

MEMOIRE DE FIN D'ETUDES

**Covid-19 : Menace ou
opportunité pour les
systèmes alimentaires
territoriaux ?**

Etude du rôle des collectivités
territoriales à l'échelle locale pendant
l'épidémie de Covid-19.

Adèle GUEN

Master Agroécologie, Sociétés, Territoires
Année universitaire 2019 - 2020

Stage chez Auxilia
Février - Juillet 2020

Mention de Master Agrosiences, Environnement Territoires, Paysages, Forêts

Master 2 Parcours Agroécologie ; Sociétés ; Territoires
2019 – 2020



***Covid-19 : menace ou opportunité pour les
systèmes alimentaires territoriaux ?***

*Etude du rôle des collectivités territoriales à l'échelle locale pendant
l'épidémie de Covid-19*

Présenté par : Adèle Guen

Résumé

Mots clefs : Systèmes alimentaires, collectivités territoriales, Covid-19, résilience alimentaire, reterritorialisation

L'épidémie de Covid-19 a plongé les systèmes alimentaires en France et dans le monde dans une situation inédite. En l'espace de quelques semaines, au cours du printemps 2020, le virus Covid-19 et les mesures destinées à limiter sa propagation auront déstabilisé l'équilibre précaire qui régnait dans les filières agricoles et alimentaires. La crise sanitaire a révélé les faiblesses de l'ensemble du système alimentaire et a en particulier mis en péril la sécurité alimentaire à travers le monde. Face à cette situation d'incertitudes et de menaces multiples, les collectivités territoriales, notamment les communes et les intercommunalités, ont endossé un rôle de première importance pour la gestion immédiate de la crise dans leur territoire. En mobilisant leurs compétences au service de l'approvisionnement alimentaires des habitants et du soutien aux acteurs économiques locaux, elles se sont affirmée comme des acteurs incontournables des systèmes alimentaires territoriaux. Révélant les fragilités des chaînes d'approvisionnement et les inégalités d'accès à l'alimentation, la crise sanitaire appelle les collectivités territoriales à l'échelle locale à s'interroger sur la résilience alimentaire de leur territoire. L'essor de cette préoccupation et le rôle renforcé des collectivités territoriales sur les thématiques agricoles et alimentaires laisse présager une accélération de la reterritorialisation de l'alimentation. Entre menaces et opportunités, l'épidémie de Covid-19 s'illustre comme une période décisive pour le devenir des systèmes alimentaires et pour le rôle des collectivités territoriales à l'échelle locale.

Abstract

Keywords : Food system, local governments, Covid-19, food resilience, reterritorialization

In France and all around the world, the Covid-19 pandemic has distressed the food systems in an unprecedented way. In a matter of few weeks, during spring 2020, the virus Covid-19 and measures intended to restrain its spread have disrupted the delicate balance that ruled the food and agricultural sector. Weaknesses of the entire food system has been revealed and food security has been jeopardized. Confronted to this uncertain and threatening situation, local governments, especially municipalities and cities, have assumed a crucial role in responding to the emergency in their territories. They became the main actors in preserving territorial food system by ensuring food supply for their inhabitants and by supporting local economic actors. In the light of the disease, local authorities have to take into consideration food resilience to reduce supply chains vulnerabilities and inequalities in access to adequate food. Because this matter is crucial and local governments want more decisional power in the agricultural and food field, we would probably go slightly, in the next few years, towards food reterritorialization. Between threats and opportunities, Covid-19 pandemic will be a turning point for our food systems and for related local authorities' powe

Préambule

Le mémoire de stage ici présenté est le résultat de travaux de recherches réalisés en parallèle d'un stage professionnel.

Etudiante en dernière année de formation à AgroParisTech dans le master 2 "Agroécologie, Société, Territoire", j'ai réalisé mon stage de fin d'étude dans le cabinet de conseil Auxilia, spécialisé dans la transition écologique et solidaire. Outre la participation aux missions générales du cabinet de conseil, mon stage visait en particulier à accompagner des collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre d'actions en faveur de la reterritorialisation de l'alimentation.

Le contexte particulier de la crise sanitaire a modifié la configuration de mon stage et m'a conduit à entreprendre des recherches au sujet des systèmes alimentaires territoriaux à l'épreuve de la crise de la Covid-19. J'ai construit un sujet d'étude en lien avec mon stage et ma formation afin de mieux appréhender le rôle des collectivités territoriales dans la construction de systèmes alimentaires durables. Je me suis demandée si les territoires engagés pour la transition agricole et alimentaire se sont montrés plus résilients à la crise et si l'épidémie de Covid-19 pourrait impulser de nouvelles actions publiques en faveur de systèmes alimentaires territorialisés et durables.

Les résultats de mon travail de recherche intitulé « Covid-19 : menace ou opportunité pour les systèmes alimentaires territoriaux ? Étude du rôle des collectivités territoriales à l'échelle locale pendant l'épidémie de Covid-19. » sont présentés dans ce document. Ce mémoire de fin d'études est un travail personnel réalisé pour les enseignants de mon master et mis à disposition des personnes qui y ont contribué.

Réalisée d'avril à août 2020, cette étude rend compte de ma compréhension des enjeux agricoles et alimentaires soulevés par la crise sanitaire et révèle le potentiel d'action des collectivités territoriales pour impulser la transition agroécologique et alimentaire dans les territoires. Afin de réaliser cette étude, je me suis basée sur des recherches bibliographiques ainsi que sur des entretiens réalisés avec des acteurs de terrain. Concernant les données documentaires, je me suis en particulier appuyée sur les travaux du Réseau mixte technologique (RMT) Alimentation Locale, sur les études d'associations comme les Greniers d'Abondance, France Urbaine, RESOLIS et Terres en ville et sur des publications médiatiques. Grâce aux témoignages que j'ai pu recueillir auprès d'agents de collectivités territoriales en charge des thématiques agricoles et alimentaires sur leur territoire, j'ai pu compléter mes connaissances théoriques par des retours d'expérience.

Ce mémoire de stage a été conçu dans un temps limité, en autonomie, sur des enjeux d'actualité en évolution constante et dans un contexte de forte incertitude pour l'avenir. Ce travail ne relève pas d'une démarche exhaustive et représentative mais témoigne d'une compréhension personnelle des problématiques des systèmes alimentaires territoriaux à l'épreuve de la crise sanitaire du Covid-19.

Table des matières

RESUME	3
PREAMBULE.....	4
TABLE DES MATIERES	5
LISTE DES FIGURES	6
LISTE DES ABREVIATIONS	7
GLOSSAIRE	8
INTRODUCTION	9
CHAPITRE 1 : L'EPIDEMIE DE COVID-19 : UNE MANIFESTATION DES FRAGILITES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES.....	14
1. 1 L'OFFRE ALIMENTAIRE DESORGANISEE PAR LA CRISE SANITAIRE.....	14
1.1.1 <i>Des tensions sur les marchés agricoles mondialisés</i>	15
1.1.2 <i>Des vulnérabilités dans des filières agricoles sur le territoire français</i>	16
1. 2 LES PERTURBATIONS AU NIVEAU DE LA DEMANDE	21
1.2.1 <i>Des changements de comportement alimentaires</i>	21
1.2.2 <i>Des enjeux d'accessibilité à l'alimentation</i>	24
CHAPITRE 2 : L'EPIDEMIE DE COVID-19 : CATALYSEUR DE TRANSITIONS POUR LES SYSTEMES ALIMENTAIRES A L'ECHELLE DES TERRITOIRES	27
2.1 LES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN PREMIERE LIGNE POUR ASSURER LA RESILIENCE ALIMENTAIRE EN PERIODE DE CRISE SANITAIRE	27
2.1.1 <i>Maintenir le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement alimentaires</i>	28
2.1.2 <i>Garantir l'accès à l'alimentation</i>	31
2.2 VERS UNE ACCELERATION DE LA TENDANCE POUR LA RETERRITORIALISATION DE L'ALIMENTATION	33
2.2.1 <i>De nouvelles attentes sociétales favorisant la transition vers des systèmes alimentaires territoriaux</i>	34
2.2.2 <i>Une mise en lumière du rôle des collectivités territoriales pour la résilience alimentaire</i>	37
CONCLUSION	41
BIBLIOGRAPHIE	42
ENTRETIENS.....	50
RESUME	51

Liste des figures

FIGURE 1 : SCHEMA DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	10
FIGURE 2 : LES EFFETS DIRECTS DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE SYSTEME ALIMENTAIRE	17
FIGURE 3 : CARTE DES ENTRETIENS REALIS.....	50

Liste des abréviations

ANPP	Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et pays
AMAP	Association pour le maintien de l'agriculture paysanne
CCAS	Centre communal d'action sociale
CERDD	Centre ressource du développement durable
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
EPCI	Etablissements publics de coopération intercommunal
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GMS	Grandes et moyennes surfaces
INRAE	Institut national de recherche en agriculture, alimentation et environnement
IPPBES	Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
PAM	Programme alimentaire mondial
PAT	Projet alimentaire territorial
PCAET	Plan Climat-Air-Energie Territorial
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
RMT	Réseau mixte technologique
SAT	Système alimentaire territorialisé
SCoT	Schémas de cohérence territorial
UNCCAS	Union des centres communaux d'action sociale

Glossaire

Circuits courts alimentaires	Officiellement définis en France en 2009, les circuits courts alimentaires sont des modes de vente mobilisant au plus un intermédiaire entre producteur et consommateur.
Circuits alimentaires de proximité	Modes de vente tenant compte de la distance géographique entre producteur et consommateur, qui doit être limitée, sans être définie a priori.
Circuits courts et de proximité	Notion proposée par le RMT Alimentation Locale qui croise ces deux approches et désigne un circuit de proximité mobilisant deux intermédiaires maximum, impliquant les producteurs dans la gouvernance du circuit et privilégiant l'usage de ressources locales.
Projet Alimentaire Territorial (PAT)	Les PAT sont des projets de territoire issus de la loi d'avenir pour l'agriculture de 2014 visant à promouvoir des filières alimentaires territorialisées de qualité. Souvent pilotés par les intercommunalités, ils se construisent en partenariat avec les acteurs locaux du système alimentaire.
Précarité alimentaire	Forme d'insécurité alimentaire résultant de la précarité économique. Le terme est notamment employé dans les pays du Nord pour souligner les conséquences de la pauvreté sur l'accès à l'alimentation.
Résilience alimentaire	Capacité d'un système alimentaire et de ses éléments constitutifs à garantir la sécurité alimentaire au cours du temps, malgré des perturbations variées et non prévues.
Reterritorialisation de l'alimentation	Transformation du système alimentaire d'un territoire permettant notamment une plus grande autonomie alimentaire. La reterritorialisation retisse les liens entre les producteurs, les transformateurs, les distributeurs et les consommateurs autour de l'alimentation du territoire. Elle s'inscrit depuis 2014 dans la loi par les PAT.
Sécurité alimentaire	Assurée sur un territoire lorsque tous ses habitants ont à tout moment la possibilité physique, sociale et économique de se procurer une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active.
Système alimentaire	Façon dont les hommes s'organisent dans l'espace et dans le temps pour obtenir et pour consommer leur nourriture. Cela regroupe les activités de production et de consommation, ainsi que les aspects organisationnels qui les déterminent.

Introduction

En ce début de l'année 2020, le virus appelé Covid-19 a plongé la France ainsi que le monde entier dans une situation inédite. La propagation de ce nouveau coronavirus originaire de la province de Wuhan en Chine a déclenché une véritable pandémie mettant en péril la santé de millions de personnes et provoquant le confinement de près de la moitié de l'humanité. Cette crise sanitaire fulgurante a ébranlé le fonctionnement des économies et en particulier des systèmes alimentaires ; ces derniers sont pourtant décisifs pour la stabilité sociale et pour la santé des populations.

En France, le confinement de la population mis en place du 17 mars au 11 mai 2020 a altéré le fonctionnement habituel de l'économie alimentaire dont les effets se sont fait ressentir à tous les niveaux de la production à la consommation en passant par la distribution et la transformation. Certains producteurs ont vu leurs débouchés traditionnels se fermer (marchés ouverts, restauration collective), certaines productions saisonnières ont vu leur demande fortement diminuer du fait des changements de consommation des français (asperges, agneau), certains consommateurs ont eu des difficultés à subvenir à leurs besoins, certains produits se sont retrouvés à court de stocks etc. Néanmoins, des initiatives alternatives ont fleuri dans de nombreux territoires afin de maintenir les débouchés des producteurs et l'approvisionnement alimentaire des populations en temps de crise. Des collectivités territoriales se sont montrées particulièrement impliquées dans l'émergence de ces initiatives territoriales visant à répondre à la crise sanitaire et ont contribué à les impulser, à les valoriser et à les renforcer. Pendant l'épidémie de Covid-19, les collectivités territoriales à l'échelle locale ont été en première ligne pour gérer la situation et assurer le maintien des fonctions indispensables à leur territoire. Elles sont ainsi l'objet d'attention principal de ce mémoire de stage qui s'intéresse aux effets de la crise sanitaire sur les projets des collectivités territoriales visant à créer des systèmes alimentaires territoriaux résilients. Afin de poursuivre l'introduction de ce travail, il convient de définir certaines notions clés qui seront mobilisées tout au long de ce mémoire de stage.

Les collectivités territoriales sont des structures administratives françaises, distinctes de l'administration de l'État, qui doivent prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis (INSEE, 2016). Elles se déclinent à différentes échelles : communes, départements et régions. La commune est l'échelon le plus proche de la population et souvent le plus à même d'agir sur le système alimentaire local. Afin de mieux gérer leur territoire, de nombreuses communes se sont regroupées et ont formé des intercommunalités. Cette coopération intercommunale existe depuis plus de cent ans mais a été renforcée ces dernières années avec les lois de réforme territoriales. Il existe plusieurs formes de coopérations entre les communes et l'on peut distinguer deux grands types d'intercommunalités distinctes par leur financement : les établissements publics de coopération intercommunale, dit EPCI, à Fiscalité Propre et les EPCI sans fiscalité propre. Il existe 4 types d'EPCI à fiscalité propre : Métropole, Communauté urbaine, Communauté d'agglomération, Communauté de communes. Elles disposent d'une certaine autonomie et d'un budget propre mais leurs compétences sont limitées à celles qui leur sont transférées par leurs communes membres et se limitent à l'intérieur de leur périmètre. Les EPCI prennent davantage de poids en France notamment depuis La loi NOTRe (2015) qui a rendu obligatoire le rattachement des communes à un EPCI à fiscalité propre (art L. 5210-1-2 CGCT). Par soucis de lisibilité et de clarté de l'expression, le terme

« intercommunalités » sera employé principalement pour désigner les quatre types d'EPCI à fiscalité propre.

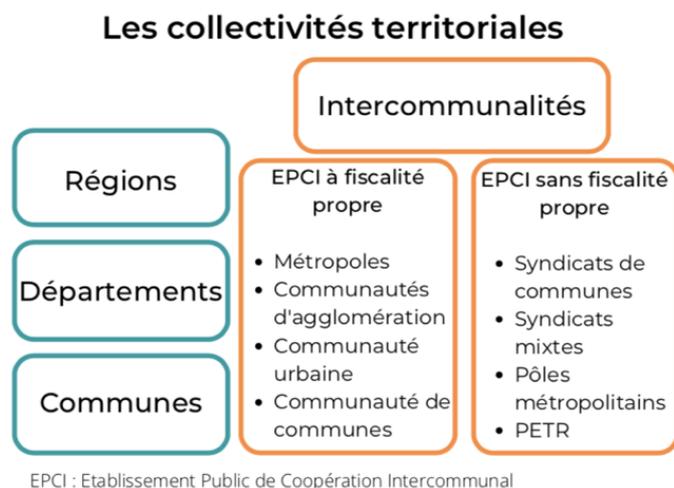


Figure 1 : Schéma des collectivités territoriales

Dans ce travail, nous nous intéresserons en particuliers aux communes et aux intercommunalités. Elles constituent les autorités publiques à l'échelle la plus locale et exercent sur leur territoire diverses compétences qui leur sont dévolues par l'Etat dans le cadre de la décentralisation. Parmi les compétences dont elles bénéficient, plusieurs leur permettent d'agir directement ou indirectement sur les maillons du système alimentaire local comme : la restauration collective dans le cadre de la gestion des écoles élémentaires, la distribution publique de l'eau potable, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations¹, l'aménagement de l'espace, la collecte, le traitement et la prévention des déchets ménagers, le développement économique, l'assainissement et enfin les compétences non énumérées qu'elles peuvent exercer grâce à la clause général de compétence dans le respect de l'intérêt local en la matière (art. L2121-29 CGCT)². Ainsi, leur échelle, leurs compétences et leur connaissance du contexte local leur confèrent une position privilégiée pour agir en faveur de la reterritorialisation les systèmes alimentaires (Les Greniers d'abondance, 2020).

Défini pour la première fois en 1994 par le fondateur de l'économie agroalimentaire Louis Malassis, le système alimentaire est « la manière dont les hommes s'organisent, dans l'espace et dans le temps, pour obtenir et consommer leur nourriture ». Plus précisément, Rastoin et Gherzi (2010) définissent le système alimentaire comme « un réseau interdépendant d'acteurs (entreprises, institutions financières, organismes publics et privés), localisé dans un espace géographique donné (région, État, espace plurinational) et participant directement ou indirectement à la création de flux de biens et services orientés vers la satisfaction des besoins alimentaires d'un ou plusieurs groupes de consommateurs localement ou à l'extérieur de la zone considérée. ». De nos jours, les intervenants du système alimentaire qu'ils soient agriculteurs, transformateurs, distributeurs, transporteurs ou

¹ Depuis la loi GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

² L'article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) énonce : « Le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local. »

consommateurs, se côtoient peu ; pour reprendre l'expression utilisée par le Centre ressource du développement durable (CERDD), « le système alimentaire fonctionne par briques d'opérateurs cloisonnés » (CERDD, 2018). Le système alimentaire se doit d'assurer les fonctions vitales d'une population mais il catalyse aussi d'autres enjeux essentiels - économiques, sociaux, environnementaux, culturels - qui constituent la base des sociétés humaines. La pandémie de Covid-19 et les mesures de confinement qui vont de pair ont désorganisé les systèmes alimentaires sur le territoire français mais également à plus grande échelle. Dans une économie mondialisée et interdépendante, tout choc impactant un maillon du système alimentaire global peut avoir des répercussions sur les autres.

La crise sanitaire a ainsi perturbé le fonctionnement des systèmes alimentaires et fait resurgir les enjeux de résilience alimentaire et de reterritorialisation. La résilience est un concept mobilisé dans de nombreux domaines (écologie, sciences physique, sciences sociales...) et dont la définition peut varier d'une science à l'autre. Nous retiendrons la définition empruntée aux sciences sociales selon laquelle la résilience désigne la capacité d'un système à maintenir ou à retrouver ses fonctions essentielles lorsqu'il est soumis à une perturbation (Les Greniers d'abondance, 2020). Appliqué au système alimentaire, le terme de résilience a été défini comme « la capacité d'un système alimentaire et de ses différents éléments constitutifs à assurer la disponibilité d'une nourriture adaptée, accessible et en quantité suffisante pour tous, dans un contexte de perturbations variées et imprévisibles » (Tendall et al, 2015). Un système alimentaire résilient induit donc la garantie de la sécurité alimentaire, autrement dit de « l'accès de tous les individus d'une population à une alimentation de qualité et en quantité suffisante pour satisfaire leurs besoins fondamentaux » (Peyrissac et al, 2019). Englobant l'enjeu de sécurité alimentaire, le concept de résilience alimentaire a été pendant la crise sanitaire une préoccupation majeure des acteurs du système alimentaire et en particuliers des collectivités territoriales. Il a aussi été au cœur des questionnements sur les différentes formes de systèmes alimentaires, amenant à se demander par exemple si les circuits courts alimentaires sont plus résilients en temps de crise ou si les territoires dotés d'un projet alimentaire, de type Projet Alimentaire Territorial³ (PAT) par exemple, se sont montrés plus résilients que d'autres.

L'une des voies pour renforcer la résilience des systèmes alimentaires est la reterritorialisation l'alimentation. « La reterritorialisation retisse les liens entre les producteurs, les transformateurs, les distributeurs et les consommateurs autour de l'alimentation du territoire » (Colloque Reterritorialisation de l'alimentation Inrae, 2019). Cela comprend l'ensemble des liens qui nouent l'alimentation au territoire à savoir à l'agriculture, aux producteurs, aux produits, aux consommateurs, aux paysages, au terroir et à tout ce qui fait le territoire. La reterritorialisation de l'alimentation est un sujet qui gagne en importance comme en témoigne le foisonnement d'initiatives en France à ce sujet. Cette dynamique a tendance à aller de pair avec l'émergence de modèles plus durables, bien que sa contribution positive à la durabilité soit encore difficile à évaluer. Les auteurs de l'enquête nationale sur la reterritorialisation de l'alimentation réalisée en 2019⁴, ont observé que la reterritorialisation de l'alimentation se manifeste à travers deux grandes approches : consommer

³ Un Projet Alimentaire Territorial (PAT) est un partenariat territorial bénéficiant de financements publics pour promouvoir la production et la consommation locale. Décrit dans les paragraphes suivants. Pour en savoir plus <https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-quun-projet-alimentaire-territorial>

⁴ Chiffolleau, Y., Maréchal, G., et al (2019) Tendances et débats autour de la reterritorialisation de l'alimentation. In *INRAE : Colloque Reterritorialisation de l'alimentation*. Paris, le 28 novembre 2019.

local, dans le cadre de circuits de proximité ou de la restauration collective, et consommer localisé, en reconnectant l'aliment à son territoire d'origine via des marques ou des applications. Ces deux approches ne s'opposent pas et certains acteurs ou territoires s'inscrivent dans les deux (Inrae, 2019). La crise sanitaire a fait émerger et a renforcé des initiatives reterritorisant l'alimentation comme les drives de producteurs, livraisons en circuits courts, la consommation de produits locaux pour soutenir les producteurs. En parallèle, la crise a aussi mis à l'épreuve des voies d'alimentation territorialisées comme la restauration collective, les filières locales et marques locales. Les enjeux de résilience alimentaire et de reterritorialisation de l'alimentation sont intimement liés et sont indissociables des réflexions nourrissant ce travail sur les projets de transition alimentaire des collectivités territoriales à l'épreuve du Covid-19.

Depuis quelques années, émergent de nombreuses initiatives locales appuyées par les collectivités territoriales - en particulier à l'échelle locale par les communes et intercommunalités - pour renforcer et relocaliser leur système alimentaire territorial. Un des outils de politique publique le plus représentatif de cet engouement des collectivités territoriales pour le développement des circuits courts, de l'alimentation locale notamment dans la restauration collective ou l'installation d'agriculteurs sur le territoire est le Projet Alimentaire Territorial (PAT). Issu de la Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt promulguée le 13 octobre 2014, il s'agit d'une démarche élaborée de manière volontaire, concertée et collective à l'initiative des acteurs d'un territoire (collectivités, entreprises agricoles et alimentaires, artisans, citoyens etc.). A ce jour, 28 Projets Alimentaires Territoriaux sont reconnus par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. D'autres outils sont à leur disposition tel que les marchés publics de la restauration collective, le Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), les politiques locales de commerce et soutien aux activités commerciales, les outils pour la gestion de l'eau, des milieux aquatiques, de l'assainissement ou encore des déchets, ainsi que les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) ou les Plan Climat-Air-Energie Territorial (PCAET) mais ils appréhendent le système alimentaire de manière sectorielle et non pas holistique comme le permet le PAT. Ces outils peuvent se montrer tout à fait pertinent mais ils ne permettent pas, à l'instar du PAT, d'englober l'ensemble des composantes du système alimentaire territorial et des réseaux d'acteurs dans un cadre stratégique et opérationnel mettant en cohérence les politiques publiques du territoire autour de l'alimentation. Loin d'être véritablement la panacée pour renforcer la résilience des systèmes alimentaires locaux, le PAT permet tout de même d'identifier les collectivités qui semblent le plus engagée dans cette voie. Pour ce mémoire de stage, nous avons en priorité recherché des collectivités territoriales engagées dans des démarches PAT afin d'avoir des exemples de territoires engagés en faveur de la transition des systèmes alimentaires et d'observer les effets de la crise sanitaire sur leurs démarches.

Face à la pandémie, certaines collectivités territoriales ont mis en place des mesures d'urgence pour assurer l'approvisionnement des habitants ainsi que pour soutenir les producteurs et commerçants impactés par les mesures de confinement. Un certain nombre de collectivités territoriales, en particulier des communes et intercommunalités étaient déjà engagées pour renforcer la durabilité de leur système alimentaire. La crise sanitaire a fait surgir une multitude de questionnements concernant les collectivités territoriales et les systèmes alimentaires territoriaux : Comment réagissent-elles à l'épreuve de la crise sanitaire ? Quelles sont les mesures d'urgence en matière agricole et alimentaires qui sont prises ? Quelles sont les effets de la crise sanitaire sur leur engagement pour la transition agricole et alimentaire ?

Tandis que l'épidémie de Covid-19 questionne la sécurité alimentaire et met en exergue la vulnérabilité de nos systèmes alimentaires, est-il possible de transformer cette menace en opportunité ? Autrement dit, **dans quelle(s) mesure(s) la crise sanitaire permet-elle d'accélérer la transition agricole et alimentaire dans les collectivités territoriales ?**

Question ambitieuse ... Il est évident que ce travail de fin d'études n'a pas la prétention d'y répondre. Le mémoire de stage présenté ici s'attèlera seulement à analyser les menaces induites par la crise sanitaire sur les systèmes alimentaires et à analyser les solutions qu'ont pu être apportées par des collectivités territoriales. La proposition sous-jacente est de tirer les leçons de la crise et de prendre acte des vulnérabilités des systèmes alimentaires pour engager une véritable transition vers plus de durabilité et de résilience. Ce travail suppose que les collectivités territoriales, en particuliers les communes et intercommunalités, sont plus que jamais dans une position favorable pour déployer les moyens de reterritorialiser l'alimentation dans une logique de durabilité.

Le mémoire de stage est structuré selon un plan binaire : 2 chapitres, 2 parties, 2 sous-parties. Après avoir analysé les effets provoqués par la crise sanitaire sur les systèmes alimentaires et sur la sécurité alimentaire à l'échelle française principalement, mais aussi mondiale, il conviendra d'étudier le rôle des collectivités territoriales pour la résilience alimentaire et de discuter du potentiel renforcement de leur engagement en faveur de systèmes alimentaires territorialisés et durables.

Chapitre 1 : L'épidémie de Covid-19 : une manifestation des fragilités agricoles et alimentaires

« La crise sanitaire du Covid-19 révèle la fragilité du secteur agricole et alimentaire, qui se traduit par des filières qui souffrent économiquement, de nombreuses personnes en situation de précarité alimentaire. »

Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, 2020.⁵

La pandémie de Covid-19 a ouvert un nouveau chapitre d'incertitudes et de menaces pour les systèmes alimentaires et en particulier pour la sécurité alimentaire. On constate en effet que la crise sanitaire accompagnée des mesures de restriction des déplacements a mis sous tension les systèmes agricoles et alimentaires dans le monde. L'analyse présentée ci-dessous se concentre sur les menaces qu'a fait peser l'épidémie de Covid-19 sur la sécurité alimentaire.

Il convient dans cette partie de discuter des principaux effets de cette période de crise sur les systèmes alimentaires, tant au niveau de l'offre qu'au niveau de la demande. L'offre et la demande étant intimement liées, il ne s'agit pas de faire une analyse distincte mais plutôt de mettre en évidence d'une part les perturbations en amont des systèmes alimentaires, c'est-à-dire au niveau des producteurs et distributeurs (1.1), et d'autre part les perturbations en aval, c'est-à-dire au niveau des consommateurs (1.2). Nous verrons que la désorganisation des systèmes alimentaires pendant la crise résulte en grande partie de chocs au niveau de la demande alimentaire, qui se sont répercutés dans le même temps au niveau de l'offre.

1. 1 L'offre alimentaire désorganisée par la crise sanitaire

« La tournure de cette crise est un puissant révélateur des fragilités des chaînes d'approvisionnements et des systèmes alimentaires mondiaux. »

Chambre d'agriculture France, 2020.⁶

Les effets de la pandémie se sont fait sentir, à différents degrés, dans tous les pans des systèmes alimentaires tant au niveau global que local. Inaugurant une situation inédite de fermeture des frontières et de ralentissement de l'économie alimentaire mondiale, le virus Covid-19 a contribué à révéler la complexité et la vulnérabilité des chaînes d'approvisionnement. Nous verrons dans cette partie les principaux effets directs de la crise sanitaire sur les maillons des chaînes

⁵ Faraldo, C. (2020). *Comment réorienter et relocaliser notre agriculture et alimentation vers un modèle résilient et durable*. Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme.

⁶ Mathieu, Q. et Pouch, T. (2020). *Analyses & Perspectives des Chambres d'agriculture d'avril 2020 sur le COVID-19 et la sécurité alimentaire mondiale*. Chambre d'agriculture France, n°2006 – avril 2020, 6p. (en ligne)

d'approvisionnement du côté de l'offre : la production, la transformation, la distribution et la logistique.

1.1.1 Des tensions sur les marchés agricoles mondialisés

Les institutions mondiales que sont l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ont pris dès le départ très au sérieux la crise sanitaire et ont alerté les Etats contre les risques qu'elle représentait pour la sécurité alimentaire. Les systèmes alimentaires dans le monde, basés sur la multiplication des échanges commerciaux et la spécialisation agricole des pays, sont aujourd'hui largement dépendant des importations en denrées alimentaires en provenance de territoires lointains, déconnectés des productions territoriales, elles-mêmes destinées à être exportées (Faucher, 2020). En provoquant la fermeture des frontières et en interrompant les flux logistiques, l'épidémie de Covid-19 a surtout fait surgir des risques concernant la disponibilité alimentaire.

Dès le début de la pandémie, les menaces de désorganisation des systèmes alimentaires ont concerné principalement les échanges commerciaux et l'approvisionnement des denrées alimentaires. La production agricole globale a peu été impactée. La FAO déclarait au printemps que la production alimentaire mondiale était suffisante et les stocks de céréales positifs. Dans son rapport *Perspectives de l'alimentation* publié en Juin 2020, la FAO indique que les niveaux de productions des principales denrées alimentaires devraient se maintenir pour 2020/2021. Selon les prévisions, la production mondiale de céréales a même augmenté par rapport à l'année passée et la production de lait s'est maintenue. En revanche, l'offre de viande, de poissons, d'huiles végétales et de sucre a diminué du fait de la crise sanitaire. Néanmoins, les raisons de ces tendances à la baisse résultent en majorité d'un ajustement de la production face à la baisse de la demande et des prix.

Se sont ainsi surtout au niveau des flux logistiques et de la distribution des produits alimentaires qu'ont eu lieu les principales perturbations dues à l'épidémie de Covid-19. L'OMC estime ainsi que le commerce mondial devrait enregistrer une baisse comprise entre 13% et 32% en 2020 à cause de la pandémie de Covid-19 qui désorganise les activités économiques dans le monde (OMC, 2020). Les restrictions de transport, les mesures de quarantaine, les contraintes logistiques dans les ateliers de transformation ainsi que la fermeture des lieux de restauration ont surtout empêché les producteurs de produits frais (fruits, légumes, viande, poissons...) de vendre leurs produits et les consommateurs de s'en procurer. Face aux problèmes logistiques, la FAO a insisté dès avril sur la nécessité de faire circuler les denrées alimentaires à travers les frontières sans restriction et dans le respect des normes de sécurité alimentaire existante. La poursuite du commerce international est en effet cruciale pour que les marchés alimentaires continuent à fonctionner. Or, certains pays ont appliqué des restrictions aux exportations comme le Vietnam pour le riz ou encore la Russie pour les céréales (blé, orge, seigle ...), afin d'éviter des pénuries sur leurs marchés intérieurs. Le système alimentaire mondial se caractérisant par une forte interdépendance des Etats et des maillons des chaînes d'approvisionnement, sans une coopération des grandes régions exportatrices comme l'Amérique du Nord, la Russie, l'Europe centrale ou la France, les récoltes ne seront pas accessibles aux pays en difficultés économiques, ni aux programmes d'aide humanitaire (Les Greniers

d'abondance⁷, 2020). Bien que ces restrictions à l'exportation imposées en mars en raison de la Covid-19 de la part de grands pays producteurs étaient alarmantes, il s'avère qu'elles n'ont eu aucun effet sur les engagements ou les attentes en matière d'exportations en 2019-2020 et la plupart d'entre elles ont été levées fin avril (FAO, 2020)⁸.

Finalement, au niveau du système alimentaire mondial, la pandémie a surtout fait resurgir des inquiétudes et des tensions plus que de véritables problèmes structurels. Comparé à la crise mondiale des prix des produits alimentaires de 2007-2008, le monde en 2020 est dans une situation plus propice où il n'y a pas de dysfonctionnements de la productivité. Les perspectives de la production mondiale de produits alimentaires sont positives (notamment pour le grain), les stocks sont fournis, les cours internationaux des produits alimentaires sont faibles et les décideurs politiques sont mieux informés et préparés à la gestion des crises mondiales (FAO, 2020 ; Oxfam, 2020). La plus importante vulnérabilité des systèmes alimentaires mondiaux concerne l'accessibilité à l'alimentation comme nous l'expliquerons dans la partie dédiée aux effets de la crise sanitaire sur les consommateurs (1.2.2).

1.1.2 Des vulnérabilités dans des filières agricoles sur le territoire français

La désorganisation de l'offre alimentaire est également palpable sur le territoire français où les premiers effets se sont fait ressentir dès le début de la crise. Dans cette partie, on s'intéressera principalement aux filières longues et aux filières industrielles puisque ce sont elles qui ont été les plus menacées par la crise du Covid-19. La crise a aussi eu des répercussions sur les filières courtes et les circuits de proximité mais ces derniers ont en moyenne été particulièrement renforcés suite à l'augmentation de la demande. On peut considérer que la crise sanitaire aura davantage révélé les capacités de résilience de ces circuits courts et de proximité qu'elle aura révélé leurs fragilités comme ce fut le cas à l'inverse pour les circuits longs.

⁷ L'association Les Greniers d'Abondance vise à éclairer citoyens et décideurs publics sur la vulnérabilité de notre système alimentaire face aux menaces globales et à proposer des leviers d'action concrets mobilisables à l'échelle territoriale. Fondée en 2018 à l'initiative de Félix Lallemand, docteur en biologie végétale, et Arthur Grimonpont, ingénieur en aménagement du territoire, elle compte aujourd'hui 120 membres et réunit des compétences et expertises variées autour de chaque maillon du système alimentaire.

⁸ Les restrictions à l'exportation du Vietnam ont été levées fin avril 2020. *Source* : FAO (2020). Le Viet Nam lève les restrictions sur les exportations de riz. *FAO suivi et analyse des prix alimentaires*. (en ligne)

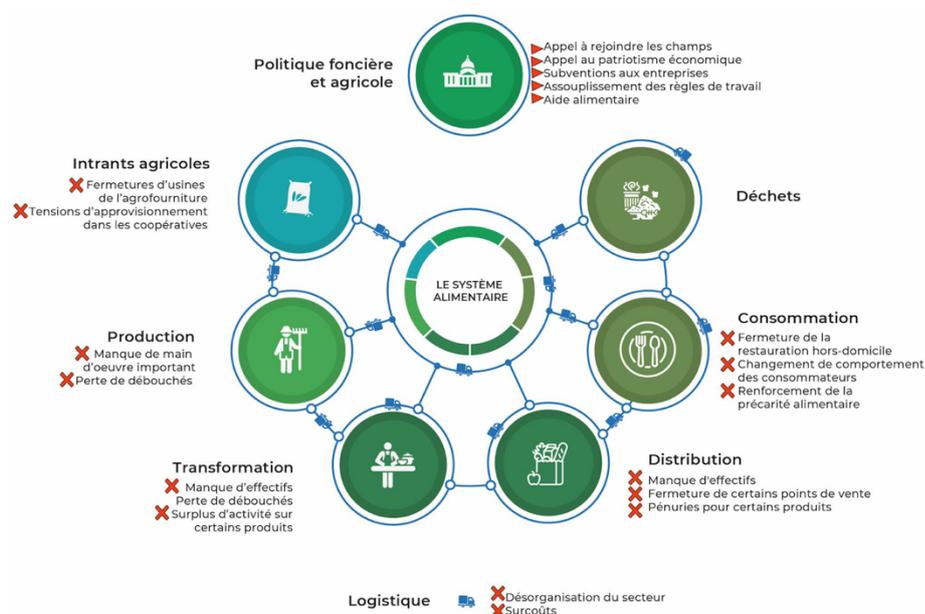


Figure 2 : Les effets directs de la crise sanitaire sur le système alimentaire

Source : Les Greniers d'Abondance, 2020.⁹

Cette figure réalisée par l'association Les Greniers d'Abondance illustre bien les multiples perturbations que subit le système alimentaire français.

L'un des effets les plus marquant de la crise sanitaire est le manque de main d'œuvre pour les productions saisonnières. Alors que près de 80 % de la main d'œuvre salariée en agriculture est d'origine étrangère¹⁰, le manque de main d'œuvre notamment pour les semis et la récolte des légumes et fruits s'est fait ressentir au printemps. Dans certaines régions, aucune production ne serait possible sans la contribution de la main d'œuvre saisonnière (essentiellement des marocains, polonais et tunisiens, et de plus en plus roumains) ; horticulture dans les Bouches-du-Rhône, asperges du Gard et des Landes, fraises en Dordogne ou Lot-et-Garonne, etc¹¹. La fermeture des frontières a créé un vide qui a mené, dès le 24 mars, le ministre de l'Agriculture, Didier Guillaume, à lancer un appel aux français pour « rejoindre la grande armée de l'agriculture française ». Près de 300 000 personnes ont postulé sur le site officiel *Des bras pour ton assiette* pour aider les agriculteurs en mal de saisonniers, cependant il s'est avéré que seulement 4 000 personnes ont été effectivement recrutées¹². La crise sanitaire aura ainsi mis en lumière l'ampleur de la dépendance de certaines productions alimentaires françaises à la main d'œuvre étrangère et en situation de précarité.

La modification des débouchés traditionnels suite à la fermeture des points de vente a fortement perturbé les filières spécialisées et industrielles dans lesquelles les ajustements des débouchés sont difficiles à opérer. Par exemple, la fermeture des restaurants ainsi que la baisse

⁹ Lallemand, F., Grimonpont, A. et al (2020). Qui veille au grain pour demain ? *Les Greniers d'Abondance*. (en ligne)

¹⁰ France culture (2020). Le Covid-19 révèle la dépendance de l'agriculture à la main-d'œuvre étrangère. France culture. (en ligne)

¹¹ *Ibid.*

¹² Thévenoux, C. (2020). Pendant le confinement, « les agriculteurs ont été débordés d'offres de travail ». Ouest-France, le 17/05/2020. (en ligne)

d'activité dans certaines usines a conduit à une forte baisse de la demande pour les filières comme la pomme de terre, de sucre, de lin, d'orge de brasserie ou encore le vin de qualité (Faraldo, 2020). En France, un stock excédentaire de près de 450 000 tonnes de pommes de terre industrielles s'est formé, ce qui risque de peser lourdement sur les cours du marché dans les mois qui viennent et qui pèse déjà sur les producteurs qui doivent faire face à un déficit menaçant leur trésorerie, selon le rapport de synthèse de la Chambre d'agriculture France. Ce fut aussi le cas pour la filière horticole dont la demande aurait diminué de près de 80%¹³ du fait de la fermeture des points de vente malgré la période de haute saison. Il a été estimé que la filière horticole a perdu 10 millions d'euros par jour sur la période de mars à avril (Chambre d'agriculture France, 2020).

Des filières courtes et de proximité dont les débouchés ont aussi été fermés (restauration collective, marchés de plein vent, restaurants privés) ont également subies des difficultés majeures et ont dû se réorganiser pour écouler leur production et s'assurer un revenu. Partout en France des initiatives alternatives de producteurs ont émergé comme les drives de producteurs, la vente à la ferme, la livraison à domicile ou la vente en ligne pour faire face à la fermeture des points de vente habituels (RMT alimentation locale, 2020). Les acteurs des circuits courts et de proximité ont pu s'adapter plus aisément à cette situation inédite grâce à leur ancrage territorial et à la présence de consommateurs potentiels à proximité. Cependant, tous n'ont pas eu les moyens (temps, compétences, proximité d'un bassin de consommation, produit directement consommable...) pour mettre en œuvre ce type d'alternative et ont donc aussi subi les conséquences économiques de la crise sanitaire.

L'exemple de la filière laitière est particulièrement représentatif de la désorganisation des marchés et des risques économiques pour les producteurs provoqués par l'épidémie de Covid-19. Les éleveurs laitiers ont en effet été particulièrement affectés par les conséquences de la crise sanitaire ; baisse de la demande en produits frais, fermeture des restaurants privés, des restaurants scolaires, des marchés de plein air et baisse des exportations. Ces chocs sur la demande ont conduit à des difficultés au niveau de la production avec une surproduction de lait. En effet, cette situation a coïncidé avec le pic de production laitière habituel au printemps, et comme le rapportait un éleveur laitier au journal NBC News « On ne peut pas mettre les vaches sur pause. On ne peut pas les fermer comme des robinets. ». Face à un choc comme le virus Covid-19, ils ont donc été confrontés au problème sensible de surproduction et ce à l'échelle nationale, européenne et mondiale. Cette surproduction a eu pour effet de faire baisser les prix car l'offre s'est trouvée supérieure à la demande. En effet, dès avril, certaines laiteries dont Sodial et Savencia ont annoncé des baisses de prix d'achat du lait aux éleveurs notamment pour les mois d'avril et de mai. Afin de gérer ce surplus et d'éviter de jeter le lait un certain nombre d'acteurs de la filière ont donc appelé les producteurs à réduire leurs volumes¹⁴. Mais cette situation a provoqué des tensions au sein de la filière. L'interprofession laitière, le Cniel, a incité début avril les éleveurs à réduire volontairement leur production de 2 à 5% contre une indemnisation de 320 euros les 1 000 litres de lait. La Confédération Paysanne a appelé en revanche à ce que la réduction des volumes soit rendue obligatoire afin de garantir la survie de la filière à la

¹³ Payan, C. (2020) La relance éco : plombée par le Covid-19, l'horticulture espère des aides. *France Bleu*, le 27 mai 2020. (en ligne)

¹⁴ Par exemple, il est possible de réduire les volumes de lait en mettant les vaches davantage à l'herbe et moins au maïs, en distribuant du lait aux veaux, en avançant les réformes. Pour en savoir plus <https://normandie.chambres-agriculture.fr/conseils-et-services/produire-thematiques/elevage/bovins-lait/reduire-la-production-laitiere-coronavirus/>

crise sanitaire¹⁵. Cependant, les mesures des pouvoirs publics ont privilégié le stockage et ne se sont pas orientées vers le soutien à la baisse de la production. Le 22 avril 2020, l'Union Européenne a en effet activé une mesure d'aide au stockage privé pour le lait écrémé en poudre afin de soutenir les entreprises qui se sont portées volontaires pour stocker. Bien que soutenue par le Cniel, la FNSEA et d'autres acteurs, la décision de l'Union Européenne a été critiquée, notamment par European Milk Board¹⁶ qui s'est opposé à cette mesure car elle risque de provoquer une baisse des prix du lait qui pourrait se prolonger sur plusieurs mois et peser économiquement sur les producteurs. De plus, le stockage des produits laitiers constitue une menace pour les marchés africains vers lesquels les excédents sont souvent exportés comme l'ont dénoncé une douzaine d'associations paysannes ou de solidarité (GRET, Confédération paysanne, Ingénieurs sans frontières, CCFD Terre Solidaire, Oxfam...) dans un communiqué de presse le 7 mai intitulé « Covid-19 : la crise laitière européenne menace l'Afrique de l'Ouest. ». La crise sanitaire a donc ébranlé la filière laitière et a placé les producteurs dans une situation particulièrement complexe et périlleuse. Ce faisant, elle a aussi mis un coup de projecteur sur la complexité des enjeux et sur le niveau d'interdépendance des acteurs des filières longues.

Outre les perturbations survenues en particulier au niveau de la production, le maillon de la transformation des aliments a aussi été impacté par la crise du Covid-19. Tandis que bon nombre d'entreprises ont dû fermer leurs portes et que d'autres ont vu la demande pour leurs produits diminuer, certaines entreprises agroalimentaires ont dû adapter à la hausse leur production, notamment les meuneries où davantage de sachets de farines individuels ont été conçus pour faire face à la demande des ménages français tandis que dans le même temps, la demande en farine pour la boulangerie artisanale a diminué¹⁷. Dans certaines usines, la cadence a dû être accélérée et les employés ont été incités à travailler davantage pour satisfaire la demande par exemple dans la minoterie Forest en Saône-et-Loire¹⁸. Si la production agroalimentaire a tenu la route pendant la crise sanitaire, la majorité des entreprises ont connu une baisse de leur chiffre d'affaire et de leur rentabilité économique (ANIA¹⁹, 2020).

Enfin, la crise sanitaire a aussi mis en évidence les tensions que supporte le secteur de la logistique. Le système alimentaire français a même surtout été perturbé au niveau de la logistique, davantage qu'au niveau de la production et de la transformation agro-alimentaire. Le transport des denrées depuis les lieux de production et les usines vers les plates-formes logistiques puis vers les points de vente a été source de fortes inquiétudes au début de la période de confinement. C'est en effet ce qui a provoqué le non renouvellement immédiat des produits de première nécessité dans les magasins, dévalisés par les consommateurs, et c'est ce qui a contribué à nourrir des craintes de pénuries. Cette inquiétude a conduit le président de l'ANIA Richard Goirardot, à appeler « à trouver des solutions rapidement pour sécuriser le transport des marchandises (...) En temps de guerre, sans

¹⁵ AFP (2020) La Confédération paysanne en faveur d'une réduction de production obligatoire. *Web-agri*, le 03/03/2020. (en ligne)

¹⁶ European Milk Board est une association représentative des intérêts des producteurs laitiers en Europe qui représente environ 100 000 producteurs.

¹⁷ De Ceglie, R. (2020). Coronavirus Covid 19] La meunerie fait face à la demande en sachet de farine. *La dépêche*, le 10 avril 2020. (en ligne)

¹⁸ AFP (2020). Pendant le confinement, on s'enfarine à domicile. *Terre-net*, publié le 3 avril 2020. (en ligne)

¹⁹ Association nationale des industries agroalimentaires (ANIA)

logistique une armée n'est rien »²⁰. La crise sanitaire a effectivement non seulement désorganisé le transport de marchandises à l'international avec des bateaux et camions circulant au ralenti mais aussi au niveau national du fait de la baisse d'activité des entreprises du transport routier. Une partie significative de ces entreprises a vécu une baisse d'activités suite à l'arrêt partiel de secteurs hors alimentaires. Or, les camions alternent régulièrement leurs chargements avec des produits alimentaires ou non-alimentaires²¹ ; le retour à vide de ces camions représente un surcoût important qui a nécessité une réorganisation de taille de la logistique. Malgré les failles logistiques révélées par la crise sanitaire, les acteurs sont parvenus à répondre de manière réactive à cette situation exceptionnelle (RMT alimentation locale, 2020).

Indéniablement, la crise sanitaire du Covid-19 a désorganisé le système alimentaire dans son ensemble en révélant notamment les difficultés des filières longues et des productions spécifiques ainsi que les fragilités des chaînes d'approvisionnement. Ces conséquences économiques se traduisent par des pertes de revenus significatives en particuliers pour les agriculteurs et les PME déjà en situation économique délicates. Selon le rapport de la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme rédigé par Caroline Faraldo, « il ressort que le secteur agricole est globalement peu résilient face aux crises et aux changements importants de comportements alimentaires. Les marchés ne s'autorégulent pas comme cela est souvent prétendu. ». Face aux fragilités démontrées par la pandémie du secteur agricole et alimentaire, les représentants des professions ont été amenés à demander au niveau national comme au niveau européen des aides comme par exemple des mesures de compensation des pertes en horticulture, des aides pour la promotion de l'agneau, des baisses de volumes de production de lait etc. (Faraldo, 2020). La crise sanitaire a montré que le système alimentaire présente une forte dépendance aux échanges et chaînes mondialisées ainsi qu'à la main d'œuvre précarisée, une rigidité des flux et des chaînes logistiques ainsi qu'un manque de diversification des débouchés et des productions.

In fine cependant, malgré les menaces qu'a fait peser la pandémie sur les chaînes d'approvisionnement, celles-ci sont parvenues à absorber le choc à court terme. Comme le résume Philippe Mauguin, le président et directeur générale de l'INRAE, dans un webinaire²² organisé par Agreenium (institut agronomique, vétérinaire et forestier de France) fin mai 2020 : « Cette crise a mis sous pression et sous stress l'ensemble des acteurs des secteurs agricoles et alimentaires mais ils ont réussi à s'adapter et à résister ». Selon lui, même si on peut s'interroger pour le futur sur la résilience de nos systèmes alimentaires, ces derniers de par leur diversité ont plutôt bien résisté à la pandémie.

A ce stade, il a surtout été question des menaces et défaillances des activités de production, de transformation, de distribution et de logistique. Il s'agit maintenant d'analyser les effets de la crise de la Covid-19 en aval de la chaîne alimentaire, c'est-à-dire sur la consommation.

²⁰ Chouin, A-L. (2020) Covid-19 : la France agroalimentaire en temps de crise. *France culture*, le 24 mars 2020. (en ligne)

²¹ Omnès, G. (2020) Coronavirus : la logistique, maillon fragile de la filière céréalière. *Réussir*, le 19 mars 2020. (en ligne)

²² Agreenium et club Demeter (2020) « COVID-19 : Repenser la souveraineté alimentaire de la France ? ». Webinaire le 20 mai 2020. (en ligne)

1. 2 Les perturbations au niveau de la demande

Si dans l'ensemble, le choc de l'épidémie a finalement eu peu d'effets directs sur la production de nourriture et que l'approvisionnement s'est maintenu, c'est au niveau de la demande alimentaire qu'ont émergé les plus importantes perturbations. La crise sanitaire a induit à la fois de brutaux changements de comportements alimentaires et des baisses fulgurantes de pouvoir d'achat pour de nombreuses personnes, qui tendent à s'aggraver avec la récession économique qui fait suite au confinement.

Nous allons voir dans cette partie plus en détails les perturbations des systèmes alimentaires résultant de changements de comportements alimentaires et les principales menaces concernant l'accès à l'alimentation. Il conviendra de regarder dans un premier temps quels ont été les changements de comportements alimentaires des français et comment ils ont contribué à perturber et à faire évoluer l'offre alimentaire. Dans un second temps nous porterons notre attention sur l'enjeu de l'accès des populations à l'alimentation tant à l'échelle globale que nationale.

1.2.1 Des changements de comportement alimentaires

Les changements de comportements alimentaires des français pendant le confinement ont joué un rôle déterminant dans les perturbations affectant les systèmes alimentaires. Plusieurs tendances se dégagent, conduisant dans le même temps à des répercussions en amont des systèmes alimentaires aux niveaux de la production, de la transformation et de la distribution. Ces tendances concernent aussi bien le choix des produits alimentaires, les modalités de préparation des repas ou encore les conditions d'approvisionnement.

Pendant la crise sanitaire, les consommateurs français ont changé leurs habitudes alimentaires, privilégiant les produits secs qui se conservent, les denrées stockables, les produits emballés et les produits surgelés. Des baisses de la demande significatives sont ainsi survenues pour des produits frais comme les fromages sous labels et signes officiels de la qualité et de l'origine, les produits de la pêche ou les boissons festives comme la bière. C'est aussi le cas par exemple des produits saisonniers comme l'agneau qui est un produit surtout consommé pendant la période de Pâques mais dont la demande et par conséquent le prix, ont beaucoup baissé. Cela a été un choc économique pour les éleveurs qui n'ont pas réussi à vendre la totalité de leurs bêtes. Cette situation est la conséquence du changement d'habitudes alimentaires des français mais aussi de la fermeture des restaurants, de la baisse des exportations et de l'annulation des réunions traditionnelles d'amis et de familles pour les fêtes de Pâques ou la fin du Ramadan. A l'inverse, des produits de grande consommation comme la farine, les pâtes, les œufs ont été fortement plébiscités comme en témoignent les pénuries qui ont touché régulièrement les rayons des grandes et moyennes surfaces (GMS) pendant le confinement (RMT Alimentation Locale, 2020). Les produits biologiques semblent aussi avoir conquis de nouveaux consommateurs puisque selon l'enquête de l'Agence Bio, publié le 9 juin 2020, près de 7 Français sur 10 ont acheté des produits biologiques pendant le confinement et 8 % sont de nouveaux acheteurs. Ainsi, alors qu'un certain nombre de produits alimentaires ont vu leur demande diminuer,

d'autres ont été extrêmement demandés. Les chocs survenant au niveau de la production sont donc aussi la conséquence de chocs au niveau de la demande et en particulier du changement d'habitudes alimentaires des consommateurs.

Une autre tendance marquante apparue pendant le confinement est l'augmentation de la transformation domestique des produits alimentaires. Les français ont en effet consacré davantage de temps à la préparation et à la transformation de repas à domicile. Cela les a ainsi conduits à acheter des produits alimentaires de base, comme la farine et les œufs, pour cuisiner par exemple des pâtisseries. « Faire son pain » aura en particulier constitué un fait social qui n'a cessé de se renforcer durant le confinement, avec pour conséquence une pénurie relative de farine dans les rayons des commerces alimentaires (RMT Alimentation Locale, 2020). Ces observations proviennent notamment des travaux de l'enquête *Manger au temps du coronavirus* réalisée par les membres du RMT Alimentation Locale. Leurs travaux ont également révélé la tendance à l'autoproduction qui s'est affirmée tout au long de l'enquête. De nombreux français ont en effet consacré du temps au jardinage et à la culture de fruits et légumes dans leurs jardins ou sur leurs balcons.

La crise sanitaire a ainsi conduit un certain nombre de français à prendre de bonnes résolutions sur leurs comportements alimentaires et notamment sur l'équilibre de leur alimentation, les impacts environnementaux et le temps consacré aux repas. Selon une enquête réalisée par Darwin Nutrition pour l'IFOP du 24 au 27 avril 2020 auprès d'un échantillon de 3045 personnes, sur les changements de comportements alimentaires depuis le 17 mars, 42 % des sondés déclarent consacrer plus de temps à la préparation des repas, 35 % accordent plus d'importance au caractère local de leurs produits ou encore 29% font davantage d'aliments « faits-maison » depuis le confinement.

Concernant l'approvisionnement en denrées alimentaires, plusieurs cas de figures sont apparus pendant la période de confinement. D'un côté des consommateurs ont cherché à limiter leurs déplacements en faisant leurs courses en une seule fois, privilégiant ainsi les supermarchés, et d'un autre côté des consommateurs se sont limités à leur quartier, mobilisant les réseaux de vente à domicile et les achats groupés entre voisins, décrit Yuna Chiffolleau, chercheuse à l'INRAE à un journaliste sur Arte (Arte, 2020). Beaucoup de français ont également modifié leurs habitudes en termes d'approvisionnements afin de s'orienter davantage vers les circuits courts et de proximité. Portées par des agriculteurs, des citoyens, ou des acteurs publics (collectivités territoriales, chambres d'agriculture), de nombreuses initiatives ont vu le jour à cette occasion pour réorganiser les réseaux de distribution et mettre en relation les producteurs et les consommateurs.

Pour mieux comprendre cet enthousiasme pour les circuits courts et de proximité pendant le confinement, la Ruche qui dit Oui ! a mené une enquête auprès de ses nouveaux membres, recueillant ainsi 6000 réponses. Les résultats publiés en avril révèlent que ces nouveaux clients sont d'abord motivés par le soutien aux producteurs locaux à 57,5 % ainsi que par la volonté de consommer des produits plus sains pendant le confinement, à 38,3 %. La chercheuse Yuna Chiffolleau observe également que les consommateurs qui se tournent vers les circuits courts sont motivée par la sécurité de savoir d'où viennent leurs aliments, sont sensibilisés au fait de bien manger, et sont soucieux d'avoir une diète équilibrée en période de confinement (Arte, 2020). Par ailleurs, selon un sondage de l'IFOP datant de mai 2020, consommer des produits locaux n'a jamais été aussi important que pendant la crise sanitaire : 35 % des sondés déclarent accorder plus d'importance au caractère local

de leurs aliments depuis le 17 mars. Selon l'enquête *Manger au temps du coronavirus*, l'intérêt pour le local ne concerne pas seulement les consommateurs de bio ou les consommateurs déjà engagés pour une alimentation locale. A Grenoble, les enquêtes menées par la Métropole auprès de commerçants ont permis de mettre en évidence une forte demande en direction des produits locaux dans tous les canaux de distribution : « C'est aussi pourquoi, cette période de crise a pu également apparaître comme une opportunité pour accélérer certains changements de comportement alimentaire et développer le « manger local de qualité ». », a précisé un agent de la collectivité pour l'étude du RMT Alimentation Locale.

Cet engouement pour les circuits courts et de proximité au cours d'une période marquée par des restrictions de déplacements et des mesures sanitaires de distanciation sociale s'est accompagné d'un développement conséquent des systèmes de commandes en ligne. Les systèmes de drive, déjà en plein essor dans les filières longues, « se sont popularisés et entendus aux systèmes alimentaires locaux » comme l'expliquait la chercheuse de l'INRAE Catherine Darrot lors d'un webinaire en juillet (Resovilles, 2020). Cet exemple illustre les capacités d'adaptation des acteurs des filières courtes pour répondre à une demande croissante et leur permettre de rebondir après la fermeture de débouchés habituels pour proposer leurs produits tout en respectant les mesures sanitaires. Pendant la crise, les circuits courts et de proximité ont en effet permis d'assurer une certaine résilience alimentaire : à la fois confronté à la désorganisation de leurs débouchés et fortement plébiscités par les consommateurs, ils ont su s'adapter afin de répondre à cette situation inédite. Les systèmes alimentaires locaux ont permis aux producteurs d'écouler leur production et aux consommateurs de s'approvisionner, ce qui a garanti une certaine sécurité alimentaire. La Fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB) déclarait dans un communiqué du 24 avril 2020 « Ce sera sûrement la plus grande leçon de cette crise, les territoires qui ont les circuits de proximité les plus développés sont aussi les plus autonomes et agiles pour assurer la sécurité alimentaire de leur population. ».

La question de la pérennité dans le temps des tendances apparues pendant le confinement demeure cruciale. On ne sait pas encore si ces changements de comportements alimentaires et ces volontés de s'alimenter de façon plus locale et durable qui ont émergé du confinement vont perdurer. Néanmoins, selon Catherine Darrot « On a toutes les raisons de penser que oui. Les liens entre producteurs et consommateurs dans les territoires se renforcent et laissera sans doute des traces. ». Selon des experts de l'alimentation locale, l'espoir réside dans la fidélisation des consommateurs qui ont découvert l'achat des produits locaux à travers les circuits courts pendant cette période de confinement. Une partie des consommateurs devrait s'intéresser davantage à la proximité entre lieu de production et de consommation et ainsi contribuer de manière active à la reterritorialisation de l'alimentation (RMT Alimentation Locale, 2020).

Les changements de comportements alimentaires des français ont reconfiguré les systèmes alimentaires et développé, dans certains cas, une offre alimentaire locale et en circuits courts et de proximité. Les évolutions au niveau de la demande ont eu des répercussions à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement. Tout en mettant en lumière les fragilités des systèmes alimentaires, la crise a aussi révélé les capacités d'adaptation des producteurs et commerçants pour adapter leur offre. A l'échelle locale, certains territoires et certaines filières ont démontré leurs capacités de résilience face à un choc comme l'épidémie de Covid-19. Comme nous le verrons plus en détail dans le chapitre 2, la crise a donné une leçon majeure aux systèmes alimentaires ; la reterritorialisation de

l'alimentation s'est révélée être un outil pour assurer la sécurité alimentaire. Néanmoins, malgré un approvisionnement alimentaire assuré dans les territoires, de fortes inégalités sont apparues pour l'accès à l'alimentation, engendrant des risques de précarité alimentaire en France et dans le monde.

1.2.2 Des enjeux d'accessibilité à l'alimentation

Pour reprendre le constat de la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, la désorganisation des marchés agricoles et alimentaires s'est traduite par des difficultés économiques pour les filières mais également par de nombreuses personnes en situation de précarité alimentaire. La crise sanitaire a avant tout perturbé l'accès à l'alimentation du fait des défaillances logistiques, du ralentissement des échanges commerciaux et des usines agroalimentaires mais surtout du fait de la perte de pouvoir d'achat des ménages. Les organisations internationales comme la FAO mettent en garde contre l'émergence d'une crise alimentaire due à la crise sanitaire. Nous allons le voir, l'enjeu principal est celui de l'accessibilité à tous à une alimentation.

Au niveau mondial, la crise du coronavirus a bouleversé les chaînes d'approvisionnement et ainsi l'accès à la nourriture. Le Programme alimentaire mondial (PAM) de l'ONU alertait dans son rapport du 21 avril 2020 que le nombre de personnes souffrant de la faim pourrait doubler d'ici la fin de 2020 si aucune mesure n'est prise rapidement pour lutter contre la pandémie. La crise de la Covid-19 pourrait ainsi compromettre la vie et les moyens de subsistance de 130 millions de personnes supplémentaires (PAM, 2020). Selon Arif Husain, économiste en chef du PAM, « ces nouvelles projections montrent l'ampleur de la catastrophe à laquelle nous sommes confrontés. ». En effet, la crise perturbe les échanges commerciaux or certaines régions vulnérables dépendent entièrement des importations pour l'alimentation de leur population et dans le même temps, leurs revenus baissent du fait du confinement. Comme l'explique Arif Husain, « les gens perdent leurs moyens de subsistance et leurs revenus et, dans le même temps, les chaînes d'approvisionnement sont perturbées : Ce double effet risque alors d'accroître à la fois l'ampleur et la gravité de la faim dans le monde. ». Ainsi, on observait dès le début du mois de mai « l'ombre de la faim » planer en Inde (Le Monde, 2020), en Thaïlande (Libération, 2020) mais aussi au Zimbabwe (Aljazeera, 2020) suite notamment à la perte de revenus de catégories de populations par exemple dépendantes du tourisme et suite aux perturbations des chaînes d'approvisionnement dans des pays où la sécurité alimentaire était déjà fragile. Les rapports de la FAO soulignent que la crise alimentaire ne sera pas liée à une hausse des prix alimentaires mais à un manque de revenus empêchant une partie de la population d'avoir accès à une alimentation satisfaisante.

Le monde du travail est en effet profondément touché par la pandémie mondiale qui s'est accompagnée d'une récession économique. « Outre la menace que cela représente pour la santé publique, les bouleversements économiques et sociaux menacent les moyens de subsistance et le bien-être à long terme de millions d'individus. », indique l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Selon les estimations du cabinet d'étude MacKinsey, la pandémie « pourrait presque doubler le taux de chômage européen dans les prochains mois. » (Ouest-France, 2020). Par ailleurs, la perte de revenus limite l'argent envoyé par les expatriés dans leurs pays d'origine. Un rapport de la Banque mondiale publié le 22 avril 2020 estime que ces envois de fond des migrants devraient chuter de 20 % en 2020. Il s'agirait du plus brusque déclin de l'histoire récente et cette aggravation des difficultés

économiques des immigrés fragilise d'une part leur situation dans leur pays d'accueil et d'autre part la situation de leurs proches dans leur pays d'origine, ce qui va probablement se traduire par des problèmes d'accès à l'alimentation.

Dans son rapport sur la récession économique mondiale, la FAO prévoit que si la récession mondiale provoquée par l'épidémie de Covid-19 est comprise entre 2 % et 10% de réduction du taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) dans tous les pays pour l'année 2020, alors l'augmentation du nombre de personnes sous-alimentés serait de 14,4 à 80,3 millions principalement dans les pays importateurs nets de produits alimentaires dont les revenus sont faibles. La menace est donc véritablement que s'accroissent les inégalités et la paupérisation de populations déjà fragilisées ce qui causerait des conséquences préoccupantes sur le long terme pour l'accès à l'alimentation (Oxfam France, 2020).

La précarité alimentaire a aussi progressé en France pendant l'épidémie au printemps 2020. La fermeture de la restauration collective, la baisse des revenus et la disparition du travail informel a augmenté la part de l'alimentation dans le budget des ménages les plus vulnérables, ce qui a engendré une hausse de la précarité alimentaire à l'échelle nationale (Faraldo, 2020). L'absence de cantine quasi-gratuite a par exemple fait supporter à de nombreuses familles une charge financière supplémentaire pour faire déjeuner leurs enfants. De plus en plus de personnes sont contraintes de solliciter l'aide alimentaire. En quelques semaines de confinement, l'association des Restos du cœur a multiplié par trois les distributions dans les rues de certaines villes dont Paris (Couvellaire, 2020). La Croix-Rouge française constate par exemple une augmentation de près de 45% des besoins en aide alimentaire d'urgence et plus de 90% de ses structures d'aide alimentaire accueillent de nouveaux publics principalement des chômeurs, travailleurs précaires, retraités et étudiants... A Paris, place de la République, 600 personnes viennent désormais chaque soir chercher un panier-repas, contre 200 en moyenne auparavant, précisait Patrice Blanc en avril, le président de l'association les Restos du Cœur au journal *Le Monde* (Couvellaire, 2020).

A cette hausse de la demande, s'ajoute des difficultés accrues pour la distribution de l'aide alimentaire. En effet, les bénévoles qui assurent l'aide alimentaire sont souvent âgés et donc à risque face à la Covid-19, ce qui a entraîné un manque de bénévoles dans les associations notamment au début du confinement. Néanmoins, ces difficultés ont été progressivement comblées avec l'aide de nouveaux bénévoles, en particulier des étudiants. L'augmentation de la précarité alimentaire due à la crise sanitaire est significative dans certains territoires comme en Seine-Saint Denis où 25 000 foyers sont identifiés comme très précaires et où le préfet craignait qu'éclatent des émeutes de la faim comme l'a révélé le 22 avril 2020 le journal *le Canard Enchaîné* (Poingt, 2020). Selon Nicolas Bricas, agroéconomiste au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), « aujourd'hui, la crainte en France, c'est que des personnes ne puissent pas se nourrir, faute de revenus. » (Lavocat, 2020). En France, il y a près de 5,5 millions de personnes bénéficiant de l'aide alimentaire et 8 millions de personnes sont en situation d'insécurité alimentaire pour raisons financières en France selon les derniers chiffres de la DGCS²³ (Sénat, 2020) ; ces chiffres risquent fortement d'augmenter car de nombreuses personnes subissent des pertes de revenus malgré les mesures prises par le gouvernement. Les prévisions des Banques alimentaires de juillet 2020

²³ Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), chiffres pour l'année 2017.

indiquent que près de 8 millions de personnes pourraient avoir recours à l'aide alimentaire contre 5,5 millions actuellement (Banques alimentaires, 2020).

Cette explosion des demandes adressées à l'aide alimentaire révèle durement l'existence d'une frange significative de la population en difficultés et qui se retrouve précipitée dans une grande précarité économique par la crise (RMT alimentation locale, 2020). Lors d'un séminaire organisé par Resoville le 3 juillet 2020, Dominique Patuere, chercheuse à l'INRAE spécialiste de la question de l'accès à l'alimentation durable disait que pour la première fois, elle avait entendu des gens lui expliquer qu'ils avaient faim, c'est-à-dire qu'ils n'avaient plus de ressources alimentaires pour manger, ou bien qu'ils craignaient d'avoir faim. L'épidémie de Covid-19 aura ainsi mis un véritable coup de projecteur sur la détresse alimentaire et les fractures sociales pour l'accès à l'alimentation.

Bien que le système alimentaire français se soit montré robuste face au choc de la pandémie, la mise en exergue de ses faiblesses et fragilités ont remis les enjeux de sécurité alimentaire et de résilience alimentaire territoriale sur le devant de la scène. L'interdépendance de l'ensemble des maillons des chaînes alimentaires a montré ses limites, faisant ressurgir des menaces de ruptures d'approvisionnements et de précarité alimentaire aux conséquences sociales et économiques dramatiques en France et dans le monde.

La crise a eu des effets au niveau de la production, de la transformation, de la distribution et de la logistique avec notamment des perturbations de main d'œuvre (fruits et légumes) et de surproduction (lait, pomme de terre...) qui sont liés principalement à des chocs de la demande (fermeture des débouchés et modification des habitudes alimentaires). Plus qu'un problème d'offre, c'est un choc de la demande qu'a provoqué l'épidémie de Covid-19 et surtout un problème d'accessibilité à tous à une alimentation suffisante et satisfaisante.

La crise sanitaire a menacé le fonctionnement de l'ensemble du système alimentaire et provoqué des risques d'insécurité alimentaire. Face à cette situation, les collectivités territoriales, notamment les communes et les intercommunalités ont endossé un rôle de première importance ; à la fois garantes de la gestion immédiate de la crise et à la fois acteurs publics décisifs pour renforcer la résilience alimentaire dans les territoires.

Chapitre 2 : L'épidémie de Covid-19 : catalyseur de transitions pour les systèmes alimentaires à l'échelle des territoires

Si la crise sanitaire du Covid-19 a mis en péril le fonctionnement de l'ensemble du système alimentaire et provoqué des risques d'insécurité alimentaire, elle a également ouvert la voie à de nouveaux modèles alimentaires. Tout en mettant en exergue les faiblesses et fragilités du système alimentaire global, la pandémie de coronavirus a aussi mis en évidence les capacités de résilience alimentaire au sein des territoires. Les collectivités territoriales, en particulier les communes et intercommunalités, se sont illustrées comme des acteurs clefs pour la gestion des systèmes alimentaires en temps de crise.

Dans cette partie, il conviendra de s'intéresser principalement aux collectivités territoriales à travers le rôle qu'elles ont joué pendant la crise (2.1) et à travers leur potentiel d'action pour la reterritorialisation de l'alimentation (2.2). Nous verrons en quoi, malgré les perturbations agricoles et alimentaires provoquées par l'épidémie, celle-ci catalyse des opportunités d'actions pour engager des transitions au sein des systèmes alimentaires dans les territoires. En s'appuyant sur des retours d'expériences de collectivités territoriales, nous expliquerons en quoi on peut envisager que l'épidémie de Covid-19 s'illustre comme une période décisive pour le devenir des systèmes alimentaires et pour le rôle des collectivités territoriales à l'échelle locale.

2.1 Les collectivités territoriales en première ligne pour assurer la résilience alimentaire en période de crise sanitaire

Les communes et intercommunalités se sont retrouvées au cœur de l'action pour le maintien du fonctionnement des systèmes agricoles et alimentaires de leur territoire. Elles ont eu à gérer, entre autres, le défi de la logistique et de l'approvisionnement alimentaire mais aussi celui de la précarité alimentaire et de l'aide aux personnes vulnérables ainsi que celui de l'information aux citoyens. Dans cette partie, il conviendra dans un premier temps de dresser un état des lieux des moyens mobilisés par des collectivités locales pour garantir le fonctionnement des systèmes alimentaires sur leur territoire (2.1.1). Dans un second temps, il s'agira de développer plus précisément les réponses apportées dans les collectivités territoriales pour relever le défi de l'accessibilité à l'alimentation (2.1.2).

Bien que cette étude présente une diversité de moyens et d'actions mis en œuvre par des collectivités territoriales, il convient d'avoir à l'esprit que toutes n'ont pas joué un rôle majeur ni été véritablement moteur ou facilitateur de solutions pour les systèmes alimentaires territoriaux. On observe une grande disparité entre les territoires où les institutions publiques ont parfois joué un rôle déterminant dans la gestion de la crise au niveau des systèmes alimentaires et dans ceux où elles ont eu un rôle limité au regard des initiatives citoyennes (Terralim, 2020). Dans ce travail, nous nous concentrerons sur les actions mises en œuvre par des communes et intercommunalités pour assurer le fonctionnement des systèmes alimentaires à l'épreuve de l'épidémie de Covid-19.

2.1.1 Maintenir le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement alimentaires

Comme cela a été expliqué dans la première partie, le défi majeur en période de confinement est celui de la logistique. Qu'elles reposent sur la proximité ou sur des logiques plus industrielles, les filières alimentaires ont connu des difficultés communes et parfois partagé les mêmes solutions (RMT Alimentation Locale, 2020). Elles ont dû inventer des solutions d'urgence pour réorganiser leur logistique et adapter leurs modes de distribution aux règles sanitaires de prévention contre le virus. Parmi les moyens mis en œuvre pour préserver les systèmes alimentaires en temps de crise sanitaire, un certain nombre ont été appuyés, voir initiés par des collectivités territoriales, que ce soient des régions, départements, intercommunalités ou communes. A travers cet état des lieux des solutions territoriales mises en œuvre pour assurer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement nous soulignerons dans le même temps les capacités de résilience des circuits courts et de proximité révélées par la crise sanitaire.

L'annonce de la fermeture des marchés de plein vent le 23 mars a constitué une préoccupation majeure des acteurs territoriaux du système alimentaire (syndicats agricoles, chambre d'agriculture, AMAP, réseaux de producteurs et de commerçants...) qui se sont par endroits regroupés et organisés pour solliciter la réouverture des marchés (RMT Alimentation Locale, 2020). Cela a projeté les élus communaux en première ligne pour la gestion des marchés et pour effectuer les démarches de réouverture dont ils pouvaient demander l'autorisation au Préfet. La question des marchés est rapidement devenue un sujet important et un terrain de tensions entre des acteurs peu habitués à travailler ensemble (organisations de producteurs, commerçants, collectivité, Etat...). Tandis que dans certains endroits, des communes ont été en mesure de maintenir ouverts leurs marchés dans le respect des règles sanitaires, ce ne fut pas possible partout, ce qui a créé des disparités importantes entre territoires. Néanmoins, même si quelques marchés ont pu continuer à avoir lieu, leur taille réduite et la baisse de leur fréquentation par mesure de distanciation sociale n'a permis qu'à très peu de producteurs et commerçants d'avoir accès à ce débouché. Dans tous les cas, la crise sanitaire, que ce soit par la fermeture des marchés ou la fermeture des restaurations collectives, a désorganisé les débouchés des producteurs et commerçants locaux, et les a mis en difficultés.

L'équipe de chercheurs du RMT Alimentation Locale (2020) a mis en évidence que durant la première quinzaine de confinement « la fermeture des marchés a agi comme catalyseur pour faire éclore de nouveaux projets, adapter des pratiques existantes, nouer de nouvelles relations, qui à terme pourraient renforcer la diversité et l'ancrage de l'alimentation dans les territoires, à travers de nouveaux dispositifs de circuits courts en particulier. » Effectivement, une multitude d'initiatives citoyennes – de producteurs, commerçants, consommateurs – mais aussi d'initiatives publiques ont éclos dans les territoires afin de reconfigurer les systèmes alimentaires. La fermeture des débouchés locaux a conduit des collectivités à rechercher des solutions pour réorganiser la distribution et pour soutenir les producteurs et commerçants de leur territoire.

Suite à la fermeture des marchés, certaines collectivités ont pris des mesures pour garantir l'existence de points de vente et lieux d'approvisionnement pour les productions locales. Des places publiques ont ainsi été ouvertes comme des salles municipales, des écoles, des gares afin de faciliter

les distributions des AMAP ou de certains producteurs proposant un système de commande à leurs clients. Par exemple, un drive fermier a été mis en place sur la grande place des Quinconces à Bordeaux, ou à Bayonne sur le parking de la place des Basques ainsi qu'à Lyon, Metz, Rouen et ailleurs. Selon l'enquête réalisée par France urbaine, RESOLIS et Terres en ville (2020), des communes et intercommunalités ont apporté de l'aide logistique pour les sites de vente déjà existants et les commerces de proximité pour reconfigurer leur modèle de distribution comme cela a été remonté à Brest ou à Nancy. Afin de palier à la fermeture des marchés de plein air, l'opération « Adopte un maraîcher »²⁴, à l'initiative de la ville d'Angers et reprise dans plusieurs villes a permis de créer de nouveaux points de vente grâce à la mise à disposition des commerces fermés pour les producteurs des secteurs agricoles et alimentaires privés de marché. Enfin, dans certaines collectivités les marchés d'intérêts nationaux (MIN) - des services publics de gestion de marché de gros qui alimentent les villes en produits alimentaires - ont été réemployés pour les producteurs locaux. Leurs moyens logistiques ont pu être mis à disposition des commerçants comme lieu de stockage ou comme lieu de préparation de paniers et comme service de livraison tel qu'à Toulouse mais aussi dans d'autres villes dont Montpellier, Strasbourg, Grenoble ou Lille (France urbaine et al., 2020).

Des collectivités territoriales ont aussi répondu à l'urgence en mettant en place des dispositifs numériques de mise en relation de l'offre et de la demande alimentaire. Les plates-formes numériques et les cartes interactives développées par les collectivités territoriales se sont multipliées sur la quasi-totalité du territoire français (France urbaine et al., 2020). Elles témoignent d'un recours conséquent aux outils numériques pendant cette période de distanciation sociale. Elles permettent de mettre en relation les producteurs et commerçants avec les consommateurs en donnant par exemple des informations sur les points de vente ouverts, sur les producteurs locaux et leurs produits, les drives, les possibilités de livraison à domicile etc. Ces dernières nécessitant des moyens importants ont surtout été mises en place dans une logique de gestion de crise par des régions ainsi que des départements. On peut citer à titre d'exemple, la plateforme alimentaire régionale d'Occitanie « Tous Occitariens » ou « la plateforme solidaire des produits locaux de Nouvelle Aquitaine » toutes deux développées par les régions et qui permettent de mettre en contact les consommateurs et vendeurs. A plus petite échelle, les communes et intercommunalités ont privilégiés les cartes interactives comme dans la communauté d'agglomération de Versailles Grand Parc et dans la métropole de Brest, ou des annuaires de commerçants comme à dans la communauté urbaine du Grand Poitiers mais aussi à Bordeaux, Marseille, Grenoble, Saint-Etienne, Besançon, Paris où parfois des outils de ce type préexistaient (France urbaine et al., 2020). Certaines collectivités territoriales, de taille plus ou moins importante, disposaient déjà de cartes interactives qu'elles ont actualisé pendant la crise comme dans la communauté d'agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse.

Face à l'engouement des collectivités territoriales à tous les niveaux – régional, départemental, intercommunal et communal – certains territoires ont été submergés par la quantité de plateformes alimentaires, qu'elles soient d'initiatives publiques ou privées. Effectivement, la réussite de ces outils auprès des producteurs et consommateurs s'est également produit dans le secteur privé où de nombreuses plateformes et places de marché existaient déjà. Afin d'illustrer ces propos, on peut citer les drives fermiers « Bienvenue à la Ferme » ou « Lekukoa », les lieux « La Ruche qui dit Oui ! », la plateforme « cagette.net » ou encore celle d'Open food network et bien d'autres qui ont connu une

²⁴Pour plus d'informations sur l'initiative : <http://www.angers.adoptetonmaraicher.fr/l-initiative/>

forte augmentation de leur activité pendant le confinement. Selon les données de La Ruche qui dit Oui !, depuis le début du confinement, ce sont près de 40 000 nouveaux clients qui se sont inscrits et qui ont conduit à une augmentation importante des commandes (La Ruche qui dit Oui !, 2020). L'accumulation de plateformes d'approvisionnement et la multiplication des sources d'informations a conduit à un risque de manque de lisibilité et à un risque que les consommateurs et producteurs s'y perdent. C'est pourquoi, face à cet empilement des plateformes, et parfois par manque de moyens, des communes et intercommunalités ont privilégié d'autres formes de communication. Beaucoup ont ainsi préféré communiquer sur les cartes interactives de mise en relation des producteurs et consommateurs existantes. Ce fut par exemple la décision prise par la communauté d'agglomération de Saint-Lô en Normandie.

La mise à disposition d'informations reste l'action la plus mise en œuvre par les collectivités locales pendant la crise sanitaire. De nombreuses collectivités ont relayés sur leur site internet et/ou sur les réseaux sociaux les informations concernant les réseaux de producteurs, les initiatives locales, les dispositifs d'aide alimentaire, les outils numériques etc. Des collectivités territoriales comme la région Auvergne Rhône Alpes²⁵ ou le département des Pyrénées Atlantiques²⁶ ont par exemple lancé des campagnes sur les réseaux sociaux et leur site internet pour sensibiliser les citoyens à consommer local afin de soutenir les producteurs en partageant les initiatives sur leur site internet et les réseaux sociaux.

On remarque néanmoins que beaucoup de collectivités territoriales ont privilégié les réponses digitales et réactives pour faire face à la distanciation sociale pendant la crise de la Covid-19. Selon Jean-Michel Sorba, chercheur à l'INRAE, ces solutions numériques telles que les cartes interactives, les places de marché et la communication via les réseaux sociaux relèvent d'un comportement quelques peu mimétique des collectivités et peuvent parfois, étant donné la situation d'urgence dans laquelle elles ont été mises en œuvre, omettre l'existant ou se superposer à d'autres outils. Le risque est donc de perdre de vue ce qui existe déjà tel que les marchés de plein vent et d'en attendre trop des solutions digitales qui ne sont pas forcément la panacée. D'autant plus que le développement du commerce alimentaire en ligne, bien qu'il démocratise l'accès à des produits locaux, comporte un certain nombre de limites dont l'accentuation de la fracture numérique (selon l'INSEE, 17% de la population française n'a pas accès et/ou ne sait pas utiliser les outils numériques) ou encore l'impact environnemental causé par la multiplication des services de livraison (Let's Food, 2020). Il convient ainsi d'être prudents concernant ces nouvelles solutions.

Cet exposé des actions opérées par des collectivités territoriales à l'échelle locale pour garantir le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement alimentaires rend compte de la panoplie d'outils et de moyens qu'elles ont à leur disposition. On comprend également mieux les raisons qui ont conduit les communes et intercommunalités à être projetées au cœur de l'action pour gérer les perturbations dans les systèmes alimentaires territoriaux.

²⁵Pour aller plus loin : <https://www.auvergnerhonealpes.fr/actualite/836/24-j-achete-local-la-region-en-campagne-pour-soutenir-ses-producteurs.htm>

²⁶ Pour aller plus loin : <http://www.le64.fr/actualites/etre-solidaire-cest-aussi-consommer-local.html>

2.1.2 *Garantir l'accès à l'alimentation*

Alors que les systèmes alimentaires étaient en proie à des reconfigurations au niveau des chaînes d'approvisionnement, les communes et intercommunalités ont dû renforcer leurs actions de solidarités envers les publics les plus fragiles. Comme on l'a vu dans la première partie de ce travail, la crise sanitaire et les mesures de confinement ont fragilisé des populations déjà vulnérables faisant augmenter les besoins d'aide alimentaire. Les acteurs de l'aide alimentaire témoignent que la situation de confinement a conduit à une augmentation de 30 à 50 % de bénéficiaires supplémentaires. Cela contribuerait à faire gonfler le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire de 5,5 millions avant le confinement à 7,1 voir 8,2 millions selon Dominique Paturel, chercheuse à l'INRAE.

A première vue, la précarisation alimentaire se manifeste par l'augmentation du nombre de personnes qui ont recours à l'aide alimentaire mais cela n'est que la « partie émergée d'un iceberg », pour reprendre l'expression de Nicolas Bricas et al., auteurs d'une enquête réalisée pendant l'épidémie de Covid-19 sur la précarité alimentaire en France. Les auteurs révèlent en effet qu'une « partie de la population qui bouclait ses fins de mois difficilement mais ne bénéficiait pas d'aide spécifique ou d'une aide discrète (ex. tarif réduit à la cantine) se retrouve en plus grande difficulté. Mais elle n'a pas l'habitude ou ne veut pas recourir à des aides par honte ou car elle s'estime moins dans le besoin que d'autres. Une partie des personnes en précarité alimentaire sont donc hors des radars sociaux. ». La Covid-19 confronte donc un nombre très important de français à la précarité alimentaire ; ce qui constitue un enjeu majeur pour les municipalités.

Dans un premier temps, les collectivités locales et acteurs de l'aide alimentaire ont dû faire face à la réorganisation contrainte du fonctionnement habituel de l'aide alimentaire. En effet, comme cela a déjà été évoqué plus tôt, au début du confinement, les associations spécialisées ont été confrontées à un renouvellement des bénévoles (baisse de la disponibilité des personnes plus âgées mais augmentation de la disponibilité de personnes plus jeunes, habituellement au travail), à la fermeture de lieux de distribution traditionnels et à un réagencement des locaux dans le respect des règles sanitaires ainsi qu'à la diminution des dons des GMS ou à la raréfaction des produits frais (fruits et légumes, produits laitiers) à faible prix²⁷, etc. Mais progressivement, les associations se sont adaptées et les institutions publiques se sont réorganisées pour venir en aide aux populations vulnérables.

Des collectivités territoriales ont mis en œuvre des actions afin d'affecter les stocks des restaurations collectives fermées vers des associations caritatives ou des hôpitaux. Un certain nombre de communes a aussi décidé la réouverture de cuisines centrales pendant le confinement pour la confection et la distribution de repas aux plus démunis comme au Havre où la cuisine centrale d'Octeville a été mise en relation avec la Croix Rouge ou encore à Toulouse où des repas ont été préparés à la cuisine centrale pour les enfants des soignants et personnels indispensables accueillis dans les écoles. Des dispositifs d'aide ont aussi été mis en place pour les enfants qui bénéficiaient

²⁷ L'approvisionnement en produits frais pour l'aide alimentaire s'effectue habituellement via les filières longues où les prix sont peu élevés. Cependant, avec la baisse des disponibilités de ces produits en période de confinement, il ne restait que les productions plus locales ou de qualité dont le prix est plus élevé ce qui a compliqué la tâche des acteurs de l'aide alimentaire. Le contenu de l'aide alimentaire distribuée s'est ainsi restreint aux produits secs. (Paturel, 2020)

habituellement de la gratuité ou de tarifs réduits à la cantine. La métropole de Brest a par exemple distribué des chèques directement dans les boîtes aux lettres des ménages dont les enfants étaient concernés par ces tarifs (soit près 2.200 enfants pour un budget total de 300.000 euros pendant la période de confinement). Certaines collectivités comme la ville de Poitiers ou la métropole de Marseille ont financé et organisé avec les acteurs de l'aide alimentaire du territoire, la distribution de paniers solidaires pour les personnes les plus démunies. La ville de Poitiers a ainsi acheté 20 000 euros de produits invendus aux producteurs locaux pour les épiceries solidaires et pour la cuisine centrale qui fournit les EPHAD et écoles. Cette action a mobilisé l'ensemble des acteurs de l'aide alimentaire du territoire (association Capée, Restau du Cœur, Secours populaire, Banque alimentaire, épiceries sociales et solidaires...) ainsi que la chambre d'agriculture. Dans certains territoires, les élus et agents des collectivités ont procédé au recensement des populations en difficultés afin de mieux leur venir en aide. Par exemple, dans une commune en Bretagne, ils ont « mis les gens isolés en lien avec la supérette qui pouvait assurer la livraison de courses » et ont procédé à des appels aux personnes isolées » (RMT Alimentation Locale, 2020).

Les communes et intercommunalités ont joué un rôle majeur dans la gestion de l'aide alimentaire en temps de crise au travers des centres communaux d'action sociale et les centres intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS)²⁸. Un CCAS est un établissement public administré par un conseil d'administration dans lequel préside le maire de la commune et où siègent paritairement des élus locaux désignés par le conseil municipal et des personnes qualifiées dans le secteur de l'action sociale nommées par le maire. La commune exerce ses compétences en matière d'aide sociale facultatives grâce au CCAS et selon l'Union des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), près de 4 communes sur 10 confient toute leur politique sociale facultative au CCAS. Il s'agit en effet de l'outil principal des collectivités pour mettre en œuvre les solidarités et organiser l'aide sociale au profit des habitants de la commune. Il intervient en particulier pour l'aide alimentaire, le secours d'urgence, les prêts sans intérêts, les chèques d'accompagnement personnalisés qui constituent les principaux domaines de l'aide sociale facultative qui incombe à la commune. Pendant le confinement « les CCAS ont été des acteurs essentiels dans l'accueil de la demande d'urgence » explique Dominique Paturel (2020) car ils ont, par exemple, permis d'assurer la livraison de repas à domicile, la distribution de paniers de première nécessité, la distribution de chèques alimentaires etc.

Afin d'assurer l'approvisionnement alimentaire des populations de leur territoire en temps de crise, des collectivités se sont aussi rapprochées des acteurs de l'aide alimentaire de leur territoire. Ces dynamiques partenariales entre les centres communaux d'action sociale (CCAS), les banques alimentaires et les associations d'aide alimentaire permettent de créer un cadre de coopération propice pour la mise en œuvre ou l'élaboration d'un PAT (France urbaine et al., 2020). L'émergence de nouvelles solidarités entre les différents acteurs territoriaux que ce soit pour le maintien des débouchés aux producteurs, la création de voies d'approvisionnement alternatives ou l'aide alimentaire aura constitué un fait marquant de l'épidémie de Covid-19, qui, s'il se perpétue dans le temps, facilitera la coopération pour renforcer la résilience alimentaire. Des solidarités ont ainsi par exemple émergé pour financer des paniers alimentaires solidaires distribués aux personnes dans le

²⁸ Les CIAS, c'est-à-dire les centres intercommunaux d'action sociale sont exactement comme les CCAS mais à l'échelle d'EPCI à fiscalité propre (métropole, communauté d'agglomération, communauté urbaine, communauté de communes). On englobera les CIAS dans le terme CCAS par soucis de lisibilité.

besoin et achetés par des consommateurs via les AMAP ou encore via l'initiative des paniers suspendus mis en place par le Département de la Gironde qui permet aux consommateurs d'acheter sur la plateforme « Nos producteurs chez vous » des produits locaux qui seront distribués aux personnes en difficultés.

Malgré toutes ces actions et initiatives locales, on remarque que l'aide alimentaire est peu mise en relation avec les actions au niveau des systèmes alimentaires. Dans beaucoup de territoires, les dimensions sociales de l'accès à l'alimentation relèvent des compétences des communes et sont gérées par les CCAS, alors que les dimensions agricoles et alimentaires sont davantage mises en commun dans le cadre d'intercommunalités ou bien relèvent d'autres services communaux. Pourtant, il semblerait que ces deux volets d'intervention permettraient de créer des complémentarités s'ils étaient intégrés dans des politiques publiques transversales. Les enjeux d'accès à l'alimentation ont été particulièrement prégnants pendant l'épidémie de Covid-19 et mériteraient d'être davantage pris en compte dans les projets alimentaires territoriaux.

Au sein des territoires, la mobilisation des collectivités territoriales a permis de maintenir le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement alimentaires, de soutenir les producteurs et commerçants locaux mais surtout de venir en aide aux personnes vulnérables face à la précarité alimentaire. Le contexte de fermeture des marchés de plein vent locaux et l'explosion des ménages en difficulté d'accès à l'alimentation a plongé les communes et intercommunalités au cœur de la gestion de crise et au cœur des enjeux de résilience alimentaire. En se positionnant sur ces thématiques, les communes et intercommunalités, ont montré pouvoir agir à une échelle pertinente pour aborder la question de la résilience alimentaire.

2.2 Vers une accélération de la tendance pour la reterritorialisation de l'alimentation

La crise sanitaire a permis de faire émerger une prise de conscience de la vulnérabilité de certaines filières agricoles et alimentaires, dont celles approvisionnant directement les français. Elle a dans le même temps révélé la résilience de certaines filières, la solidarité entre producteurs et consommateurs et les atouts des systèmes alimentaires territorialisés. Au-delà de la crise sanitaire, de nouvelles préoccupations pour l'avenir ont émergé, induisant la recherche de solutions pour assurer la résilience alimentaire, telle que la reterritorialisation (2.2.1). Il s'agira de voir si la crise sanitaire, mettant sur le devant de la scène les enjeux d'accessibilité à l'alimentation et de sécurité alimentaire, ne pourrait pas finalement consister en une opportunité pour mettre en œuvre des systèmes alimentaires territoriaux plus durables et résilients. Les collectivités territoriales, en particulier les intercommunalités, semblent justement être des acteurs indissociables de la résilience alimentaire dans les territoires. Nous verrons en quoi elles sont au cœur de cette reterritorialisation de l'alimentation et en quoi le contexte actuel pourrait être une opportunité pour leur permettre d'asseoir cette position en engageant des projets de territoires pour renforcer la résilience alimentaire (2.2.2).

2.2.1 De nouvelles attentes sociétales favorisant la transition vers des systèmes alimentaires territoriaux

La question alimentaire a pris avec la crise sanitaire une acuité nouvelle. De nouvelles préoccupations sont apparues et des risques dont de nombreux français n'avaient pas conscience sont survenus. De nouvelles attentes émergent pour une agriculture et une alimentation plus durable et locale ainsi que pour un changement de société global. Cela laisse présager une montée en puissance de la tendance à la reterritorialisation de l'alimentation.

La crise de la Covid-19, en provoquant à l'échelle mondiale des menaces de pénuries alimentaires, des risques de famines et des difficultés d'accès à l'alimentation, a fait émerger de nombreux questionnements au niveau politique sur la sécurité alimentaire et l'accessibilité à l'alimentation. La FAO déclarait au printemps que « la crise a souligné les zones d'inégalité du système alimentaire et le *business as usual* ne peut pas continuer comme cela »²⁹. L'organisation travaille actuellement sur les possibilités de réorientation et de transformation du système alimentaire pour qu'il soit plus résilient et durable. L'IPBES Food³⁰ a également appelé dans un communiqué en avril 2020 à une « une transformation des systèmes alimentaires porteuse de résilience à tous les niveaux » en précisant « qu'un changement de paradigme pour passer de l'agriculture industrielle à des systèmes agroécologiques diversifiés est plus urgent que jamais. ».

En France, la pandémie a aussi mis en lumière la question de la sécurité alimentaire. Elle a conduit les pouvoirs publics à s'interroger sur l'autonomie alimentaire de la France et sur la résilience des systèmes alimentaires. Lors de son discours du 12 mars 2020, le président Emmanuel Macron déclarait : « Ce que révèle cette pandémie, c'est qu'il est des biens et des services qui doivent être placés en dehors des lois du marché. Déléguer notre alimentation, notre protection, notre capacité à soigner notre cadre de vie au fond à d'autres est une folie. »³¹. Dans le même temps, selon un sondage Odoxa pour Les Echos, 93 % de français interrogés se sont prononcés en faveur d'une autonomie alimentaire de leur pays garantie par le pouvoir exécutif³².

La crise sanitaire semble avoir amené de nombreux français à prendre conscience des problématiques alimentaires et écologiques et à améliorer leurs modes de vie pour construire un « monde d'après » plus résilient. Une multitude d'enquêtes ont mis en avant la volonté des consommateurs français d'adopter des comportements alimentaires plus durables et de favoriser les produits locaux, écologiques et faits-maison même après la crise. Une enquête réalisée par l'ONG Greenpeace en juin 2020 révèle que 91% des français interrogés sont favorables aux mesures permettant de « développer rapidement une agriculture locale et écologique » et de « rendre l'alimentation bio accessible pour tous en matière de prix ». Les français seraient donc enclins à faire

²⁹ FAO (2020). Q & R : Les effets de la pandémie du COVID-19 sur l'alimentation et l'agriculture. FAO. (en ligne)

³⁰ International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPBES-Food)

³¹ Macron, E. (2020) Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur l'épidémie de COVID-19, à Paris le 12 mars 2020. *Vie publique*. (en ligne)

³² Fay, P. et Chatellier, V. (2020) Coronavirus : de l'insécurité à l'autosuffisance alimentaire. *Podcast Les Echos*, le 12 mai 2020. (en ligne)

évoluer leurs comportements alimentaires ainsi qu'à réclamer des politiques favorisant les systèmes alimentaires locaux et écologiques.

De même, de nombreuses initiatives citoyennes promouvant un « monde d'après » plus local et durable se sont développées pendant le confinement. On peut citer la tribune « Le Temps est venu » de la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme ou bien l'initiative « Inventons le monde d'après ». Cette dernière résulte de la constitution d'un collectif avec le Groupe SOS (auquel appartient Auxilia), la Croix-Rouge française, le WWF France, Make.org, Unis-Cité et le Mouvement UP, qui a lancé une consultation citoyenne pour réfléchir à la question : "Crise Covid-19 : Comment inventer tous ensemble le monde d'après ?". Lancée le 11 avril 2020, cette consultation citoyenne a retenu la participation de plus de 165 000 citoyens et citoyennes qui ont mis en évidence 14 idées prioritaires, dont la première est « favoriser la consommation locale et les circuits de proximité ».

De nombreux médias ont aussi relayé des appels pour une réflexion sur l'après-crise et des articles questionnant le système alimentaire. Le magazine Le 1 Hebdo a publié dans son édition du 18 avril une tribune intitulée « assurer la sécurité alimentaire des populations », cosignée par des experts, des paysans, des militants associatifs, des représentants du monde de la culture, des cuisiniers de renom, qui propose une réorganisation en profondeur du système alimentaire fondée sur la proximité. Début avril, la radio France Inter diffusait une émission sur l'alimentation intitulée « Si on court-circuitait le commerce mondial ? » où les intervenants se demandaient en particulier si dans le monde d'après il faudra relocaliser notre alimentation.

Cette question de la transition du système alimentaire est également une préoccupation importante pour un certain nombre de jeunes. Des étudiants de Sciences Po Paris ont formulé vingt propositions de politiques publiques pour le monde d'après la crise (projet Declic) qu'ils ont détaillé dans un rapport selon cinq thématiques, dont l'agriculture et l'alimentation. On peut également citer l'« Appel commun à la reconstruction », initié par des associations de jeunes engagées sur les terrains écologiques et qui rassemble 75 organisations mobilisées pour interpeller les décideurs publics et les encourager à « construire un avenir désirable ».

Cet intérêt de certains français pour les enjeux alimentaires et agricoles, qui s'est déployé plus largement pendant le confinement, a rejoint les travaux antérieurs de nombreux chercheurs et experts sur la reterritorialisation de l'alimentation. Un certain nombre d'études et de travaux montraient déjà avant la crise l'intérêt voire la nécessité de renforcer la résilience alimentaire et l'ancrage territorial de l'alimentation. La crise sanitaire a en quelque sorte révélé les failles des systèmes alimentaires de façon expérimentale confirmant ainsi des anticipations et projections préexistantes. Par exemple, le 28 novembre 2019, l'INRAE et le RMT Alimentation Locale, ont organisé le colloque « Reterritorialisation de l'alimentation : quelle contribution à la durabilité des systèmes alimentaires ? » dans lequel de nombreux questionnements sur la résilience alimentaire avaient été abordés. Par ailleurs, l'Unité Mixte de Recherche (UMR) Innovation de l'INRAE dans lequel exerce notamment Yuna Chiffolleau, également coordinatrice du RMT Alimentation Locale, avait commencé dès 2017 un travail de recherche sur la résilience du système d'approvisionnement d'une ville. Avec la crise sanitaire de la Covid-19, leurs travaux sur les forces et les faiblesses des circuits longs et courts en temps de crise ont pu être vérifiés par des retours d'expériences pratiques.

Des experts du monde agricole se sont également saisis de la problématique de la reterritorialisation pendant la crise sanitaire. Seize membres de l'Académie d'agriculture, dont Pierre-Benoît Joly, Président du centre de recherche de l'INRAE Occitanie-Toulouse, André Torre, directeur de recherche à l'INRAE, Jean-Louis Rastoin, ingénieur agronome et professeur émérite à Montpellier SupAgro, ont lancé en avril 2020 un appel à reterritorialiser nos systèmes alimentaires. Ils défendent l'idée d'un système alimentaire territorialisé qui « implique des évolutions du comportement des consommateurs (vers une alimentation variée et équilibrée, réduisant l'apport des protéines animales au profit des protéines végétales) et du modèle de production (moins d'intensification, diversification par l'agroécologie, généralisation de l'écoconception aux niveaux industriel et logistique) ». Le scénario qu'ils proposent vise à construire des systèmes alimentaires territorialisés plus résilients aux crises économiques, sociales, sanitaires et environnementales que les « chaînes globales de valeur » agroindustrielles. Dans leur texte, ils précisent que « ce scénario implique des politiques volontaristes considérant l'alimentation comme un « bien commun » devant dès lors être régulé par la puissance publique dans une perspective démocratique », ce qui suppose un développement du rôle des collectivités territoriales au sein des systèmes alimentaires en construction. Par ailleurs, les Chambres d'agriculture ont profité de la sortie de crise pour afficher une nouvelle priorité : rebâtir la souveraineté alimentaire. Dans leur publication « COVID-19 : quelles actions à moyen terme pour le redressement de l'agriculture française ? » elles proposent une série de mesures tirant les enseignements de la crise sanitaire pour assurer la souveraineté alimentaire. Elles invitent d'une certaine manière les collectivités locales à prendre des mesures pour relancer certains débouchés.

Cette perspective visant à renforcer les prérogatives des collectivités locales en matière alimentaire est aussi présente au niveau politique. Les sénateurs Françoise Carton et Jean-Luc Fichet ont présenté le 28 mai un rapport d'information « Vers une alimentation durable : un enjeu sanitaire, social, territorial et environnemental pour la France » où ils proposent de « mettre en œuvre un portage politique plus ambitieux de la transition alimentaire par les pouvoirs publics. Cette transition doit devenir une des priorités stratégiques affichée de l'État pour atteindre ses objectifs de santé publique et d'environnement ». Le Conseil économique social et environnemental travaille également sur un projet d'avis concernant « l'enjeu de la (re)territorialisation de l'alimentation ». Ce projet initié en juin 2020 vise à identifier « quelle peut être l'évolution de notre modèle de production, de transformation, de distribution et de consommation des produits alimentaires » compte tenu des enjeux pluriels affectant l'alimentation.

Finalement, on peut dire que ce nouveau coronavirus a agi comme un « accélérateur de transition phénoménal » pour la reterritorialisation de l'alimentation, pour reprendre les mots de Catherine Darrot, chercheuse à l'INRAE, dans un podcast du CNRS. La transition vers les systèmes alimentaires locaux, processus déjà en cours, a été accélérée davantage par la crise à la fois du fait de la nécessité de gestion locale de la crise pour les systèmes alimentaires locaux et à la fois du fait d'une amplification des prises de consciences chez les politiciens, élus, experts du monde agricole et citoyens. Il devient urgent de réorienter les politiques agricoles pour que « la production d'un territoire donné soit orienté davantage vers la demande de ce territoire » (Darrot, 2020).

2.2.2 Une mise en lumière du rôle des collectivités territoriales pour la résilience alimentaire

Depuis quelques années, on assiste en France à un renouveau de l'intérêt politique pour la question alimentaire. Des projets visant à écologiser et à localiser les pratiques agricoles et alimentaires émergent aux échelles nationale (états généraux de l'alimentation et loi EGalim), territoriale (PAT) et locale (restauration collective, circuits courts). Le contexte de l'épidémie de Covid-19 a amplifié cette montée en puissance de la politisation de la question alimentaire. A titre d'exemple, on peut citer les interpellations d'élus (suggestion de PAT dans des zones où il n'y en avait pas, proposition « Nourrir Lyon autrement »³³), les manifestes (IPES Food, appel d'un groupe de seize membres de l'académie d'agriculture...) ou encore les propositions citoyennes pour une réorganisation en profondeur du système alimentaire fondée sur la proximité (RMT Alimentation Locale, 2020). Dans le même temps, les collectivités locales sont de plus en plus reconnues comme des acteurs majeurs de la reterritorialisation des systèmes alimentaires et de la résilience alimentaire. A l'échelle internationale, la FAO a par exemple identifié les collectivités locales comme des acteurs clefs pour la gestion de la crise au niveau des systèmes alimentaires, comme en témoigne une note de la FAO diffusée le 9 avril 2020 sur le rôle des collectivités locales intitulée « *Urban food systems and COVID-19: The role of cities and local governments in responding to the emergency* »³⁴.

En France, la crise sanitaire aura mis en évidence le rôle majeur des collectivités territoriales pour les systèmes alimentaires. Depuis la révolution industrielle l'approvisionnement en nourriture a progressivement été délégué de manière informelle aux acteurs privés : agriculteurs, coopératives, entreprises de transformation et de distribution... « La sécurité alimentaire de la population française se situe aujourd'hui hors du champ de la responsabilité publique » explique Stéphane Linou dans son ouvrage *Résilience alimentaire et sécurité nationale* publié en 2019 (in Les Greniers d'Abondance, 2020). Pourtant, les communes et intercommunalités, qui sont les niveaux de collectivité territoriales les plus locaux, sont considérées par de nombreux experts comme une bonne échelle pour agir via les politiques publiques sur la sécurité alimentaire dans les territoires. Selon le rapport *Vers la résilience alimentaire* de l'association Les Greniers d'Abondance (2020), les communes et intercommunalités occupent une position privilégiée pour concevoir et fédérer les acteurs locaux autour d'un projet de résilience alimentaire territorial. Elles disposent déjà d'un certain nombre d'outils pour renforcer la résilience alimentaire sur leur territoire en agissant par exemple sur le foncier agricole, la qualité de l'eau ou la restauration collective. Cependant, leurs démarches relèvent beaucoup d'approches sectorielles et se limitent à des outils de gestion de crise, comme on a pu le voir précédemment. Il s'agirait dès lors de leur donner les moyens de mettre en œuvre des projets plus ambitieux, prenant en compte les enjeux alimentaires de façon plus systémique. Dans son ouvrage, Stéphane Linou propose en particulier que la sécurité alimentaire soit désormais une compétence incontournable des communes afin d'anticiper les risques géopolitiques, informatiques et climatiques qui pèsent sur les approvisionnements (Let's Food, 2020).

³³ Collectifs d'acteurs locaux mobilisés afin que soient impulsées des politiques pour nourrir Lyon autrement. Ils proposent notamment l'ouverture d'un Marché d'Intérêt Métropolitain (MIM).

³⁴ Systèmes alimentaires urbains et COVID-19 : Le rôle des villes et des collectivités territoriales pour répondre à l'urgence. (traduction : Adèle Guen)

Pendant l'épidémie de Covid-19, les collectivités locales ont pu mesurer leurs capacités à nourrir leur population en temps de crise. En se montrant indispensables dans la gestion de la crise pour assurer le fonctionnement des systèmes alimentaires locaux certaines communes et intercommunalités ont renforcé leurs prérogatives, ce qui laisse présager qu'elles vont par la suite intégrer davantage l'alimentation dans leurs politiques publiques locales. Elles ont été, comme on l'a vu précédemment, au cœur de l'action afin d'assurer le fonctionnement des chaînes alimentaires et soutenir les acteurs du territoire que ce soient les agriculteurs, les commerçants, les personnes âgées et isolées, et les consommateurs. Bien que toutes les collectivités ne se soient pas mobilisées sur ces thématiques pendant la période de la Covid-19, les retours d'expérience des communes et intercommunalités qui s'y sont intéressées et qui ont pu se mobiliser ont montré l'importance et la pertinence de leurs actions. En fonction de leurs compétences et de leur engagement historique dans le secteur agricole et alimentaire, elles n'ont pas joué le même rôle mais se sont tout de même illustrées comme des acteurs essentiels dans la gestion de la crise.

Le Ministère de l'Agriculture affirme depuis juin sur son site que « sur les territoires où il existe un Projet Alimentaire Territorial (PAT), des mesures ont pu être mises en place rapidement, s'appuyant sur un dispositif déjà existant et la grande réactivité des acteurs locaux ». Chercheur à l'INRAE et membre du RMT Alimentation Locale, Frédéric Wallet dressait également le constat en juin 2020 que les territoires les plus engagés dans des stratégies alimentaires ont mieux résistés à la crise, même si le manque d'études sur un nombre suffisant de territoires ne permettait pas encore de tirer des conclusions générales.

Les entretiens réalisés avec des intercommunalités dans le cadre de ce mémoire de stage révèlent également que les territoires où des actions en faveur des systèmes alimentaires territoriaux préexistaient à la crise, comme des démarches de PAT, ont été en meilleure capacité d'agir et de fait plus résilients pendant l'épidémie de Covid-19. En effet, ils ont pu être plus réactifs et mobiliser les moyens humains qu'ils avaient déjà ainsi que diffuser les informations et mobiliser les acteurs grâce à une dynamique territoriale préexistante et une bonne connaissance des acteurs du territoire. Par exemple, la démarche de PAT a légitimé le rôle que pouvait jouer Toulouse Métropole pour les systèmes alimentaires du territoire. En étant positionnée sur ces enjeux la métropole a plus facilement été identifiée et reconnue comme un acteur-ressource. Ainsi, pendant la crise sanitaire, un certain nombre d'acteurs territoriaux ont pris contact avec la collectivité territoriale qui a ainsi pu les mettre en relation les uns aux autres grâce à sa connaissance du réseau d'acteur local. A Brest métropole, la présence d'instances multi-acteurs et de relations multi-partenariales avec les représentants du monde agricole a grandement facilité la mise en œuvre de solutions de gestion de crise (comme avec le CCAS dans la ville de Brest), or justement, le PAT (qui est en cours d'élaboration) permet de consolider ces relations partenariales. L'engagement des collectivités territoriales sur les problématiques agricoles et alimentaires est gage d'une meilleure réactivité et ainsi d'une meilleure capacité de résilience face à un choc comme le virus du Covid-19.

Il semble ainsi que la crise sanitaire ait renforcé le rôle des collectivités territoriales locales et accru leurs capacités d'actions en faveur de la transition des systèmes alimentaires. Un certain nombre d'acteurs interrogés dans le cadre de ce mémoire de stage ont mis en avant les actions entreprises par des intercommunalités dans des domaines où elles intervenaient habituellement peu ou pas du tout.

Brest métropole, qui manifestait déjà une attention particulière au système alimentaire de son territoire, a été confrontée à de nouvelles préoccupations agricoles et alimentaires pendant la crise. L'épidémie de Covid-19 l'a, par exemple, conduit à intervenir dans des secteurs sur lesquels elle n'avait pas forcément prévu de le faire, comme la logistique pour le travail agricole. En effet, afin de répondre au problème de main d'œuvre des exploitations de son territoire, Brest métropole a mis en place tout une logistique pour offrir des moyens de transports aux personnes travaillant exceptionnellement dans les exploitations horticoles et habitant en ville. Elle a créé des lignes de bus spéciales pour acheminer ces travailleurs qui devraient d'ailleurs être pérennisées par la suite. Le Havre métropole a également été amenée à explorer de nouvelles thématiques et à mettre en œuvre des actions spécifiques, par exemple pour les pépiniéristes du territoire ou pour compenser la perte des débouchés des producteurs et commerçants confrontés à la fermeture des marchés de plein vent. La crise a ainsi fait émerger des prises de positions nouvelles qui vont dans le sens d'un rôle renforcé des collectivités locales en matière agricole et alimentaire.

La crise s'avère également être, pour un certain nombre de territoires, une opportunité pour lancer ou relancer des nouveaux projets agricoles et alimentaires. Par exemple, afin de tirer des enseignements et adapter les actions de son PAT, la communauté d'agglomération de Saint-Lô a lancé deux initiatives à la fin du confinement. L'une qui s'appuie sur l'essor pendant la crise sanitaire des attentes des consommateurs pour s'alimenter en produits locaux et qui consiste ainsi à proposer aux communes un accompagnement pour l'approvisionnement en produits locaux de leur restauration collective. L'autre initiative est le lancement de deux enquêtes, l'une pour les producteurs et commerçants via des appels téléphoniques et l'autre vers les consommateurs via les fichiers de contact du PAT, destinées à identifier comment ils ont vécu la période de crise sanitaire et quelles sont leurs attentes envers les systèmes alimentaires. Les réponses à cette étude permettront aux services de la collectivité de préciser le programme d'action du PAT en prenant en compte les attentes des acteurs du territoire. Dans la communauté d'agglomération du bassin de Bourg-en-Bresse, qui est un territoire engagé historiquement en matière agricole, les événements liés à la Covid-19 ont relancé les discussions sur l'idée de création d'un drive fermier qui avait déjà émergé auparavant. La crise sanitaire aura également permis de rapprocher des acteurs qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble. A l'occasion de la gestion de la crise, Brest Métropole a pu établir un dialogue avec les commerces de proximité qui devront probablement s'engager davantage dans l'élaboration du PAT par la suite. La crise a pu constituer une architecture propice au dialogue et aux relations partenariales entre acteurs.

Les entretiens réalisés pour ce mémoire de stage ont été menés en juin, or il était encore trop tôt pour avoir une vision sur les actions agricoles et alimentaires qui seront prévues par les collectivités territoriales après la crise. Dans les intercommunalités qui ont été enquêtées pour ce travail, persiste un manque de visibilité sur les suites des actions et projets concernant l'agriculture et l'alimentation qui seront menés dans les territoires après la crise. Néanmoins, malgré l'arrivée de nouvelles équipes d'élus et les incertitudes concernant leurs priorités, les enjeux propres aux systèmes alimentaires ont fait émerger des questions qui ne peuvent dorénavant plus être remises en cause. La plupart des personnes enquêtées témoignent que des réunions sont prévues pour tirer les enseignements de la crise. Brest métropole et le cabinet de conseil Terralim qui l'accompagne envisagent par exemple d'analyser les 400 propositions du PAT au regard des enseignements tirés de la période de la Covid-19. De même le Havre métropole a prévu pour les prochaines réunions avec

les partenaires du territoire de réviser et réadapter sa stratégie alimentaire en prenant en compte les effets de la crise.

Enfin, les entretiens réalisés pour ce mémoire de stage ont révélé que les intercommunalités telles que les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles ont véritablement un rôle à jouer pour favoriser la cohésion entre les communes qui les composent. Elles permettent d'informer les acteurs du territoire sur les actions mises en œuvre par d'autres ainsi que les mettre en relation. Le Havre métropole a par exemple contribué à faire la liaison entre toutes les communes du territoire afin de les informer de la situation et des initiatives mises en œuvre par leurs voisines. Rennes métropole a réalisé une enquête auprès des communes du territoire afin de recenser tout ce qui a été mis en place pendant la crise sanitaire sur les thématiques agricoles et alimentaires, ce qui lui permettra de mieux identifier leurs besoins et cibler les points d'attention à considérer pour l'élaboration d'un PAT. Alors que les communes ont davantage de compétences pour agir directement sur la gestion des marchés, sur l'aide alimentaire au travers des CCAS ou bien sur le fonctionnement des cuisines centrales, les EPCI à fiscalité propre permettent surtout de coordonner ainsi qu'impulser des actions entreprises à l'échelle du territoire et de transmettre les informations.

On peut affirmer, au vu des retours d'expérience que l'épidémie de Covid-19 a permis d'asseoir la thématique agricole et alimentaire comme une compétence incontournable des collectivités territoriales locales. Elle a aussi mis en exergue la nécessité de renforcer la résilience alimentaire et a contribué à rendre plus compréhensible et palpable ce terme qui sera potentiellement mieux approprié par les élus qu'avant la crise. Avec la crise sanitaire et le confinement, on a assisté à une prise de conscience et à une préoccupation plus forte des citoyens concernant les questions agricoles et alimentaires. Cette situation a aussi permis de rendre compte d'une meilleure résistance des territoires engagés dans une stratégie alimentaires (PAT par exemple) qui ont été en mesure de réagir à l'urgence et d'apporter des réponses aux besoins locaux. Suite à ce contexte où les enjeux agricoles et alimentaires ont pris plus d'ampleur, et à la montée en puissance du rôle des communes et des intercommunalités pour assurer la résilience des systèmes alimentaires locaux, on peut penser que les initiatives en faveur de la reterritorialisation de l'alimentation vont se développer davantage.

Cependant, ce mouvement de transition vers un système alimentaire plus durable, observé sur de nombreux territoires, nécessite aussi en parallèle la construction d'une véritable politique alimentaire territoriale (Wallet, 2020). Frédéric Wallet, enseignant chercheur à l'INRAE/AgroParisTech, spécialiste des enjeux de gouvernance alimentaire, met en avant le besoin de renforcer l'orchestration des initiatives qui se multiplient au niveau local sur les questions alimentaires. Pour véritablement favoriser la transition des systèmes agricoles et alimentaires, il devient nécessaire de co-construire et d'expérimenter de nouveaux mécanismes de gouvernance alimentaire territoriale (GAT) qui permettront notamment une plus grande ouverture à une diversité de parties prenantes, une lecture davantage multifonctionnelle et transversale des systèmes alimentaires du territoire, et une meilleure coordination des initiatives passant par un renforcement du rôle des collectivités territoriales.

Conclusion

L'épidémie de Covid-19 et le confinement ont mis en lumière les failles des systèmes alimentaires ainsi que les risques de sécurité alimentaire inhérent aux systèmes en place qui étaient jusqu'alors peu tangibles. Elle a aussi révélé la capacité des collectivités territoriales à se saisir de ses préoccupations et à mettre en œuvre des mesures d'urgence pour répondre rapidement à une situation périlleuse affectant la sécurité alimentaire de leur territoire. Cette situation a contribué à affirmer le rôle clef que peuvent jouer les communes et intercommunalités pour assurer l'approvisionnement alimentaire de leur population et soutenir la production locale.

Ces événements ont conduit à une prise de conscience collective de la nécessité de renforcer la résilience alimentaire dans les territoires. Au-delà des menaces véhiculées par la crise sanitaire pour les systèmes alimentaires, elle apporte également un contexte favorable de remise en question des bases actuelles de la sécurité alimentaire et de reconnaissance de la résilience des voies alternatives comme les circuits courts et de proximité. Malgré les incertitudes, un terrain propice aux démarches de reterritorialisation de l'alimentation portées par les collectivités territoriales locales émerge de cette crise. Associés à une logique de durabilité, les projets réinscrivant l'alimentation au sein de territoires, sont à même d'être plus résilients et porteurs d'externalités positives.

Vecteur d'opportunités plus que de menaces pour la résilience alimentaire dans les territoires, l'épidémie de Covid-19 pourrait bien constituer une étape clef dans le processus de création de systèmes alimentaires durables et territorialisés. Les enjeux et défis pour y arriver sont encore de taille, mais une multitude de solutions existent déjà pour faire naître des systèmes alimentaires capables d'assurer la sécurité alimentaire au cours du temps, malgré les perturbations potentielles (changement climatiques, crise sanitaire, épuisement des ressources ...). Il semble qu'il est temps, pour les communes et intercommunalités, d'user de leur position privilégiée pour concevoir et fédérer les acteurs locaux autour d'un projet de résilience alimentaire territorial.

Bibliographie

Adam, F. (2020). Un conseil à distance pour gérer la crise du coronavirus. *La Nouvelle République*, le 24 avril 2020. Consulté en version papier.

AFP (2020). La Confédération paysanne en faveur d'une réduction de production obligatoire. *Web-agri*, le 03 mars 2020. Consulté le 25 mai 2020 à l'adresse <http://www.web-agri.fr/actualite-agricole/politique-syndicalisme/article/la-confederation-paysanne-en-faveur-d-une-reduction-de-production-obligatoire-1145-167962.html>

AFP (2020). Pendant le confinement, on s'enfarine à domicile. *Terre-net*, publié le 3 avril 2020. Consulté le 27 mai 2020 à l'adresse <https://www.terre-net.fr/actualite-agricole/economie-social/article/pendant-le-confinement-on-s-enfarine-a-domicile-202-167955.html>

Agence Bio (2020). Confinement : Les produits biologiques ont conquis 8 % de nouveaux acheteurs ! [Communiqué de presse]. *Agence Bio*, le 9 juin 2020. Consulté le 29 juillet 2020 à l'adresse <https://www.agencebio.org/wp-content/uploads/2020/06/CP-agencebio-2020-def.pdf>

Agreenium et club Demeter (2020). COVID-19 : Repenser la souveraineté alimentaire de la France ?. [Webinaire] *Agreenium sur Zoom*, le 20 mai 2020. Visionné le 20 mai 2020 à l'adresse https://us02web.zoom.us/join/6J0lcbusp2k3HYHGtgSDB_B9W469Lq_sg3cW_NZzB20VnkFYAKINeQUMOuXX02Qo8Xotftt4NVR65I1?continueMode=true&x_zm_rtaid=I25KS5gWSviLUz9UJ3rARA.1590752425635.3df5cf9b1c152f3e5e9c43acb5aa1ef3&x_zm_rtaid=879

ANIA (2020). [CP] L'agroalimentaire français : un secteur debout...mais à quel prix ?. *Baromètre ANIA*, le 17 avril 2020. Consulté le 27 mai 2020 à l'adresse <https://www.ania.net/economie-export/lagroalimentaire-francais-un-secteur-debout-mais-a-quel-prix>

APCA (2020). Situation économique des filières par région. *Chambre d'agriculture France*, rapport de synthèse des impacts du Covid-19 sur les filières agroalimentaires. Consulté le 28 mai 2020 à l'adresse <https://chambres-agriculture.fr/exploitation-agricole/gerer-son-entreprise-agricole/coronavirus/situation-economique-des-filieres-par-regions/>

Arte (2020). La science déconfinée. L'effet de la pandémie sur l'agriculture. [Vidéo] *Arte tv*. Visionnée le 29 juillet 2020 à l'adresse <https://www.arte.tv/fr/videos/096978-007-A/la-science-deconfinee/>

Banques alimentaires (2020). De nouveaux bénéficiaires touchés par la crise. *Banques alimentaires*, le 11 juillet 2020. Consulté le 28 juillet à l'adresse <https://www.banquealimentaire.org/de-nouveaux-beneficiaires-touche-par-la-crise-3361>

Bessaoud, O., Candau, M., Joly, P-B., Torre, A., Rastoin, J-L. et al (2020) Pandémie du coronavirus et autonomie alimentaire : actualité et nécessité d'une re-territorialisation des systèmes alimentaires. *Académie d'agriculture*, Article « expression libre », publié le 7 avril 2020. Consulté le 30 juillet 2020 à l'adresse <https://www.agrobiosciences.org/agriculture-115/article/16-academiciens-lancent-un-appel-a-reterritorialiser-nos-systemes-alimentaires#.XyPifi3pPBI> et <https://www.academie-technologies.fr/blog/categories/autres-publications/posts/pandemie-du-coronavirus-et-autonomie-alimentaire-actualite-et-necessite-d-une-re-territorialisation-des-systemes-alimentaires>

Bricas, N., Abadie, C., Farugia-Amoyel, I., Lorieux, A., Wood, A. (2020). Éclairage Covid-19 | 1ers résultats d'enquêtes sur les solidarités alimentaires avec les populations. *RMT Alimentation locale*. Consulté le 18 juin 2020 à l'adresse <https://www.rmt-alimentation-locale.org/post/eclairage-covid-19-1ers-résultats-d-enquêtes-sur-les-solidarités-alimentairesavec-les-populations>

Carton, F., Fichet, J-L. (2020). Vers une alimentation durable : un enjeu sanitaire, social, territorial et environnemental pour la France. Sénat, Rapport d'information n° 476 (2019-2020) - 28 mai 2020. Consulté le 30 juillet 2020 à l'adresse <https://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-476-notice.html>

CERDD. (2018). Système alimentaire territorial durable. *CERDD*. Consulté le 18 mai 2020, à l'adresse <http://www.cerdd.org/Parcours-thematiques/Alimentation-durable/Systeme-alimentaire-territorial-durable>

Chambres d'agriculture (2020) COVID-19 : quelles actions à moyen terme pour le redressement de l'agriculture française ? Les propositions des Chambres d'agriculture. *Chambres d'agriculture*, publié en mai 2020. Consulté le 30 juillet 2020 à l'adresse <https://chambres-agriculture.fr/exploitation-agricole/gerer-son-entreprise-agricole/coronavirus/sortie-de-crise/>

Chiffolleau, Y., Maréchal, G., et al (2019) Tendances et débats autour de la reterritorialisation de l'alimentation. In *INRAE : Colloque Reterritorialisation de l'alimentation*. Paris, le 28 novembre 2019. Compte-rendu consulté en ligne le 14 juin 2020 à l'adresse https://f461ab47-a7f0-4555-a4cb-6b24881f4b20.usrfiles.com/ugd/f461ab_e4fd68af4a4244e280710533f364e0f1.pdf

Chouin, A-L. (2020). Covid-19 : la France agroalimentaire en temps de crise. *France culture*, le 24 mars 2020. Consulté le 27 mai 2020 à l'adresse <https://www.franceculture.fr/economie/covid-19-la-france-agroalimentaire-en-temps-de-crise>

Collectivités locales (2020). Le portail de l'Etat au service des collectivités. *Collectivités-locales.gouv*. Consulté le 18 juin 2020 à l'adresse <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/laction-sanitaire-et-sociale>

Conseil économique social et environnemental (2020). Agriculture : l'enjeu de la (re)territorialisation de l'alimentation. *CESE*, Projet d'avis, publié le 8 juin 2020. Consulté le 31 juillet 2020 à l'adresse <https://www.lecese.fr/node/18771>

Couvelaire, L. (2020). Aide alimentaire : le gouvernement annonce une enveloppe de 39 millions d'euros. *Le Monde*, le 24 avril 2020. Consulté le 28 mai 2020 à l'adresse https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/04/24/aide-alimentaire-le-gouvernement-annonce-une-enveloppe-de-39-millions-d-euros_6037593_823448.html

Croix-Rouge française (2020). COVID-19 : La Croix-Rouge française constate une hausse massive des besoins sociaux d'urgence. *La Croix-Rouge française*, publié le 15 juin 2020. Consulté le 28 juillet 2020 à l'adresse <https://www.croix-rouge.fr/Actualite/Covid-19-la-Croix-Rouge-francaise-constate-une-hausse-massive-des-besoins-sociaux-d-urgence>

Darrot, C. (2020). L'impact du confinement sur le système alimentaire ? [PodcastCNRS] CNRS. Consulté le 26 juin 2020 à l'adresse <https://www.youtube.com/watch?v=mShF3gX9dSY&feature=youtu.be>

Darwin Nutrition et IFOP (2020). Entre grande bouffe et malbouffe. Quel est l'impact du confinement sur le poids et les habitudes alimentaires des Français ? *IFOP*, Enquête publiée le 2 mai 2020.

Consulté le 20 mai 2020 à l'adresse [https://mk0darwinnutrit3vtub.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2020/05/Rapport Ifop Darwin-Nutrition.pdf](https://mk0darwinnutrit3vtub.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2020/05/Rapport>Ifop_Darwin-Nutrition.pdf)

De Ceglie, R. (2020). Coronavirus Covid-19 : La meunerie fait face à la demande en sachet de farine. *La dépêche*, le 10 avril 2020. Consulté le 27 mai 2020 à l'adresse <https://www.reussir.fr/ladepeche/la-meunerie-francaise-la-peine-pour-produire-des-sachets>

Declic (2020). 20 propositions politiques concrètes et écologiques d'étudiant.e.s confiné.e.s. *Association Déclic*. Consulté le 15 juillet à l'adresse <https://declic-solutions.org/>

FAO (2020). *Food Outlook – Biannual Report on Global Food Markets*. Perspectives de l'alimentation. Rome : FAO, Juin 2020. Consulté le 14 juin 2020 à l'adresse <http://www.fao.org/documents/card/fr/c/ca9509en/>

FAO (2020). Le Viet Nam lève les restrictions sur les exportations de riz. FAO suivi et analyse des prix alimentaires. Consulté le 30 avril 2020 à l'adresse <http://www.fao.org/giews/food-prices/food-policies/detail/fr/c/1273825/>

FAO (2020). Q & R : Les effets de la pandémie du COVID-19 sur l'alimentation et l'agriculture. *FAO*. Consulté le 18 mai 2020, à l'adresse <http://www.fao.org/2019-ncov/q-and-a/impact-on-food-and-agriculture/fr/>

FAO. (2020) Bulletin de la FAO sur l'offre et la demande de céréales. FAO. Consulté le 18 mai 2020 à l'adresse <http://www.fao.org/worldfoodsituation/csdb/fr/>

FAO. (2020) Nouveau coronavirus (COVID-19). FAO. Consulté le 18 mai 2020 à l'adresse <http://www.fao.org/2019-ncov/fr/>

FAO. (2020). *Récession économique mondiale liée à la covid-19 : la lutte contre la faim doit être au centre de la relance économique*. Rome, Italie : FAO. <https://doi.org/10.4060/ca8800fr>

Faraldo, C. (2020). *Comment réorienter et relocaliser notre agriculture et alimentation vers un modèle résilient et durable*. [Rapport en ligne] Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, avril 2020. Consulté le 28 mai à l'adresse http://www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/publications/relocaliser_agriculture-post-covid-fnh.pdf

Faucher, A., Lançon, L. et al (2020). *Le territoire pour assurer la résilience alimentaire : les leçons à retenir de la crise sanitaire de la Covid 19*. [Rapport en ligne]. Let's Food Cities, juillet 2020. Consulté le 15 juillet 2020 à l'adresse [https://letsfoodcities.com/wp-content/uploads/2020/07/FR - Article-LF-COVID.pdf](https://letsfoodcities.com/wp-content/uploads/2020/07/FR-Article-LF-COVID.pdf)

Fay, P. et Chatellier, V. (2020). Coronavirus : de l'insécurité à l'autosuffisance alimentaire. [Podcast] *Les Echos*, le 12 mai 2020. Consulté le 29 mai 2020 à l'adresse <https://www.lesechos.fr/industrie-services/conso-distribution/coronavirus-de-linsecurite-a-lautosuffisance-alimentaire-episode-2-1202337>

Fay, S. (2020). Covid-19 : la saison de l'agneau perturbée. *France Inter*, le 6 avril 2020. Consulté le 27 mai 2020 à l'adresse <https://www.franceinter.fr/emissions/histoires-economiques/histoires-economiques-06-avril-2020>

Fédération nationale de l'agriculture biologique (2020). Communiqué de Presse, Emmanuel Macron déclare la guerre à la transition écologique. *FNAB*, publié le 24 avril 2020. Consulté le 28 juillet 2020

à l'adresse <https://www.fnab.org/espace-presse/retrouvez-ici-tous-nos-communiques/1079-cp-emmanuel-macron-declare-la-guerre-a-la-transition-ecologique>

Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme (2020). Tribune le Temps est venu. *Le temps est venu*. Consulté le 22 juin 2020 à l'adresse <https://letempsestvenu.org>

Food security information network (FSIN). (2020). *2020 - Global Report on Food Crises*. World Food Programme. Consulté le 16 avril 2020, à l'adresse <https://www.wfp.org/publications/2020-global-report-food-crises>

France culture (2020). Alimentation : si on court-circuitait le commerce mondial ? [Podcast radio] *France culture*, avril 2020. Consulté le 30 avril 2020 à l'adresse https://www.franceculture.fr/emissions/radiographies-du-coronavirus/alimentation-si-court-circuitait-le-commerce-mondial?fbclid=IwAR0GMrsjL84uFZB38WnEl5YD_pwPUMbE_OfwHTT7MfxycrKM-5aWED94dB8

France culture (2020). Le Covid-19 révèle la dépendance de l'agriculture à la main-d'œuvre étrangère. *France culture*. Consulté le 30 avril 2020 à l'adresse <https://www.franceculture.fr/economie/le-covid-19-revele-la-dependance-de-lagriculture-a-la-main-doeuvre-etrangere>

France urbaine, RESOLIS et Terres en villes (2020). *Villes et alimentation en période de pandémie : expériences françaises*. [Rapport en ligne]. *France urbaine*, mai 2020. Consulté le 15 juin 2020 à l'adresse <http://franceurbaine.org/publications/villes-et-alimentation-en-periodede-pandemie-experiences-francaises>

Gironde Département (2020). Gironde Alimen'terre - Avec les paniers suspendus, le Département soutient à la fois les plus démunis et les producteurs. [Communiqué de presse]. *Gironde*, 14 avril 2020. Consulté le 18 juin 2020 à l'adresse <https://www.gironde.fr/espace-presse/gironde-aliment-terre-avec-les-paniers-suspendus-le-departement-soutient-la-fois-les>

Greenpeace et BVA Opinion (2020). Climat et environnement : quels changements attendus par les Français post Covid-19 ? *Greenpeace*, enquête réalisée le 14 juin 2020. Consulté le 25 juin 2020 à l'adresse <https://www.greenpeace.fr/espace-presse/sondage-les-francais-es-largement-favorables-a-un-changement-de-modele-economique-a-contre-courant-des-annonces-gouvernementales/>

Groupe SOS, Croix-Rouge et al (2020). Inventons le monde d'après. *Inventons le monde d'après*, consultation citoyenne lancée du 11 avril au 25 mai 2020. Consultée le 28 mai à l'adresse <https://www.inventonslemondedapres.org/>

Hillyard, V., Barrett, M. et Wargo, M. (2020). Dairy farmers forced to dump milk as demand drops amid coronavirus closures. *NBC News*. Le 14 avril 2020. Consulté le 25 mai 2020 à l'adresse <https://www.nbcnews.com/news/us-news/dairy-farmers-forced-dump-milk-demand-drops-amid-coronavirus-closures-n1182601>

IFOP (2020). Quel est l'impact du confinement sur le poids et les habitudes alimentaires des Français ? *IFOP*, dossier spécial, publié le 6 mai 2020. Consulté le 26 mai 2020 à l'adresse <https://www.ifop.com/publication/quel-est-limpact-du-confinement-sur-le-poids-et-les-habitudes-alimentaires-des-francais/>

INSEE. (2016). Collectivité territoriale/Collectivité locale. *INSEE*. Consulté le 18 mai 2020, à l'adresse <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1353>

IPES Food (2020). COVID-19 and the crisis in food systems: Symptoms, causes, and potential solutions. *IPBES-Food*. Consulté le 28 juillet 2020 à l'adresse <http://www.ipes-food.org/pages/covid19>

Isoux, C. (2020). En Thaïlande, le Covid propage la pauvreté et la famine. *Libération*, le 3 mai 2020. Consulté le 14 juin 2020 à l'adresse https://www.liberation.fr/planete/2020/05/03/en-thaïlande-le-covid-propage-la-pauvrete-et-la-famine_1787040

La Banque mondiale. (2020) Selon la Banque mondiale, les remises migratoires devraient connaître un repli sans précédent dans l'histoire récente. *Communiqué de presse Banque mondiale*, le 22 avril 2020. Consulté le 28 mai 2020 à l'adresse <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>

La Ruche qui dit Oui ! (2020). Alimentation et confinement : les circuits courts sont en plein essor. *POSITIVR*, communiqué du 30 avril 2020 (mis à jour le 6 mai). Consulté le 25 juin 2020 à l'adresse <https://positivr.fr/la-ruche-qui-dit-oui-boom-circuits-courts-coronavirus/>

La Ruche qui dit Oui ! (2020). Pourquoi les Français se tournent vers les circuits courts pendant le confinement ? Communiqué de presse du 30 avril 2020. *POSITIVR*. Consulté le 15 juin à l'adresse https://positivr.fr/la-ruche-qui-dit-oui-boom-circuits-courts-coronavirus/?_scpsug=crawled,51243_fr_41cb89a45c0be40df59bce2c2cb9326c34dc12dde390823d6d255ff33f2a0971#_scpsug=crawled,51243_fr_41cb89a45c0be40df59bce2c2cb9326c34dc12dde390823d6d255ff33f2a0971

Lallemand, F., Grimont, A. et al (2020). Qui veille au grain pour demain ? *Les Greniers d'Abondance*. Consulté le 16 avril 2020 à l'adresse <https://medium.com/@a.grimont/qui-veille-au-grain-pour-demain-c90db17e515a>

Landrin, S. (2020). Coronavirus : en Inde, « l'ombre de la faim plane sur le pays ». *Le Monde*, le 12 mai 2020. Consulté le 14 juin 2020 à l'adresse https://www.lemonde.fr/international/article/2020/05/12/coronavirus-en-inde-l-ombre-de-la-faim-plane-sur-le-pays_6039399_3210.html

Lavocat, L. (2020) Et si le coronavirus ouvrait la voie de l'autonomie alimentaire ? *Reporterre*, le 30 avril 2020. Consulté le 28 mai 2020 à l'adresse <https://reporterre.net/Et-si-le-coronavirus-ouvrait-la-voie-de-l-autonomie-alimentaire>

Le 1 hebdo (2020). Assurer la sécurité alimentaire des populations. *Le 1 hebdo*, tribune parue le 5 avril 2020.

Les Greniers d'Abondance (2020). *Vers la résilience alimentaire. Faire face aux menaces globales à l'échelle des territoires*. [Rapport en ligne] France : Première édition, 175 pages. Consulté le 30 août 2020 à l'adresse <https://resiliencealimentaire.org/page-telechargement-guide/>

Macron, E. (2020). Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur l'épidémie de COVID-19, à Paris le 12 mars 2020. *Vie publique*. Consulté le 29 mai 2020 à l'adresse <https://www.vie-publique.fr/discours/273869-emmanuel-macron-12032020-coronavirus>

Malassis L. (1994). *Nourrir les Hommes*. Paris : Dominos-Flammarion, 110 p.

Mathieu, Q. et Pouch, T. (2020). Analyses & Perspectives des Chambres d'agriculture d'avril 2020 sur le COVID-19 et la sécurité alimentaire mondiale. *Chambre d'agriculture France*, n°2006 – avril

2020, 6p. Consulté le 19 mai 2020 à l'adresse <https://chambres-agriculture.fr/publications/toutes-les-publications/la-publication-en-detail/actualites/covid-19-la-menace-qui-plane-sur-la-securite-alimentaire-mondiale-analyses-et-perspectives-davr/>

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2020). Covid-19 : les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT), un moyen de résilience face à la crise. *Agriculture.gouv*, publié le 22 juin 2020. Consulté le 30 juillet à l'adresse <https://agriculture.gouv.fr/les-projets-alimentaires-territoriaux-pat-un-moyen-de-resilience-face-la-crise-sanitaire>

Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (2020). Coronavirus : les territoires engagés. *Cohesion-territoires.gouv*. Consulté le 18 mai 2020, à l'adresse <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/coronavirus-les-territoires-engages>

Muronzi, C. (2020). 'We'll die of hunger first': Despair as Zimbabwe lockdown begins. *Aljazeera*, le 30 mars 2020. Consulté le 14 juin 2020 à l'adresse <https://www.aljazeera.com/news/2020/03/die-hunger-despair-zimbabwe-lockdown-begins-200330054919081.html>

Nourrir Lyon autrement (2020). Appel : Nourrir Lyon, autrement, localement, solidairement. Collectifs d'acteurs locaux. *Framaform*. Consulté le 30 juin 2020 à l'adresse <https://framaforms.org/appele-nourrir-lyon-autrement-localement-solidairement-1586510197>

OMC (2020). Forte chute attendue du commerce avec une économie mondiale bouleversée par la pandémie de COVID 19. Communiqué de presse. *OMC*, le 8 avril 2020. Consulté le 15 juin 2020 à l'adresse https://www.wto.org/french/news_f/pres20_f/pr855_f.htm

Omnès, G. (2020). Coronavirus : la logistique, maillon fragile de la filière céréalière. *Réussir*, le 19 mars 2020. Consulté le 27 mai 2020 à l'adresse <https://www.reussir.fr/grandes-cultures/coronavirus-la-logistique-maillon-fragile-de-la-filiere-cerealiere>

ONU Info. (2020). Covid-19 : pas d'école donc pas de repas pour plus de 11 millions d'enfants dépendant du PAM. *ONU Info*, le 27 mars 2020. Consulté le 28 mai 2020 à l'adresse <https://news.un.org/fr/story/2020/03/1065182>

Ouest-France. (2020) Le confinement pourrait affecter un quart des emplois en Europe, avance une étude. *Ouest-France*, le 21 avril 2020. Consulté le 28 mai 2020 à l'adresse <https://www.ouest-france.fr/economie/le-confinement-pourrait-affecter-un-quart-des-emplois-en-europe-avance-une-etude-6813817>

Oxfam France (2020). Coronavirus : derrière la crise sanitaire, la crise alimentaire guette. *Oxfam France*, le 17 avril 2020. Consulté le 15 juin 2020 à l'adresse <https://www.oxfamfrance.org/agriculture-et-securite-alimentaire/coronavirus-derriere-crise-sanitaire-crise-alimentaire-guette/>

PAM (2020). COVID-19 : le nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde risque de doubler en 2020. *Histoires du Programme Alimentaire Mondial*, le 22 avril 2020. Consulté le 28 mai 2020 à l'adresse <https://histoires.wfp.org/covid-19-le-nombre-de-personnes-souffrant-de-la-faim-dans-le-monde-risque-de-double-en-2020-49566d76f6ad>

Paturel, D. (2020). De l'aide alimentaire à l'aide humanitaire, récit d'un dérapage social (Dominique Paturel). *Chaire Unesco Alimentations du monde*. Consulté le 18 juin 2020 à l'adresse <https://www.chaireunesco-adm.com/De-l-aide-alimentaire-a-l-aide-humanitaire-recit-d-un-derapage-social-Dominique>

Payan, C. (2020) La relance éco : plombée par le Covid-19, l'horticulture espère des aides. *France Bleu*, le 27 mai 2020. Consulté le 28 mai 2020 à l'adresse <https://www.francebleu.fr/infos/economie-social/la-relance-eco-plombee-par-le-covid-19-l-horticulture-espere-des-aides-1590563173>

Peyrissac, D., Piante, L., Long, B., Triboulet, P. (2019). Sécurité alimentaire : Définition. *Dictionnaire d'Agroécologie*. Consulté le 14 juin 2020 à l'adresse <https://dicoagroecologie.fr/encyclopedie/securite-alimentaire/>

Poingt, G. (2020) Seine-Saint-Denis : les autorités redoutent des « émeutes de la faim ». *Le Figaro*, le 25 avril 2020. Consulté le 28 mai 2020 à l'adresse <https://www.lefigaro.fr/social/seine-saint-denis-les-autorites-redoutent-des-emeutes-de-la-faim-20200425>

Pour un réveil écologique (2020). 75 associations lancent un Appel commun à la reconstruction. *Pour un réveil écologique*. Consulté le 30 juillet 2020 à l'adresse <https://pour-un-reveil-ecologique.org/fr/actualites/75-associations-lancent-un-appel-commun-a-la-reconstruction/> et <https://www.appel-commun-reconstruction.org/>

Rastoin JL, Gherzi G, D Schutter O, (2010). *Le système alimentaire mondial : concepts et méthodes, analyse et dynamiques*. Versailles, France : Ed Quae (synthèses (INRA), 565p.

Réseau mixte technologique Alimentation Locale (2019). COVID-19 et Systèmes Alimentaires. Manger au temps du coronavirus. *RMT Alimentation Locale*. Consulté le 1 septembre 2020 à l'adresse <https://www.rmt-alimentation-locale.org>

Resovilles (2020). Webinaire agriculture et alimentation dans les quartiers populaires. [Webinaire] *Resovilles*, le 3 juillet 2020. Consulté en direct le 3 juillet 2020. Disponible en ligne à l'adresse <https://www.resovilles.com/session-1-le-programme/>

Sénat (2020). Aide alimentaire : un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver. *Sénat*, rapport d'information. (Chiffres de la DGCS pour l'année 2017). Consulté le 14 juin 2020 à l'adresse <http://www.senat.fr/rap/r18-034/r18-0343.html#fn27>

Sorba, J-M. (2020). Dynamiques d'attachement des productions alimentaires aux territoires par les marchés de proximité. L'expérience de la labellisation d'une Fédération de foires et de marchés en Corse. [Webinaire] *INRAE et RMT Alimentation Locale*, le 15 mai 2020. Visionné le 20 mai 2020 à l'adresse <https://www.rmt-alimentation-locale.org/post/dynamiques-d-attachement-des-productions-alimentaires-aux-territoires-par-les-marchés-de-proximité>

Tendall, D. M., Joerin, J., Kopainsky, B., Edwards, P., Shreck, A., Le, Q. B., Six, J. (2015). Food system resilience: Defining the concept. *Global Food Security*, 6, 17-23.

Terralim (2020). Systèmes alimentaires à l'épreuve du coronavirus. Echange au coin de la toile. [Webinaire] *Terralim*, le 26 mai 2020. Consulté le 12 juin 2020 à l'adresse <http://www.terralim.fr/causerie-2-gouvernance-des-systemes-alimentaires/>

Thévenoux, C. (2020). Pendant le confinement, « les agriculteurs ont été débordés d'offres de travail ». *Ouest-France*, le 17 mai 2020. Consulté le 19 mai 2020 à l'adresse <https://www.ouest-france.fr/economie/entreprises/crise-du-coronavirus/pendant-le-confinement-les-agriculteurs-ont-ete-debordes-d-offres-de-travail-6837908>

Wallet, F. (2020). Les enjeux de la gouvernance alimentaire. [Webinaire] *ANPP*, Journée Rencontre / Gouvernance alimentaire le 8 et 9 Juin 2020. Consulté en ligne le 17 juin 2020 aux adresses <https://anpp.fr/wp-content/uploads/2020/06/CR-JR-Alimentation-8.9-06-2020.pdf>

Entretiens

Christian Tarrasse, Directeur de la Direction déléguée aux territoires et à la ruralité, Saint-Lô Agglomération (Normandie)

Isabelle Karcher, Chargée de mission Agriculture et alimentation, Toulouse Métropole

Mélanie Briand, Responsable Agriculture et Alimentation, Le Havre Seine Métropole

Joëlle Calvar, Directrice Projet alimentaire métropolitain, mission agri/agro du Pôle Développement économique et urbain, Brest Métropole

Pauline Chirouze, Responsable du Pôle Développement Rural, Communauté d'agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse

Morgane Avenel, Stagiaire chargée d'une enquête sur la crise sanitaire et les problématiques agricoles et alimentaires, Rennes métropole

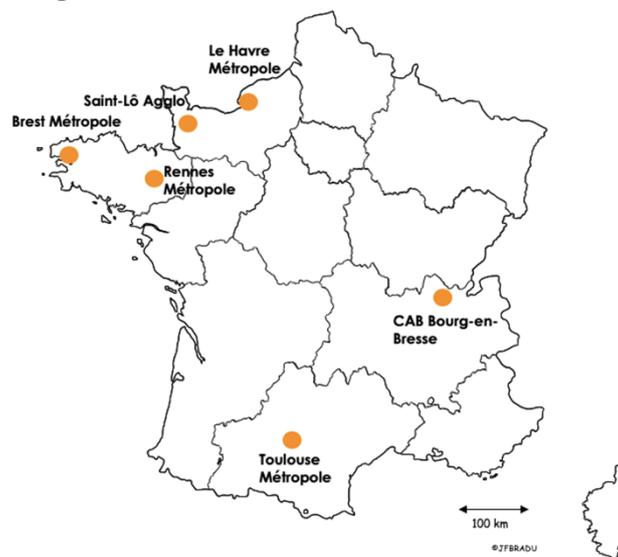


Figure 3 : Carte des entretiens réalisés

Résumé

Mots clefs : Systèmes alimentaires, collectivités territoriales, Covid-19, résilience alimentaire, reterritorialisation

L'épidémie de Covid-19 a plongé les systèmes alimentaires en France et dans le monde dans une situation inédite. En l'espace de quelques semaines, au cours du printemps 2020, le virus Covid-19 et les mesures destinées à limiter sa propagation auront déstabilisé l'équilibre précaire qui régnait dans les filières agricoles et alimentaires. La crise sanitaire a révélé les faiblesses de l'ensemble du système alimentaire et a en particulier mis en péril la sécurité alimentaire à travers le monde. Face à cette situation d'incertitudes et de menaces multiples, les collectivités territoriales, notamment les communes et les intercommunalités, ont endossé un rôle de première importance pour la gestion immédiate de la crise dans leur territoire. En mobilisant leurs compétences au service de l'approvisionnement alimentaires des habitants et du soutien aux acteurs économiques locaux, elles se sont affirmée comme des acteurs incontournables des systèmes alimentaires territoriaux. Révélant les fragilités des chaînes d'approvisionnement et les inégalités d'accès à l'alimentation, la crise sanitaire appelle les collectivités territoriales à l'échelle locale à s'interroger sur la résilience alimentaire de leur territoire. L'essor de cette préoccupation et le rôle renforcé des collectivités territoriales sur les thématiques agricoles et alimentaires laisse présager une accélération de la reterritorialisation de l'alimentation. Entre menaces et opportunités, l'épidémie de Covid-19 s'illustre comme une période décisive pour le devenir des systèmes alimentaires et pour le rôle des collectivités territoriales à l'échelle locale.

Abstract

Keywords : Food system, local governments, Covid-19, food resilience, reterritorialization

In France and all around the world, the Covid-19 pandemic has distressed the food systems in an unprecedented way. In a matter of few weeks, during spring 2020, the virus Covid-19 and measures intended to restrain its spread have disrupted the delicate balance that ruled the food and agricultural sector. Weaknesses of the entire food system has been revealed and food security has been jeopardized. Confronted to this uncertain and threatening situation, local governments, especially municipalities and cities, have assumed a crucial role in responding to the emergency in their territories. They became the main actors in preserving territorial food system by ensuring food supply for their inhabitants and by supporting local economic actors. In the light of the disease, local authorities have to take into consideration food resilience to reduce supply chains vulnerabilities and inequalities in access to adequate food. Because this matter is crucial and local governments want more decisional power in the agricultural and food field, we would probably go slightly, in the next few years, towards food reterritorialization. Between threats and opportunities, Covid-19 pandemic will be a turning point for our food systems and for related local authorities' power.

