



Bruxelles, le 12.11.2021
COM(2021) 689 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en
période de crise**

{SWD(2021) 317 final} - {SWD(2021) 318 final}

Table des matières

1.	INTRODUCTION.....	2
2.	LES ENSEIGNEMENTS TIRES DE LA CRISE DE LA COVID-19.....	3
3.	S'APPUYER SUR LES POLITIQUES EXISTANTES DE L'UE POUR REAGIR AUX CRISES FUTURES	5
3.1.	Les cadres d'action existants sont opérationnels et fiables	5
3.2.	Initiatives en cours visant à une meilleure préparation dans l'UE	7
4.	UN NOUVEAU PAYSAGE DES RISQUES POUR L'APPROVISIONNEMENT ET LA SECURITE ALIMENTAIRES DE L'UE, CARACTERISE PAR DES VULNERABILITES ET DES DEPENDANCES	8
5.	UN PLAN D'URGENCE DE L'UE POUR LA SECURITE ALIMENTAIRE.....	10
5.1.	Principes à suivre en période de crise.....	11
5.2.	Un mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire.....	12
5.3.	Actions du mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire.....	13
5.3.1.	Prospective, évaluation et suivi des risques	13
5.3.2.	Coordination, coopération et communication	14
6.	CONCLUSIONS	15

1. INTRODUCTION

Chaque jour, la chaîne d'approvisionnement alimentaire de l'UE fournit aux Européens **une grande variété de denrées alimentaires de qualité**. Cela est rendu possible grâce à l'expérience et à la compétitivité de ses secteurs de l'agriculture, de la pêche, de l'aquaculture et de l'alimentation. Présents sous des climats et sur des territoires différents et organisés selon des structures économiques diverses, ces secteurs bénéficient de la politique agricole commune et de la politique commune de la pêche (respectivement la «PAC» et la «PCP») et comptent plus de 11 millions d'exploitations agricoles de l'UE ainsi que 81 000 navires de pêche. Les consommateurs ont accès tant à des chaînes d'approvisionnement alimentaire plus courtes, qui devraient être favorisées, ainsi qu'il est recommandé aux États membres pour leurs plans stratégiques relevant de la PAC, qu'à des chaînes d'approvisionnement alimentaire plus longues comportant des processus plus complexes. Le marché unique de l'UE des biens et des services permet une distribution efficace de denrées alimentaires sûres entre les États membres. Grâce à sa politique commerciale, l'UE est également un acteur de premier plan dans le commerce mondial des denrées alimentaires. En 2020, l'excédent commercial net agroalimentaire s'élevait à 62 milliards d'EUR. Par contre, les produits de la mer accusent depuis longtemps un déficit commercial, qui s'est creusé de 33 % depuis 2010.

La garantie de l'approvisionnement et de la sécurité alimentaires est un objectif énoncé à l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dont la réalisation ne devrait pas être considérée comme allant de soi. La crise de la COVID-19 a fait l'effet d'un avertissement pour ceux qui pensaient que de graves difficultés d'approvisionnement en ce qui concerne certaines denrées alimentaires dans les magasins de l'UE étaient inconcevables. Les difficultés rencontrées dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire se sont traduites, dans certains cas, par des rayons vides, même si cette indisponibilité temporaire pour les consommateurs n'a concerné que quelques produits.

La présente communication a pour objet de définir les actions de l'UE qui permettront de remédier aux lacunes et de mieux réagir aux crises futures. À cette fin, l'UE va *«intensifier sa coordination d'une **réaction européenne commune aux crises touchant les systèmes alimentaires**,»* ainsi qu'il est énoncé dans la stratégie intitulée «De la ferme à la table»¹. Le Parlement européen et le Conseil ont tous deux accueilli favorablement l'intention de la Commission d'élaborer un plan d'urgence^{2,3}.

¹ [COM\(2020\) 381](#).

² [Conclusions du Conseil sur la stratégie «De la ferme à la table»](#).

³ Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2021 sur une stratégie «De la ferme à la table» pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement (2020/2260(INI)).

Le rapport annuel 2020 de prospective stratégique de la Commission avait pour thème la résilience⁴. La Commission a demandé au groupe de conseillers scientifiques à haut niveau de rendre un avis scientifique sur la question⁵.

Aussi la Commission améliore-t-elle activement la gestion des crises dans l'UE, y compris sous l'angle de la préparation. La planification des mesures d'urgence exige de définir des procédures de coordination, de coopération et d'échange d'informations entre les acteurs clés.

Tout en progressant sur la définition des modalités de la planification des mesures d'urgence, la Commission continuera, dans le prolongement de la stratégie «De la ferme à la table» et de la stratégie en faveur de la biodiversité, de promouvoir des systèmes alimentaires de l'UE plus résilients et durables avec le soutien de la PAC réformée⁶, du nouveau plan d'action en faveur de la production biologique⁷, des orientations stratégiques pour l'aquaculture⁸ et de la proposition de législation cadre relative à des systèmes alimentaires durables, prévue pour 2023.

2. LES ENSEIGNEMENTS TIRES DE LA CRISE DE LA COVID-19

Grâce à la résilience du système alimentaire de l'UE, **la crise sanitaire provoquée par la pandémie de COVID-19 n'a pas débouché sur une crise alimentaire**⁹. Du côté de la production, les prix sont restés relativement stables tout au long de la crise. Toutefois, sur certains marchés comme la pêche et l'aquaculture, les pommes de terre, la viande et le vin, la fermeture des services de restauration a fait brutalement chuter la demande. Du côté de la consommation, s'il est vrai que les prix des denrées alimentaires ont augmenté modérément (jusqu'à + 5 %) en avril-mai 2020, la situation s'est rapidement normalisée. Étant donné que l'approvisionnement en denrées alimentaires a été qualifié d'activité essentielle dès les toutes premières réactions des pouvoirs publics, le secteur alimentaire a été dans l'ensemble moins touché que d'autres secteurs économiques. Cela lui a permis de se redresser de façon notable et rapide. Les résultats positifs du commerce agroalimentaire en 2020 (+1,4 % par rapport à 2019) illustrent du reste cette situation et prouvent l'importance de maintenir les échanges commerciaux même en période de crise.

⁴ [Rapport de prospective stratégique 2020](#).

⁵ [Gestion stratégique des crises dans l'UE](#).

⁶ Y compris le soutien à des systèmes alimentaires résilients dans les plans stratégiques relevant de la PAC des différents États membres.

⁷ [COM\(2021\) 141](#).

⁸ [COM\(2021\) 236](#).

⁹ L'annexe I du document de travail des services de la Commission inclut une analyse approfondie de l'incidence de la COVID-19 sur l'approvisionnement alimentaire de l'UE. Quant au Parlement européen, il a publié [une étude évaluant les premières incidences de la COVID-19 sur l'agriculture européenne](#).

Bien que les **secteurs de l'agriculture, de la pêche, de l'aquaculture et de l'alimentation soient souvent confrontés à des chocs** - liés à des problèmes météorologiques, commerciaux ou sanitaires -, la PAC et la PCP prévoient des instruments réglementaires destinés à soutenir ces secteurs. Pendant la crise de la COVID-19, ces instruments ont permis à l'UE de réagir promptement: les risques de déséquilibres sur les marchés ont été compensés par l'aide au stockage privé, tandis que les problèmes de trésorerie rencontrés par les producteurs ont été résolus par le paiement d'indemnités. Les mesures prises ont eu des effets directs, ont envoyé des signaux rassurants et influencé le comportement des acteurs économiques sur les marchés. Les organisations professionnelles, telles que les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles, ont joué un rôle crucial en adaptant leurs stratégies de production et de commercialisation. La Commission a également procuré la souplesse nécessaire pour garantir le fonctionnement des politiques de l'UE. L'adoption rapide, à la mi-mars 2020, du **cadre temporaire pour les aides d'État** a permis aux États membres d'accorder un soutien décisif aux opérateurs. Le secteur de la pêche, quant à lui, a bénéficié des modifications apportées au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

D'autres politiques d'appui primordiales pour le bon fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, comme celles sur la circulation des marchandises et des personnes, ont exigé des mesures exceptionnelles. À la mi-mars 2020, la Commission a ainsi publié des **lignes directrices sur les voies réservées** afin de garantir la circulation des marchandises au sein du marché unique. Dans sa communication concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19¹⁰, la Commission a également reconnu comme travailleurs exerçant une profession essentielle les **travailleurs frontaliers et les travailleurs saisonniers du secteur alimentaire** ainsi que les **travailleurs des transports**. Les personnes ayant répondu à un questionnaire ciblé¹¹ sur cette initiative ont considéré les lignes directrices sur les voies réservées comme la mesure la plus utile qui ait été prise (54 % l'ont qualifiée de «très utile»). Les parties prenantes ont également accueilli avec satisfaction les informations et orientations fournies par la Commission ainsi que les mesures de facilitation des échanges, telles que celles autorisant les certificats électroniques.

Malgré la résilience dont le système alimentaire de l'UE a fait preuve, plusieurs domaines ont été mis en évidence, qui appellent des améliorations.

Il a été fait état d'**un manque de coordination entre les autorités publiques** dans l'UE. Certains États membres ont adopté des mesures unilatérales qui ont mis en péril le marché unique, en limitant ou en restreignant la libre circulation de denrées alimentaires ou en favorisant les produits nationaux. Même si des mesures de ce type sont susceptibles d'apparaître comme offrant une protection temporaire aux opérateurs

¹⁰ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03)).

¹¹ Les résultats du questionnaire ciblé à l'intention des parties prenantes sont exposés plus en détail dans un rapport de synthèse distinct.

nationaux, elles peuvent rapidement gêner l'accès des opérateurs aux intrants nécessaires provenant de l'étranger. Elles ont encore compliqué la gestion de crise dans les premiers temps et sont venues s'ajouter à une situation déjà tendue au sein du système alimentaire.

En l'absence de **canaux de coordination structurée**, les besoins propres à la chaîne d'approvisionnement alimentaire n'étaient pas toujours manifestes, parce que se retrouvant en concurrence avec de nombreuses autres situations d'urgence, en particulier celles liées à la santé publique.

Des tensions similaires ont été constatées au **niveau international**. Certains pays ont imposé des restrictions au commerce de denrées alimentaires (essentiellement des interdictions d'exportation), quoique dans une bien moindre mesure que lors de précédentes crises. Le système d'information sur les marchés agricoles (AMIS)¹² a joué un rôle de premier plan dans la coordination internationale.

Il est apparu de plus en plus évident qu'une **approche intégrée des systèmes alimentaires** s'imposait, qui tienne compte des interdépendances et qui n'englobe pas que les acteurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire elle-même, comme les agriculteurs et les pêcheurs, les entreprises de transformation des denrées alimentaires, les négociants, les détaillants et les services alimentaires, y compris leurs travailleurs. Cette approche devrait également prendre en compte les acteurs qui soutiennent le fonctionnement de la chaîne, tels que le secteur des transports et de la logistique ainsi que les industries fournissant les intrants nécessaires et les matériaux de conditionnement.

La crise a également montré le caractère indispensable d'une **communication** appropriée afin que les décideurs politiques et les parties prenantes prennent des décisions éclairées et appliquent des plans de continuité des activités, et pour que le public soit informé de manière objective sur la crise et évite d'adopter un comportement irrationnel de constitution de stocks.

3. S'APPUYER SUR LES POLITIQUES EXISTANTES DE L'UE POUR REAGIR AUX CRISES FUTURES

3.1. Les cadres d'action existants sont opérationnels et fiables

Les cadres d'action existants qui s'appliquent à la chaîne d'approvisionnement alimentaire comprennent un **vaste ensemble de mesures et d'instruments permettant de faire face aux crises**.

Dans le domaine de l'**agriculture**, les paiements directs constituent un dispositif de sécurité pour les revenus qui favorise la résilience des exploitations agricoles de l'UE. La politique de développement rural soutient la gestion des risques, le renforcement des connaissances et l'organisation de la chaîne d'approvisionnement. Un objectif particulier fixé par la réforme récemment adoptée de la PAC consiste à promouvoir un secteur

¹² [Système d'information sur les marchés agricoles.](#)

agricole intelligent, résilient et diversifié garantissant la sécurité alimentaire. Le règlement (UE) n° 1308/2013 modifié¹³ relatif aux marchés agricoles et les règles améliorées relatives à la réserve agricole¹⁴ renforceront la capacité de l'UE à faire preuve d'une souplesse accrue dans la réaction aux crises.

Dans le domaine de la **pêche et de l'aquaculture**, la PCP vise à garantir que les activités de pêche et d'aquaculture soient durables à long terme sur le plan environnemental et génèrent des retombées positives économiques, sociales et en matière d'emploi. Le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, qui couvre la période 2021-2027, comprend un mécanisme de compensation financière en cas d'événements exceptionnels entraînant une perturbation importante des marchés, sous réserve de la reconnaissance par la Commission de la survenance de tels événements.

Les exigences en matière de **sécurité alimentaire** et les règles de contrôle officiel permettent à la Commission de présenter les mesures nécessaires pour maîtriser les risques pour la santé animale et végétale et pour le bien-être des animaux. Un **cadre de gestion des crises** en cas d'incidents d'origine alimentaire est également établi.

Les États membres ont un rôle fondamental à jouer dans la réaction aux crises. Les règles relatives aux **aides d'État** autorisent la réparation des dommages causés par les calamités naturelles, y compris dans les cas de «perturbation grave de l'économie d'un État membre»¹⁵.

Le **Fonds européen d'aide aux plus démunis** (FEAD) finance les actions menées dans les États membres pour fournir une aide alimentaire aux personnes qui en ont le plus besoin. Les banques alimentaires font état d'une forte augmentation de la demande d'aide alimentaire en 2020. Les règles du FEAD ont été modifiées entre autres pour que ces besoins soient pris en compte. Les États membres ont mis au point différents instruments permettant de garantir un meilleur accès aux denrées alimentaires, telle qu'une aide alimentaire directe ou le soutien aux banques alimentaires, et ils ont lancé des initiatives visant à donner d'autres destinations aux excédents alimentaires afin d'éviter le gaspillage alimentaire.

Dans l'intervalle, les États membres peuvent recourir au **mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU)** pour solliciter et offrir diverses formes de soutien financier et opérationnel en cas de catastrophe de toute nature, notamment demander des denrées alimentaires à d'autres États membres en cas de crise alimentaire. Le Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) fait office de plateforme de coordination dans les situations de crise 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7; il facilite une coordination rapide avec et entre les autorités des États membres dans le cadre de la réaction aux

¹³ [JO L 347 du 20.12.2013, p. 671.](#)

¹⁴ Une réserve agricole «apportera un soutien supplémentaire (...) pour réagir rapidement aux crises affectant la production ou la distribution agricole».

¹⁵ Article 107, paragraphe 3, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

situations d'urgence. La coordination avec l'ERCC et le MPCU est essentielle en cas de catastrophes multiformes et à grande échelle impliquant des composants alimentaires.

Plusieurs autres politiques de l'UE renforcent la résilience des systèmes alimentaires de l'UE, telles que celles qui soutiennent l'économie circulaire ainsi que la politique de recherche et d'innovation de l'UE.

3.2. Initiatives en cours visant à une meilleure préparation dans l'UE

L'UE protège les **infrastructures critiques** afin de réduire les vulnérabilités et d'assurer le fonctionnement de sa société et de son économie¹⁶. Le règlement sur le filtrage des investissements directs étrangers a instauré un cadre à l'échelle de l'UE visant à coordonner les actions relatives aux **investissements étrangers**¹⁷. Cela inclut les risques pour la sécurité alimentaire lorsque des terres ou infrastructures agricoles sont concernées. La mise à jour de la stratégie industrielle de l'UE¹⁸ comprend un **instrument du marché unique pour les situations d'urgence (SMEI)** destiné à garantir la libre circulation des personnes et la disponibilité des marchandises et des services. Cette stratégie apporte également une réponse aux risques de perturbation dans les chaînes d'approvisionnement mondiales qui ont des répercussions sur la disponibilité de produits essentiels, réponse qui prend la forme d'une surveillance des **dépendances stratégiques**. De même, dans le **secteur** de la **mobilité**, la Commission annonce, dans sa stratégie de mobilité durable et intelligente¹⁹, un plan d'urgence pour les transports en cas de crise. Dans le **secteur de la santé**, la Commission a tiré les enseignements de la pandémie de COVID-19 et créé une nouvelle Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA), afin de mieux anticiper les risques pour la santé publique et d'améliorer la planification des mesures d'urgence²⁰. Étant donné l'exposition aux **menaces pour la cybersécurité**, la Commission a proposé une nouvelle directive²¹ prévoyant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union, abrogeant la directive (UE) 2016/1148, et a intégré dans son champ d'application la production, la transformation et la distribution des denrées alimentaires.

La plupart des **États membres** ont adopté des dispositions régissant la planification des mesures d'urgence dans le secteur alimentaire. Ces dispositions prévoient le suivi et la collecte de données, la transparence des informations au moyen de rapports de marché et des contacts réguliers avec les parties prenantes. Le paysage en matière de planification des mesures d'urgence varie d'un État membre à l'autre. Les responsabilités sont

¹⁶ [COM\(2020\) 829](#).

¹⁷ [Filtrage des investissements directs étrangers](#).

¹⁸ [COM\(2021\) 350](#).

¹⁹ [COM\(2020\) 789](#).

²⁰ [COM\(2021\) 380](#).

²¹ [COM\(2020\) 823](#).

partagées entre plusieurs institutions et la question des denrées alimentaires relève des activités générales de planification des mesures d'urgence. À la suite de la crise de la COVID-19, la plupart des États membres réexaminent actuellement leurs dispositions.

Des **réserves stratégiques** sont conservées dans au moins sept États membres et gérées soit par des autorités publiques, soit par des opérateurs privés. Ces réserves se composent principalement de céréales de base mais d'autres marchandises, comme les intrants, sont parfois prévues. Certains États membres ont publié des recommandations à l'intention de leurs citoyens afin qu'ils conservent chez eux, en permanence, des stocks de précaution.

Les stocks peuvent, en particulier dans les pays en développement, jouer un rôle dans l'atténuation des crises de sécurité alimentaire, en complément du maintien des échanges commerciaux. Cependant, les politiques de stockage induisent des coûts importants qui s'expliquent, en grande partie, par le caractère périssable des produits de base et des produits alimentaires. Lorsqu'elle est gérée directement par les pouvoirs publics, la détention de stocks dissuade le secteur privé de faire des efforts analogues. La libération de stocks peut également porter atteinte au fonctionnement des marchés.

4. UN NOUVEAU PAYSAGE DES RISQUES POUR L'APPROVISIONNEMENT ET LA SECURITE ALIMENTAIRES DE L'UE, CARACTERISE PAR DES VULNERABILITES ET DES DEPENDANCES

Une incertitude croissante ainsi que la volatilité des prix et de l'offre affectent actuellement les capacités de production et la distribution tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Certains risques concernent tous ces aspects.

Au cours des dernières décennies, l'Union a été largement épargnée par les crises ayant provoqué des problèmes de sécurité alimentaire liés à de mauvaises récoltes ou à des conflits politiques. Cela étant, **les phénomènes météorologiques liés au changement climatique et à la dégradation de l'environnement** sont en augmentation et constituent le principal risque perçu associé à l'insécurité alimentaire (60 % des répondants au questionnaire ciblé).

Des phénomènes météorologiques extrêmes plus fréquents²² - les récentes vagues de froid et les inondations, l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des sécheresses, telles que celles de 2018 et 2019, ou les vagues de chaleur ayant provoqué des incendies de forêt à grande échelle - montrent que le changement climatique affecte de plus en plus la production agricole et la production de produits de la mer dans l'UE, par exemple avec une perte de cultures fourragères en raison de la sécheresse. La probabilité accrue de phénomènes extrêmes concomitants touchant plusieurs secteurs de production est susceptible de générer des tensions sur les marchés et sur les stocks alimentaires. D'autres **pressions** qui s'exercent sur la production alimentaire sont liées à la dégradation de l'environnement, à la rareté des ressources et à la perte de biodiversité,

²² [6^e rapport d'évaluation du GIEC, août 2021.](#)

ainsi qu'à des questions phytosanitaires et zoosanitaires. Ces risques climatiques et environnementaux sont susceptibles d'avoir des répercussions beaucoup plus grandes sur l'approvisionnement alimentaire de l'UE que la crise de la COVID-19. La stratégie «De la ferme à la table» définit des actions visant à rendre les systèmes alimentaires plus résilients et à garantir une sécurité alimentaire pérenne face au changement climatique et à l'appauvrissement de la biodiversité.

D'autres risques peuvent menacer le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, par exemple ceux liés à la santé publique, aux technologies, à la migration, aux bouleversements géopolitiques et aux accidents industriels ou autres, y compris les incidents nucléaires qui sont susceptibles d'entraîner l'irradiation de vastes étendues de terres agricoles. Les risques concernant, d'une part, la disponibilité et le caractère abordable des principaux intrants (à savoir les engrais, l'énergie, etc.) et, d'autre part, les facteurs de production tels que la main-d'œuvre dans le secteur alimentaire ou celui des transports doivent également être pris en considération. Si la dématérialisation des systèmes alimentaires présente effectivement des avantages considérables, elle comporte le risque que les cyberattaques et les défaillances aient de plus fortes répercussions. Des cyberattaques dirigées contre de grandes entreprises du secteur alimentaire ont récemment causé des perturbations de la chaîne alimentaire. Les risques liés aux bouleversements géopolitiques englobent les investissements directs étrangers dans les infrastructures critiques de l'UE, le terrorisme biologique ou encore la concurrence pour accéder à des intrants et produits de base essentiels.

Dans ce nouveau paysage des risques, la chaîne d'approvisionnement alimentaire de l'UE doit faire face à certaines **dépendances et vulnérabilités**. Par exemple, 76 % des farines d'oléagineux destinées à l'alimentation animale dans l'UE sont importés. Le secteur de la pêche est fortement dépendant des importations, l'autosuffisance de l'UE étant de 14 % pour les cinq espèces les plus consommées.

Pour certains produits importés, l'UE dépend d'un **nombre limité de sources**. La production de graines de soja est concentrée essentiellement dans trois pays, qui représentent 85 % des importations de l'UE, et les importations de maïs proviennent principalement de deux pays tiers. Les intrants, comme les engrais ou les produits chimiques, proviennent de quelques pays voisins. De nombreux additifs utilisés dans les aliments pour animaux et les denrées alimentaires, tels que les acides aminés, les vitamines et les produits vétérinaires, sont majoritairement importés, dans certains cas, d'un seul pays fournisseur.

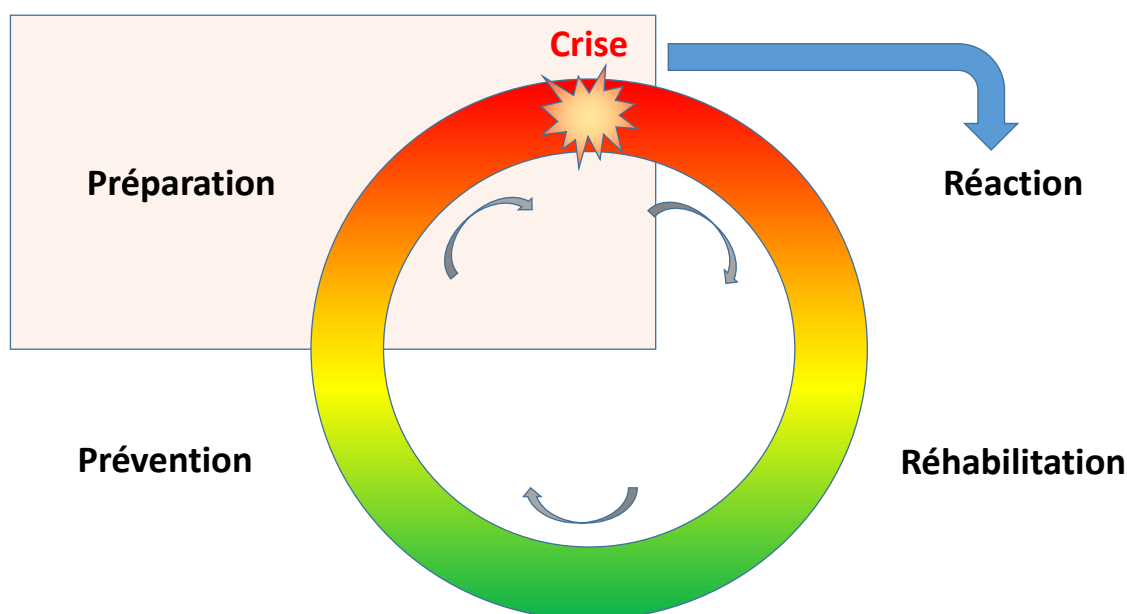
La **complexité des chaînes d'approvisionnement alimentaire**, lesquelles sont étroitement liées à d'autres écosystèmes industriels tels que les transports et l'énergie, complique la capacité de réaction face aux situations de crise. En raison de ces interdépendances, une perturbation dans un autre secteur économique peut avoir des répercussions sur la chaîne alimentaire. Ainsi, la pénurie de matériaux de conditionnement a menacé l'approvisionnement en œufs pendant la crise de la COVID-19. Les systèmes de production intensive spécialisés, potentiellement plus efficaces sur le plan économique, peuvent ne pas être les plus résistants en période de crise.

5. UN PLAN D'URGENCE DE L'UE POUR LA SECURITE ALIMENTAIRE

La crise récente a révélé qu'il est nécessaire de renforcer la coordination et d'améliorer la planification des mesures d'urgence afin d'être en mesure de faire face aux risques susceptibles de menacer l'approvisionnement et la sécurité alimentaires de l'UE. L'objectif est d'éviter de répéter l'expérience vécue durant la crise de la COVID-19, dans le cadre de laquelle les mesures de coordination au niveau de l'UE ont dû être prises sur une base ponctuelle et élaborées sur le moment.

Le cycle des catastrophes utilisé dans la gestion des crises comprend quatre phases principales: i) prévention, ii) préparation, iii) réaction et iv) réhabilitation. La planification des mesures d'urgence est un volet de la préparation qui consiste à déterminer les dangers auxquels la communauté est vulnérable et la nature des effets potentiels. Dès lors, l'accent est mis **sur la phase de préparation** et sur le soutien aux acteurs chargés de répondre à la crise. Le plan d'urgence couvrira l'ensemble du système alimentaire, depuis les intrants jusqu'à la fourniture de denrées alimentaires aux consommateurs par l'intermédiaire de services de vente au détail ou de restauration.

Graphique 1: Champ d'application du plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise



La planification des mesures d'urgence ne vise pas à faire double emploi avec les processus décisionnels pertinents qui s'appliquent aux décisions de réaction aux crises tels qu'ils sont prévus dans les politiques existantes comme la PAC, la PCP et la législation alimentaire générale, ni à empiéter sur ceux-ci.- Il convient qu'elle tienne compte de ces processus et qu'elle soit axée sur les moyens de soutenir la coordination des acteurs publics et privés intervenant dans la réaction.

Comme annoncé dans la stratégie «De la ferme à la table», en cas de crise transnationale, un mécanisme spécifique associant les États membres sera coordonné par la Commission. Les actions qui pourraient devoir être adoptées au niveau national et au niveau de l'UE peuvent et devraient apporter une importante valeur ajoutée en termes de coordination.

5.1. Principes à suivre en période de crise

Les enseignements tirés de la pandémie constituent la base de l'approche à suivre pour garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise. Ces principes faciliteront une coordination structurée entre les États membres et la Commission, en tenant compte du fait que les crises futures pourraient ne pas ressembler à celles du passé.

Une approche collaborative entre tous les acteurs publics et privés intervenant dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire est essentielle pour améliorer la préparation, repérer rapidement les signes avant-coureurs d'une crise et coordonner la réaction à tous les niveaux. Une telle approche renforcera la résilience de la chaîne d'approvisionnement alimentaire de l'UE.

Compte tenu des interdépendances entre les secteurs économiques, une coordination horizontale adéquate entre les compétences politiques et administratives et la cohérence avec d'autres instruments de crise sont nécessaires, en particulier lorsque la crise trouve son origine dans des facteurs exogènes à la chaîne d'approvisionnement alimentaire, comme dans le cas de la crise de la COVID-19 ou dans celui de crises où, par exemple, l'approvisionnement énergétique ne serait plus assuré. La planification des mesures d'urgence devrait donc être suffisamment souple pour pouvoir être adaptée et interagir en complémentarité avec ces instruments. Les initiatives en matière de résilience et les nouvelles mesures prévues dans le cadre de la planification des mesures d'urgence devraient être durables et écologiques, conformément au pacte vert pour l'Europe.

Il convient de surveiller les déséquilibres du marché et, si nécessaire, de les corriger rapidement, en tirant pleinement parti des outils existants, notamment dans le cadre de la PAC et de la PCP, ainsi que des réseaux d'échange et de coordination des parties prenantes concernées.

Les chaînes d'approvisionnement doivent rester opérationnelles et les flux commerciaux fluides, notamment pour les secteurs qui sont essentiels au fonctionnement de la chaîne alimentaire. Le rôle des transports et des travailleurs des transports est par exemple essentiel au bon fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. La circulation des marchandises au sein du marché unique doit donc être garantie par l'application des lignes directrices de la Commission sur les voies réservées. Il convient de ne pas adopter de mesures unilatérales restreignant les exportations vers d'autres États membres car elles pourraient exacerber la crise. Afin d'éviter les interdictions d'exportation imposées par des pays tiers et de maintenir les flux des échanges internationaux, une coordination précoce sera assurée avec l'AMIS et les partenaires commerciaux internationaux.

L'approvisionnement alimentaire devrait également être soutenu au moyen de mesures facilitant la libre circulation équitable des travailleurs transfrontaliers et saisonniers dans le secteur alimentaire.

La communication est essentielle en cas de crise. En particulier en période de campagnes de désinformation et de fausses informations, il existe un risque d'exacerber une crise par des informations inappropriées. Afin d'éviter les décisions précipitées et les mouvements de panique, il est nécessaire de communiquer les informations rapidement, régulièrement et de manière transparente aux parties prenantes et au public.

5.2.Un mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire

Pour mettre en œuvre ces principes, la Commission mettra en place le mécanisme de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire, qui s'appuiera sur un (nouveau) **groupe d'experts spécifique, composé de représentants des États membres** et sur un ensemble de règles de procédure régissant son fonctionnement.

Étant donné que les cadres institutionnels diffèrent d'un État membre à l'autre, plusieurs autorités nationales peuvent être associées au mécanisme au nom des États membres. À des fins de coordination, **une autorité unique devrait être désignée comme point de contact**. Il incombe aux États membres de veiller à ce que ce point de contact soit compétent pour tous les secteurs d'activité de leur chaîne alimentaire nationale. Les pays tiers dont la chaîne d'approvisionnement alimentaire est fortement intégrée dans l'UE participeront au mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire.

Les **organisations de parties prenantes** qui jouent un rôle dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire de l'UE seront invitées à contribuer à l'amélioration de la coopération et du partenariat entre les secteurs public et privé. C'est l'un des principaux enseignements tirés de la crise de la COVID-19. Le mécanisme contribuera à repérer les signes avant-coureurs d'une crise, à suivre de près son évolution et à réduire les incertitudes à mesure que la crise évolue. Cela permettra de cerner rapidement les priorités s'agissant des réponses à apporter et de fournir des conseils appropriés aux décideurs. **Toutes les étapes de la chaîne alimentaire** devraient être représentées.

La Commission **convoquera périodiquement le groupe d'experts** afin d'améliorer le niveau de préparation de l'UE. Elle consacrera les réunions à l'analyse du paysage des risques, des vulnérabilités et des problèmes structurels à résoudre afin d'améliorer la préparation. Cette approche renforcera également la confiance entre les acteurs de la chaîne alimentaire. La confiance est essentielle pour gérer une crise et éviter que ne soient prises des décisions unilatérales qui aboutissent à des résultats collectifs imparfaits.

Le groupe d'experts peut être **convoqué sans délai en cas d'urgence ou de crise** et aussi souvent que nécessaire lorsque des discussions ou des actions coordonnées seraient utiles aux acteurs chargés de la réaction à la crise. Le mécanisme sera **déclenché en cas d'événements ou de risques exceptionnels, imprévisibles et de grande ampleur**,

qu'ils soient endogènes ou exogènes à la chaîne d'approvisionnement alimentaire, susceptibles de menacer l'approvisionnement ou la sécurité alimentaires de l'UE, survenus dans plus d'un État membre et nécessitant une coordination au niveau de l'UE. Le groupe d'experts se réunira à cette occasion. La plupart des perturbations récentes du marché n'auraient pas justifié une telle réunion d'urgence car elles ne représentaient pas une menace significative pour la disponibilité de denrées alimentaires sûres dans l'UE et l'accès à celles-ci. Par exemple, les conséquences des récents phénomènes météorologiques extrêmes localisés (sécheresses, gel) ont entraîné des tensions sur le marché mais n'ont menacé ni l'approvisionnement alimentaire ni la sécurité alimentaire de l'UE dans leur ensemble.

Le fonctionnement du mécanisme prévu dans la présente communication **ne fera pas double emploi avec d'autres structures de préparation ou de réaction existantes**. La nécessité d'une interaction complémentaire avec d'autres mécanismes, en particulier le système général d'alerte rapide ARGUS²³, le plan général pour la gestion des crises en matière de sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux²⁴, le MPCU et l'ERCC, le SMEI et le dispositif intégré de l'UE pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise du Conseil sera satisfaite.

5.3. Actions du mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire

5.3.1. Prospective, évaluation et suivi des risques

La prospective, l'évaluation des risques ou l'analyse de la vulnérabilité sont utiles pour améliorer la planification, se préparer à ce que l'avenir pourrait apporter et comprendre les incertitudes et les goulets d'étranglement potentiels. Plusieurs États membres et la Commission effectuent régulièrement de telles analyses. Au sein du mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire, les implications des différentes approches seront examinées et analysées.

Les vulnérabilités et dépendances existantes, notamment celles de nature structurelle, seront répertoriées au sein du mécanisme. La vulnérabilité de la chaîne alimentaire peut être évaluée au niveau sectoriel et au niveau de l'UE au moyen de **tests de résistance des différentes chaînes de valeur** qui seront organisés et coordonnés par la Commission, avec la participation active des organisations de parties prenantes. Les lieux de production alimentaire, qui seront potentiellement très concentrés dans certaines régions, peuvent être recensés en coopération avec les États membres. **La Commission mènera une étude visant à poursuivre l'examen des vulnérabilités et des infrastructures critiques de la chaîne d'approvisionnement alimentaire**. Ses conclusions seront examinées au sein du groupe d'experts.

²³[Décision 2006/25/CE de la Commission.](#)

²⁴[Décision d'exécution \(UE\) 2019/300 de la Commission \(C/2019/1064\).](#)

Plusieurs systèmes d'alerte précoce sont utiles pour renforcer la préparation et optimiser la réaction. Certains systèmes d'alerte précoce surveillent les facteurs de production liés au climat et aux conditions météorologiques, comme le système MARS de suivi du développement des cultures, dont l'importance a été mise en évidence lorsque la sécheresse a frappé les cultures fourragères en 2018 et 2019, au moment de l'élaboration par les pouvoirs publics de la réaction à ces phénomènes météorologiques extrêmes. Les observatoires des marchés agricoles et de la pêche fournissent des informations sur les facteurs qui ne sont pas liés au climat, notamment des projections à court et moyen terme. **Des tableaux de bord spécifiques pour le suivi de l'approvisionnement et de la sécurité alimentaires** viendront compléter ceux qui existent déjà.

Le **rôle de la numérisation est potentiellement déterminant** pour fournir des informations en temps utile et améliorer encore la transparence du marché. Des informations importantes, telles que la taille des stocks commerciaux et publics, ne sont pas toujours connues avec précision. La technologie et les mégadonnées pourraient également être mobilisées pour améliorer le flux d'informations durant les crises. **La Commission se penchera sur le potentiel des nouvelles technologies** pour améliorer la préparation aux crises de sécurité alimentaire.

L'une des principales difficultés dans les situations de crise est le degré élevé d'incertitude et l'évolution rapide des circonstances. **Un réseau proactif de correspondants** relevant des autorités nationales et d'organisations du secteur privé peut garantir un meilleur flux d'informations.

5.3.2. Coordination, coopération et communication

Le **partage d'informations** et de bonnes pratiques relatives aux initiatives nationales et européennes par l'intermédiaire de plateformes numériques sera utile pour toutes les parties concernées. Les États membres seront **encouragés à maintenir leurs propres plans d'urgence au niveau national, ou à les élaborer**, et à les partager. Ces plans stimuleront la coopération entre les autorités nationales au niveau de l'UE et à tous les niveaux jusqu'aux autorités régionales et locales, et favoriseront les **partenariats avec les acteurs privés** tout au long de la chaîne alimentaire, y compris les banques alimentaires et autres ONG.

Pour toute question présentant un intérêt, notamment en ce qui concerne les éventuelles mesures à établir en cas de crise, **l'élaboration de recommandations pour faire face aux crises** sera coordonnée au sein du mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire, afin d'aider la Commission à définir des initiatives stratégiques. La coopération avec les acteurs du secteur privé au sein du mécanisme facilitera la mise en place d'une réaction coordonnée, tant du secteur public que du secteur privé, au moyen par exemple d'accords volontaires. Des recommandations seront par exemple élaborées sur les moyens de **garantir la diversité des sources d'approvisionnement entre les chaînes d'approvisionnement alimentaire plus courtes et plus longues**.

La coordination et la coopération **avec la communauté internationale** seront assurées par l'intermédiaire du soutien et de la participation aux initiatives mondiales et régionales

pertinentes, en particulier AMIS. Cette approche est indispensable pour minimiser les politiques nationales ou régionales qui pourraient porter atteinte au bien commun, d'autant plus que les événements affectant l'approvisionnement et la sécurité alimentaires de l'UE sont susceptibles d'avoir une dimension mondiale.

Il est essentiel de tirer ensemble les **leçons** des crises précédentes pour améliorer la prévention et la préparation. Les analyses ex post des crises seront partagées et examinées. Les principales conclusions, notamment les changements structurels visant à améliorer la réaction aux crises, seront communiquées au groupe d'experts.

Il est essentiel de mettre en œuvre de bonnes pratiques de **communication**. Ces pratiques reposent sur des informations transparentes et fondées sur des données probantes, obtenues auprès de réseaux fiables. Les activités de collecte et d'analyse de données mentionnées ci-dessus renforceront la crédibilité. Les échanges sur la planification des mesures d'urgence à différents niveaux aideront les acteurs économiques et les responsables à planifier les réponses et à savoir ce qui est attendu d'eux individuellement. Des rapports appropriés sur les actions du mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire seront mis à la disposition des parties prenantes et du public. Les objectifs généraux et les principes de la communication en cas de crise de la sécurité alimentaire, tels qu'énoncés aux articles 8 bis et 8 ter du règlement (CE) n° 178/2002, seront appliqués.

Des lignes directrices spécifiques pour la communication en cas de crise seront élaborées et examinées au sein du groupe d'experts et indiqueront les principes à suivre dans un contexte de grande incertitude et la façon de garantir une approche coordonnée de tous les acteurs privés et publics.

6. CONCLUSIONS

L'UE dispose de systèmes alimentaires diversifiés, d'un cadre d'action favorable, d'un marché unique reliant près de 450 millions de consommateurs et d'une économie ouverte au reste du monde. Toutefois, dans un paysage de risques en mutation, à la suite du signal d'alarme lancé par la crise de la COVID-19, le niveau de préparation peut et devrait être renforcé. Il n'existe pas de solution toute faite pour résoudre une crise future et imprévisible. La meilleure solution consiste à améliorer les connaissances et à atténuer, dans la mesure du possible, les vulnérabilités et les risques et à créer et maintenir la capacité, en termes de procédures, de réagir rapidement, de manière coordonnée et coopérative, en s'appuyant sur un éventail de politiques de l'UE qui soutiennent la résilience du système et fournissent des outils de gestion des crises.

Tel est l'objectif de la planification des mesures d'urgence et du mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire, qui réunira la Commission, les États membres, les pays tiers concernés et les organisations de parties prenantes. Au sein du mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire, la Commission et d'autres acteurs élaboreront une série d'actions d'accompagnement résumées à l'annexe de la présente communication.