

Note pour le Gouvernement fédéral - Plan de relance

NOURRIR LA BELGIQUE EN TEMPS DE CRISES

Face à la pandémie, à la précarisation et à la sécheresse,
renforcer la sécurité, la résilience et la transition alimentaires de la Belgique
14 propositions de mesures - 13 août 2020

Rédigée par Cédric Chevalier et Corentin Hecquet, et inspirée par les réflexions de l'Alliance pour la résilience alimentaire (cf. liste d'initiatives et de leurs porteurs en annexe)

Contact : corentin.hecquet@uliege.be – 0473/96.14.61

1. RESUME EXECUTIF

- La **sécurité, la résilience et la transition alimentaires et hydriques** constituent des fondations indispensables pour une existence digne de la population et des facteurs essentiels de justice, de cohésion sociale et de stabilité géostratégique.

- **Sécurité, résilience et transition sont intrinsèquement liées** : la transition permet de construire la résilience structurelle du système agro-alimentaire et d'assurer in fine la sécurité de tous. Sécurité alimentaire et **sécurité hydrique** sont intrinsèquement liées. Sans sécurité, résilience et transition, pas de liberté, de justice ni de soutenabilité. Sans eau, ni alimentation ni vie. **On inclut dans cette note la question hydrique dans la question alimentaire.**

- Il est indispensable de développer un système alimentaire et hydrique résilient, durable et juste, capable à la fois de **répondre aux crises à court terme et aux besoins de base d'ici et ailleurs sur le long terme**. A court terme, la **sécurité d'approvisionnement** et **l'adaptation aux chocs** doivent être renforcées autant que possible. Mais c'est seulement par la transition urgente vers un système agro-alimentaire soutenable et inclusif, basé sur les principes du **droit à l'alimentation et à l'eau**, de **souveraineté alimentaire** et de **transition agroécologique**, que l'on peut garantir de manière pérenne la sécurité d'approvisionnement et l'adaptation aux chocs.

- A la lumière de l'actualité, il existe un **faisceau de faits et d'indices qui indiquent une vulnérabilité alimentaire et hydrique accrue** dans notre pays et ailleurs dans le monde. On observe que la **pandémie**, la **précarité socio-économique** et le **réchauffement climatique** provoquent et provoqueront encore des tensions majeures sur les chaînes alimentaires mondialisées. **Nous sonnons l'alarme pour que la résilience alimentaire soit considérée comme un sujet politique sérieux.**

- Afin d'éviter certains **risques existentiels**, la résilience alimentaire du pays peut et doit être **augmentée rapidement** en même temps qu'on accélère la transition du système agro-alimentaire. La résilience alimentaire est une **responsabilité collective et publique**. Elle doit être conçue de manière **multi-échelle et solidaire**. Elle implique de façon **systemique** les ménages, les producteurs, les communes, les Régions, les Etats et l'Union européenne, en respect du principe de subsidiarité.

- Bien que les Régions héritent de la plupart des compétences en la matière, **le pouvoir fédéral reste responsable de la sécurité nationale et dispose de compétences indispensables** pour augmenter la sécurité et la résilience alimentaires du pays. Il doit **travailler de concert avec les niveaux régionaux et européens** dans cette optique.

- Il semble opportun **que le plan de relance comprenne un axe agro-alimentaire orienté vers la transition, la sécurité et la résilience alimentaires**. Les mesures de résilience sont la plupart du temps aussi des mesures de transition socio-économique. **La question sociale est au cœur de la sécurité, de la résilience et de la transition alimentaire : il ne peut y avoir de résilience sans réduction des inégalités sociales, sans justice.**

Nous proposons dans cette note des **principes**, des **axes d'amélioration** et une **liste non exhaustive de propositions de mesures** pour la sécurité, la résilience et la transition alimentaires à mettre en œuvre au niveau Fédéral :

- 1) Réaliser un **diagnostic territorial de résilience alimentaire**
- 2) Créer un **Haut Comité belge pour la résilience nationale** ou "Haut Comité pour la résilience interfédérale"
- 3) Intégrer dans les missions de base du **SPF Sécurité de la chaîne alimentaire** la mission de veille et de prospective quant à la résilience macroscopique de la chaîne alimentaire
- 4) Intégrer dans les missions fondamentales de la **Sûreté de l'Etat** et du **Service général de renseignement et de la Sécurité (SGRS)** de la Défense la mission de veille et de prospective quant au risque de disruption de la chaîne alimentaire belge
- 5) Créer un site **internet (inter)fédéral d'information** sur les "risques majeurs"
- 6) Intégrer dans les missions et dans les **programmes de recherche fédéraux** (BELSPO ou autre) les recherches portant sur l'amélioration de la résilience alimentaire transdisciplinaire.
- 7) Intégrer dans le **plan de relance (inter)fédéral** un axe agro-alimentaire majeur, centré sur la transition, la sécurité et la résilience alimentaires
- 8) Elaborer un **plan alimentaire d'urgence** permettant de faire face à des événements de rupture majeure de notre approvisionnement alimentaire
- 9) Réévaluer les **accords de libre-échange** et leur impact sur l'alimentation ici et ailleurs ;
- 10) Garantir que le **droit à l'alimentation et à l'eau** se traduise par un accès effectif et sûr à l'alimentation et à l'eau pour les populations précarisées et développer de manière plus ambitieuse une **sécurité sociale alimentaire** ;
- 11) Adapter les **règles de l'AFSCA** pour encourager la production, la transformation et la commercialisation soutenable de produits locaux de qualité ;
- 12) Instaurer un **statut de paysan** (sur la base du statut d'artiste) pour les petits paysans développant des cultures vivrières et agroécologiques ;
- 13) Utiliser le **levier fiscal** pour encourager les produits locaux, sains et durables et réglementer la malbouffe industrielle transnationale ;
- 14) Adopter une **loi-cadre sur le droit à l'alimentation**.

Cette note veut contribuer à enrichir le débat public sur la sécurité, la résilience et la transition alimentaires solidaires de la Belgique. Beaucoup de travail reste à faire pour caractériser la situation et émettre des recommandations ad hoc. Nous proposons donc comme premières mesures concrètes celles qui pourraient justement contribuer à renforcer la capacité de l'Etat fédéral à se doter d'une véritable politique de résilience alimentaire.

Les porteurs d'initiatives associatifs et scientifiques regroupés sous l'Alliance pour la Résilience Alimentaire peuvent être sollicités par les décideurs au niveau du pouvoir Fédéral afin d'apporter leur expertise au service d'un renforcement de la sécurité, de la résilience et de la transition alimentaires de la Belgique, et détailler davantage les propositions émises dans cette note en fonction de leur expertise.

2. SECURITE ALIMENTAIRE DE LA BELGIQUE - EVOLUTION PREOCCUPANTE DE LA SITUATION - INDICES D'UNE VULNERABILITE ALIMENTAIRE ACCRUE

A notre connaissance, il n'existe pas d'étude scientifique évaluant de manière transversale et systémique la résilience alimentaire générale du territoire et de la population en Belgique, au moyen d'indicateurs robustes et portés à la connaissance du grand public. A notre connaissance, l'Etat fédéral n'organise actuellement aucune veille prospective sur cet enjeu existentiel. Cette lacune est particulièrement préoccupante alors qu'un faisceau convergent d'indices pointe une augmentation significative de notre vulnérabilité alimentaire ces dernières années et en particulier ces derniers mois, notamment sous la pression de la pandémie, de la précarisation socio-économique et de la sécheresse structurelle liée au réchauffement climatique.

Voici un court récapitulatif des principaux faits susceptibles d'indiquer une hausse de la vulnérabilité alimentaire de notre pays :

- Le 4 février 2020, la Belgique enregistre son premier cas de covid-19. A partir de la mi-mars, la Belgique entre dans une phase de confinement élevé qui cause une chute massive de l'activité économique. Au même moment, alors que la population commence à acheter et à stocker davantage de nourriture et que des rayons se vident dans la grande distribution, des inquiétudes émergent quant à un risque de pénurie alimentaire en Belgique. Les autorités politiques fédérales et le secteur alimentaire se veulent rassurants et indiquent "qu'il n'y a pas de pénurie en perspective".
- Fin mars, des inquiétudes surviennent en Europe quant à une pénurie de travailleurs saisonniers dans le secteur agro-alimentaire, au moment des premières récoltes, en raison de la restriction des déplacements transfrontaliers pour les travailleurs. Des solutions sont mises en œuvre mais l'impact est réel.
- A la mi-avril, les présidents de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Organisation mondiale de la santé préviennent que la pandémie de coronavirus, les perturbations dans la chaîne d'approvisionnement des produits alimentaires et les mesures protectionnistes prises par les États pour juguler la propagation du Covid-19 pourraient causer une pénurie alimentaire mondiale¹.
- Début juin 2020, le secteur de l'aide alimentaire indique une sévère hausse des personnes qui recourent à leurs services, et s'estiment débordés, tout en craignant une aggravation de la situation dans les prochains mois en raison de la crise économique.
- Le 9 juin 2020, le Secrétaire général de l'ONU publie une note de synthèse alertant le monde sur les risques de pénurie alimentaire en raison des disruptions causées par la pandémie de covid-19 et les mesures de confinement prises par les autorités sanitaires².
- Le 5 août, on apprend que les prix des denrées alimentaires non transformées ont nettement augmenté au 2e trimestre, notamment en raison des impacts du climat sur les récoltes en 2019, et des impacts de la pandémie en 2020.
- Le 5 août également, l'IRM fait savoir que la situation de sécheresse devient annuellement structurelle en Belgique³. L'Institut indique qu'un tel déficit de précipitation n'est normalement attendu qu'une fois tous les 50 ans, et que le déficit hydrique se creuse d'année en année⁴. Cela est jugé catastrophique par la FWA (Fédération Wallonne de l'Agriculture), qui prévoit des récoltes de « 20 à 30% moins élevées que ce qui avait été

¹ <https://www.lalibre.be/economie/entreprises-startup/la-pandemie-de-coronavirus-pourrait-provoquer-une-penurie-alimentaire-mondiale-et-un-effondrement-des-prix-payes-aux-agriculteurs-5e8ee466d8ad581631d5d15a>

² <https://www.onu-tn.org/uploads/actualites/15924091661.pdf>

³ <https://www.lalibre.be/planete/environnement/la-secheresse-devient-structurelle-en-belgique-5f29858bd8ad586219e2f8f8>

⁴ <https://www.lalibre.be/debats/opinions/il-faut-creer-un-conseil-mondial-de-la-securite-hydrique-5f1f01f8d8ad5862196caaaa>

planté »⁵. L'irrigation n'est pas toujours possible et quand elle l'est, coûte et diminue les revenus des agriculteurs.

La réponse recommandée par rapport à la hausse des vulnérabilités face aux chocs est la construction d'une capacité de résilience et de sécurité. Cela ne peut se concevoir que dans une transition structurelle du système agro-alimentaire vers la soutenabilité sur le long terme. Étant donné la nature institutionnelle de notre pays, cette résilience nationale doit être **accompagnée par l'Etat fédéral** pour un certain nombre d'aspects. C'est l'objet du point suivant.

3. QUE PEUT FAIRE LE FEDERAL POUR LA SECURITE ET LA RESILIENCE ALIMENTAIRES ?

a) Notions importantes

- La **sécurité alimentaire** existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, la possibilité physique, sociale et économique de se procurer une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active.⁶
- La **transition alimentaire** est la transformation du système agro-alimentaire mondialisé inéquitable et insoutenable en un système agro-alimentaire multiniveau, juste et soutenable, dans un laps de temps compatible avec la préservation des conditions d'existence sur Terre, avec la démocratie et la justice sociale.
- La **résilience d'un système** est sa capacité à rebondir après un choc tout en conservant un fonctionnement adéquat. Sur la base de ce concept général, différentes définitions de la résilience existent en fonction du système examiné : la résilience médicale ou psychologique pour les personnes, la résilience organisationnelle pour les entreprises, la résilience économique pour une économie, la résilience écologique pour un écosystème, ou encore la résilience sanitaire d'un pays dans le cadre de la pandémie actuelle.
- La résilience n'implique pas que le système demeure identique. Un système résilient doit être capable de **se métamorphoser** face aux événements afin de maintenir une forme adéquate de fonctionnement.
- La sécurité, la résilience et la transition alimentaires et hydriques constituent des **fondations indispensables pour une existence digne de la population et des facteurs essentiels de justice, de cohésion sociale et de stabilité géostratégique**.
- Sécurité, résilience et transition sont intrinsèquement liées : **la transition permet de construire la résilience structurelle du système agro-alimentaire et d'assurer in fine la sécurité de tous**. Sans sécurité, résilience et transition, pas de **liberté**, de **justice** ni de **soutenabilité**. Sans **eau**, ni alimentation ni vie. **On inclut dans cette note la question hydrique dans la question alimentaire**.
- **Il est indispensable de développer un système alimentaire et hydrique résilient, durable et juste, capable à la fois de répondre aux crises à court terme et aux besoins de base d'ici et ailleurs sur le long terme**. A court terme, la sécurité d'approvisionnement et l'adaptation aux chocs doivent être renforcée autant que possible. **Mais c'est seulement par la transition urgente vers un système agro-alimentaire soutenable et inclusif, basé sur les principes du droit à l'alimentation et à l'eau, de souveraineté alimentaire et de transition agroécologique, que l'on peut garantir de manière pérenne la sécurité d'approvisionnement et l'adaptation aux chocs**.
- Bien que les termes **adaptation** et **résilience** soient proches, il ne doivent pas être confondus. L'adaptation est une stratégie pour faire face à une évolution prévisible tandis que la résilience est une stratégie pour faire face à des évolutions caractérisées par **l'incertitude radicale**. L'incertitude radicale étant le fait que nous ignorons ce que nous ne savons pas. La résilience est un degré d'adaptation supérieur d'un système aux événements.

⁵ <https://www.lalibre.be/planete/environnement/la-secheresse-devient-structurelle-en-belgique-5f29858bd8ad586219e2f8f8>

⁶ Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale, S'entendre sur la terminologie, CSA, 39e session, 15-20 octobre 2012, 17 p. : <http://www.fao.org/3/MD776F/MD776F.pdf>

- Pour la prise de décision politique, nous sommes entrés dans un **contexte VUCA**⁷, un contexte **d’incertitude radicale** (Volatility, Uncertainty, Complexity and Ambiguity), soit un contexte volatile, incertain, complexe et ambigu, d’autant plus depuis le déclenchement de la pandémie, de sécheresses⁸. Dans un tel contexte, la résilience devient essentielle pour assurer l’existence ou le simple fonctionnement des systèmes.
- Selon une **définition** plus complète, **un territoire et une population résilientes** forment un système capable de :
 - Anticiper des perturbations, brutales ou progressives, grâce à la veille et à la prospective ;
 - Répondre rapidement et efficacement aux situations d’urgence ;
 - Se réorganiser après un ou plusieurs chocs grâce à l’apprentissage et l’innovation ;
 - Évoluer de façon démocratique vers un nouvel état d’équilibre permettant de subvenir aux besoins fondamentaux des individus.
- La résilience d’un système peut être **plus ou moins élevée**. Le manque de résilience face à certains chocs peut provoquer des dégâts considérables, en nombre de victimes humaines et en coûts économiques pour le public et le privé. L’inverse de la résilience est la **vulnérabilité**. La vulnérabilité implique que les chocs se traduisent en dégâts considérables, dont certains peuvent menacer l’existence même du système examiné : la personne, l’organisation, l’économie, l’écosystème, la santé publique, le pays peuvent être détruits par les chocs. On parle alors de menaces ou de **risques existentiels**.

b) Urgence pour la Belgique, l’Etat fédéral et le plan de relance

- Pour le “système” Belgique, on peut parler de **résilience nationale**, ou de **résilience interfédérale** pour tenir compte de la répartition des compétences dans notre pays.
- La résilience alimentaire, étant donné que s’alimenter et s’hydrater sont des **besoins physiologiques de base**, est une composante essentielle de la résilience nationale. La résilience, et en particulier la résilience alimentaire, est donc **un enjeu de Sûreté de l’Etat, de Sécurité nationale, de Santé publique, mais aussi un enjeu sanitaire, économique, social et démocratique**. **L’Etat fédéral dispose de leviers essentiels pour augmenter la résilience alimentaire de la Belgique et des personnes en Belgique**. Vu la nature fédérale du pays, les compétences sont partagées mais une politique de résilience alimentaire interfédérale est possible, nécessaire et souhaitable.
- Le **degré exact de résilience alimentaire de notre pays est inconnu mais est vraisemblablement insuffisant**. Nous ne disposons pas aujourd’hui d’indicateurs nationaux de résilience alimentaire⁹. A titre de comparaison, un rapport récemment remis au Sénat français indique que la résilience du système alimentaire français doit être renforcée face à certaines vulnérabilités¹⁰. Les récents événements durant la pandémie ont mis en lumière plusieurs éléments de vulnérabilité au niveau européen et belge : circulation des travailleurs saisonniers, prises d’assaut des supermarchés, stockage par les citoyens, ruptures de certaines chaînes logistiques mondiales, sécheresse, canicule, etc. Bien qu’aucun événement critique ne soit survenu au niveau du système agro-alimentaire belge durant la période récente cela ne signifie pas que nous avons atteint un niveau de résilience alimentaire suffisant. D’autres chocs sont plausibles voire certains dans les prochains mois/années : deuxième vague de la pandémie, chocs dans certains pays exportateurs ou importateurs agricoles, reconfinement, instabilités géopolitiques, et toujours la certitude que la gravité et la fréquence des aléas climatiques va augmenter en parallèle¹¹. Vu ces signaux d’alerte, **nous**

⁷ Elkington R. et al, Visionary Leadership in a Turbulent World - Thriving in the New VUCA Context, Emerald Publishing, 2017.

⁸ <https://plus.lesoir.be/317589/article/2020-08-06/face-la-chaaleur-et-la-secheresse-lagriculture-doit-ruser>

⁹ <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/aa5730/pdf>

¹⁰ <http://www.senat.fr/rap/r19-535-3/r19-535-31.pdf>

¹¹ <https://www.lalibre.be/planete/environnement/la-secheresse-devient-structurelle-en-belgique-5f29858bd8ad586219e2f8f8>

ne pouvons que tirer la sonnette d’alarme pour que le sujet de la résilience alimentaire soit pris au sérieux.

- La résilience peut être augmentée¹². **Les premières actions d’amélioration de la résilience sont très peu coûteuses par rapport aux coûts évités.** D’autres pays sont nettement en avance sur la Belgique en termes de culture de résilience générale ou alimentaire¹³. Nous pouvons rattraper notre retard. L’augmentation de la résilience alimentaire est tout à fait compatible avec la transition du système agro-alimentaire dans le sens de la soutenabilité environnementale, sociale et économique. La plupart des mesures de résilience sont aussi des mesures de transition qui génèrent des bénéfices humains, sociaux et économiques nets.
- Les mesures de résilience permettent d’éviter des pertes considérables à court, moyen et long terme mais ce n’est pas tout, elles peuvent également générer des gains à court, moyen et long terme. Ainsi, vu la corrélation élevée entre les mesures d’adaptation, de résilience et de transition (les mêmes mesures contribuent aux trois enjeux), **on peut inscrire une politique de résilience alimentaire au sein d’un axe agro-alimentaire, lui-même axe important d’un plan de relance économique fédéral.** Il s’agirait de relever à la fois les défis des crises sanitaire, climatique, environnemental, économique et social.
- Le Gouvernement fédéral dispose de la légitimité, l’autorité nécessaire et a la responsabilité légale d’assurer la **Sécurité nationale, la Sûreté de l’Etat**, dans son volet “résilience alimentaire”.
- Au-delà de la résilience alimentaire, une véritable **culture interfédérale de la résilience nationale** (aussi appelée **défense civile**) nous semble devoir être développée pour affronter le contexte VUCA du XXIe siècle.

c) Conditions de succès pour une politique de sécurité, résilience et transition alimentaires

- **Les acteurs du système agro-alimentaire belge semblent prêts** à soutenir une politique interfédérale de résilience alimentaire **qui s’inscrirait dans une dynamique de relance**¹⁴. La question de la résilience a nettement pénétré les esprits des acteurs durant les derniers mois, face aux chocs sanitaires et socio-économiques vécus.
- Il existe en Belgique **une expertise qui peut être regroupée et coordonnée** pour préparer et soutenir la mise en oeuvre de ces mesures. Nous proposons de les coordonner au sein d’une **task force interfédérale.**
- Au regard de la politique européenne **Farm to Fork Strategy**¹⁵, **Green Deal européen**, qui s’impose à l’Etat fédéral et aux entités fédérées nous devons mobiliser chercheurs, acteurs de terrains, représentants de l’agriculture, de la transformation et de la distribution aux tailles diverses pour s’inscrire de façon proactive dans un **nouveau paradigme de la compétitivité** européenne et mondiale. Nous sommes leaders en agriculture et en alimentation, mais nous devons repenser notre compétitivité à l’aune de ces données.

¹² <https://www.eitfood.eu/blog/post/how-can-we-improve-food-system-resilience-for-good>

¹³ On peut citer la Suède qui dispose d’une agence pour la défense civile et qui a informé ses habitants des mesures alimentaires à prendre pour se montrer résilient face aux crises (<https://www.dinsakerhet.se/siteassets/dinsakerhet.se/broschyren-om-krisen-eller-kriget-kommer/om-krisen-eller-kriget-kommer---engelska-2.pdf> et <https://www.government.se/government-agencies/swedish-civil-contingencies-agency/>). L’Allemagne recommande à ses habitants de disposer d’un stock de nourriture et d’eau suffisant (<https://www.reuters.com/article/us-germany-security-stockpiling/germany-to-tell-people-to-stockpile-food-and-water-in-case-of-attacks-fas-idUSKCN10W0MJ>). La France dispose d’un Haut comité français pour la résilience nationale (<https://www.hcfdc.org/>). Le monde économique s’empare également du sujet (<https://blog.deloitte.fr/la-resilience-a-l-heure-de-l-urgence-climatique-un-concept-fort-a-redefinir/>)

¹⁴ <https://www.lalibre.be/debats/opinions/faire-de-chacun-d-entre-nous-les-foodheroes-de-demain-5eaa8cd47b50a67d2eeabcf9>

¹⁵ European Commission. Farm to Fork Strategy. For a fair, healthy and environmentally-friendly food system. Consulté le 1 juin 2020. https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf.

- La Belgique a le potentiel politique, administratif, scientifique, pratique pour **construire des scénarios 2030** intégrant agriculture, alimentation et santé des systèmes alimentaires soutenables et résilients face aux crises climatiques et sanitaires. Il s'agit de diminuer notre dépendance aux imports et aux exports, d'assurer la coexistence d'une diversité de modèles agricoles et alimentaires, de renforcer les modèles agricoles qui s'appuient sur des synergies positives entre performances agricoles et environnementales (agroécologie), d'assurer notre compétitivité en intégrant les externalités négatives dans les prix, et de repenser l'organisation économique territorialisée des chaînes d'approvisionnements.
- **Nous développons dans les sections suivantes des recommandations préliminaires selon plusieurs axes d'amélioration de la résilience alimentaire.**
- Parmi les priorités pour une démarche d'amélioration de la résilience : ouvrir les yeux sur la réalité de notre situation. Cette lucidité et cette prise de conscience doivent reposer sur la réalisation d'un **diagnostic territorial de résilience et d'une veille permanente de cette résilience**. Ce diagnostic et cette veille permettent d'évaluer la vulnérabilité du territoire et de sa population face à certains types de chocs (idéalement un spectre le plus large possible de chocs), selon une série d'indicateurs de résilience, selon une série de scénarios prospectifs, et de formuler des recommandations d'amélioration de la résilience réalisables ou des mesures immédiates, si des vulnérabilités critiques sont identifiées. Les **vulnérabilités critiques** sont celles qui conduisent à des pertes de nature existentielles, soit des pertes en vies humaines (morts, blessés, malades), soit des pertes en biens matériels ou immatériels essentiels, c'est-à-dire des éléments constitutifs de l'existence du territoire et de sa population.

4. COMMENT LA RÉSILIENCE PEUT-ELLE SE COMBINER AVEC L'EFFORT DE RELANCE ?

- Comme d'autres secteurs économiques, le secteur agro-alimentaire belge a subi les impacts de la pandémie (bien qu'avec une certaine agilité qui a minimisé la casse) mais doit maintenant **subir les impacts de la sécheresse**. Par ailleurs, la pandémie a privé de revenu des dizaines de milliers de personnes qui doivent maintenant **faire appel à l'aide alimentaire**, tandis que les prix sont en hausse dans la grande distribution, ce qui augmente la précarité. Le secteur agro-alimentaire est un des plus importants de Belgique en termes socio-économiques, et un enjeu de sécurité nationale vu la situation géopolitique actuelle.
- Dès lors, il ferait sens que **le plan de relance fédéral** (articulé à celui des Régions), comprenne un **axe agro-alimentaire majeur**, qui permette tout à la fois d'assurer la relance, d'accélérer la transition vers la soutenabilité, d'augmenter la sécurité alimentaire de la population et la résilience alimentaire du territoire.
- **Toute politique de relance qui omettrait le secteur agro-alimentaire**, ou n'orienterait pas la relance de ce secteur vers la transition, la sécurité et la résilience, **compromettrait la sécurité nationale et la population de notre pays** et nous placerait vraisemblablement dans une position de vulnérabilité de plus en plus accrue à mesure que le réchauffement climatique, le choc économique et la pandémie produiront leurs effets.
- En pratique, on peut concevoir la **relance du secteur agro-alimentaire davantage comme une transformation vers des pratiques plus soutenables**, plus résilientes, pour davantage de souveraineté et d'autonomie alimentaire basée sur un ancrage territorial. C'est l'objet du point suivant que de présenter des mesures qui intègrent de manière systémique ces objectifs au niveau fédéral.

5. AXES D'AMÉLIORATION DE LA SÉCURITÉ ET LA RÉSILIENCE ALIMENTAIRES DE LA BELGIQUE - PROPOSITIONS DE MESURES

Il existe un faisceau d'indices qui indiquent une hausse de la vulnérabilité alimentaire du territoire et de la population belges (cf. supra). Or il n'existe pas à notre connaissance de politique de résilience alimentaire explicite dans notre pays. Nous pensons que l'Etat fédéral doit s'emparer immédiatement de cette urgence afin de poser rapidement les bases d'une politique de sécurité et de résilience alimentaire, de manière interfédérale, via les institutions et processus ad hoc.

L'augmentation de la sécurité et de la résilience alimentaire doit reposer sur une série de principes fondamentaux, notamment :

- l'accès à l'alimentation et à l'eau sont des besoins vitaux et donc des droits fondamentaux, chacun a le droit à l'alimentation et à l'eau, c'est une question de liberté, de justice et de solidarité ;
- le système agro-alimentaire du XXIe siècle doit être soutenable (écologiquement, socialement, économiquement), sûr (sanitairement) et résilient (face aux chocs et disruptions) ;
- la résilience alimentaire est une responsabilité partagée mais surtout publique, qui va de l'État fédéral aux ménages, en passant par les communes, les régions et tous les acteurs du secteur ;
- la résilience est le résultat d'un processus d'innovation qui fait appel à des connaissances et des pratiques dans une démarche transdisciplinaire.
- la résilience alimentaire est intimement liée à la résilience hydrique et doit se concevoir comme composante essentielle de la résilience nationale (qui comprend aussi la résilience économique, sanitaire, financière, démocratique, etc.).

Le secteur agro-alimentaire, en tant que "système qui nous nourrit" au sens large, est un des plus gros systèmes "vitaux" en Belgique, aux ramifications omniprésentes. Il est composé notamment :

- d'un point de vue humain :
 - d'organisations et de travailleurs dans les sous-secteurs des intrants, des semences, de la production, de la transformation, de la distribution et de la consommation (ESSENSCIA, FWA/Boerenbond, FUGEA, ABS, FEVIA, COMEOS, économie sociale, aide alimentaire, coopératives de production et de consommation, associations de consommateurs, syndicats, entreprises d'import-export, etc.),
 - de la population au sens large comme consommatrice et/ou auto-productrice de son alimentation, en Belgique et hors de nos frontières (exportation),
 - des instances régulatrices et facilitatrices de la puissance publique (gouvernements, pouvoirs locaux, administrations de l'Environnement, de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Sécurité de la chaîne alimentaire, de l'AFSCA, de l'Aménagement du territoire, etc.)
- d'un point de vue biophysique :
 - de sols agricoles,
 - des réseaux hydrographiques,
 - de l'environnement et ses écosystèmes fonctionnels,
 - des infrastructures agricoles, alimentaires, énergétiques et hydrauliques,
- d'un point de vue financier,
 - de capitaux divers mobiliers (tracteurs, camions, financements) et immobiliers (terres agricoles, fermes, usines de transformation, réseaux d'irrigation),
 - des organismes de financement publics et privés,
- d'un point de vue informationnel :
 - des connaissances et de l'expérience accumulées notamment via la recherche & développement (publique et privée, organisée ou informelle),
 - des organisations d'enseignement (universités, hautes écoles, écoles professionnelles) et de formation continuée.

La description de ce système agro-alimentaire indique déjà que chacune de ses composantes joue un rôle essentiel pour assurer que la population soit bien nourrie, en quantité et en qualité. Chacune de ces composantes peut subir des chocs, des disruptions, et faire preuve de plus ou moins de résilience face à ces aléas, comme exemplifié au point 2 de cette note. Il semble donc opportun d'améliorer la résilience de l'ensemble des composantes du système agro-alimentaire.

Parmi les axes d'amélioration de la résilience alimentaire, on peut citer notamment :

- la création d'une véritable politique de sécurité, de résilience et de transition alimentaires nationale/interfédérale, articulées autour d'un droit à l'alimentation et à l'eau reconnu légalement, avec des missions confiées aux institutions existantes ad hoc, la création d'une coordination interfédérale, des financements, du personnel, de la recherche et des formations à la résilience ;
- le soutien à l'accès à l'alimentation et à l'eau pour les publics précarisés, de façon juste et solidaire ;
- la diminution de la dépendance aux imports d'intrants fossiles ;
- l'augmentation de la formation, du financement, de l'accès à la terre et du soutien aux agriculteurs et aux pratiques d'agriculture soutenables pour diminuer la proportion des terres agricoles vulnérables en raison de pratiques insoutenables ;
- l'augmentation de l'autoproduction et autoconsommation alimentaire de la Belgique (actuellement la structure d'import-export nous vulnérabilise) ;
- l'augmentation de l'autoproduction alimentaire (autonomie) par les ménages ;
- le maintien de stocks alimentaires stratégiques de façon centralisée et décentralisée (y compris chez les ménages) ;
- le financement de projets de recherche fondamentale et appliquée dans le domaine de la résilience alimentaire et transdisciplinaire;
- etc.

Voici un inventaire non exhaustif d'une série de premières mesures qui permettraient de créer une capacité de résilience alimentaire (inter)fédérale et de mettre en œuvre une politique de résilience alimentaire :

- 1) Réaliser un diagnostic territorial de résilience alimentaire en deux temps :** un diagnostic rapide en 3-6 mois (crash test) pour identifier rapidement les premières vulnérabilités et recommandations) et un diagnostic plus approfondi via un projet de recherche ad hoc sur plusieurs années. **Mettre en place en parallèle une veille permanente de cette résilience alimentaire.** Ce diagnostic et cette veille permettent d'évaluer la vulnérabilité du territoire et de sa population face à certains types de chocs (idéalement un spectre le plus large possible de chocs), selon une série d'indicateurs de résilience, selon une série de scénarios prospectifs, et de formuler des recommandations d'amélioration de la résilience réalisables ou des mesures immédiates, si des vulnérabilités critiques sont identifiées. Ce diagnostic doit comprendre :
 - a) une description du système agro-alimentaire belge et de ses flux sous forme de schémas ;
 - b) une identification de ses connexions avec l'international dans l'optique de réduire la dépendance import/export et dans une perspective justice et solidarité internationale ;
 - c) une cartographie des terres agricoles et de leur emploi actuel ;
 - d) une analyse de l'emploi dans le secteur agro-alimentaire ;
 - e) une analyse des besoins alimentaires de base pour la population en Belgique
 - f) une identification des points de vulnérabilité ;
 - g) des recommandations pour augmenter la résilience ;
 - h) une attention particulière à l'accès à l'alimentation et à l'eau pour les publics précarisés, dans une optique de justice et de solidarité.
 - i) un inventaire des initiatives innovatrices (chaîne courte, CSA, landbouwgrondbanken, ...) à potentiel de multiplication
- 2) Créer un Haut Comité belge pour la résilience nationale ou "Haut Comité pour la résilience interfédérale",** sous forme d'ASBL, articulé avec le Conseil National de Sécurité, impliquant les entités fédérées, regroupant un réseau interfédéral formé des représentants des administrations, des scientifiques, des professionnels du Renseignement et de la prospective, et

les acteurs privés impliqués dans cette résilience, sur le modèle français (<https://www.hcfdc.org/>). Les missions de ce Haut Comité seraient de servir de plateforme d'échanges entre l'État, les assemblées parlementaires, les collectivités, les entreprises et les experts sur les questions touchant à la sécurité-sûreté et à la résilience organisationnelle et structurelle des collectivités et entreprises. Cette plateforme permettrait de créer les bases d'une culture nationale de résilience dans une optique de solidarité internationale, notamment alimentaire via des études, des formations, des notes de synthèses, des projets de recherche. L'exemple de l'agence nationale de protection civile suédoise est également inspirant. Avec une attention particulière à l'accès à l'alimentation et à l'eau pour les publics précarisés, dans une optique de justice et de solidarité.

- 3) **Intégrer dans les missions de base du SPF Sécurité de la chaîne alimentaire la mission de veille et de prospective quant à la résilience macroscopique de la chaîne alimentaire**, face aux risques de chocs internes et externes (événements géopolitiques). Actuellement, la Sécurité de la chaîne alimentaire se concentre essentiellement sur le risque de contamination de notre alimentation et non sur le risque de rupture logistique de la chaîne, ce qui est insuffisant face aux risques actuels et futurs. S'assurer que les compétences liées à la résilience alimentaire soient impliquées : Agriculture, Economie, Emploi, etc. Avec une attention particulière aux dimensions de solidarité internationale et à l'accès à l'alimentation et à l'eau pour les publics précarisés.
- 4) **Intégrer dans les missions fondamentales de la Sûreté de l'Etat et du Service général de renseignement et de la Sécurité (SGRS) de la Défense la mission de veille et de prospective quant au risque de disruption de la chaîne alimentaire belge**, notamment en raison d'actes hostiles. Actuellement, la Sûreté de l'Etat ne se concentre surtout sur les risques terroristes, extrémistes et d'espionnage mais à notre connaissance, n'effectue pas de veille et d'analyse sur les risques de vulnérabilité alimentaire. De la même manière, la Défense, contrairement à celle d'autres pays qui en font un axe d'analyse géostratégique majeur, ne dispose pas d'une réflexion sur la résilience alimentaire, à notre connaissance.
- 5) **Créer un site internet (inter)fédéral d'information sur les "risques majeurs"**, à l'image du modèle français : <https://www.gouvernement.fr/risques>
- 6) **Intégrer dans les missions et dans les programmes de recherche fédéraux (BELSPO ou autre) les recherches portant sur l'amélioration de la résilience alimentaire**. Avec une attention particulière aux dimensions de solidarité internationale et à l'accès à l'alimentation et à l'eau pour les publics précarisés.
- 7) **Intégrer dans le plan de relance (inter)fédéral un axe agro-alimentaire majeur, centré sur la transition, la sécurité et la résilience alimentaires**. Ce plan devrait comprendre :
 - a) des mesures favorables à l'accès à la terre ;
 - b) mesures de soutien (financement, stimulation, appui) à l'enseignement, la formation et l'installation d'agriculteurs formés aux pratiques soutenables et résilientes ;
 - c) la distribution de semences et la formation des ménages à l'auto-production ;
 - d) des mesures de conversion agricole vers des modèles soutenables et résilients (agro-écologie) ;
 - e) une attention particulière à l'accès à l'alimentation et à l'eau pour les publics précarisés, dans une optique de justice et de solidarité.
 - f) etc.
- 8) **Elaborer un plan alimentaire d'urgence permettant de faire face à des événements de rupture majeure de notre approvisionnement alimentaire** (sur le modèle des plans sanitaires d'urgence qui doivent normalement permettre de faire face aux pandémies). Il s'agit :
 - a) d'anticiper les risques de rupture logistique de la chaîne alimentaire par la veille et la prospective ;

- b) de pouvoir augmenter très rapidement la sécurité et l'autonomie alimentaire de la Belgique en déployant les mesures du plan auprès de tous les acteurs concernés (secteur agro-alimentaire, grande distribution, Défense, etc.) ;
 - c) augmenter rapidement la capacité de production et de transformation (accès à la terre et pré-identification des terres cultivables, conversion des cultures, travail permanent et saisonnier, etc.) ;
 - d) d'activer les stocks alimentaires stratégiques et des ménages ;
 - e) d'assurer la permanence de la fourniture alimentaire (y compris sous forme d'aide alimentaire et via les circuits courts) aux ménages ;
 - f) d'assurer l'accès à l'alimentation et à l'eau pour les publics précarisés, dans une optique de justice et de solidarité ;
 - g) etc.
- 9) Réévaluer les accords de libre-échange et leur impact sur l'alimentation ici et ailleurs, avec une attention particulière à l'accès à l'alimentation et à l'eau pour les populations précarisées, dans une optique de justice et de solidarité ;**
- 10) Garantir que le droit à l'alimentation et à l'eau se traduise par un accès effectif et sûr à l'alimentation et à l'eau pour les populations précarisées** et développer de manière plus ambitieuse une sécurité sociale alimentaire ;
- 11) Adapter les règles de l'AFSCA** pour encourager la production, la transformation et la commercialisation soutenable de produits locaux de qualité ;
- 12) Instaurer un statut de paysan** (sur la base du statut d'artiste) pour les petits paysans développant des cultures vivrières et agroécologiques ;
- 13) Utiliser le levier fiscal** pour encourager les produits locaux, sains et durables et réglementer l'agro-alimentation industrielle transnationale socialement, environnementalement et diététiquement insoutenable, avec une attention particulière à l'accès à l'alimentation et à l'eau pour les publics précarisés, dans une optique de justice et de solidarité. ;
- 14) Adopter une loi-cadre sur le droit à l'alimentation.**¹⁶

¹⁶ Cf. notamment : la proposition de loi déposée en 2014 : <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/3317/53K3317001.pdf>

ANNEXE : Liste d'initiatives relatives à la sécurité, la résilience et la transition alimentaires

- « Face à la crise historique engendrée par la pandémie de coronavirus. Organisons notre sécurité alimentaire ! », La Libre Belgique, 6/04/20 ; <https://www.lalibre.be/debats/opinions/face-a-la-crise-historique-engendree-par-la-pandemie-de-coronavirus-organisons-notre-securite-alimentaire-5e8aeeb6d8ad581631c03f18>
- « Covid-19 soutenons les paysan.nes! Relocalisons nos systèmes alimentaires », ReSAP et AiA , 12/04/20 ; <https://plus.lesoir.be/294025/article/2020-04-12/le-covid-19-montre-lurgence-de-relocaliser-des-maintenant-les-systemes>
- « COVID-19? Regardons dans nos assiettes ! Paroles aux experts », Unamur Nicolas Dendoncker ; <https://www.unamur.be/coronavirus/experts/nicolas-dendoncker>
- « Lockdown Exit Strategy - Sécurité alimentaire » (pp. 197-202), https://07323a85-0336-4ddc-87e4-29e3b506f20c.filesusr.com/ugd/860626_731e3350ec1b4fcca4e9a3faedeca133.pdf
- « Agriculture-alimentation : c'est maintenant qu'il faut réorienter la PAC » <https://www.lecho.be/opinions/carte-blanche/agriculture-alimentation-c-est-maintenant-qu-il-faut-reorienter-la-pac/10113444.html>
- « Plan Sophia », pp. 18-20; pp. 20-22 <https://www.groupeone.be/wp-content/uploads/2020/06/Plan-SOPHIA-NL-1.pdf>
- Document « Anticiper une crise alimentaire Résilience et souveraineté alimentaire »
- « De voedselzekerheid van morgen organiseren we vandaag » <https://www.demorgen.be/cs-b508f3c1>
- <https://weekend.knack.be/lifestyle/culinair/zullen-belgen-ook-na-de-coronacrisis-blijven-kiezen-voor-de-korte-keten/article-opinion-1611687.html>
- <https://www.knack.be/nieuws/belgie/landbouwbeleid-in-2020-gaan-we-van-premies-voor-zoogkoeien-naar-premies-voor-grasland/article-opinion-1606451.html>
- <https://voedsel-anders.be/portretten/292-samen-aan-tafel-voor-duurzaam-voedse>
- <https://www.vilt.be/maak-ons-voedselsysteem-autonomer-en-veerkrachtiger>
- <https://www.lalibre.be/debats/opinions/faire-de-chacun-d-entre-nous-les-foodheroes-de-demain-5eaa8cd47b50a67d2eeabcf9>