



Webinaire 19 novembre 2021 : Résilience alimentaire locale et sécurité publique

En partenariat avec [la commission Agriculture d'EELV](#)

[Gautier Chapuis](#) est conseiller municipal de Lyon délégué à l'alimentation locale et à la sécurité alimentaire.

Stéphane Linou, ancien élu municipal et départemental de l'Aude, est formateur et auteur de *Résilience alimentaire et sécurité nationale*.

La sécurité alimentaire hier et aujourd'hui

Le lien entre alimentation et sécurité est le plus vieux sujet du monde selon Stéphane Linou. Cependant, à partir des années 1960, dans un contexte d'ébriété énergétique, le sujet a été complètement oublié et la problématique est considérée comme résolue.

Après la stabilisation du climat, les chasseurs-cueilleurs ont été remplacés par les cultivateurs qui ont inventé l'agriculture au néolithique. Pour sécuriser les récoltes et mettre en place des outils collectifs, notamment d'irrigation, des villages ont été créés. C'est à partir de là que l'espace s'est transformé en territoire, que l'aménagement du territoire au niveau local et que la politique ont été inventés. Désormais, la nourriture vient à nous sans que nous nous questionnons sur son origine, sur la durabilité de ce mode de fonctionnement, sur les éventuels risques et solutions.

Le lien entre sécurité alimentaire et politique

La légitimité politique des ancêtres des maires (les consuls au Moyen-Âge, par exemple) était basée sur quatre sécurités :

- extérieure (ériger et entretenir les remparts),
- sanitaire (lutte contre les épidémies, mise en place de l'assainissement collectif, etc.),
- intérieure (avant l'invention des Etats-nations),
- alimentaire (assurer un stock suffisant de nourriture dans l'enceinte de la ville, avec le concours des polices des grains et de la viande).

Par ailleurs, le foncier était protégé, puisqu'il était stratégique et directement lié à l'ordre public. La hantise des édiles de l'époque était que le peuple se révolte par le ventre, l'approvisionnement alimentaire étant un enjeu crucial dans **une société dans laquelle l'abondance était l'exception et qui était par conséquent organisée autour de la pénurie**. La conscience et la responsabilisation collectives en la matière s'ajoutaient à la conscience et la



responsabilisation individuelles : chacun cultivait son bout de jardin, cuisinait, faisait des stocks, etc. Cela n'empêchait pas les famines, mais cela préservait à minima l'ordre public.

À son arrivée au pouvoir, Napoléon a décidé de nommer les édiles. L'enjeu de l'alimentation des populations est progressivement sorti du champ politique des collectivités locales, pour être désormais assumé par des acteurs privés que sont les enseignes de la grande distribution. Celles-ci possédant moins de deux jours de stock.

L'abandon du foncier et de l'autonomie alimentaire

Avec François Mitterrand et les lois de décentralisation, du pouvoir est rendu aux élus locaux. Réinvestis de leurs prérogatives sur le foncier, les élus locaux auraient pu reprendre en main le foncier. Ils n'en ont rien fait, les Trente Glorieuses étant passées par là et aucune disette ne survenant plus. Le foncier était aménagé car il était directement lié à l'ordre public, mais il est devenu la variable d'ajustement de toutes les autres politiques. Dans les documents de planification urbaine (SCoT et PLU), il ne vient pas à l'esprit de quantifier le nombre d'espaces nourriciers et le nombre d'agriculteurs nécessaires à assurer une subsistance minimale au territoire.

Ce mouvement a aussi correspondu à l'accès et au développement des énergies faciles et presque considérées comme magiques : le charbon et le pétrole. Le transport ne coûtant plus rien, il a été laissé libre cours à la théorie des avantages comparatifs de David Ricardo, selon laquelle les territoires se spécialisent dans certaines productions pour lesquelles ils ont un avantage et abandonnent les autres productions. La spécialisation des territoires s'est accélérée, ils se sont volontairement désautonomisés et sont devenus dépendants des perfusions venant de l'extérieur et de l'intérieur. Aujourd'hui, le taux d'auto-suffisance alimentaire moyen est de 2 % par territoire, nous ne travaillons plus directement pour manger et nous oublions les savoirs en la matière. Or, les flux deviennent de plus en plus vulnérables.

L'expérience de Stéphane Linou : « Mangeons local. Permettre à un territoire et à sa population de se nourrir localement : une question d'ordre public. »

C'est pourquoi, en 2008, Stéphane Linou a fait le pari de ne se nourrir que de produits venant d'un périmètre de 150 km autour de son assiette. Il visait ainsi à alerter sur notre degré de vulnérabilité en matière d'approvisionnements.

Il s'était basé sur un scénario selon lequel une pandémie grippale bloquerait les chaînes d'approvisionnement, dans un contexte marqué par un faible stock de nourriture et d'absence de stock stratégique d'État, une insuffisante production, un nombre décroissant d'infrastructures nourricières, c'est-à-dire de paysans, dont la plupart sont excessivement spécialisés et des habitants non préparés et intolérants à la frustration. Soit une résilience alimentaire nulle. Une dégradation des perfusions qui nous nourrissent pourrait produire très rapidement des troubles à l'ordre public.



L'expérience a été très médiatisée. À sa suite, le mot « locavore » est entré dans le dictionnaire. Cependant, les personnes s'intéressant à son expérience l'interrogeait toujours sur la manière dont il procédait, la facilité à se fournir notamment, sans se poser la question du pourquoi.

En quantifiant la richesse fixée sur son territoire, il a démontré que l'enjeu de la résilience alimentaire relevait à la fois de l'écologie, de l'économie, mais aussi de la sécurité. En fléchant sa consommation vers des infrastructures productives, transformatives et commerciales locales, on les maintient en vie. C'est être coproducteur de sécurité collective, puisque la sécurité est constituée de toutes les mesures mises en place pour éviter l'insécurité.

Un impensé politique et technique

Stéphane Linou a par la suite repris ses études et suivi un master spécialisé en gestion des risques sur les territoires. Il a poursuivi ses travaux dans ce cadre, auxquels se sont intéressés la division du renseignement de la gendarmerie nationale et le secrétariat général de la zone de défense et de sécurité de Paris.

Il a interrogé des hauts-gradés sur la non-territorialisation de la production et la consommation alimentaires comme un enjeu de sécurité, alors que les flux alimentaires deviennent de plus en plus vulnérables, et sur l'existence potentielle de plans. Il a également interrogé le monde de la production alimentaire sur la sécurité et le monde de la gouvernance sur sa compréhension du lien entre alimentation et sécurité. Il a basé son questionnaire sur le scénario d'une cyberattaque déstabilisant les chaînes logistiques d'approvisionnement alimentaire.

Les réponses ont été édifiantes, puisque les acteurs découvraient la question. Chaque monde croit que l'autre fait, ils n'ont pas les mêmes codes et ne travaillent pas ensemble. Un problème d'ordre public se poserait donc bien en cas de rupture d'approvisionnement et d'absence de stocks.

Une sénatrice de la Haute-Garonne, Françoise Laborde, a posé une question d'actualité sur le sujet au ministre de l'Intérieur en 2019. Le ministre a répondu que la probabilité était faible, mais que le risque était majeur. Si cela survenait, le dispositif ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile) serait déployé, qui répond à un problème limité dans le temps et dans l'espace, pas à un problème systémique.

La sénatrice a déposé [une proposition de résolution au Sénat intitulée « Résilience alimentaire des territoires et sécurité nationale »](#). Malgré la reconnaissance du problème, il a manqué 16 voix pour qu'elle soit adoptée. Pour autant, des lignes ont bougé et a progressé l'idée selon laquelle le continuum sécurité-défense serait affaibli par la non-territorialisation de la production et de la consommation alimentaire associée à une impréparation des populations et des collectivités.



Stéphane Linou a formulé des propositions sur le foncier, la modernisation de la sécurité civile et les plans communaux de sauvegarde. Ces derniers impliquent de prendre des mesures de prévention et de protection : mettre en place des jardins ouvriers, préserver le foncier nourricier, fléchir davantage la consommation. La commune de Biriatois est en train de mettre en place de telles mesures, après avoir intégré le risque alimentaire dans son plan communal de sauvegarde (PCS). Ce plan peut être articulé au PCAET (Plan Climat Air Énergie Territorial) et au PAT (Programme Alimentaire Territorial).

La politique alimentaire de la Ville de Lyon

La délégation de Gautier Chapuis, qui porte une approche globale de l'alimentation, est une première pour la Ville de Lyon. Elle répond à la volonté du maire, Grégory Doucet, de mettre en place une politique communale en la matière, fondamentale pour la résilience des territoires.

Elle repose sur deux piliers :

- la relocalisation de l'alimentation grâce aux compétences d'une ville et au regard d'un bassin de consommation,
- l'accessibilité alimentaire de qualité pour toutes et tous.

La relocalisation de l'alimentation

Dans la Métropole de Lyon (1,4 million d'habitant·e·s), seuls 5 % de la production locale est consommée sur place. Sur le territoire lyonnais, il reste 6 ha de terres agricoles. En matière de relocalisation, le levier principal réside dans la restauration scolaire et la commande publique. Par ce biais, il s'agit de restructurer des filières et travailler les cahiers des charges pour favoriser l'agriculture biologique et la production locale. Or le code des marchés publics interdit aujourd'hui d'intégrer un critère de préférence géographique. D'autres termes peuvent en revanche être introduits dans le cahier des charges : saisonnalité, circuit-court, calibrage de fruits et légumes, impact carbone, etc.

La Ville mène un travail avec la métropole sur le PAT ([le PATLY](#), voir [le dossier de presse](#)) dont elle est partie prenante. Il ne s'agit pas d'assurer l'autonomie alimentaire de la ville, mais de recréer du lien avec la campagne. Un processus de développement massif de l'agriculture urbaine via l'implantation de fruitier et de maraîchage est aussi conduit. Cela s'accompagne de la végétalisation massive des cours d'école et de la création de potagers et de vergers dans les cours d'école.

L'accessibilité alimentaire

Elle est nécessaire dans une métropole dont 30 % des habitant·e·s se déclarent en situation de précarité alimentaire et dont 15 % de la population affirment ne pas manger à leur faim.



Le caractère à deux vitesses de l'alimentation s'accroît avec la crise sanitaire, entre les personnes pouvant accéder à des produits bio et locaux et celles qui subissent leur alimentation.

La Ville a créé une cartographie localisant les manques, des maisons de l'alimentation, lieux-ressources où tout le monde peut venir manger et cultiver, et des épiceries sociales et solidaires. Le Conseil municipal a aussi adopté la première brique d'une sécurité sociale et alimentaire : pendant un an, la Ville va donner 50 Gonettes, monnaie locale lyonnaise, à des étudiant·e·s, associé à un accompagnement de l'association Développement de l'agriculture biologique, afin d'amener à un changement de comportement alimentaire.

Historique de la Ville de Lyon en matière de système alimentaire

Il reste des traces de l'histoire. La DRAC sur les bords de Saône s'appelait autrefois les greniers de l'abondance, qui étaient un lieu de stockage en cas de disette. Le Jardin botanique lyonnais a pendant longtemps été créateur d'espèces locales propres au terroir, afin d'éviter l'uniformisation des espèces.

Enfin, en 1918, Édouard Herriot achète dans le nord de Lyon 200 ha de terres agricoles en raison de la volonté des Lyonnaises et des Lyonnais d'avoir un retour à la terre. La prise de conscience concernant la fragilité de notre système alimentaire, au sortir de la Première Guerre mondiale, se manifestait déjà.

Intégration des enjeux de sécurité alimentaire dans le PCS de la Ville de Lyon

La Ville de Lyon est aux débuts de la révision de son PCS (avec [l'adjoint à la sécurité, Mohamed Chihi](#)) autour de trois axes :

- les risques naturels,
- le risque nucléaire (la région est la plus nucléarisée de France),
- le risque alimentaire.

Cet accent mis sur le risque alimentaire permet d'impliquer des acteurs (police, armée, etc.) qui n'ont pas l'habitude de traiter ce sujet. C'est d'autant plus essentiel que, récemment, la Chine a demandé à sa population de faire des stocks alimentaires, ce qui témoigne de la fragilité du système alimentaire au niveau global. La situation ne va pas s'améliorer en raison :

- des crises annoncées du fait des restrictions sur les énergies fossiles : en effet, nous mangeons du pétrole presque de façon littérale,
- du choc climatique qui sera sans précédent, dans un système globalisé et mondial,
- des rendements agricoles qui ne cessent de diminuer.

Le PCS a pour avantage d'exister déjà et de pouvoir comprendre tous les risques que les maires souhaitent y intégrer. Au nom de la sécurité, il est possible de sanctuariser du foncier pour installer des jeunes en vue d'entretenir un muscle productif. Les actions n'ont pas besoin



d'être inventées, elles ont déjà été réfléchies, mais il convient de les inscrire dans le PCS. C'est une manière de fabriquer de nouveau du temps long et d'offrir ainsi une visibilité aux producteurs, tant en matière de prix que de volumes. C'est aussi le principe d'une AMAP.

Échanges

Pertes de rendements agricoles

Les pertes sont comptabilisées au niveau mondial, environ 1 % tous les 10 ans pour le blé et le maïs. Elles sont dues à l'appauvrissement des terres et aux dérèglements climatiques.

Politique alimentaire lyonnaise

Les feuilles de route de la Ville et de la Métropole de Lyon, qui détient les compétences départementales sur son territoire, ont été co-construites ensemble. La force de frappe est donc assez importante.

La délégation de Gautier Chapuis est nouvelle, il a donc fallu l'appuyer sur des moyens humains et financiers. 4 millions d'euros ont été consacrés à la cuisine centrale, pour permettre de cuisiner davantage de produits bruts et arrêter les produits transformés (d'où la polémique sur le cordon bleu). Des financements européens et de l'État ont aussi été sollicités.

Des agents travaillaient sur l'alimentation et l'agriculture, mais en silo. Il a été fait en sorte qu'ils puissent désormais travailler ensemble. Des personnes ont aussi été formées à la commande publique, en particulier sur les contrats alimentaires (crèches, écoles, EHPAD, commande publique générale). Les effectifs vont être doublés : une personne recrutée sur l'agriculture urbaine, une sur les systèmes alimentaires et éducatifs, une sur la logistique urbaine alimentaire. Un travail devra aussi être mené avec des acteurs privés (hôtellerie, restaurateurs, métiers de bouche, agriculteurs).

Convaincre différents publics, au-delà du cercle des convaincus

Le sujet de l'alimentation peut toucher tout le monde : il concerne le lien ville-campagne, le monde agricole, l'artificialisation des sols, la santé, urbanisation, etc. Cela peut être aussi abordé sous l'angle de la culture et de la gastronomie.

Précisions sur le PCS

Les villes ne sont contraintes de se doter d'un PCS que si la préfecture y a identifié un risque majeur. Un PCS permet d'offrir des réponses en matière de prévention, d'information et de mesures en cas de concrétisation du risque, en particulier de mesures de protection. Il peut notamment contenir un fichier à jour des personnes vulnérables.

En matière de résilience alimentaire, cela implique d'identifier les facteurs de production (foncier, graines, force de travail), mais aussi de sensibiliser les gens à stocker et à apprendre



à cuisiner. En cas de rupture d'approvisionnement, tout cela permettrait de faire baisser la pression et de ne pas saturer nos infrastructures de sécurité.

Le PCS n'est pas délibéré en Conseil municipal, mais est complètement sous la responsabilité du maire et doit être mis à jour régulièrement. Ses dispositions en cas de concrétisation d'un risque ne sont d'ailleurs pas forcément connues par les élu·e·s municipaux, encore moins par la population, d'autant qu'il comprend des informations privés. Les écologistes pourraient revendiquer que le sujet soit débattu et la population mieux informée. La version publique du PCS est le DICRIM (Document d'Information Communale sur le Risque Majeur).

Pour Stéphane Linou, seul l'angle de la gestion des risques peut permettre de contourner les contraintes imposées par le principe de concurrence libre et non faussée et des directives européennes empêchant de fixer une préférence territoriale. Il plaide en faveur d'une exception alimentaire, comme la France a su négocier une exception culturelle, au nom du maintien de nos infrastructures nourricières, de notre patrimoine nourricier, dont le foncier, pour assurer notre résilience alimentaire.

Cependant, cela pose aussi la question des effectifs agricoles, dont une part importante devrait bientôt partir à la retraite. Les néo-ruraux prétendant à exercer ce type de métier ont tendance à abandonner en raison de sa dureté. Les métiers de l'agriculture ne sont en effet pas suffisamment attractifs car pas assez valorisés.

Ressources

- [*Résilience alimentaire et sécurité publique*, écrit et publié par Stéphane Linou](#),
- [*Le ventre des villes*, de Carolyn Steel](#),
- [La stratégie alimentaire métropolitaine](#) de la Métropole de Lyon,
- [Conférence de Stéphane Linou](#).