



HAL
open science

Working Paper. Anticiper la crise alimentaire grâce au droit: quelques réflexions sur la planification et la contractualisation

Luc Bodiguel, Thomas Bréger

► **To cite this version:**

Luc Bodiguel, Thomas Bréger. Working Paper. Anticiper la crise alimentaire grâce au droit: quelques réflexions sur la planification et la contractualisation. 2023. hal-04049739

HAL Id: hal-04049739

<https://hal.science/hal-04049739>

Preprint submitted on 28 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Working Paper.

Anticiper la crise alimentaire grâce au droit: quelques réflexions sur la planification et la contractualisation.

Luc BODIGUEL Directeur de recherche DCS CNRS, Nantes Université, Droit et changement social, F-44000 Nantes, France

Thomas BREGER, Consultant scop Terralim, Chercheur associé Droit et changement social, F-44000 Nantes, France

Avec la collaboration d'Amélie KARRER, chargée de mission R&D "Résilience alimentaire" au sein du projet de recherche Atlass 2, Institut Agro Rennes-Angers, Terralim. et Doriane GUENNOG, Doctorante UMR CNRS 6297 DCS, Université de Nantes - convention CIFRE au sein de la scop Terralim

in Le Projet Alimentaire Territorial : Entre Etat et collectivité, quelle contribution à une alimentation locale et durable ? MARGETIC Christine, BONNEFOY Serge (dir.)

Plan :

Introduction	2
1. Anticiper les crises alimentaires par la planification.....	4
1.1 La sécurisation de l'approvisionnement alimentaire, un enjeu « stratégique » oublié des plans de prévention et de gestion des crises	4
1.2 Les PAT, laboratoire d'une planification (spéciale) pour la résilience des stratégies alimentaires locales	8
2. Anticiper les crises alimentaires par le contrat.....	10
2.1 Perméabilité des contrats de réciprocité à l'alimentation locale	12
2.2 Des contrats de réciprocité voulus « hors la loi ».....	15
2.3 Des contrats de réciprocité aux PAT : des contrats d'action publique.....	17
Conclusion.....	18
Bibliographie.....	19

Introduction

La naissance des projets alimentaires territoriaux (PAT) en 2014 a modifié le paysage sociotechnique du système alimentaire et permis de faire passer les stratégies alimentaires locales, aux contenus et acteurs divers, de l'ombre à la lumière. Ils participent de cette mise à l'agenda politique de l'alimentation (Fouilleux et Michel, 2020). A l'appui de cette hypothèse, il suffit de regarder la courbe d'évolution du nombre de PAT¹ depuis le premier appel à projet lancé par le ministère de l'Agriculture en 2015, sans compter tous ceux cachés derrière d'autres dispositifs (PCAET par ex.) ou qui se développent hors cadre juridique, ainsi que les récits qui se développent autour de l'élaboration des PAT (Darrot et al., 2020, VR2). En ce sens, il est possible de considérer que la reconnaissance politique et juridique des PAT a constitué l'un des facteurs techniques d'innovation ouvrant la porte à une généralisation des innovations portées par des niches au sens de la *Multi Level Perspective* (Geels, 2002 ; 2011).

Ce droit, né en 2014 et plusieurs fois modifié (2016, 2018, 2021), relève de deux types de dispositions inscrites dans le Code rural (c.rur.): la première fixe des orientations pour la politique de l'alimentation (art. L.1 III c.rur.) ; la seconde propose un dispositif d'actions (art. L.111-2-2 c.rur.). Les objectifs de la politique de l'alimentation sont inscrits dans un programme national pour l'alimentation (PNA), centrés sur des objectifs prioritaires mais non exclusifs (justice sociale, éducation alimentaire de la jeunesse, lutte contre le gaspillage alimentaire) et autour de certaines thématiques affichées (circuits courts et proximité géographique entre producteurs agricoles, transformateurs et consommateurs; approvisionnement de la restauration collective, publique comme privée, en produits agricoles de saison ou en produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine, notamment issus de l'agriculture biologique). Ils s'inscrivent dans une logique d'alliance avec la politique de santé et le programme national relatif à la nutrition et à la santé (PNNS), formulée dans un document commun, le programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN). Enfin, ils ont vocation à être mis en œuvre au niveau local (la loi parle d'un "ancrage territorial"), en associant les collectivités territoriales, sous la forme de PAT qui "visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation" et qui doivent répondre aux objectifs locaux fixés dans les plans régionaux de l'agriculture durable (PRAD).

Cet emboîtement de textes n'est pas aussi pyramidal qu'il pourrait le sembler puisque chaque porteur de PAT conserve une autonomie quant aux priorités, dès lors qu'elles répondent en partie à celles du PNA et du PRAD. En effet, la loi « propose » et « encourage » ; elle ne prescrit pas. La lecture de l'article L.111-2-2 c.rur renforce cette analyse : l'initiateur et le collectif d'acteurs qui doivent élaborer la stratégie sont indéterminés, rien ne les oblige à réaliser un PAT ; l'utilité sociale des PAT est loin d'être univoque et les objectifs instrumentaux sont à la carte, systémiques ou thématiques (Marechal et al., 2018, Patnorama). Autrement dit, la loi propose une sorte de regroupement informel de personnes, publiques et/ou privées, sans statut juridique a priori, ni pouvoirs autres que ceux détenus par les acteurs qui décident de collaborer pour construire un PAT de manière « concertée ». On nage dans le droit mou car, s'il existe un texte fondateur de nature juridique, il ne contient aucune obligation juridique et ne détient aucune force contraignante (Bodiguel 2018; 2020).

Ce constat n'empêche pas que le dispositif soit efficace ; et il l'est vu le nombre de PAT en cours d'élaboration ou déjà élaborés (v. *supra*). Les PAT relèvent d'un dispositif juridique qui

¹ On comptait à la fin de l'année 2022 plus de 400 PAT labélisés par le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. Cf. Données de l'observatoire RNPAT : <https://rnpat.fr/projets-alimentaires-territoriaux-pat/presentation-banque-pat/>

formalise une politique publique de nature incitative, où prévaut l'expérimentation locale et la souplesse qui la caractérise. La première ambition du législateur est d'enclencher un processus, de favoriser une prise de conscience et une appropriation de l'objet alimentaire au niveau local. Il aurait pu en décider autrement, par exemple reconnaître une compétence alimentaire locale comme le suggère le rapport Marchand qui recommande de « *Doter les collectivités d'une compétence alimentation pour en faire des Autorités organisatrices de l'Alimentation* » et « *Placer la compétence d'organisation de l'alimentation auprès d'une maille pivot qui pourrait être celle de* » l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) (Marchand, 2022, 16-17). Une autre voie, corrélative éventuellement, pourrait passer par la reconnaissance d'un service public de l'alimentation, « *chaînon manquant dans la liste de l'ensemble des activités qui accompagnent la vie quotidienne des habitants des communes rurales ou urbaines ; distribution d'eau potable et assainissement des eaux usées, collecte et le traitement des déchets, restauration collective, accueil collectif de la petite enfance, transports urbains, activités funéraires... quasiment du berceau au tombeau* » (N Diaye, 2020,131). Ce service pourrait être obligatoire ou facultatif (comme pour la restauration scolaire par ex.) ou prendre la forme d'un service public local de prestation financière pour une alimentation durable (N Diaye, 2020, 142). A ce jour, ces pistes n'ont pas été empruntées - tout juste commencent-elles à être expérimentées à l'échelle de certains territoires² - et les PAT se trouvent dans les mains des acteurs locaux, principalement des collectivités locales, qui bénéficient de toute latitude pour agir... ou pas, en fonction de leurs intérêts, de l'histoire du territoire avec la question agricole et alimentaire, et des jeux d'acteurs locaux. Depuis 2014, ces PAT fleurissent donc sur le territoire métropolitain en s'inspirant des orientations stratégiques définies par le PNA. S'ils permettent de révéler et de prendre en compte certaines spécificités territoriales (milieu urbain/rural; choix de thématiques prioritaires selon les territoires: précarité alimentaire, préservation des ressources naturelles ou encore valorisation de la gastronomie locale...), tous les PAT mis en place depuis près d'une décennie partagent un point commun : celui de penser le fonctionnement du système alimentaire en mode de "croisière" dans lequel le risque de pénurie, d'insécurité alimentaire caractérisée par une rupture des chaînes d'approvisionnement apparaît totalement irréaliste...

Cette situation pouvait être jugée acceptable jusqu'au début 2020, jusqu'à ce que la crise de la covid 19 mette en évidence l'impréparation de nos sociétés (Darrot, Chiffolleau et al. 2020 ; Chiffolleau, Darrot et al., 2020). S'il n'y pas eu de réelle crise alimentaire, c'est parce que les circuits alternatifs ont su réagir rapidement, comblant les pénuries des premiers instants, et surtout parce que les moyens logistiques des filières longues n'ont pas été coupés. Dans le cas contraire, la chaîne alimentaire n'aurait pas tenu longtemps et les habitants des villes auraient connu la faim rapidement.

Cette « révélation », renforcée par les conséquences agroalimentaires du conflit russo-ukrainien, est à l'origine de l'insertion législative de l'objectif de résilience et de renforcement des objectifs liés à l'autonomie et à la souveraineté alimentaire. C'est aussi ce qui explique l'importance prise, dans le rapport Marchand précité, par la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire pensée en termes de sécurité nationale (Linou, 2019). Tapi derrière ces mots à dimensions socio-politiques variables, qu'il ne s'agit pas de discuter ici, émerge le besoin de réguler les systèmes alimentaires territoriaux (Rastoin, 2015 ; Bodiguel et Bréger, 2018) afin d'anticiper les crises ayant pour effet de gêner ou d'empêcher le fonctionnement des filières longues.

² Actuellement ces expérimentations prennent le plus souvent la forme de projet de caisses locales de sécurité sociale de l'alimentation portés par des groupements d'acteurs membres du collectif national pour « une sécurité sociale de l'alimentation (securite-sociale-alimentation.org). Des projets expérimentaux sont ainsi à l'œuvre du côté de Montpellier, Toulouse, Bordeaux, Nantes...

Cette « perspective anticipative » implique nécessairement de réfléchir à la contribution du droit en la matière, ce qui conduit le juriste à saisir d'abord l'instrument juridique classique visant à anticiper un risque sur un territoire donné : les plans de prévention. Dans ce cadre, nous chercherons comment envisager une planification alimentaire locale pour gérer la crise et réduire les risques d'insécurité alimentaire, entendu comme l'absence d'accès, de disponibilité, de qualité nutritionnelle, sanitaire et socio-culturelle des aliments et/ou de stabilité des moyens permettant d'y accéder. Cette démarche anticipative n'est pas exclusive d'une autre approche, contractuelle cette fois, elle aussi déjà expérimentée par les collectivités locales et l'Etat principalement depuis la décentralisation des années 80, mais qui mérite d'être réinterrogée au regard de sa capacité d'anticipation et de son efficience. Au cœur de ce duo « planification et contractualisation territoriales », on trouve des acteurs incontournables de l'action publique locale, les collectivités territoriales (FAO, 2020), qui bénéficient de nombre de compétences et moyens d'action (Bodiguel et al. 2021 ; Bréger, 2019). Il s'agira d'interroger leur rôle et leur pouvoir d'agir au travers de ces deux modalités juridiques pour anticiper le risque alimentaire en cas de crise.

1. Anticiper les crises alimentaires par la planification

Du point de vue du droit et des politiques publiques, la résilience des systèmes alimentaires invite à questionner la pertinence, l'utilité ou la place faite à l'alimentation dans les outils de planification publique, qu'il s'agisse des outils de gestion des risques proprement dit, du type plans de prévention des risques naturels, mais également d'autres dispositifs de planification territoriale liés à l'aménagement territorial (PLU, ScOT, PPEANP...) ou à la préservation de l'environnement pouvant contribuer à anticiper, prévenir et le cas échéant atténuer et corriger les effets de la survenance d'une crise sur le fonctionnement du système alimentaire des territoires.

Il y a donc une première question qui est d'analyser la place réservée à l'alimentation, à la sécurité alimentaire - entendue ici en termes de sécurisation des chaînes d'approvisionnement - dans ces divers outils de planification publique des risques et de la gestion de crises (A). Il y en a une seconde qui consiste à s'interroger sur la manière dont les collectivités locales peuvent ou pourraient se saisir de la planification publique pour répondre à un risque de pénurie alimentaire. Et à cette fin, quels liens tissés entre les dispositifs PAT et les divers outils de planification (B) ?

1.1 La sécurisation de l'approvisionnement alimentaire, un enjeu « stratégique » oublié des plans de prévention et de gestion des crises

La sécurisation des chaînes d'approvisionnement alimentaire constitue dans un certain nombre de pays voisins³ et depuis de nombreuses années un sujet central ayant donné lieu au déploiement de plans ou de stratégies nationales de prévention des risques associant étroitement les collectivités locales et les citoyens eux-mêmes. C'est le cas notamment de l'Allemagne qui dès 1965 adoptait une première loi sur la sécurité alimentaire en cas de guerre, puis une seconde en 1990 relative à la prévention des risques alimentaires en période de paix. Ces deux lois ont depuis fusionné en 2017 avec l'adoption de la loi « sur la fourniture de denrées alimentaires de base en cas de crise d'approvisionnement et mesures de préparation à une crise de

³ Dans le cadre du projet Atlass 2 – penser et organiser la résilience alimentaire des territoires, une recherche sur les stratégies déployées à l'étranger pour sécuriser l'approvisionnement alimentaire en cas de crise a été réalisée permettant la réalisation de notes de synthèse ciblant notamment le cas de la Finlande, de la Suisse ou encore de l'Allemagne. Ces notes sont consultables sur le site du projet Atlass 2 : [ATLASS 2 : Penser et organiser la résilience alimentaire \(projet-atlass.org\)](https://atlass2.org/)

l'approvisionnement »⁴. Nous ne rentrerons pas ici dans le détail de cette stratégie allemande tournée spécifiquement sur la préparation du territoire au risque de rupture des chaînes d'approvisionnement⁵. Nous insistons simplement sur le fait que cette stratégie comprend toutes les mesures préventives, préparatoires et exécutives pour résoudre des problèmes d'approvisionnement alimentaire des populations liées à la survenance d'une crise de quelque nature que ce soit. Cette stratégie prévoit notamment que l'Etat fédéral assure la constitution de « stocks alimentaires stratégiques »⁶. En cas de survenance de crise, les Länders peuvent demander à l'Etat Fédéral de bénéficier de stocks. En cas d'acceptation, les Länders sont alors informés des dépôts où les approvisionnements pourront être retirés. Ce sont ensuite ces mêmes Länders ainsi que les communes qui seront responsables d'assurer les transports, les éventuelles transformations ultérieures et la distribution de ces stocks auprès de la population. Ajoutons que cette stratégie de « préparation aux situations d'urgence alimentaire » repose également sur tout un dispositif d'acculturation de la population aux risques (campagne d'information dès le plus jeune âge ; incitation à la constitution de stocks alimentaires domestiques...).

En France, si le code de la Défense définit bien l'approvisionnement alimentaire comme un enjeu stratégique de la sécurité civile⁷ et identifie le ministre de l'Agriculture comme responsable de la « satisfaction des besoins en denrées et produits destinés à l'alimentation », « du ravitaillement de la population civile et de l'approvisionnement des forces armées », et de la « préparation et de l'exécution de toutes les mesures relatives au recensement des besoins, à la production, à la transformation, à la protection, à la réunion et à la répartition des denrées et produits alimentaires »⁸, force est de constater que cet enjeu ne fait pas l'objet de dispositifs spécifiques nationaux de prévention de gestion des risques. Des outils de planification visant à protéger les approvisionnements dits « stratégiques » existent bien mais ils ne ciblent pas, à l'inverse de l'exemple Allemand, le champ alimentaire⁹.

En effet, à l'exception du plan pandémie grippale de 2011¹⁰, très peu connu et pas usité lors de la crise du Covid, « il n'existe pas en France de stratégie nationale de sécurité des approvisionnements alimentaires ni de service consacré à cette fonction » comme le rappelle la

⁴ En abrégé, loi sur la sécurité et la prévention des risques alimentaires (Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz – ESVG).

⁵ Cf. A. Karrer, « Stratégie d'approvisionnement alimentaire en cas de crise : l'exemple de l'Allemagne », Note de synthèse – Projet Atlass 2, 2022, disponible sur le site du projet Altass 2.

⁶ Nous précisons que la constitution de ces stocks est financée par le contribuable allemand pour un montant annuel estimé à 16 millions d'euros. C'est bien l'Etat Fédéral qui est responsable de l'achat, du maintien et du contrôle des stocks nationaux. Cf. A. Karrer, *op.cit.*

⁷ Articles L. 1332-1 à 1332-7 et R. 1332-1 à R. 1332-42 du code de la défense. L'alimentation est un des 12 secteurs d'activités d'importance vitale du Code de la défense, définis par l'arrêté ministériel du 2 juin 2006 fixant la liste des secteurs d'activité d'importance vitale et désignant les ministres coordinateurs desdits secteurs. D'après le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 (http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf), l'« État met en œuvre depuis 2006 une politique de sécurité des activités d'importance vitale, qui s'applique à douze secteurs d'activité et vise à évaluer et à hiérarchiser les risques et les menaces, puis à élaborer les mesures pour y faire face ».

⁸ Cf. Article R. 1337-2 du code de la Défense. A ce titre, le ministre de l'Agriculture a en charge en principe la préparation d'un plan national de ravitaillement ainsi que la constitution de stocks.

⁹ La stratégie de sécurisation des approvisionnements stratégiques visent certains secteurs : les approvisionnements énergétiques, les métaux et minerais, la santé (médicaments notamment) avec un intérêt accru pour ce secteur depuis la crise du Covid. Cf. A. Karrer, « La sécurisation des approvisionnements stratégiques en France », Notes de synthèse 2022 du Projet Altass 2 ([ATLASS 2 : Penser et organiser la résilience alimentaire \(projet-atlass.org\)](https://www.gouvernement.fr/atlass-2))

¹⁰ Plan consultable à l'adresse suivante : <https://www.gouvernement.fr/risques/plan-pandemie-grippale>

Cour des Comptes dans son rapport de 2022¹¹. L'alimentation a même été très longtemps absente des réflexions sur la sécurité des approvisionnements stratégiques. Ainsi en 2011, un Rapport d'information intitulé « La sécurité des approvisionnements stratégiques de la France » fut déposé devant le Sénat. L'alimentation n'y était quasiment pas mentionnée. Elle est uniquement abordée pour faire état des atouts en matière d'approvisionnement de la France, présentée comme un pays producteur et une puissance agricole, sans qu'il ne soit fait mention des vulnérabilités du système alimentaire¹².

Si la sécurisation des chaînes d'approvisionnement alimentaire est une grande absente des outils nationaux de planification de la prévention et gestion des situations de crises, elle n'est guère davantage abordée dans les autres outils de planification publique en matière de gestion des risques reposant notamment sur la collaboration des services déconcentrés de l'État et les collectivités. Nous pensons ici notamment au « Plan de prévention des risques » qui renvoient soit aux risques naturels¹³ (PPRN – Loi Barnier du 2 février 1995) soit aux risques technologiques¹⁴ (PPRT – Loi Bachelot du 30 juillet 2003)¹⁵.

Aucune disposition législative ou réglementaire encadrant ces dispositifs n'invite et encore moins n'impose aux Préfets de départements en charge de l'élaboration de ces Plans, en lien avec les représentants des collectivités locales concernées, de prévoir un volet spécifique prescrivant les mesures à mettre en place pour sécuriser l'approvisionnement alimentaire des territoires concernés en cas, par exemple, d'inondation ou d'une autre catastrophe naturelle. Ces documents comportent pourtant un volet « prescriptif » ciblant des mesures spécifiques à mettre en œuvre pour assurer la continuité de services publics essentiels (mesures nécessaires pour préserver les fonctions des réseaux de transport et des transports en commun, de distribution de fluide -énergie, eau, la protection des établissements de soin, des établissements culturels et de service public ou encore les installations de gestion et de traitement des déchets). Si les mesures tenant à sécuriser les approvisionnements alimentaires ne sont pas traitées obligatoirement dans le cadre de ces PPRN ou PPRT, rien n'empêche à priori les Préfets, en concertation avec les collectivités locales concernées, de se pencher volontairement sur le sujet. Ce peut être d'ailleurs également le cas dans le cadre de l'obligation d'information des populations exposées à des risques majeurs (art. R125-9 à R125-148 du Code de l'environnement) selon laquelle « L'information donnée au public sur les risques majeurs comprend la description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes,

¹¹ Cf. Chapitre 6 « La sécurité des approvisionnements alimentaires », Rapport de la Cour des Comptes 2022, p. 12. Rapport disponible en ligne : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2022-02/20220216-RPA-07-securite-approvisionnementnements-alimentaires.pdf>

¹² Cf. A. Karrer, Note « La sécurisation des approvisionnements stratégiques en France », op.cit., p. 4-5. On ajoutera qu'en 2013 le Secrétariat Général de la Défense Nationale a publié un Guide pour réaliser un plan de continuité d'activité, une partie est consacrée à l'identification des risques : s'il est fait mention de l'approvisionnement en eau et en énergie, le risque de rupture alimentaire n'est même pas mentionné. Enfin dans une Note « Vers une sécurisation des approvisionnements stratégiques : les enjeux de l'action publique » d'octobre 2021 de la Direction Générale de Entreprises, L'agroalimentaire est cité comme étant un secteur stratégique mais la note se concentre sur la sécurisation des approvisionnements en tian , lithium, terres rares ou électroniques (microprocesseur), ainsi que des produits de santé (préconisation de stocks).

¹³ Articles R. 562-1 à R562-20 du code de l'Environnement.

¹⁴ Articles R. 515-39 à R. 515-50 du code de l'Environnement.

¹⁵ Dans les deux cas, ces documents réglementaires sont élaborés sous l'autorité du préfet du département concerné. Ils définissent les zones géographiques exposées à des risques naturels ou technologiques afin d'y prescrire des mesures permettant de réduire les risques encourus pour protéger les personnes, les biens et l'environnement. Le PPRN (comme le PPRT) est annexé, après enquête publique et approbation, au Plan Local d'Urbanisme (PLU) en tant que servitude d'utilité publique et est juridiquement opposable à tout projet d'aménagement ou de construction. Ses dispositions priment sur toute autre considération.

Working Paper.

les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de prévention et de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets » (article R125-11 c. env.).

La crise du Covid n'a pas été totalement sans effet sur le fait de reconnaître le risque de rupture des chaînes d'approvisionnement comme une question de sécurité intérieure, de sécurité civile.

A l'échelle nationale, c'est la Cour des Comptes qui a tout d'abord émis une recommandation visant à réaliser un diagnostic des vulnérabilités des chaînes d'approvisionnement d'ici 2023¹⁶. En réponse à cette recommandation, des travaux en vue de l'élaboration d'une « Stratégie nationale de résilience » ont été conduits par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Cette stratégie doit analyser la question de l'approvisionnement alimentaire des populations en cas de crise, la continuité d'activité des opérateurs ainsi que la résilience individuelle et collective des citoyens. Une Mission d'information sur la résilience nationale a été créée et a rendu son 1^{er} rapport en février 2022 dans lequel une recommandation pousse à la mise en place d'une agence nationale d'approvisionnement d'urgence sur le modèle de ce qui a été développé en Finlande (National Emergency Supply Agency)¹⁷.

L'échelon local n'est pas en reste avec l'adoption de la loi MATRAS du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile. Par cette loi, le législateur a notamment renforcé et étendu à un plus grand nombre de communes et d'intercommunalités l'obligation de mettre en place des Plans Communaux ou Intercommunaux de Sauvegarde (PCS/PICS) visés par les articles L. 731-3 et L. 731-4 du Code de sécurité intérieure¹⁸. Le PCS est un document d'organisation globale de gestion des situations de crise impactant la population selon leur nature, leur ampleur et leur évolution. Ce plan prépare et assure la réponse opérationnelle au profit de la protection et de la sauvegarde de la population. La loi Matras étend l'obligation pour le maire, dans toutes les communes « *exposées à au moins un risque majeur* », de « *communiquer à la population, par tout moyen approprié, les caractéristiques du ou des risques majeurs, les mesures de prévention, les modalités d'alerte et d'organisation des secours et, le cas échéant, celles de sauvegarde* » (jusqu'à présent, cette obligation ne s'appliquait qu'aux communes couvertes par un PPRN). De plus ces PCS et PICS vont désormais « *devoir s'enrichir d'un volet d'organisation de l'approvisionnement en alimentation et en eau potable en cas de crise* »¹⁹, avec notamment l'obligation de constituer un inventaire des moyens propres de la commune ou pouvant être délivrés par des personnes publiques ou privées en termes de ravitaillement des populations en cas de survenance d'une crise (art. R. 731-2.-I 6° du Code de sécurité intérieure).

Il y a là sans doute un lien à tisser avec les projets alimentaires territoriaux. En effet les éléments de diagnostic sur les dynamiques agri-alimentaires (offre et demande) à l'œuvre sur les territoires détaillés à l'occasion de ces PAT peuvent à l'évidence constituer des ressources importantes pour les maires ou présidents d'intercommunalité chargés de dresser, dans le cadre de ces PCS ou PICS, un inventaire des moyens mobilisables à la continuité de

¹⁶ Cf. Chapitre 6 du Rapport Cour des Comptes 2022, op.cit. p 239 et suivantes.

¹⁷ Cf. A. Karrer, « La stratégie d'approvisionnement alimentaire en cas de crise : l'exemple de la Finlande », note de synthèse disponible sur le site du projet AtlASS 2 ([ATLASS 2 : Penser et organiser la résilience alimentaire \(projet-atlass.org\)](https://atlass2.org))

¹⁸ Le plan intercommunal de sauvegarde est un document d'organisation de la réponse opérationnelle à l'échelon intercommunal face aux situations de crise, au profit des communes impactées. Il organise la coordination et la solidarité intercommunale.

¹⁹ Cf. Frédéric Marchand, « Mission gouvernementale consacrée aux projets alimentaires territoriaux », rapport d'étape, avril 2022, p. 15.

l'approvisionnement alimentaire sur leur territoire. A l'inverse, ce regain d'attention et d'anticipation des crises liées aux ruptures des chaînes d'approvisionnement alimentaire impulsé (imposé) par les collectivités territoriales au travers de leur PCS pourrait également impacter la construction et le fonctionnement même des PAT : du point de vue la gouvernance tout d'abord par l'intégration des acteurs, des forces de la protection civile dans les comités de pilotage de PAT ou autres conseils locaux de l'alimentation par exemple ; au regard de leur contenu et de leurs objectifs avec par exemple le mise en place d'un groupe de travail interne au PAT dédié spécifiquement au thème de la résilience et ayant pour mission d'outiller le territoire en termes d'anticipation du risque de pénurie alimentaire : organisation de stress test, diagnostic des capacités de stockage alimentaire public ou privé (ménages...).

En attendant l'émergence de ces « PAT 2.0 », force est de constater que les stratégies alimentaires territoriales et les programmes d'actions impulsés dans la conduite de PAT peuvent d'ores et déjà constituer un « *instrument incontestable de réflexion sur l'approvisionnement plus résilient* »²⁰ s'appuyant sur la structuration ou la consolidation de filières agri-alimentaires organisées en circuits de proximité.

1.2 Les PAT, laboratoire d'une planification (spéciale) pour la résilience des stratégies alimentaires locales

Nous l'avons évoqué à plusieurs reprises dans cette étude, l'outil PAT a émergé dans un contexte où le spectre de la crise, le risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire était presque irréaliste, impensé. Fort logiquement, les projets alimentaires qui ont fleuri sur les territoires de la métropole se sont construits dans cette logique de fonctionnement des systèmes alimentaires en « rythme de croisière ». Guidés par les axes stratégiques définis par le programme national de l'alimentation (PNA)²¹, ces PAT se sont progressivement inscrits dans une approche systémique de l'alimentation dans laquelle la « relocalisation » de l'alimentation et le déploiement des circuits de proximité sont perçus comme des vecteurs de développement socio-économique et culturel local²². Mais avec l'irruption de la crise sanitaire et la succession des crises géopolitiques, énergétiques, le risque d'effondrement des chaînes d'approvisionnement alimentaire dépendantes des marchés internationaux se fait donc prégnant. Un nouvel enjeu se pose alors au cœur de ces forums alimentaires locaux que sont les PAT : comment cet outil peut-il contribuer et organiser la résilience de l'approvisionnement alimentaire local, c'est-à-dire anticiper et réduire l'impact de crises liées à la rupture des chaînes d'approvisionnement en circuits longs, en travaillant sur le court, moyen et long termes au renforcement des structures agri-alimentaires de base du système alimentaire local et à la consolidation des filières et des circuits alimentaires de proximité? Quelles compétences, quels outils de politiques publiques les collectivités locales peuvent-elles mobiliser à cette fin ?

Comme le relève le rapport du Sénateur Frédéric Marchand, les collectivités locales (Régions, Départements, EPCI, Communes...) ne disposent pas au regard de la loi d'une compétence spécifique en matière d'« alimentation »²³, elles peuvent néanmoins dans le cadre d'un PAT

²⁰ Ibid, op.cit.

²¹ Jusqu'à récemment les axes stratégiques du PNA étaient les suivants : la justice sociale et l'accès de tous à une alimentation de qualité, l'éducation de la jeunesse à une alimentation équilibrée et à une consommation responsable, la lutte contre le gaspillage alimentaire et enfin l'ancrage territorial

²² Cf. C. Darrot, G. Maréchal et T. Bréger, Rapport sur les projets alimentaires territoriaux en France : état des lieux et analyses, octobre 2019 – lien HAL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02465471/document>

²³ Cf. Rapport F. Marchand, op.cit., p.16.

actionner d'autres compétences plus ou moins éloignées de la question alimentaire pour agir en faveur de la construction d'un système alimentaire local, durable et résilient.

L'un des défis majeurs de la résilience alimentaire des territoires réside notamment dans la capacité des collectivités territoriales de pouvoir maintenir sur leur territoire une agriculture destinée à l'alimentation humaine et diversifiée, ce qui implique en premier lieu de pouvoir disposer et préserver le foncier agricole. De ce point de vue, des outils de planification foncière et d'aménagement du territoire sont entre les mains des collectivités locales et peuvent être utilement mobilisés afin d'atteindre les objectifs de résilience assignés au PAT. Cela conduit alors à mettre en évidence la nécessaire articulation et prolongement des outils de planification territoriale au sein même du dispositif des PAT²⁴ :

Les collectivités locales vont pouvoir « réserver ou sanctuariser » l'usage du foncier à l'activité agricole et ainsi mettre ces terres à l'abri de l'urbanisation. Plusieurs dispositifs de planification territoriale peuvent être mentionnés en commençant par l'échelle régionale : chef de file en matière d'aménagement et de développement durable du territoire, les régions établissent avec les autres collectivités, un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui précise les objectifs de moyen et long termes sur le territoire en matière « d'équilibre et d'égalité des territoires d'implantation des différentes structures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux (...) et de gestion économe de l'espace » (Art. L. 4251-1 CGCT). Le SRADDET comprend depuis 2016 le schéma de cohérence environnemental (SCRE - Art. L. 371-3 et R. 371-25 à 31 c. env.) dont l'objectif est de rendre lisible les enjeux régionaux en matière de biodiversité et de contribuer à un bon état de conservation des habitats naturels et des espaces. Compte tenu, pour certains territoires, de l'étendue des espaces qu'elle occupe, l'activité agricole a naturellement une place de choix dans l'élaboration des SCRE. A l'échelle communale et intercommunale, nous pouvons citer les SCoT (Art. L. 141-1 c. urb. et suivants), les PLU et les PLUi (Art. L. 151-1 c. urb. et suivants). Le rapport de présentation du SCoT comprend notamment une analyse de la consommation des espaces ainsi qu'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), désormais inclus dans les PLU et PLUi, qui fixe les objectifs de protection, de mise en valeur et de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (Art. L. 141-1 c. urb. et suivants). Enfin, le document d'orientation et d'objectif du SCOT détermine les espaces à protéger et ceux où l'urbanisation doit être maîtrisée. Les documents d'urbanisme inférieurs au SCOT doivent être compatibles avec ce dernier (il leur est « opposable »). C'est notamment le cas des PLU(I) qui déterminent au niveau communal ou intercommunal l'affectation des sols et la destination des constructions. Le PLU constitue à la fois un document programmatique et opérationnel puisqu'il délimite les zones agricoles (ZA) et précise les règles de construction qui s'y appliquent (Art. L. 151-11 c. urb. et suivants). En principe, le PLU ne contient pas d'obligation « de faire ». Par conséquent, il ne peut pas imposer des procédés agronomiques spécifiques ou des modalités de commercialisation des produits agricoles. L'exemple bien connu désormais de la commune de Mouans Sartoux peut ici être mentionné. La municipalité a su se saisir des documents d'urbanisme suscités pour identifier et préserver des parcelles à haut potentiel agricole et augmenter le nombre de terrains cultivables de 40 à 130 ha dans son PLU. Autre dispositif de planification permettant de sanctuariser la destination agricole des terres : les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PPEANP – Art. L. 113-15 et suivants du c. urb.). Placés entre les mains des départements et des intercommunalités, il s'agit d'un outil destiné à protéger les espaces

²⁴ Nous appuyons ici sur les résultats des travaux menés dans le cadre des projets Frugal et MICAAL rassemblés notamment dans l'étude suivante : L. Bodiguel, T. Bréger, G. Maréchal et C. Rochard, *L'action publique en matière d'alimentation locale, op.cit.*

agricoles et qui est accompagné d'un programme d'actions permettant d'orienter les pratiques agricoles dans certaines directions (durabilité des pratiques, relocalisation des circuits de distribution...). Cette stratégie a notamment été employée par la Communauté d'Agglomération de Marne et Gondoire (92) qui fut la première collectivité d'Ile de France à mettre en place ce dispositif afin de préserver le potentiel agricole du territoire. Le programme d'actions associé au PPEANP comprenait notamment des actions d'animation et de sensibilisation des exploitants agricoles aux MAEC ou encore des actions favorisant la mise en place de jardins familiaux ou partagés²⁵...

Ces outils de planification et d'aménagement du territoire peuvent être également mobilisés pour organiser et acquérir de nouvelles surfaces agricoles et ainsi développer le potentiel nourricier du territoire. Communes, intercommunalités et départements peuvent par leur participation aux commissions d'aménagement foncier rural contribuer à l'amélioration des conditions d'exploitation agricole à travers l'organisation de la distribution des parcelles (Art. L. 123-1 à -35 du c. rur), ou la procédure de mise en valeur agricole des terres incultes (Art. L. 125-1 à -15 c. rur). Des outils opérationnels sont à disposition également des collectivités locales pour directement acquérir du foncier agricole. C'est le cas du département et des EPCI et communes dans le cadre de la mise en place des PPEANP (art. L. 113-15 c. rur) qui peuvent donner lieu à l'exercice d'un droit de préemption par les collectivités (art. L. 113-24 et -25 c. rur). Le département dispose également d'un droit de préemption pour la protection des espaces naturels sensibles qui peuvent donc comprendre du foncier agricole (art. L. 113-8 c. rur). Pour l'aménagement de jardins partagés, familiaux, un droit de préemption est également accordé aux communes et EPCI (art. L. 216-1 c. rur). Ces collectivités disposent également de ce droit afin de constituer des réserves foncières (art. L. 221-1 c. rur). Un dernier dispositif d'acquisition du foncier peut être signalé et est en lien avec la préservation de la ressource en eau potable : les communes et groupements de communes qui contribuent à la préservation de la ressource en eau potable (Art. L. 2224-7 CGCT), peuvent obtenir de l'Etat (arrêté préfectoral) un droit de préemption des surfaces agricoles sur un territoire délimité en tout ou partie dans l'aire d'alimentation de captage en eau destiné à l'alimentation humaine (Art. L.218-1 c. urb. depuis la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019). Une fois propriétaires, les collectivités locales peuvent alors décider d'exploiter elles-mêmes ces terres et installer ainsi des régies agricoles municipales ou intercommunales pouvant possiblement approvisionner la restauration collective locale. C'est l'exemple bien connu à nouveau de Mouans Sartoux²⁶. De la même manière, la collectivité propriétaire du foncier agricole peut décider de louer ses terres à des exploitants locaux en les incitant à s'orienter vers des pratiques culturelles vertueuses d'un point de vue environnemental. Mais nous basculons alors dans une logique contractuelle...

2. Anticiper les crises alimentaires par le contrat

Anticiper les crises alimentaires implique de saisir ce qu'est un contrat au sens juridique du terme. A cette fin, nous ferons appel à l'un des plus fameux civilistes, Jean Carbonnier. Pour lui, « *Il est des contrats - les plus nombreux, si l'on songe à la multitude des ventes au détail - qui ne laissent aucune trace à la surface du temps, parce qu'ils se concluent et s'exécutent en un instant, sans même qu'on aperçoive derrière la trainée de quelque obligation de garantie* » (Carbonnier, 1992, 268). Toutefois, nombre de contrats laissent des traces, soient parce qu'ils sont à exécution successive (les obligations s'exécutent par des prestations échelonnées dans le temps ou les rapports d'obligations sont continus tant que dure le contrat), soit parce qu'il existe

²⁵ Pour plus d'informations sur le PPEANP de la CA Marne et Gondoire : <https://www.marneetgondoire.fr/protection-des-espaces/le-ppeanp-192.html>

²⁶ Pour plus d'informations sur le modèle de régie agricole de Mouans Sartoux : [La régie agricole de Haute-Combe – MEAD Mouans-Sartoux \(mead-mouans-sartoux.fr\)](https://www.mead-mouans-sartoux.fr/)

tout un jeu contractuel et légal de conditions (suspensives ou résolutoires²⁷), garanties et recours qui peuvent être mis en œuvre en cas de difficulté liée à l'exécution du contrat. Ainsi, le contrat prévoit en principe les règles applicables en cas de survenance d'un problème : maintien du contrat, cessation de tout ou partie des obligations, renégociation, imprévus, responsabilité, réparation... En d'autres termes, le contrat ne vaut pas seulement pour le présent ; il peut régir l'avenir dans la limite de l'interdiction des engagements perpétuels (art. Article 1210 c. civ), voir même l'anticiper.

Dans ce contexte, on peut parfaitement penser que le contrat, entendu comme « *un accord de volontés entre deux ou plusieurs personnes destiné à créer, modifier, transmettre ou éteindre des obligations* » (1101 c : civ.), puisse être utilisé pour organiser des relations entre les différents acteurs de la chaîne alimentaire. La « consolidation de filières territorialisées », objectif législatif des PAT, peut effectivement passer par des accords de volonté pour créer des entreprises, transférer des biens fonciers, organiser des collaborations, etc. Ainsi en est-il des contrats de fourniture de produits « locaux » ou « kilomètre zéro » ou « de proximité » entre des producteurs et des transformateurs, distributeurs, et restaurateurs. Relèvent aussi de ces contrats civils l'ensemble des coopératives de consommateurs et/ou de producteurs, même si, en ces domaines, il existe des règles particulières.

Toutefois, ce cadre juridique organisé par le Code civil trouve ses limites dès lors que la stratégie alimentaire en cause implique des personnes publiques, l'Etat, les collectivités territoriales (CT) et leurs EPCI en première ligne. Si l'administration peut passer « *des contrats identiques à ceux des particuliers tels qu'ils sont définis par le Code civil* », notamment pour tous les services industriels et commerciaux (gestion privée des services publics qui « entraîne pour son contentieux la compétence judiciaire »), « *l'administration peut passer aussi des actes qui, bien que de nature contractuelle, puisqu'ils reposent sur l'accord de volonté, n'en sont pas moins soumis à des règles différentes de celles qui régissent les contrats ordinaires et relèvent, pour leur contentieux, de la juridiction administrative* », et « *forment (...) la catégorie particulière des contrats administratifs* » (Rivero et Waline, 2000, 117). Autrement dit, les collaborations de l'administration qui relèveraient de la gestion privée des services publics dépendent du code et du juge civil alors qu'une autre partie des contrats impliquant des personnes publiques bénéficient de régimes juridiques spécifiques administratifs et sont soumis au contrôle du juge administratif, tels les marchés publics de fournitures ou de transport ou les concessions de services public. Dans le domaine alimentaire, on pense ici à l'ensemble des actions nécessaires pour la fourniture d'une alimentation de « qualité Egalim » à la restauration collective publique (Bodiguel et Doussan 2020)²⁸. Avec la décentralisation des années 80²⁹, se sont également développés desdits « contrats administratifs », utilisés dans les rapports de l'Etat avec les régions (contrats de plan Etat-Régions), des regroupements de collectivités locales (contrats de ville), une commune ou des pays » (Rivero et Waline, 2000, 117-118). Malgré leur dénomination, ces actes ont vite interrogé la doctrine, puis les juges, sur le point de savoir s'il s'agissait de véritables contrats. A ce jour, le juge administratif a reconnu leur nature de contrats

²⁷ La première suspend l'exécution du contrat à l'accomplissement de la condition ; la seconde fait cesser les effets du contrat en cas d'accomplissement de la condition et anéantit rétroactivement les effets qu'il a produit.

²⁸ L'art. L230-5-1 c. rur : C. rur. pêche. mar. prévoit que les repas servis après le 1er janvier 2022 dans les restaurants collectifs dont les personnes morales de droit public ont la charge devront comprendre au moins 50 % de produits alimentaires d'une qualité déterminée désignée par la loi, dont 20 % de produits issus de l'agriculture biologique ou d'exploitation en conversion à l'agriculture biologique. Voir les art. R230-30-1 c. rur. et suivants sur les critères.

²⁹ La première est celle du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (JO 52, 3 mars 1982).

administratifs, mais « *le Conseil d'Etat juge (...) qu'un tel contrat n'emporte par lui-même aucune conséquence directe* » (Rivero et Waline, 2000, n°118 ; Richer, 2004, n°84)³⁰.

Nous pouvons ainsi distinguer trois catégories de contrats : ceux relevant de la sphère privée (avec ou sans personne publique) dont la nature juridique peut varier (civil ou commercial) ; ceux relevant d'un régime spécial de contrat administratif ; ceux entre l'Etat et les CT ou entre CT. Tous ces contrats peuvent avoir un effet sur l'avenir, assumer une fonction anticipative, à plus ou moins long terme, dès lors qu'ils contiennent des dispositions visant à organiser les engagements des différents signataires dans un but spécifique, par exemple la sécurité et la résilience des systèmes alimentaires. Sur cette base, on pourrait penser alors que plus ces engagements prennent la forme d'obligations juridiques, plus les cocontractants se sentent tenus à leur respect et plus ils peuvent avoir un effet utile. Pourtant, ce n'est pas la voie qui a été empruntée ces dernières années et il semble que les PAT font partie du même mouvement.

Première étape d'un processus de recherche à venir³¹, nous allons donc tenter de saisir ce mouvement à partir de l'un des contrats de coopération territoriale les plus souvent mis en avant dans les discours politiques locaux concernant le développement d'une coopération territoriale autour de l'alimentation locale, les contrats de réciprocité ; puis nous verrons si les premières conclusions concernant ces contrats se distinguent de ce qui peut être dit pour les PAT dont la dimension contractuelle vient d'être relancée par le rapport Marchand. Ces développements permettront de mieux comprendre l'esprit et la portée de ces contrats.

2.1 Perméabilité des contrats de réciprocité à l'alimentation locale

³⁰ CE, 8 janv. 1988 Communauté urbaine de Strasbourg : « Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 susvisée : "L'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires ... (...); que, selon l'article 12 de ladite loi : "Ces contrats ... sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles ..." ; Considérant qu'au soutien de leurs conclusions tendant à l'annulation de la décision susvisée du Premier ministre, les requérants invoquent la méconnaissance par l'Etat des stipulations de l'article 30-5 du contrat de plan, signé le 28 avril 1982, pour la période 1984-1988 entre l'Etat et la Région Alsace aux termes duquel "le Gouvernement français défendra auprès de ses partenaires européens la candidature de la ville de Strasbourg pour l'accueil de nouveaux organismes internationaux (...)" ; Considérant que la méconnaissance des stipulations d'un contrat, si elle est susceptible d'engager, le cas échéant, la responsabilité d'une partie vis-à-vis de son co-contractant, ne peut être utilement invoquée comme moyen de légalité à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir formé à l'encontre d'une décision administrative ; que ni les dispositions précitées de la loi du 29 juillet 1982, ni aucune autre disposition législative n'ont entendu conférer à la stipulation dont s'agit du contrat de plan passé entre l'Etat et la région Alsace une portée autre que celle d'une stipulation contractuelle ; (...); » (voir RFDA 1988 p.25 et AJDA 1988, 159) ; CE 25 oct 1996, Assoc. Estuaire-Ecologie : « Considérant que l'association Estuaire-Ecologie a demandé au tribunal administratif de Nantes l'annulation des décisions du préfet des Pays-de-la-Loire et du président du conseil régional des Pays-de-la-Loire de signer, le 18 avril 1994, le contrat de plan entre l'Etat et la région pour la période 1994-1998, dont le programme d'action n° 11 est relatif à l'extension des installations du port autonome de Nantes-Saint-Nazaire, sur un site dont elle s'est donné pour objet de préserver la qualité écologique ; qu'il ressort de l'ensemble des dispositions du chapitre III du titre Ier de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification que ce contrat de plan n'emporte, par lui-même, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit ; que ni en tant qu'il comporte le programme d'action n° 11 ni par ses autres stipulations, il ne porte aux intérêts collectifs que l'association requérante a pour objet de défendre d'atteinte de nature à conférer à cette association un intérêt lui donnant qualité pour agir contre les décisions de le conclure » (Voir RFDA 1996.339, concl. Stahl note Madiot et Dalloz 1997, 441, note le Noan).

³¹ Volet de recherche 3 du contrat ATLASS 2 précité.

Les contrats de réciprocité (CR) sont les enfants du Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015³² dont l'objet était de revivifier les coopérations ville/campagne. Selon le compte-rendu de ce comité (p.43-), « *La construction d'accords stratégiques entre territoires urbains et ruraux est (...) un facteur d'efficacité des politiques publiques. Cette nouvelle approche territoriale doit traiter les « liens » autant que les « lieux », en veillant à la réciprocité des échanges, c'est-à-dire en évitant que ces accords ne servent exclusivement les intérêts des centres.* » A cette fin sont promus des « contrats de réciprocité » qui dans « *pourraient être négociés dans des domaines tels que l'alimentation, la protection de l'environnement, les filières d'excellence agricoles et industrielles, les usages numériques, le tourisme ou encore la culture, propices à activer des démarches de coopération territoriale.* » Cette volonté est concrétisée par la Mesure 44 du comité « Expérimenter les premiers contrats de réciprocité « ville-campagne » entre des communes et des intercommunalités volontaires » qui donne la main au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) pour piloter quatre expérimentations, avant d'ouvrir le processus aux EPCI³³ volontaires en 2016³⁴. Ces CR font partie des multiples accords de coopération entre des métropoles et des territoires environnants dont le nombre était évalué à 173 par le CGET en 2018³⁵, qui en concluait que le « *fait que nombre de ces coopérations soient anciennes et d'autres en projet montre l'utilité éprouvée que les territoires ont à coopérer.* » Ils intègrent désormais les « contrats de cohésion territoriale » visés à l'article L. 1231-2 du Code général des collectivités territoriales³⁶ (Doré, Chahid, 2019).

A ce jour, nous avons pu recenser une vingtaine de contrats de réciprocité (CR) ou assimilés, tel que les « Contrats des Nouveaux Equilibres de Coopération Territoriale » (CONECT, Bordeaux), signés ou non, autour de 9 villes centre : Brest, Toulouse, Montpellier, Tours (10 contrats), Nantes, Clermont-Ferrand, Rouen, Bordeaux (4 contrats), Strasbourg³⁷. Nous n'avons cependant pu consulter que 6 contrats in extenso, dans leur version originale.

³² « Nos ruralités, une chance pour la France » (<https://www.gouvernement.fr/action/les-ruralites-une-chance-pour-la-france>).

³³ « Le contrat de réciprocité est, par construction, lié à un contexte territorial particulier. Il concerne des « bassins de vie » regroupant plusieurs EPCI (échelle d'une aire urbaine par exemple) ou des territoires plus éloignés et non contigus, si des thématiques pertinentes sont identifiées » (p.44).

³⁴ Le pacte État-métropole signé le 6 juillet 2017 et doté d'une enveloppe de 150 millions d'euros permettra la levée de fonds pour ces expérimentations.

³⁵ ANCT, *Coopérations entre métropoles et territoires environnants : quels facteurs de réussite ?*, 2021 (<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/cooperations-entre-metropoles-et-territoires-environnants-quels-facteurs-de-reussite-383>).

³⁶ « *II L'agence [ANCT] assure la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière d'aménagement durable et de cohésion des territoires en conduisant des programmes nationaux territorialisés et en prévoyant la mise en œuvre déconcentrée de ces programmes au moyen de contrats de cohésion territoriale. Ces contrats s'articulent avec les projets de territoire élaborés par les collectivités territoriales et leurs groupements. Ces contrats peuvent intégrer tout autre contrat, prévu par les lois et règlements en vigueur, relatif à l'aménagement du territoire, à la politique de la ville, au numérique ou à tout autre domaine relevant des compétences de l'agence.* »

³⁷ Inventaire qui s'appuie sur : le site de l'ANCT (<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/>) ; le site de Bordeaux Métropole (<https://www.bordeaux-metropole.fr/Grands-projets/Grands-territoires-de-projets/Cooperations-territoriales-des-solutions-partagees>); le site de l'UNADEL (<https://www.UNADEL.org>), y trouver notamment l'article *En Touraine, 10 Contrats de réciprocité pour une coopération inédite*, 2021.

Liste des contrats trouvés in extenso : Contrat de réciprocité entre Brest Métropole et le PETR Pays du Centre Ouest Bretagne (2016-2020), signé le 4 novembre 2016 ; Contrat de réciprocité entre Toulouse et le PETR Pays Portes de Gascogne, signé le 10 juillet 2017 ; Protocole de coopération 2018-2020 entre Val de Garonne Agglomération et Bordeaux Métropole, signé le 11 octobre 2018 ; Contrat de réciprocité entre l'Eurométropole de Strasbourg, la Communauté d'agglomération de Saint-Dié-des-Vosges et la Communauté de communes de la Vallée de la Bruche, signé le 5 oct. 2019. Contrat de nouveaux équilibres de coopération territoriale (CONECT) Communauté d'agglomération de Libournais (La Cali) et Bordeaux Métropole 2022 2026, signé le 8 mars 2022 ; Contrat de nouveaux équilibres de coopération territoriale (CONECT) Communauté de Communes de Montesquieu et Bordeaux Métropole 2022 2026, signé le 8 mars 2022 ; Contrat de nouveaux équilibres de coopération territoriale (CONECT) Bordeaux Métropole et la Communauté de Communes du Sud Gironde 2022 2026, signé le 8 mars

Certains de ces contrats ont déjà été étudiés (Doré, 2019 ; ANCT, 2020³⁸), mais ils méritent d'être revisités à partir d'une lecture formelle visant à observer si et comment ils traitent de notre domaine d'étude, l'alimentation.

L'alimentation est au cœur de certains des contrats étudiés. Elle est souvent abordée sous un angle thématique. Ainsi le CR entre Brest Métropole et le PETR Pays du Centre Ouest Bretagne entre par la porte de la commande publique et via le développement d'une plateforme internet pour envisager la promotion des filières d'alimentation locale et/ou de filières de proximité (p.4, 20-21). De son côté, le protocole de coopération 2018-2020 entre Val de Garonne Agglomération et Bordeaux Métropole situe l'action interterritoriale dans une dynamique illustrée par la création du Conseil consultatif de gouvernance alimentaire durable Bordeaux Métropole le 19 mai 2017 et le portage d'une couveuse permet d'accompagner la production et la conversion à l'agriculture biologique, le « Pôle Solidaire Maraîcher Bio » (art. 2). Il vise la création d'un plan interterritorial de développement de l'agriculture durable et biologique, le développement de dispositifs favorables à l'installation des jeunes agriculteurs, des outils en facilitant l'accès à la formation, au foncier (fonds d'intervention fonciers, conventionnement avec la SAFER...), le développement d'outils de transformation locaux (abattoirs mobiles...), ainsi qu'un projet de hub logistique alimentaire qui « *pourra s'appuyer sur les projets portés actuellement par le MIN de Bordeaux, qui a pour vocation de devenir un pôle d'excellence alimentaire à échelle de la métropole* » (art. 2). Le CR entre l'Eurométropole de Strasbourg, la Communauté d'agglomération de Saint-Dié-des-Vosges et la Communauté de communes de la Vallée de la Bruche se présente de manière identique : « *Article 1 : objet du contrat de réciprocité : Dans un contexte de forte interdépendance, le projet de contrat de réciprocité doit permettre de collaborer sur les grands enjeux de développement des trois intercommunalités pour : (...) trouver des débouchés pour les filières locales, notamment le bois et l'agriculture ; Article 2 : les axes de coopération. Les actions sont regroupées autour de quatre thèmes prioritaires. (...) L'agriculture de montagne. Deux pistes seront plus particulièrement étudiées : l'observation du foncier en lien avec les communes, les chambres et la SAFER en perspective de faciliter les successions, et l'installation de jeunes agriculteurs et l'évolution de l'agriculture vers des filières courtes.* »

Toutefois, avec l'émergence et l'expérimentation des PAT en parallèle, nombre de CR ou de de CCONNECT ont adopté une vision plus systémique. Ainsi, le CR entre Toulouse et le PETR Pays Portes de Gascogne s'inscrit dans une perspective plus large : « *Cette coopération s'exprimera (...) dans certains champs thématiques (...) celui de l'agriculture biologique et raisonnée via un projet alimentaire de territoire, le maintien d'une agriculture de proximité, la relocalisation de la culture et la transformation de productions à haute valeur ajoutée (plantes à parfum, production alimentaire biologique)* » (art. 3). Cette perspective plus globale tournée vers le PAT se retrouve également dans le récent CCONNECT 2022-2026 conclu le 8 mars 2022 entre la Communauté d'agglomération du Libournais et Bordeaux Métropole (« (...) *soutenir les projets contribuant à développer une agriculture de proximité au travers de leur PAT.* »), même s'il est difficile de saisir ce qui en ressort concrètement à l'exception du renforcement de l'offre du Marché d'intérêt National de Bordeaux en production locale émanant des territoires de La Cali et de Bordeaux Métropole. Sur cette même trajectoire, on trouve les CCONNECT 2022-

2022. Liste des contrats connus indirectement via documentation précitée : Contrat de réciprocité entre Montpellier-Méditerranée Métropole et la petite communauté de communes Monts de Lacaune et Montagne du Haut Languedoc, 2018 ; Contrat de réciprocité entre Nantes Métropole et le PETR Pays de Retz, signé le 10 avril 2019 ; Contrat de réciprocité entre Clermont Auvergne Métropole et Saint-Flour Communauté, signé en juillet 2019. ; Contrat de réciprocité entre Tours Métropole Val de Loire et neuf communautés de communes, signés en janvier 2019 ; Contrat de réciprocité Métropole Rouen Normandie (cité par ANCT 2020).

³⁸ *Op. cit.*

2026 entre Bordeaux Métropole et la Communauté de Communes de Montesquieu et entre Bordeaux Métropole et la Communauté de Communes du Sud Gironde qui visent une « *stratégie de résilience agricole et alimentaire en cours d'élaboration et un PAT* », tout comme semble le faire les CR antérieurs entre Montpellier-Méditerranée Métropole et la petite communauté de communes Monts de Lacaune et Montagne du Haut Languedoc, le CR entre Nantes Métropole et le PETR Pays de Retz et le CR entre Tours Métropole Val de Loire et neuf communautés de communes.

Par conséquent, cette lecture formelle montre la perméabilité des CR et des C0NECT à la question alimentaire locale. Pour savoir quelle est la portée de cette présence des enjeux alimentaires territoriaux, il nous faut analyser leur force juridique théorique, sans souci de leur effectivité et de leur application actuelle, et interroger leur éventuelle fonction anticipatrice.

2.2 Des contrats de réciprocité voulus « hors la loi »

Dans les CR et les C0NECT étudiés, peu d'engagements concrets ou opérationnels apparaissent. Le CR entre Toulouse et le PETR Pays Portes de Gascogne vise des actions opérationnelles à court terme : promotion de marchés de producteurs du Gers³⁹ ; soutien de l'action de la SNCF sur des « paniers fraîcheur », soutien au référencement de producteurs gersois au MIN de Toulouse – à moyen terme développement d'une hall bio dans le MIN de Toulouse (fiche 2.1 p.10). Toutefois, il n'y a pas d'engagement à proprement parler, sauf ceux tenant à « (...) *mettre en place une gouvernance de pilotage, de suivi et d'évaluation* » et encore ressortent-ils plus de la déclaration d'intention telles que « *assurer l'animation (...) construire et mettre en œuvre des projets opérationnels de partenariats (...), veiller, ensemble, à la bonne prise en compte des politiques et des projets engagés dans des documents stratégiques au niveau régional* ». Il en est de même dans le CR entre le Pays de Retz et Nantes Métropole qui prévoit d'explorer trois « *pistes de travail* » qui, si elles semblent concrètes, ne sont pas pour autant affectées d'un calendrier d'actions et d'engagements spécifiques opérationnels : « *Le transfert du MIN à Rezé est une opportunité à saisir pour organiser et valoriser la production, la transformation et la consommation locales. La sensibilité des communes du Pays de Retz comme de la métropole nantaise à la question d'une restauration scolaire locale et de qualité est un levier pour construire des actions ensemble. La relocalisation des outils de transformation pour permettre notamment à la filière bio locale d'augmenter ses débouchés dans la restauration collective...* »⁴⁰. Les plus récents C0NECT ne font pas mieux. Ainsi, dans le C0NECT entre la Communauté de Communes de Montesquieu et Bordeaux Métropole, les deux intercommunalités s'engagent à « *Coordonner l'accompagnement et l'installation des porteurs de projets agricoles ; Mener un partage d'expériences et développer des partenariats techniques autour des Projets alimentaires de territoire ; Partager et coopérer autour des outils de sensibilisation à l'alimentation durable ; Engager une collaboration active sur le renforcement de l'offre du Marché d'Intérêt National de Bordeaux en production locale émanant des territoires de La CCM et de Bordeaux Métropole, en lien avec les partenaires institutionnels concernés à l'exemple de la Chambre d'Agriculture.* » Quant au C0NECT Bordeaux Métropole et la Communauté de Communes du Sud Gironde 2022-2026, il prévoit principalement « *une collaboration active sur le renforcement de l'offre du Marché d'Intérêt National de Bordeaux en production locale émanant des territoires de la CC Sud Gironde et*

³⁹ DORE 2019 p.66 et s. : Sur Toulouse, en 2019, le contrat a débouché sur la constitution d'une association des producteurs, transformateurs et artisans du Gers afin d'ouvrir un espace de promotion et de commercialisation des produits gersois sur le Marché d'Intérêt National de Toulouse Métropole p. 71

⁴⁰ Voir site de France urbaine (<http://franceurbaine.org>), *Signature du Contrat de réciprocité entre le Pays de Retz et Nantes Métropole*, 18 avril 2019.

de Bordeaux Métropole, en lien avec les partenaires institutionnels concernés à l'exemple de Cap Solidaire et de la Chambre d'Agriculture ». Toutefois, ce CONECT mentionne un « programme de travail, précisant chaque action de coopération », annexé au contrat principal, mais que nous n'avons pas pu trouver à ce jour.

Du point de vue juridique, il est difficile de caractériser ces intentions et de les qualifier comme des obligations ; or sans obligations, pas de contrat formel au sens du Code civil (*supra*), pas de délais, pas de sanction de l'inexécution, etc. Nous n'y trouvons pas non plus trace de contrats administratifs reconnus par la loi ou le juge : si, par exemple, la commande publique ou la restauration collective publique est invoquée, il ne s'agit que d'objectifs ou de thématiques devant être discutées. Nous sommes donc, sans aucun doute, dans cette catégorie jurisprudentielle aux contours incertains des contrats entre autorités publiques que le juge qualifie de contrats administratifs tout en jugeant qu'ils n'emportent par eux-mêmes aucun effet juridique divers (*supra*). Dans ce contexte, on pourrait être tenté de qualifier ces contrats de « conventions ». Toutefois, elles sont définies comme des accords de volonté « destinés à produire un effet de droit quelconque, qui, aussi bien que de créer des obligations peut être d'en transférer (...) ou d'en éteindre » (Carbonnier, 1992, 15), et nos CR et CONECT ne produisent pas d'effet de droit direct. Par conséquent, cette qualification n'est pas non plus adéquate.

Le choix de localiser ces contrats territoriaux hors de toute catégorie juridique est d'ailleurs parfois explicite dans les CR. Ainsi, dans le CR entre Brest Métropole et le PETR Pays du Centre Ouest Bretagne, il est stipulé que « Le terme "contrat" retenu dans la dénomination de cette expérimentation, fait appel à la notion de convention, d'accord de partenariat et non à une forme juridique formelle » (art. 1 p.11) ; et dans le CR entre Toulouse et le PETR Pays Portes de Gascogne, il est précisé que « Le présent contrat (...) est la traduction politique et opérationnelle » de la volonté de développer une coopération et un partenariat entre leur deux territoires. » (p.2) et que le « Le terme "contrat" retenu dans la dénomination de cette expérimentation, fait ainsi d'avantage appel à la notion d'accord de partenariat, qu'à un dispositif juridique formel » (p.3). Dans ces deux actes, le seul effet envisagé est de faire « bénéficier, par une visibilité accrue, et la cohérence territoriale des politiques communes engagées, de soutiens financiers européens, d'état et régionaux » (Toulouse, p.3) ou « lors d'une demande de subvention sur les crédits de droit commun » (Brest, idem). Cet effet est cependant indirect et réclame d'autres actes ou décisions car le CR « ne génère pas de soutien financier spécifique » (Brest, idem). La situation est bien résumée par l'UNADEL⁴¹ à propos des dix CR signés avec Tours Métropole début 2019 : « Si la question des moyens est évoquée dans les Contrats, elle ne trouve pas de réponse dans l'attribution ou le partage d'une enveloppe ou dans l'identification de moyens financiers. Le choix a été fait d'utiliser les Contrats comme des points de départ à des coopérations plus abouties, d'en faire les outils contractuels d'une démarche de coopération nourrie au fur et à mesure de l'avancée de la démarche. »

Accords ne produisant pas d'effet de droit, du moins directement, les CR et les CONECT étudiés apparaissent donc comme des outils juridiquement bien fragiles. Les considérations liées à l'alimentation locale qui y sont intégrées, risquent d'en pâtir. Toutefois, il ne faudrait pas conclure trop vite et annoncer leur échec faute de qualification juridique efficace. En effet, leur utilité peut provenir d'autres voies.

⁴¹ *Op.cit.*

2.3 Des contrats de réciprocité aux PAT : des contrats d'action publique

Comme d'autres contrats, les CR et les CCONNECT constituent une réponse au besoin d'une gouvernance plus souple, d'une coordination multi-acteurs territoriaux, à la nécessité d'une « *régulation politique* » (Commaille et Jobert, 1999) visant « *la recherche de l'efficacité de l'action publique territoriale par la coordination, l'articulation, l'assemblage des territoires, tels qu'ils sont* » (Vanier, 2010). En d'autres termes, ces contrats reposent sur l'hypothèse selon laquelle l'absence d'engagement juridique, source d'obligations et de responsabilité juridique, peut favoriser la mise en relation, le dialogue et, à terme, la coopération territoriale, puis l'action interterritoriale.

Plusieurs auteurs ont tenté de théoriser « l'esprit » de ces contrats. Il s'agirait de la « *forme la plus avancée des coopérations entre métropoles et territoires voisins, à la fois sur le plan des contenus et du partenariat entre territoires* » (Doré, 2019) organisée « *de manière beaucoup plus horizontale* » (Gilli, 2015), dans l'esprit d'un « *rejet progressif d'une approche partitive et binaire des relations ville-campagne* » (Verhaeghe, 2015) et dont l'objectif serait « *la recherche de l'efficacité de l'action publique territoriale par la coordination, l'articulation, l'assemblage des territoires, tels qu'ils sont* » (Vanier, 2010).

Le cadre d'analyse le plus pertinent à notre avis est celui développé par Gaudin selon lequel ces contrats intègrent la catégorie des « *contrats d'action publique* », ni contrats privés⁴², ni contrats administratifs (Gaudin, 2007, p. 31 et 57) et correspondraient en fait à des « *procédures à multiples facettes* » à des « *démarche[s] de partenariat (...) expérimentée[s] puis généralisée[s] de manière très empirique, et dont aucune définition n'a a priori été donnée à ce jour* ». (Gaudin, 2019, p.164 ; 2007, p.27). Selon l'auteur, ces contrats participent du mouvement de contractualisation des politiques publiques poursuivi en France après la première décentralisation⁴³ comme « *une manière de « recoudre » les morceaux d'une action publique et d'articuler entre eux des niveaux diversifiés de responsabilité, allant de la commune à l'État, sans faire appel aux classiques rapports de tutelle* » (Gaudin 2019, p.164), organisé autour de deux maîtres mots, la coordination et le décloisonnement (Gaudin, 2007, p.8).

Dans ce contexte, comment les définir ? Pour Gaudin, ces contrats seraient caractérisés par : « *1) un temps de discussion explicite sur les objectifs recherchés et sur les moyens correspondants ; 2) des engagements réciproques sur un calendrier d'action et de réalisation* »

⁴² Selon Gaudin 2007, p.57 : « *La méthode contractuelle développée à présent dans les politiques publiques ne paraît pas non plus correspondre à l'autre conception classique du contrat, celle de l'engagement synallagmatique que s'en font les juristes, à travers la doctrine et la jurisprudence. Les contrats de politiques publiques sont en effet des engagements moins juridiques que moraux et politiques : le contrôle de la responsabilité et le système de sanctions pour manquement aux engagements s'avèrent encore très lacunaires. On sait, il est vrai, que la spécificité juridique du contrat (par rapport à la règle générale) et sa rigueur sont discutées par certains juristes eux-mêmes (Carbonnier, 1972). Même si les frontières entre règle et contrat peuvent être relativisées, même si la responsabilité qui s'attache au contrat privé est en pratique plus ou moins étendue, il y a loin du contrat de politique publique au contrat civil, quant à la sanction des engagements non tenus. En France, les cadres de la responsabilité juridique des contrats de politique publique sont tout juste posés par la jurisprudence, guère développés, et à peine utilisés encore. Pourtant, la méthode contractuelle participe de l'idéal et de la culture politique du contrat, où l'accord librement discuté fait la loi des parties. Elle fait écho au contrat civil comme aux philosophies contractualistes.* »

⁴³ Selon Gaudin 2007 p. 34 : « *La décentralisation, ainsi reconnue, a été le fruit d'un processus très solennel en 1982-1983 comme en 2003-2004, mais la contractualisation est, elle, restée beaucoup plus discrète, empirique, multiforme. L'une ne mentionnait qu'à peine l'autre (seules les chartes de développement et les contrats de plan sont évoqués par les textes qui posent les principes de décentralisation), et les contrats de politiques publiques paraissent s'être développés hors de tout cadre normatif. Pourtant, on mesure dès à présent les liens substantiels existant entre décentralisation et contractualisation, les effets d'étayage que s'apportent réciproquement les deux démarches* ».

à moyen terme (couramment de deux à six ans) ; 3) des clés de contribution (financières ou autres) conjointes à la réalisation des objectifs. » Cette définition en trois phases ne fonctionne qu'imparfaitement pour les CR et CONECT analysés dans notre article. D'ailleurs, Gaudin n'est pas aussi péremptoire car il relativise cette définition en ajoutant : « ne renvoyant en définitive qu'à une forme procédurale minimale et d'ailleurs souvent floue dans sa mise en œuvre. Ce type de procédure autorise de façon pragmatique une mise en forme, d'ailleurs plus politique que juridique, d'engagements partenariaux, qui se situe volontairement à mi-chemin entre l'institution classique (établissement public de coopération ou groupement d'intérêt public, par exemple) et l'accord informel » (Gaudin 2019 p.164). A l'évidence, les CR et CONECT étudiés relèvent de la seconde catégorie – l'accord informel - au sens où ils ne s'appuient sur aucun référentiel ou règles préétablis.

Cette classification porte, pour nos enjeux alimentaires, un intérêt particulier : même s'ils ne bénéficient pas d'une nature et d'un régime juridique efficace du point de vue juridique, les CR et les CONECT sont susceptibles de constituer de véritables forums où peuvent se discuter les stratégies alimentaires territoriales.

En ce sens, ils rejoignent les objectifs des PAT, dont la vocation est exclusivement de se consacrer à cette question. En effet, à condition qu'ils concernent plusieurs collectivités, notre démonstration conduit assez aisément à voir dans les PAT un contrat de coopération, entrant dans la catégorie des contrats d'action publique au sens de Gaudin, et dans les contrats administratifs sans effet juridique au sens des juges du Conseil d'Etat.

Cette conclusion pourrait s'arranger de l'actuelle formulation du dispositif juridique relatif au PAT : « A l'initiative de l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités territoriales, des associations, des groupements d'intérêt économique et environnemental définis à l'article L. 315-1, des agriculteurs et d'autres acteurs du territoire, [les PAT] sont formalisés sous la forme d'un contrat entre les partenaires engagés » (art. L.111-2-2 c. rur.). Elle s'arrangerait aussi de nos analyses montrant que cette disposition n'a aucun effet utile à ce jour car, en pratique, les parties prenantes aux PAT élaborent des « actes » qui ne contiennent aucune forme d'obligation à la charge des uns ou des autres (Bodiguel, 2018, 2020).

La question qui se pose désormais est de savoir si les PAT ne vont pas changer de nature. Le récent rapport Marchand recommande en effet de reconnaître aux collectivités territoriales (« Autorités organisatrices de l'Alimentation »), constituées en EPCI, « une compétence alimentation », qui leur permettrait d'« établir un Contrat Alimentaire Territorial, déclinaison de la Stratégie Nationale de l'Alimentation », pouvant « agréger des projets communaux et s'harmoniser au niveau supra avec les départements et régions ». Suivant une approche littérale, les PAT constitueraient donc des accords inter-territoriaux, placés sous la coupe des contrats de Plan État-Région (et donc financés dans ce cadre ?), articulés avec les documents d'urbanisme et les documents de planification territoriale. Cette perspective pourrait alors peut-être changer la donne. Les PAT pourrait en effet être conçus sur le même modèle que les PLU, comme l'acte administratif final permettant de décliner la politique de l'alimentation au niveau territorial et susceptible, à ce titre de recours gracieux et d'actions en justice. On sortirait alors du *no rights' land* juridique des contrats d'action publique.

Conclusion

Que retenir de ces développements ?

Au titre de la planification :

1. Les dispositifs nationaux et déconcentrés de gestion de crises, élaborés avec le concours des collectivités locales, n'ont jusqu'à aujourd'hui pas su intégrer et donc anticiper les

situations d' « insécurité alimentaire » liées à une rupture des chaînes d'approvisionnement

2. La succession des crises sanitaire, économique, géopolitique et énergétique semble enfin « faire bouger les lignes » de ce point de vue comme le démontrent notamment les réformes apportées par la loi MATRAS au dispositif des PCS, ou encore les recommandations récentes partagées dans les rapports de la Cour des Comptes et du Sénateur Marchand.
3. Dans cette nouvelle dynamique qui s'ouvre, les PAT peuvent s'avérer utiles à la construction et à la mise en œuvre de ces dispositifs de planification tant en termes de préparation, d'anticipation que de gestion d'une crise liée à la rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire : connaissance des forces, faiblesses et des ressources agricoles et alimentaires du territoire ; construction d'un réseau d'acteurs mobilisables ; mobilisation d'outils de politiques publiques liés à l'aménagement du territoire mis au service de la préservation des ressources naturelles et foncières locales...
4. Des pistes de recherche à creuser autour de :
 - a. L'articulation, des liens juridiques à formaliser entre les différents outils de gestion des risques existants et l'outil PAT pour plus de cohérence et d'efficacité
 - b. Quels rôles, quelles compétences reconnaître aux collectivités locales pour leur permettre de mettre en place un système alimentaire résilient sur leur territoire : vers une décentralisation de la politique de la « sécurité alimentaire » des territoires... ?

Au titre de la dynamique contractuelle :

5. les trois catégories juridiques de contrats peuvent être utilisés pour anticiper les risques liés à une crise alimentaire ;
6. les contrats sont des outils qui permettent d'anticiper et qu'il faut rédiger en ce sens si l'on poursuit un objectif de sécurité et de résilience alimentaires ;
7. les CR et les CONECT constituent aussi des accords qui visent à anticiper, mais leur contenu est dépourvu d'engagement et reste lié à la volonté politique des différents partenaires ; toutefois, ils autorisent des expérimentations, forgeant par l'action la coopération territoriale ;
8. les PAT peuvent aisément être perçus comme des contrats d'action publique, mais le rapport Marchand pourrait les doter d'autres qualifications et par conséquent d'autres effets juridiques.
9. ce premier travail permet d'envisager des recherches plus approfondies conduisant à se demander :
 - a. si les CR, CONECT et PAT ont généré des contrats, notamment ressortant d'une nature civile ou de la gestion privée des services publics, contrats qu'il s'agira d'analyser pour en saisir la portée juridique et/ou pratique.
 - b. comment organiser par le contrat une politique anticipative des crises alimentaires, en complément éventuellement d'un document de planification locale de prévention des risques alimentaires.

Bibliographie

Bodiguel Luc et Bréger Thomas, « Systèmes alimentaires territoriaux », in F. Collart Dutilleul, V. Pironon et A. Van Lang (dir.) *Dictionnaire juridique des transitions écologiques*, Institut Universitaire Varenne (LGDJ-Éditions Lextenso), Collection : Transition & Justice, 2018, 780-785

Bodiguel Luc, Bréger Thomas, Maréchal Gilles, Rochard Chloé, L'action publique en matière d'alimentation locale. Les compétences accordées par la loi et les règlements aux collectivités

Working Paper.

locales (régions, départements, communes) dans le domaine de la production, la transformation et la consommation d'aliments locaux, 2021. [\(hal-01842263v2\)](#)

Bodiguel Luc, Doussan Isabelle, Agriculture et Environnement, *Droit de l'environnement*, n° 287, mars 2020, p. 127

Bodiguel Luc, « Le développement des projets alimentaires territoriaux en France : quel droit pour quelle relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation ? », in XVe congrès mondial de l'Union Mondiale des Agraristes Universitaires, *Les évolutions actuelles du droit rural et agroalimentaire: entre globalisation, régionalisation et relocalisation*, UAM ed., 2018, p. 409-415

Bodiguel Luc, « Réflexions sur l'effectivité de la démocratie alimentaire dans les projets alimentaires territoriaux » in D. Paturel et P. N Diaye (dir), *Le droit à l'alimentation durable en démocratie*, Champ social éditions, déc. 2020, 64-78, ISBN: 9-791034-605958 (http://champsocial.com/book-le_droit_a_l_alimentation_durable_en_democratie,1168.html)

Bréger Thomas, « Pour une action des collectivités territoriales en faveur de la transition écologique des systèmes alimentaires », *Droit rural*, janv. 2019, étude 3, p.33-37.

Bréger, Thomas « Un processus à encourager : la démocratie alimentaire locale », in R.-J. Aubin-Broué et B. Grimonprez (dir.), *La relocalisation des systèmes alimentaires : un défi pour le droit*, PUJP, Actes & Colloques, 2021, p. 27-36.

Carbonnier Jean, *Droit civil. Tome 4, les obligations*, Themis PUF, 1992, p. 268 (Carbonnier réédit quadrige 2017).

Chiffolleau Yuna, Darrot Catherine, Maréchal Gilles (dir.), *Manger au temps du coronavirus – enquête sur nos systèmes alimentaires*, Editions Apogée, 2020, 161 p

Commaille, Jacques, Jobert, Bruno (éd.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, coll. "Droit et Société", 1998, vol 24, 381 p.

Darrot C., Chiffolleau Y. , Bodiguel L., Akermann G., Maréchal G., « Les systèmes alimentaires de proximité à l'épreuve de la Covid-19 : retours d'expérience en France », *Systèmes Alimentaires / Food Systems*, 2020, n° 5, p. 89-110

Darrot Catherine, Pecqueur Bernard, Marie Maxime, Bodiguel Luc, Saleilles Séverine, et al.. Comprendre les systèmes alimentaires urbains : flux alimentaires, systèmes d'acteurs et formes urbaines : Livret recherche du projet PSDR FRUGAL. [Rapport de recherche] UMR ESO, UMR PACTE, Terres en Villes. 2020, 229 p. [halshs-0298734](#)

Darrot, Catherine, Maréchal Gilles et Bréger Thomas, Rapport sur les projets alimentaires territoriaux en France : état des lieux et analyses, octobre 2019 – disponible en open access : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02465471/document>

Doré Gwénaél, Chahid M., « Le renouvellement de la contractualisation territoriale de l'État français : Les contrats de ruralité », *Economie rurale*, n° 369, juillet-septembre 2019

Doré, Gwénaél, « Quelles coopérations entre les métropoles et les territoires ruraux en France ? Les pactes état-métropoles et l'expérimentation des contrats de réciprocité », *L'Information géographique*, 2019/4 Vol. 83, p. 55-78

FAO, 2021, Local Government Planning For Community Food Systems Opportunity, innovation and equity in low- and middle-income countries Samina Raja, Erin Sweeney, Yeeli Mui, Emmanuel Frimpong Boamah.

Working Paper.

Fouilleux Ève, Michel Laura (2020), *Quand l'alimentation se fait politique(s)*, PUR Respublica, 350 p.

Gaudin, Jean-Pierre, « Contrats », in *Dictionnaire des politiques publiques* (2019), p. 164-170

Gaudin, Jean-Pierre, *Gouverner par contrat*, Presses de Sciences Po, 2007, 280 p.

Geels F.W., 2011, "The Multi-Level Perspective on Sustainability Transitions: Responses to Seven Criticisms", *Environmental Innovation and Societal Transitions*, vol. 1, no 1, p. 24-40.

Geels F.W., Schot J., 2007, "Typology of socio-technical pathways", *Research Policy*, vol. 36, p. 399-417.

Karrer Amélie, « Stratégie d'approvisionnement alimentaire en cas de crise : l'exemple de l'Allemagne », « La sécurisation des approvisionnements stratégiques en France » et « La stratégie d'approvisionnement alimentaire en cas de crise : l'exemple de la Finlande », Notes de synthèse – Projet Atlass 2, 2022, disponibles sur le site du projet Altass 2 : [ATLASS 2 : Penser et organiser la résilience alimentaire \(projet-atlass.org\)](https://atlass2.org)

Linou Stephane, *Resilience alimentaire et sécurité nationale*, Bookedition.com, 165 p.

Marchand, Frédéric, Chabanet, Dominique, Rapport d'étape. Mission Gouvernementale consacrée au Projets Alimentaires Territoriaux, avr. 2022, 30 p. (<https://agriculture.gouv.fr/rapport-du-senateur-frederic-marchand-sur-les-projets-alimentaires-territoriaux>)

Maréchal Gilles, Noël Julien, Wallet Frédéric, « Les projets alimentaires territoriaux (PAT) : entre rupture, transition et immobilisme ? », *Revue Pour* 2018/2-3 (N° 234-235) Pages 261 à 270 sur <https://www.cairn.info/revue-pour-2018-2.htm#>

N'Diaye Patrice, « Un service public local de l'alimentation, du vin nouveau dans de vieilles outres ?, Réflexions sur l'effectivité de la démocratie alimentaire dans les projets alimentaires territoriaux », in D. Paturel et P. N Diaye (dir), *Le droit à l'alimentation durable en démocratie*, Champ social éditions, déc. 2020, 130-146

Rastoin J.-L. , « Les systèmes alimentaires territorialisés : le cadre conceptuel », *Journal RESOLIS*, n° 4, mars 2015 (accessible en ligne)

Richer Laurent, *Droit des contrats administratifs*, Lgdj, 2004, 84, (Lichère François, Richer Laurent 2021).

Rivero Jean et Waline Jean, *Droit administratif*, Précis Dalloz, 2000, p. 115 (Rivero 2001).

Vanier, Martin, *Le pouvoir des territoires*, Economica, 2010, 159 p.