



HAL
open science

Les régimes d'aide à la relocalisation des systèmes alimentaires

Gabrielle Rochdi

► **To cite this version:**

Gabrielle Rochdi. Les régimes d'aide à la relocalisation des systèmes alimentaires. La relocalisation des systèmes alimentaires - un défi pour le droit, université de Poitiers - CECOJI, Association française de droit rural Centre ouest, Mar 2020, Poitiers, France. hal-02508716

HAL Id: hal-02508716

<https://hal.science/hal-02508716>

Submitted on 15 Mar 2020

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.

Les régimes d'aides à la relocalisation des systèmes alimentaires¹

Par Gabrielle Rochdi,

Maître de Conférences HDR en droit public à l'Université de Poitiers, Faculté de Droit et des Sciences sociales

Centre d'études et de coopération juridique interdisciplinaire (EA 7353)

Fédération Territoires (EA 4229)

Résumé de l'étude

Les systèmes alimentaires territoriaux offrent de nouvelles perspectives à l'économie agricole suivant un double paradigme : meilleur partage de la valeur ajoutée et revalorisation des externalités sociales et environnementales.

Reste à savoir quels sont les leviers qui permettent aujourd'hui d'inscrire ces nouveaux schémas socioéconomiques dans la durée à travers la consolidation de stratégies locales de développement viables et durables.

La relocalisation des systèmes alimentaires renvoie ainsi à toute une panoplie de financements qui rend les diagnostics complexes et qui débouche sur le risque de traitement différencié des initiatives suivant là où elles sont localisées.

La situation actuelle conduit encore à partager le dispositif agricole avec d'autres dispositifs non agricoles suivant des intentions politiques diverses et variées en matière d'alimentation, d'aménagement du territoire, de nutrition ou de développement territorial.

La présente étude vise à présenter le cadre juridique s'appliquant aux régimes de soutien public à la relocalisation des systèmes alimentaires, sachant que ce cadre reste largement conditionné par les dispositions tirées du droit européen. C'est évidemment le cas des aides qui sont accordées sur fonds européens (Partie I). Les aides accordées sur fonds nationaux sont quant à elles placées sous la contrainte du droit européen à travers l'application du régime d'aides nationales (Partie II).

Plan de l'étude

I- Les aides accordées sur fonds européens

- A- Aides PAC
- B- Aides de la cohésion

II- Les aides accordées sur fonds nationaux

- A- Condition de légalité des aides nationales
 - Si c'est une aide agricole :
 - Si c'est une aide non agricole :
- B- Opportunités d'aides nationales

^{1 1} Rapport écrit faisant suite à l'intervention au colloque La relocalisation des systèmes alimentaires, un défi pour le droit, Université de Poitiers – 11 mars 2020, CECOJI, AFDR Centre Ouest.

La transition agricole et alimentaire ouvre de nouveaux champs à la relation agriculture/alimentation par lesquels la production primaire n'est plus reléguée au second plan du process économique.

Saisie par les politiques publiques sous le nom de « *circuits courts* » dans l'Union européenne, ou de « *projets alimentaires territoriaux* » en France, l'apparition de ces systèmes alimentaires territorialisés vient reconnecter les producteurs aux « mangeurs » suivant des liens organisés de coopération locale.

Les projets alimentaires territoriaux (PAT) ont été introduits en France par la loi n° 2014-1170 dite, *loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt* du 13 octobre 2014 et sont désormais mentionnés dans le code rural et de la pêche maritime. Ancrés sur les territoires, ils « *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* »².

Selon les termes de l'article L. 111-2-2 du code rural et de la pêche maritime, ces derniers « *sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique* ».

Quant aux circuits courts, ceux-là sont envisagés par le droit européen en tant que « *circuit d'approvisionnement impliquant un nombre limité d'opérateurs économiques, engagés dans la coopération, le développement économique local et des relations géographiques et sociétales étroites entre les producteurs, les transformateurs et les consommateurs* »³.

Loin du modèle économique délocalisé et à sens unique qui s'est imposé depuis les années 60, ces systèmes alimentaires locaux offrent de nouvelles perspectives à l'économie agricole suivant un double paradigme : meilleur partage de la valeur ajoutée et revalorisation des externalités sociales et environnementales. Partant d'une logique de gouvernance plurielle, le fondement d'économie sociale et solidaire qui détermine cette évolution s'attache à privilégier l'intérêt général au détriment de la maximisation des profits.

Reste à savoir quels sont les leviers qui permettent aujourd'hui d'inscrire ces nouveaux schémas socioéconomiques dans la durée à travers la consolidation de stratégies locales de développement viables et durables.

En termes d'approche économique pour les exploitations agricoles, les systèmes alimentaires territoriaux véhiculent un modèle économique alternatif. Ce dernier conduit à structurer à l'échelle du territoire les relations entre le niveau de la production et celui la demande. Il en résulte la nécessité de pérenniser l'offre par des commandes en volume, par exemple en restauration collective ou par des mesures de communication et d'information

² Code rural et de la pêche maritime, art. 1, III.

³ Article 2 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil : JOUE L 347, du 20.12.2013.

directe vers les consommateurs locaux. Dans le même temps, le modèle vient sécuriser les revenus agricoles par des prix justement rémunérateurs pris sur la base de négociations coconstruites en local.

La réalisation d'économies d'échelle par la mutualisation des infrastructures ou de la logistique figure parmi les instruments mobilisés au service de ce nouveau modèle d'économie agricole. D'autres synergies viennent encore s'ajouter : amélioration de la transparence dans la formation des prix, augmentation du nombre de produits référencés, valorisation des produits dont la qualité est identifiée sur la base d'indications géographiques ou de modes de production, actions de communication et de promotion locales⁴.

En plaçant l'activité agricole au cœur de la construction de ce modèle circulaire d'économie locale, la relocalisation des systèmes alimentaires se veut donc créatrice de valeur ajoutée pour le secteur agricole. Elle assure ainsi la mise en valeur des produits. Elle participe à la promotion et à la distribution directe et généralise des méthodes de production socialement acceptées, par exemple en mode biologique.

Pour autant, si l'augmentation des marges et des revenus des producteurs locaux peut facilement être comprise s'agissant de calculer la valeur de leurs contributions matérielles, la question de la rémunération des contributions immatérielles à l'intérêt général reste économiquement beaucoup plus difficile à quantifier. Il en va du débat sur les paiements pour services écosystémiques que la prochaine réforme de la PAC pourrait trancher.

Car au-delà de la définition de systèmes de gouvernance appropriés, la viabilité des dispositifs engagés sur les territoires suppose de mettre en œuvre un accompagnement financier qui se doit d'être à la fois adapté et suffisant et par ailleurs sécurisé sur le long terme.

Loin de la démarche volontariste qui s'impose aux décideurs locaux, on relève à cet égard quelques fragilités du dispositif de soutien. Quatre ans après l'adoption de la loi d'avenir pour l'agriculture, le Sénat déplorait quant à lui l'insuffisance des moyens déployés par la France⁵.

Même si l'enveloppe consacrée au Plan national pour l'alimentation a subi quelque augmentation pour la période 2019-2023, cette dernière reste encore insuffisamment dotée vu le nombre de projets potentiels⁶. Il est donc nécessaire d'aller chercher d'autres financements.

⁴ Les systèmes alimentaires territorialisés, Fondation Carasso, Retour d'expériences de vingt-deux projets en France et en Espagne pour accompagner la transition, janvier 2019.

⁵ Donner de véritables moyens aux projets alimentaires territoriaux, Sénat, projet de loi de finances pour 2019, Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, Avis n° 148 (2018-2019) de M. Laurent DUPLOMB, Mme Françoise FÉRAT et M. Henri CABANEL, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 22 novembre 2018.

⁶ Objectif porté à 500 projets alimentaires territoriaux en France pour 2020, objectif fixé par Stéphane Le Foll, Ministre de l'agriculture lors de l'adoption de la LAA. Cet objectif a été repris dans le cadre des états généraux de l'alimentation : <https://www.banquedesterritoires.fr/alimentation-des-pat-des-pat-oui-mais-comment>

Et là se trouve toute la difficulté s'agissant du financement de la relocalisation des systèmes alimentaires, laquelle tient non seulement au manque de moyens publics mais aussi au manque de financement dédié et à l'éparpillement des dispositifs d'aide.

Partant d'une large palette d'intentions⁷, la relocalisation des systèmes alimentaires renvoie ainsi à une vaste panoplie de soutiens qui rend les diagnostics complexes et qui débouche sur un traitement différencié des initiatives suivant là où elles sont localisées.

Deux grands types de leviers financiers sont identifiés suivant qu'ils soient issus de ressources publiques ou de ressources privées.

Même s'ils restent encore marginaux, la situation actuelle de tension sur les budgets publics conduit de plus en plus l'économie agricole à se tourner vers des modes de financement privés. Celles-ci peuvent prendre la forme de mécénat⁸, de crowdfunding (financement participatif) ou encore avoir recours au financement bancaire qu'il soit en provenance de la Caisse de dépôts et des consignations ou d'établissement privés⁹.

Encore prioritaires, les financements publics se veulent quant à eux divers et variés à la mesure du spectre d'intentions publiques qu'emporte la relocalisation des systèmes alimentaires. Au-delà la seule préoccupation d'économie agricole, le dispositif mobilise le champ de la cohésion territoriale, de l'urbanisme et de l'aménagement local ou encore de la préservation du milieu et du développement durable... C'est donc sur une échelle globale d'économie territoriale que les évolutions actuelles viennent se mesurer à travers tout un panel de politiques publiques : la politique agricole et la politique de l'alimentation, la politique de la ville, la politique de la santé et de la nutrition, la politique de développement rural, la politique européenne de cohésion économique sociale et territoriale, la politique d'économie sociale et solidaire ou encore la politique d'environnement et de développement durable.

Ces diverses politiques prennent des points d'attache différents, que ce soit au niveau européen, au niveau national ou au niveau décentralisé, sachant que ces points d'attache n'augurent en rien du point de pilotage des projets.

De fait, en raison de leur lien étroit avec les territoires, ce sont le plus souvent les acteurs de terrain qui assurent le rôle de porteur de projets : collectivités territoriales (communes, EPCI, départements et régions), services de l'Etat déconcentré (DRAAF, DREAL, SGAR), agences publiques régionales (ARS, agence de l'eau, ADEME), les chambres régionales et départementales d'agriculture.

⁷ Le Réseau national des projets alimentaires territoriaux (RnPAT) énonce 6 champs : l'économie alimentaire, la nutrition-santé, l'accessibilité sociale, la culture et l'identité gastronomique, l'environnement, l'urbanisme et l'aménagement. Voir le rapport d'étude L'ingénierie financière des Projets Alimentaires Territoriaux, Réseau national Pour un Projet Alimentaire Territorial Co-construit et partagé, rapport signé par Damien Montegu, février 2018.

⁸ Fonds en provenance de fondations privées, par exemple la fondation Daniel et Nina Carasso qui œuvre pour l'alimentation durable ou la fondation Nestlé qui œuvre pour l'éducation et le bien-être alimentaire. Œuvrent pour le développement de pratiques agricoles durables : Fondation Léa Nature, Fondation good planet, fondation Terre solidaire ou encore la Fondation pour une agriculture durable en Aquitaine.

⁹ A noter que la Caisse des dépôts et des consignations consacre depuis 2017 une enveloppe financière au financement de la transition écologique de l'agriculture et au développement des territoires suivant 3 grands axes : le soutien à l'installation des agriculteurs, l'accompagnement des dynamiques de coopérations territoriales et la promotion à l'agriculture urbaine et péri-urbaine.

Ainsi, la relocalisation des systèmes alimentaires dessine un nouveau modèle agricole qui se veut éloigné du modèle qu'ont véhiculé les politiques prescriptives des années 60. S'appuyant sur un écosystème d'acteurs locaux, ce dernier accompagne la tendance aux démarches de gouvernance collaborative qui sont prises en support des politiques publiques décentralisées. Ce mouvement donne l'occasion de replacer l'agriculture au cœur des dispositifs économiques et sociaux sachant que les bénéfices propres à l'économie agricole sont désormais entendus largement pour venir englober les étapes de transformation et de commercialisation au-delà de la seule fonction de production primaire.

Quant au cadre juridique qui vise son financement, la relocalisation des systèmes alimentaires suit les orientations données aux grandes interventions publiques qu'elles soient européennes ou nationales.

L'action vient mobiliser deux niveaux de financements publics dans la logique de l'action régionale et agricole de l'Union européenne et des interventions nationales à l'échelon étatique et infra-étatique. L'articulation des chacun de ces niveaux est à la mesure de la dérégulation qui s'opère au niveau européen laquelle vient largement ouvrir la faculté d'agir des Etats membres en faveur de la relocalisation des systèmes alimentaires.

Il en résulte que les évolutions en cours traduisent l'existence d'un dispositif qui se veut diffus entre le niveau européen et le niveau national.

Sur le fond, l'éclatement du dispositif est tout autant perceptible. La situation actuelle des financements pour la relocalisation des systèmes alimentaires conduit en effet à partager le dispositif agricole avec d'autres dispositifs non agricoles qui relèvent de politiques diverses et variées en matière d'alimentation, d'aménagement du territoire, de nutrition ou de développement territorial.

La présente étude vise à présenter le cadre juridique s'appliquant aux régimes de soutien public à la relocalisation des systèmes alimentaires, sachant que ce cadre reste largement conditionné par les dispositions tirées du droit européen. C'est évidemment le cas des aides qui sont accordées sur fonds européens au titre de la PAC et autre titre de la politique de cohésion économique sociale et territoriale (Partie I). Les aides accordées sur fonds nationaux sont également placées sous la contrainte du droit européen à travers l'application du régime d'aides nationales (Partie II).

I- Les aides sur fonds européens

L'union européenne participe au développement des territoires en Europe à travers ses deux principales politiques : la politique de cohésion économique sociale et territoriale et la politique du développement rural laquelle est placée sous l'attache de la politique agricole commune.

La frontière entre les aides aux zones rurales et les aides de la politique de cohésion est désormais clairement posée depuis la consécration du 2^{ème} pilier de la PAC en 1999. La

relocalisation des systèmes alimentaires peut ainsi appeler des financements sur les fonds européens par chacun de ces vecteurs.

Pour éviter d'éventuels doublons et favoriser la coordination des interventions, la programmation 2014-20 aménage un socle stratégique commun pour l'ensemble des fonds européens structurels et d'investissement (FESI), à savoir le FEDER¹⁰, le FSE¹¹, le FEADER¹² et le FEAMP¹³.

Dans l'Accord de partenariat qu'elle a signé avec la Commission européenne, la France donne aux FESI trois grands enjeux : la compétitivité de l'économie et de l'emploi, la transition énergétique et écologique et la gestion durable des ressources et légalité des territoires et des chances¹⁴.

C'est dans ce cadre que s'inscrivent les soutiens européens à la relocalisation des systèmes alimentaires, qu'ils prennent pour fondement la politique agricole commune ou la politique de cohésion.

A- La relocalisation des systèmes alimentaires par les aides du 2^{ème} pilier de la PAC

En donnant la priorité à l'approvisionnement du marché, la PAC a longtemps négligé le processus économique qui accompagne le produit agricole de sa production primaire à sa livraison au consommateur final¹⁵.

La PAC actuelle vient infléchir ce schéma. Alors qu'ils ont été invités depuis 1992 à suivre la loi du marché, les producteurs en sont venus à diversifier leurs sources de revenu en se tournant vers des pratiques commerciales génératrices de plus-value.

La préoccupation pour la relocalisation des systèmes alimentaires marque ainsi une vraie ligne de rupture avec l'approche historique de 1962. Elle érige la Nouvelle PAC en alternative au modèle classique de filières « délocalisées » que la CEE avait inscrites sur des circuits longs tournés vers de gros volumes d'approvisionnement et qui ont conduit à éloigner les phases de production et de commercialisation.

¹⁰ Fonds européen de développement régional

¹¹ Fonds social européen

¹² Fonds européen agricole pour le développement rural

¹³ Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

¹⁴ Accord de partenariat France 2014-2020, version 4 finalisée le 16 octobre 2019 conformément à l'article 14 du règlement (UE) n°1303/2013, 2014 FR 16M8PA001 : file:///D:/T%C3%A9l%C3%A9chargements/180620-ap_france_vf.pdf

¹⁵ On relève que le traité de Rome et aujourd'hui le TFUE évoque parmi les objectifs de la PAC d' « assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs » (TFUE, art. 39). La doctrine s'est entendue pour voir dans la formule un effet de traduction linguistique ; la notion de « consommateur final » devant être comprise comme celle de premier acheteur de la production agricole de base. Cette interprétation se veut confirmée par le fait qu'en matière de commercialisation des produits agricoles, les règles de la PAC visent le commerce de gros et de demi gros et non le commerce de détail.

Voir. BLUMANN C., Politique agricole commune, Droit communautaire agricole et agro-alimentaire, Litec, 1996.

Au demeurant, l'intention reste encore biaisée, puisqu'il s'agit avant tout de trouver des sources de revenu agricole alternatives, de favoriser la préservation de l'environnement ou encore de participer au développement et à la cohésion des territoires. C'est d'ailleurs en ce sens que le dispositif se trouve principalement rattaché à la politique de développement rural.

Pour 2014-2020, la programmation pour le développement rural prend pour base le RDR III¹⁶. Celle dernière s'inscrit dans le cadre stratégique commun aux FESI.

L'ensemble se décline en un ensemble de six priorités dont certaines ont une occurrence particulière s'agissant de la relocalisation des systèmes alimentaires. C'est globalement le cas de celle qui vise le « *développement économique dans les zones rurales* »¹⁷.

De façon plus spécifique, la troisième de ces priorités vise à « *promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire, y compris la transformation et la commercialisation des produits agricoles (...)* ».

Cette priorité est définie dans le cadre du domaine prioritaire 3A pour « *améliorer la compétitivité des producteurs primaires en les intégrant mieux dans la chaîne agroalimentaire au moyen des programmes de qualité, en conférant une valeur ajoutée aux produits agricoles, et par le biais de la promotion sur les marchés locaux et des circuits d'approvisionnement courts, des groupements et des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles* ».

Ainsi, de nombreux financements du second pilier de la PAC peuvent se prêter à la relocalisation des systèmes alimentaires. Ceux là répondent à des intentions de stratégies locales variées, en matière de valorisation et de promotion de destinations gastronomiques, de l'accès aux marchés alimentaires urbains, de la coopération locale, de démarches collaboratives entre producteurs ou pour la transformation et la différenciation par des instruments de qualité des produits¹⁸.

Concrètement, il existe un grand nombre de mesures de soutien aux exploitations agricoles et autres entreprises rurales pour accéder aux marchés alimentaires locaux.

C'est le cas des mesures pour le transfert des connaissances et l'information destinées à collecter et à diffuser des informations sur le marché local.

¹⁶ Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural (Feader) et abrogeant le règlement du Conseil (CE) n° 1698/2005 du JOUE L 347, du 20.12.2013

¹⁷ Les six priorités de la politique de développement rural 2014-2020 : favoriser le transfert de connaissances dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie, ainsi que dans les zones rurales ; améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles ; promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture ; restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie ; promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ et résiliente aux changements climatiques dans les secteurs agricole, alimentaire et forestier ; promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales.

¹⁸ Des chaînes d'approvisionnement intelligentes et compétitives pour les produits alimentaires, Revue rurale n° 22, 2016.

Des services de conseil peuvent également aider les producteurs ruraux à réagir aux évolutions émergentes du marché.

Les investissements physiques peuvent quant à eux soutenir les processus de production et les processus logistique qui fournissent l'accès aux marchés locaux, tel que les plateformes alimentaires.

En faveur de la transformation des produits agricoles, les aides aux investissements physiques soutiennent les démarches pour accroître la valeur ajoutée sur les exploitations.

Il est à mentionner que dans l'ensemble de l'Union européenne, 58,7 % des financements ciblant le domaine prioritaire 3A (intégration et qualité de la chaîne agroalimentaire) sont programmés au titre de la mesure qui concerne les investissements physiques.

Les projets alimentaires territoriaux peuvent encore faire l'objet des soutiens européens à la différenciation des produits. C'est le cas de l'aide à la conversion ou au maintien des pratiques et méthodes de l'agriculture biologique et de la mesure pour les paiements en faveur du bien-être des animaux.

Il reste encore que des mesures en faveur des systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires peuvent également être accordés. Cela peut être une aide à la nouvelle participation à des systèmes de qualité ou une aide aux activités d'information et de promotion mises en œuvre par des groupements de producteurs sur le marché intérieur, ainsi qu'une aide aux investissements dans la transformation, la commercialisation et/ou le développement de produits agricoles dont la qualité est reconnue.

Au-delà de ces nombreuses mesures, la relocalisation des systèmes alimentaires mobilise surtout des mesures d'aides à la coopération, lesquelles s'appliquent aux circuits courts. Le dispositif LEADER¹⁹ est également un vecteur possible de soutien.

1 – L'aide à la coopération

Nouvellement introduite par le règlement (UE) n° 1305/2013²⁰, la mesure de coopération offre d'importantes possibilités aux exploitations agricoles et entreprises rurales de participer à des initiatives alimentaires urbaines et de faire entendre leur voix²¹.

La mesure est destinée à favoriser les logiques de coopération entre les acteurs du secteur agricole, forestier et alimentaire avec les acteurs de terrain²².

Le soutien doit accompagner des formes de coopération structurantes susceptibles de développer chez les entités partenaires de nouveaux marchés plus rémunérateurs ou de maintenir des marchés existants. Le règlement mentionne tout spécialement la constitution de pôles et de réseaux.

¹⁹ *Liaison entre actions pour le développement de l'économie rurale*

²⁰ Article 35 du règlement (UE) n° 1305/2013.

²¹ Règlement 1305/2013, considérant 29 : « *La coopération entre les acteurs de la chaîne d'approvisionnement entre les acteurs de la chaîne d'approvisionnement, ainsi qu'aux actions de promotion dans un contexte local, devrait stimuler le développement économiquement rationnel des circuits d'approvisionnement courts, des marchés locaux et des chaînes alimentaires locales* ».

²² Règlement 1305/2013, article 5 a).

Le dispositif s'attache par ailleurs à la prise en considération des enjeux environnementaux et à l'adaptation des modèles agricoles pour une meilleure performance économique, sociale, environnementale et sanitaire dans les territoires.

L'aide s'entend largement. Elle concerne les initiatives locales qui impliquent les entreprises agricoles, les collectivités territoriales, les interprofessions, les coopératives ou les groupements de producteurs, les associations, les organismes de développement et de conseil ou encore les établissements d'enseignement supérieur et de recherche....

Lorsqu'elle est horizontale, la coopération au sein de la chaîne d'approvisionnement associe les acteurs situés au même niveau de la chaîne d'approvisionnement. La coopération verticale implique quant à elle les opérateurs qui œuvrent tout au long de la chaîne.

D'autres formes de coopération peuvent encore se présenter. C'est par exemple le cas des coopérations rural/urbain, local/régional/transnationale ou de la coopération production/recherche.

Parmi les onze formes de coopération énoncées par le règlement du 17 décembre 2013, au moins trois sont en lien avec la relocalisation des systèmes alimentaires.

Il en va de la « *coopération horizontale et verticale pour le développement de chaînes d'approvisionnement local destiné à stimuler le développement économiquement rationnel des circuits d'approvisionnement courts, des marchés locaux et des activités de promotion associées* ».

Il en va encore des mesures qui accompagnent la promotion de ces initiatives²³.

Cela peut éventuellement relever de la diversification des activités agricoles vers des activités ayant trait « *aux soins de santé, à l'intégration sociale, à l'agriculture soutenue par les consommateurs ainsi qu'à l'éducation dans les domaines de l'environnement et de l'alimentation au sein des exploitations agricoles* »²⁴.

Les soutiens appellent différents types de financement. Cela peut être une aide à la mise en place de groupements de producteurs. Cela peut être une aide à la réalisation d'un projet de circuit d'approvisionnement court ou encore une aide pour la mise en place et l'utilisation des services de conseil.

Quant aux dépenses éligibles, le règlement prévoit la prise en charge les coûts des études de faisabilité du projet, les coûts d'animation et de promotion sur le territoire ainsi que les frais de fonctionnement de la coopération opérationnelle.

La coopération au titre de la présente mesure peut être combinée à des projets soutenus par des fonds de l'Union autres que le Feader sur le même territoire. Les États membres veillent toutefois à ce que toute surcompensation résultant de la combinaison de cette mesure avec d'autres instruments d'aide nationaux ou de l'Union soit évitée.

²³ Mesure 16-4 : Coopération horizontale entre les acteurs de la chaîne d'approvisionnement en vue de la mise en place et du développement de circuits d'approvisionnement courts et de marchés locaux

²⁴ Mesure 16.9-Diversification des exploitations vers l'agriculture sociale

2- Le soutien aux circuits courts

Evoqués dans le règlement (UE) n° 1305/2013 en marge du dispositif de coopération²⁵, les circuits courts viennent inscrire la fonction agricole dans son contexte socio-économique global au-delà de la seule approche d'économie primaire visant la production ou l'organisation des opérateurs agricoles. L'enjeu est essentiel pour insérer l'agriculture européenne dans une logique d'économie agro-alimentaire directe.

Fondamentalement la définition proposée dans le règlement (UE) n° 1305/2013 manque de précision²⁶. Elle ne donne aucune indication quant au type de pratique culturale. A l'extrême, elle n'interdit pas d'intégrer des pratiques intensives en provenance de fermes usines²⁷ ...

Il en ressort paradoxalement que le circuit court reste avant tout conçu comme un élément de diversification des revenus agricoles, alors même qu'ils n'identifient pas un mode de production mais d'abord un mode de commercialisation.

La définition interroge encore autrement au regard de l'absence d'appréciation de distance visant les kilomètres alimentaires ou *food miles*. Le circuit court dans l'Union européenne intègre ainsi les relations d'e-commerce, lesquelles peuvent se concevoir loin de la relocalisation des systèmes alimentaires²⁸.

Le circuit court s'inscrit pourtant dans le cadre d'intentions visé par le second pilier de la PAC pour le développement des activités agricoles et rurales suivant une logique de redynamisation globale des territoires. Il s'agit bien de répondre à l'objectif de cohésion pour revitaliser les zones rurales et relever l'enjeu environnemental en rapprochant le consommateur de « son » producteur²⁹.

Sur le plan des instruments mobilisables, la programmation 2014-2020 propose différentes mesures de soutien en faveur des circuits courts : aide sous forme de service de conseil, aide à la gestion agricole et de service de remplacement sur l'exploitations ou encore aide aux coopérations en vue de la mise en place de circuits courts. Cette dernière vient quant à elle

²⁵ Article 35 règlement (UE) 1305/2013

²⁶ Pour rappel : « *Le circuit court est un « circuit d'approvisionnement impliquant un nombre limité d'opérateurs économiques, engagés dans la coopération, le développement économique local et des relations géographiques et sociétales étroites entre les producteurs, les transformateurs et les consommateurs* », article 2 du règlement 1305/2013.

²⁷ Gabrielle Rochdi, Le développement des circuits alternatifs de distribution des produits agricoles, Actes du colloque Agriculture et ville, vers de nouvelles relations juridiques, LGDJ, Presses universitaires juridiques de Poitiers, janvier 2016.

²⁸ Selon la Commission européenne « *si différentes sources confirment que le terme de « zone locale » renvoie à une zone géographique relativement petite, il n'y a pas d'accord quant à la distance, qui varie entre 20 et 100 km du point de production* ». Rapport de la Commission européenne au Parlement européen et au conseil, SWD(2013) 501 final, 6.12.2013.

²⁹ La troisième des six priorités du développement rural invite à favoriser « *l'amélioration de la compétitivité des producteurs primaires en les intégrant mieux dans la chaîne agroalimentaire au moyen des programmes de qualité, en conférant une valeur ajoutée aux produits agricoles, et par le biais de la promotion sur les marchés locaux et des circuits d'approvisionnement courts, des groupements et des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles* ».

directement répondre au besoin de structuration des territoires suivant la logique de la transition agroalimentaire³⁰.

Enfin, à titre d'incitation financière et suivant leur choix, l'article 7 du règlement autorise les Etats membres à concevoir des sous-programmes thématiques dédiés à la valorisation des circuits courts d'approvisionnement. Une augmentation de 10 % des taux d'aides du FEADER est alors prévue.

Pas moins de huit mesures sont présentées au titre de leur intérêt particulier pour ce type de sous-programme thématique en faveur des circuits courts³¹. Il s'agit de la mesure coopération, de la mise en place de groupements de producteurs, de LEADER, des systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, des services de base et rénovation des villages dans les zones rurales, des investissements physiques, du transfert de connaissances et actions d'information, des services de conseil et d'aide à la gestion agricole et services de remplacement sur l'exploitation.

En marge de l'action en faveur des circuits courts, on remarque encore que d'autres sous-programmes thématiques peuvent également être consacrés « *à des besoins spécifiques en matière de restructuration de secteurs agricoles ayant une incidence notable sur le développement d'une zone rurale spécifique* »³².

3 – L'aide LEADER

L'action LEADER (*Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*) a pour but d'expérimenter des stratégies de développement basées sur les initiatives des communautés rurales au niveau local. Elle œuvre pour une meilleure inclusion économique et sociale des territoires ruraux. Le dispositif vise à soutenir le développement des territoires porteurs d'une stratégie locale de développement.

L'intention qui lui est portée au moment de sa création en 1991 était d'impliquer les acteurs de terrain au processus de diversification de l'économie des zones rurales dans un contexte de crise de la PAC. Cette démarche ascendante ayant fait preuve de son efficacité, l'application du dispositif LEADER est rendue obligatoire pour la période actuelle³³.

Pour son fonctionnement, l'approche se veut innovante. Ainsi, LEADER prend-il pour base une stratégie locale de développement au niveau d'un territoire (généralement de taille infra-départemental) appuyant une démarche participative en *bottom up* portée par un partenariat local public-privé de décision.

L'action a pour objet de venir apporter un soutien à l'innovation territoriale, entendue au sens large (nouveau produit, nouveau processus, nouvelle organisation, nouveau marché...) suivant une logique intégrée et multisectorielle. S'ajoute encore la dimension de partage d'expérience par la mise en réseau (échanges de bonnes pratiques, transferts, ...) et la

³⁰ Règl. précité, art. 35, d), e) et k).

³¹ Annexe III règlement 1305/2013.

³² Règlement 1305/2013, article 7-2).

³³ Règlement 1305/2013, articles 42 à 44.

recherche de coopération avec d'autres territoires ruraux, en particulier dans un autre État membre³⁴.

Financé par le FEADER ces programmes se veulent élaborés et gérés en guichet unique suivant un partenariat public-privé constitué en GAL (Groupe d'Action Locale), composés d'acteurs locaux majoritairement non agricoles. Les acteurs publics (collectivités territoriales, établissements publics) doivent quant à eux représenter 49 % maximum des parties prenantes. Autrement dit, les acteurs privés (associations de consommateurs, entreprises, agriculteurs, chambres consulaires) doivent être majoritaires.

En tant qu'interlocuteur unique pour les différents projets soutenus, il appartient au GAL d'élaborer et de mettre en œuvre la stratégie arrêtée pour le développement du territoire, sur la base de quoi il procède à la sélection des opérations à financer.

Le GAL doit être porté par une structure juridique représentative d'un territoire organisé. Pour le cas de la France cela peut être le pays, des communautés de communes (EPCI), ou un parc naturel régional. Il appartient aux territoires organisés en GAL de définir leur *Plan de développement stratégique* en vue de répondre aux appels à projets émis au niveau régional.

En s'appuyant sur des stratégies transversales, LEADER se prête spécifiquement à rassembler toute la panoplie des enjeux locaux liés à la relocalisation des systèmes alimentaires.

S'agissant des besoins en lien avec l'alimentation et l'agriculture de proximité, LEADER peut notamment porter des actions en faveur du développement de l'économie alimentaire, la valorisation des produits locaux et du patrimoine gastronomique ou encore pour la promotion des circuits alimentaires durables.

En faveur de l'attractivité du territoire et de l'économie locale, cela peut également viser des projets en faveur de l'agritourisme. Le programme peut aussi concerner des actions locales à finalité écologique pour réduire l'empreinte carbone des circuits d'acheminement, pour encourager à la production et à la consommation de produits biologiques. Les enjeux sociaux et de nutrition peuvent aussi être appréhendés par des projets locaux d'éducation à l'alimentation durable et responsable ou par des projets pour l'accessibilité de tous à l'alimentation saine et durable.

Des actions en lien avec l'urbanisme et l'aménagement du territoire sont encore envisageables par exemple pour promouvoir la biodiversité et l'agriculture urbaine à travers des mesures de préservation du foncier agricole.

En termes de financement, les dotations au titre de LEADER assurent jusqu'à 80 % des coûts éligibles.

Si la démarche LEADER se prête à soutenir les démarches de relocalisation des systèmes alimentaires, cette dernière repose toutefois sur un fonctionnement très encadré qui se veut complexe. Elle présente en outre l'inconvénient majeur de viser le développement des seuls territoires ruraux. La France est venue délimiter le périmètre d'action des GAL par un seuil maximum de 150 000 habitants, ce qui vient exclure les territoires urbains (communautés urbaines et métropoles).

³⁴ <http://leaderfrance.fr/historique-de-leader/>

Pour ces territoires, un autre dispositif hors PAC est mobilisable, les Investissements Territoriaux Intégrés (ITI)³⁵.

A travers le dispositif du 2^{ème} pilier de la PAC, l'Union européenne propose aujourd'hui les premières bases d'un nouveau modèle d'agriculture européenne.

Il reste à faire remarquer que la démarche se veut encore trop éparse et qu'aucune action ciblée en faveur de la relocalisation des circuits alimentaires ne ressort.

Le financement par le FEADER est quant à lui envisagé dans la pleine logique de la subsidiarité³⁶. Ainsi, les financements du 2^{ème} pilier de la PAC agissent-ils en levier d'appel sur la partie du cofinancement national. De fait, les Etats membres se trouvent placés en responsabilité d'assumer leurs choix de politique agro-territoriale.

Pour le cas de la France, l'importance grandissante des régions dans la gestion du FEADER traduit parfaitement la logique territoriale induite par le 2^{ème} pilier que la relocalisation des systèmes alimentaires vient imposer. Cette dernière appelle inévitablement un traitement différencié des territoires.

B- Les aides relevant de la politique de cohésion économique sociale et territoriale

Incarnant les valeurs fondatrices de solidarité et d'intégration de la construction européenne, la politique de cohésion s'est imposée au fil du temps en complément du marché intérieur³⁷. Elle représente une part importante du budget européen, puisqu'il s'agit du principal poste de dépenses avec la politique agricole commune³⁸.

Pour la programmation actuelle, elle poursuit les objectifs d'Europe 2020 pour la croissance intelligente, durable et inclusive, c'est-à-dire : *"créer de la croissance et des emplois, s'attaquer au changement climatique et à la dépendance énergétique et réduire la pauvreté et l'exclusion sociale"*.

Présentée comme la principale politique d'investissement de l'Union européenne, *« elle cible toutes les villes et régions européennes dans le but de soutenir la création d'emploi, la compétitivité des entreprises, la croissance économique, le développement durable et d'améliorer la qualité de vie des citoyens »*³⁹.

De fait, elle vient impacter de nombreux domaines, notamment celui de l'organisation alimentaire des territoires sachant qu'elle propose un large spectre d'action spatiale à l'échelle des zones rurales, des zones en transition industrielle ou encore des régions

³⁵ Les ITI sont une démarche de développement intégré sur le territoire d'agglomérations urbaines dans le but de « contribuer au développement d'une approche urbaine intégrée, durable et solidaire ». Ils mobilisent les fonds des FESI.

³⁶ Pour 2014-2020, la partie financée par le FEADER varie entre 53 et 85 % des dépenses éligibles.

³⁷ Articles 174 à 178 TFUE

³⁸ En 2018, la politique de cohésion représentait 34,7 % des dépenses de l'UE. La PAC en représentait 27 %.

Voir : <https://www.vie-publique.fr/fiches/20376-les-depenses-de-lue-repartition>

³⁹ Commission européenne, Une introduction à la politique de cohésion de l'UE 2014-2020, juin 2014, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_fr.pdf

souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents (régions insulaires, transfrontalières, montagneuses, etc.).

Pour 2014-2020, elle se définit sur la base de onze objectifs thématiques communs aux fonds européens structurels d'investissement (FESI)⁴⁰.

La plupart de ces objectifs ont un lien de près ou de loin avec la relocalisation de l'approvisionnement alimentaire qu'il s'agisse de renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation, de renforcer l'accessibilité, l'usage et la qualité des technologies de l'information et de la communication ou de renforcer la compétitivité des PME et le secteur agricole. Il en va encore s'agissant de soutenir la mutation vers une économie à faible teneur en carbone dans tous les secteurs, de promouvoir l'adaptation au changement climatique, de protéger l'environnement et de promouvoir l'efficacité des ressources, de promouvoir également le transport durable, l'emploi, de favoriser l'inclusion sociale et combattre la pauvreté, d'investir dans l'éducation et de renforcer la capacité institutionnelle et une administration publique efficace.

Partant de ce menu thématique, chaque FESI voit son champ d'application délimité en « priorités d'investissement » qui lui est propre. Le FEDER et accessoirement le FSE restent quant à eux les deux principaux fonds mobilisables en France au titre de la politique de cohésion en faveur de la relocalisation des systèmes alimentaires.

Le Fonds européen de développement régional (FEDER) est l'un des instruments de financement privilégié pour l'attractivité et l'essor des régions européennes⁴¹. Il concentre ses investissements sur quatre priorités principales que sont l'innovation et la recherche, la stratégie numérique, le soutien aux petites et moyennes entreprises (PME) l'économie à faibles émissions de CO₂. Contrairement au FEADER, ce n'est pas un fond principalement dédié au développement des zones rurales. Il concerne également les villes et les grandes infrastructures...

Ceci dit, certaines des mesures financées par le FEDER peuvent être mobilisées en complément sur des zones rurales, en particulier sur les territoires Natura 2000, pour financer des infrastructures ou des opérations d'animation autour de volets non agricoles ou de la valorisation du patrimoine naturel et culturel.

L'intervention du FEDER peut encore intéresser les territoires périurbains y compris les problématiques agricoles qui s'y posent.

⁴⁰ Règlement (UE) n ° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n ° 1083/2006 du Conseil : JOUE L 347, 20.12.2013.

⁴¹ Règlement (UE) n ° 1301/2013, Parlement européen et Conseil, 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi", et abrogeant le règlement (CE) n ° 1080/2006 : JOUE L 347, 20 déc. 2013.

Plus marginal au regard du soutien aux systèmes alimentaires territorialisés, le Fonds social européen (FSE) intervient quant à lui dans le domaine de l'emploi, l'éducation ou l'inclusion sociale⁴².

L'intervention du FSE sur les territoires peut néanmoins comporter des retours intéressants pour l'économie agricole en lien avec la relocalisation des systèmes alimentaires par le biais de formules associatives, et pour tout ce qui concerne l'agriculture sociétariale dans le but de favoriser des espaces plus inclusifs.

Concrètement, les projets opérationnels sur les fonds FEDER et FSE peuvent intervenir en faveur de la territorialisation des projets alimentaires en plusieurs directions.

L'action pour le développement de l'économie alimentaire reste quant à elle l'action principale. Elle peut prendre la forme de soutiens à la création et au développement de PME à vocation alimentaire. Elle peut également viser le développement des circuits de proximité, de même qu'elle finance des mesures pour le développement des filières alimentaires de transformation et de distribution.

On trouve ensuite des mesures relevant de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Le FEDER intervient à ce titre pour la protection du foncier agricole ou encore pour le développement d'infrastructures et d'équipements locaux, par exemple pour l'installation de plateformes de commercialisation.

En faveur de l'environnement, le dispositif peut financer des mesures en lien avec la préservation de la biodiversité. Cela peut être également des mesures de « nature en ville » ainsi que des mesures de supports durables en matière de transport ou d'énergie. Cela peut être des initiatives pour limiter l'empreinte carbone des activités alimentaires.

La culture et la gastronomie restent un autre axe d'action possible s'agissant de valoriser les savoir-faire et les produits locaux et d'agir en faveur du patrimoine alimentaire local.

Le FEDER peut aussi mobiliser des actions pour la nutrition et la santé pour favoriser l'accès aux produits alimentaires aux personnes en difficulté. Cela peut prendre la forme d'aide à l'installation de jardins-partagés et toute autre initiative d'agriculture-en-ville.

Enfin l'accessibilité sociale est encore un vecteur possible d'action, laquelle peut solliciter les fonds du FEDER et ceux du FSE. Cela peut être par exemple pour le développement d'ateliers et de chantiers d'insertion, de coopératives ou d'associations à visée sociale qui s'appuient sur des projets de production alimentaire.

Il en résulte une grande diversité d'opportunités de financement sur la base de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale. Se pose donc la difficulté que les actions susceptibles d'être soutenues varient en fonction des priorités définies par les autorités de gestion qui sont les régions en France.

⁴² Règlement (UE) n° 1304/2013, Parlement européen, Conseil 17 décembre 2013 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) no 1081/2006 du Conseil : JOUE L 347 20 dec. 2014.

On relève surtout que les actions visant l'organisation alimentaire du territoire ne sont pas rattachées à la politique agricole mais le plus souvent à des politiques territoriales d'aménagement durable ou des politiques urbaines.

Les bénéficiaires directs ne sont pas les acteurs du monde agricole. Les porteurs de projets sollicitant les financements du FEDER et du FSE peuvent être des acteurs privés ou publics relevant de la sphère non agricole : collectivité territoriale, chambre consulaire, organisme de formation, PME, syndicat, association ou encore groupement.

Alors même que la relocalisation des systèmes alimentaires offre l'occasion de replacer l'agriculture au cœur de la société, il apparaît donc que les dotations de l'UE distinguent clairement deux voies de soutien faisant de l'activité agricole un vecteur d'action parmi d'autres.

Cette distinction qui s'opère quant à l'origine des financements européens est encore décelable dans le régime des aides nationales qui s'applique aux systèmes alimentaires territorialisés.

II- La relocalisation des systèmes alimentaires par l'octroi d'aides nationales

Le maintien d'un système de concurrence sans distorsion est un principe de base du marché intérieur où la liberté des activités est perçue comme un moteur de croissance.

Par un cadrage adapté des aides nationales, l'Union européenne réserve la faculté aux Etats de soutenir eux-mêmes les initiatives en faveur de la relocalisation des systèmes alimentaires.

Le régime d'aides nationales est défini dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) aux articles 107 et suivants. L'objectif est d'assurer une régulation du marché en évitant les comportements prédateurs des entreprises les plus puissantes et en réprimant les tentations protectionnistes des Etats membres.

L'aide nationale s'entend comme celle qui est accordée aux entreprises au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit y compris les ressources des collectivités territoriales et qui sont susceptibles de procurer un avantage sélectif et une distorsion de concurrence.

L'aide nationale est interdite dès lors qu'elle peut affecter les échanges et fausser ou menacer de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou productions.

Le principe d'interdiction des aides d'Etat au niveau européen n'est toutefois pas absolu. Il existe en effet des dérogations qui permettent aux Etats d'aménager des dispositifs nationaux de financement⁴³.

⁴³ Voir la note du SGAE du 5 février 2019 sur l'application des règles européennes de concurrence relatives aux aides publiques aux activités économiques, Paris, 5 février 2019 : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2019/02/cir_44368.pdf

A- Conditions de légalité des aides nationales à la relocalisation des systèmes alimentaires

Les règles sur les aides nationales viennent encadrer les soutiens accordés dans l'Etat en faveur de la relocalisation des systèmes alimentaires. Cela peut être des soutiens à la valorisation des productions et au développement de l'agriculture biologique. Il en va encore des aides aux filières sous signe de qualité ou encore de celles qui participent à la structuration organisationnelle.

De la même façon, c'est aussi le droit européen qui tient lieu de réglementation support en matière de marchés publics alors même que l'approvisionnement des lieux de restauration collectives, cantines scolaires et autres est directement concerné par la relocalisation des systèmes alimentaires⁴⁴.

Suivant les cas, ces dispositifs d'aides en faveur de la relocalisation des systèmes alimentaires débouchent sur deux régimes de légalité distincts suivant que l'aide soit en lien ou non avec l'activité agricole.

1- La légalité des aides agricoles

Les aides nationales agricoles font l'objet d'un régime spécifique. Il est donc nécessaire de définir leur champ d'application avant de voir le régime qui leur est appliqué.

Notion d'aide agricole :

Dans l'Union européenne, le secteur agricole doit être compris comme le secteur visé par la production, la transformation et la commercialisation des produits de l'annexe I du TFUE. Cette détermination conditionne le type de régime d'aide d'État pouvant être appliqué aux investissements aidés dans le cadre de projets de relocalisation des systèmes alimentaires. La transformation agricole désigne toute opération portant sur un produit agricole qui aboutit à un produit qui doit aussi être un produit agricole. Si ce produit final n'est pas agricole, la transformation n'est pas considérée comme agricole et l'entreprise ne peut être aidée suivant le régime propres aux aides agricoles.

Ainsi, les aides nationales visant les produits agroalimentaires sont exclues du champ d'application des aides agricoles.

Le traitement spécifique réservé à l'agriculture en matière d'aides nationales

L'agriculture est fondamentalement reconnue comme spécifique au regard des règles de concurrence⁴⁵.

Depuis la réforme de 1992, le désengagement de l'Union européenne encourage les Etats, selon leurs propres priorités à soutenir eux-mêmes leurs agricultures nationales. Cette

⁴⁴ Directive (UE) n° 2014/24, Parlement européen, Conseil, 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE : JOUE L 94, 28 mars 1994.

⁴⁵ Art. 42 TFUE : « Les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre des dispositions et conformément à la procédure prévue à l'article 43 paragraphe 2, compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39.

Le Conseil, sur proposition de la Commission peut autoriser l'octroi d'aides :

- a) Pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles
- b) Dans le cadre de programmes de développement économiques »

situation a conduit à adapter les instruments de contrôle européen des aides nationales agricoles.

Dans le cadre de la réforme globale du régime européen d'aides nationales initiée en 2014, la redéfinition des codes de lecture des règles de concurrence applicables au secteur agricole offre une plus grande faculté d'action aux administrations nationales en faveur de la relocalisation des systèmes alimentaires sur leurs territoires. Cette évolution illustre la vague de fond qui subjugue l'Union européenne sur le flan de sa politique agricole via la subsidiarité et la renationalisation de la PAC.

Deux situations peuvent se présenter : celle des aides agricoles dispensées de notification et celles qui sont soumises à examen de comptabilité par la Commission.

a- Les aides agricoles dispensées de notification

Sont dispensées de notification et de l'examen par la Commission, les aides agricoles qui relèvent du règlement d'exemption, les aides *de minimis* agricoles et les aides au développement rural qui relèvent du règlement (UE) n° 1305/2013.

Les aides agricoles exemptées

Le règlement n° 702/2014 (UE) du 25 juin 2014 portant règlement d'exemption dans le secteur agricole, forestier et dans les zones rurales (REAF) vient déclarer la compatibilité de certaines aides pour lesquelles l'appréciation de la Commission n'est plus requise. Le règlement vient donc soustraire ces aides à l'obligation de notification⁴⁶.

Les aides nationales à la relocalisation des systèmes alimentaires sont susceptibles de relever de ces aides exemptées. C'est par exemple le cas des aides aux investissements liées à la transformation et à la commercialisation de produits agricoles (article 17 du règlement). C'est encore le cas des aides en faveur des PME des zones rurales en matière d'investissements concernant la transformation de produits agricoles en produits non agricoles (article 44 du règlement).

Les aides *de minimis* en matière agricole

L'aide de *de minimis* est décrite comme une aide de faible montant dont la Commission européenne considère qu'elle ne fausse pas la concurrence dans le marché intérieur. De fait, elle dispense également les Etats membres de l'obligation de notification.

Selon le règlement (UE) n° 1408/2013, les aides *de minimis* agricoles concernent les aides qui sont versées au titre des activités de « production agricole primaire »⁴⁷.

Elles ne peuvent pas excéder un plafond de 15 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux. Le règlement détermine en outre un plafond par État de 1 % de la valeur de la

⁴⁶ Règlement (UE), Commission n° 702/2014, 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : JOUE L 193, 1^{er} juillet 2014.

⁴⁷ Règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de *de minimis* dans le secteur de l'agriculture, JOUE L 352, 24.12.2013, p. 9–17.

production nationale en matière d'agriculture (ce qui correspond pour la France à 722 240 000 euros).

A noter qu'une même entreprise qui aurait plusieurs activités au-delà du secteur de la production primaire peut cumuler différents dispositifs de minimis sachant que les plafonds hors secteur agricole sont importants : 30 000 euros pour le secteur de la pêche et de l'aquaculture, 200 000 euros pour les entreprises en général et 500 000 euros pour les services d'intérêt économique général (service public).

Le cumul des aides perçues en minimis par une seule et même entreprise ne doit toutefois pas dépasser le plafond *de minimis* le plus élevé.

Ce scénario de cumul reste tout particulièrement intéressant à prendre en compte s'agissant d'opérations de relocalisation des systèmes alimentaires dès lors qu'elles investissent différents types d'activités locales.

Le soutien au développement rural au titre du règlement (UE) n° 1305/2013

En ce qui concerne le soutien au développement rural, les règles relatives aux aides d'État ne s'appliquent pas au cofinancement du soutien en faveur du développement rural (qu'il s'agisse de la part du Feader ou de la part nationale) ni au financement national complémentaire de ce soutien dès lors que la mesure de soutien à la relocalisation des filières alimentaires relève du dispositif proposé par le règlement (UE) n° 1305/2013⁴⁸.

Autrement dit, l'octroi d'aides nationales complémentaires aux soutiens prévus au titre du règlement (UE) n° 1305/2013 (top up) et régulièrement inscrits dans les PDRR est reconnu ipso facto valide, sans passer par la phase de notification et approbation par la Commission⁴⁹.

b- Les aides agricoles soumises à examen par la Commission européenne

Il s'agit là d'aides nationales qui font l'objet d'un examen de compatibilité par la Commission européenne. Celle-ci se prononce sur la base des lignes directrices agricoles.

Les lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020 viennent préciser les critères de compatibilité s'agissant des aides soumises à l'examen par la Commission européenne⁵⁰.

Il est mentionné que l'aide doit contribuer à un objectif d'intérêt commun.

En raison de la spécificité du secteur agricole, l'aide doit également être compatible avec les dispositions du règlement (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et ne pas contrarier le fonctionnement du marché.

Elle doit encore s'avérer nécessaire pour corriger une défaillance du marché et être appropriée pour atteindre l'objectif d'intérêt commun poursuivi. Elle doit avoir un effet incitatif et être proportionnelle, c'est-à-dire qu'elle doit être limitée au minimum nécessaire

⁴⁸ Voir supra, s'agissant notamment aides à la coopération, aides aux circuits courts et LEADER

⁴⁹ Règlement (UE) n° 1305/2013, articles 81 et 82.

⁵⁰ Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020, 2014/C 204/01, OJ C 204, 1.7.2014, p. 1-97

pour atteindre son objectif. Ses effets négatifs sur la concurrence doivent être limités. Elle doit être transparente, c'est-à-dire que toutes les informations utiles sur le régime d'aide doivent être rendues publiques.

A titre d'exemple, on peut faire état du régime français d'aide à la coopération dans le secteur agricole et alimentaire pour la période 2018-2020 que la Commission a déclaré compatible avec le marché intérieur, laquelle présente un intérêt certain pour le développement des systèmes alimentaires territorialisés⁵¹.

L'aide visée a été proposée par la France suivant la procédure de notification préalable à la Commission européenne. Programmée pour un budget à hauteur de 150 millions d'euros pris sur les fonds du ministère de l'agriculture, son objectif est de favoriser la coopération des entreprises agricoles avec d'autres entités sous des formes structurantes et innovantes. La mesure doit également assurer l'adaptation des modèles agricoles pour une meilleure performance économique, sociale environnementale et sanitaire, de même qu'elle vise à garantir une « *production alimentaire viable* ».

Pour son bénéficiaire, cette aide s'adresse aux entités qui opèrent ou non dans le secteur agricole et dont la coopération est « *uniquement avantageuse* » pour le secteur agricole. La liste des bénéficiaires est entendue très largement. Sont éligibles, les entreprises de la production primaire, transformation et commercialisation de produits agricoles, mais aussi les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les établissements consulaires et autres établissements publics, les associations, organisations syndicales, les interprofessions, les coopératives, les groupements de producteurs, les organismes de développement et de conseils, les syndicats mixtes et intercommunaux, les établissements de recherche et d'enseignement supérieur, les groupement d'intérêt économique et environnemental (GIEE), les parcs naturels régionaux, les pays, les groupes opérationnels....

La mesure se veut par ailleurs complémentaire à celle qui est proposée au titre du 2^{ème} pilier de la PAC. Elle offre une possibilité de soutien national dans les régions qui n'ont pas retenu la mesure « coopération » dans leur PDR. Pour les autres, elle élargit les champs de la coopération à d'autres acteurs que ceux visés par le règlement européen, de même qu'elle vise le financement d'actions qui n'ont pas été prévues par le règlement⁵².

Il est prévu que parmi les actions de coopération pouvant être aidées figurent celles qui favorisent le développement économique du territoire par de nouveaux débouchés ou par une meilleure valorisation des débouchés pour la production agricole.

Ainsi, peuvent être concrètement financées par l'aide nationale, la coopération horizontale et verticale entre les acteurs de la chaîne d'approvisionnement en vue de la mise en place et du développement de circuits d'approvisionnement courts et de marchés locaux ainsi que les activités de promotion dans un contexte local relatives au développement de ces circuits

⁵¹ Commission européenne, Aide d'Etat/France, SA.50627 (2018/N), Aides à la coopération dans le secteur agricole et agroalimentaire pour la période 2018-2020, Bruxelles, 22 mai 2018, C(2018) 3048 final.

⁵² C'est par exemple le cas des contrats de filières sur l'innovation alimentaire : <https://agriculture.gouv.fr/contrat-de-filiere-alimentaire-les-actions-en-faveur-de-linnovation>

courts et marchés locaux. A noter que le dispositif vient délimiter la notion de marché local comme celle qui vise les marchés situés dans un rayon de 75 km autour de l'exploitation d'origine du produit, rayon dans lequel les activités de transformation et de commercialisation des produits doivent se tenir.

Quant à sa forme, l'aide est proposée sous des formes variées, subventions directe, avances remboursables, bonifications d'intérêts ou encore prêts à taux réduits.

La Commission s'en est remise à un examen de compatibilité suivant ce que prévoient les Lignes directrices applicables aux aides agricoles s'agissant des points d'appréciation communs et des points d'appréciation spécifiques à l'aide visée (aide à la coopération). Aux termes de son analyse, elle en déduit que l'aide proposée par le gouvernement français est compatible avec le marché intérieur.

Pour conclure, on admettra que cette aide accordée sur les fonds du ministère de l'agriculture n'est pas anodine.

En précisant qu'elle s'adresse aux entités opérantes ou non dans le secteur agricole dont la coopération est « *avantageuse uniquement pour le secteur agricole* », elle vient « relocaliser » au profit du secteur agricole le dispositif de coopération que l'UE a prévu au 2^{ème} pilier de la PAC au titre du développement rural. C'est sans doute là un moyen de placer l'agriculture au cœur du dispositif de relocalisation des systèmes alimentaires alors même que les initiatives engagées partent de supports variés et non spécifiquement tourné en faveur du secteur agricole.

2 – La légalité des aides non agricoles = le régime de droit commun des aides nationales

Ce régime s'applique aux aides nationales qui ne relèvent pas du régime des aides agricoles. Il peut s'appliquer pour le cas des aides à la relocalisation des systèmes alimentaires dès lors que l'aide est hors du champ des activités de production, de transformation ou de distribution de produits agricoles. C'est notamment le cas des aides qui sont destinées aux acteurs locaux, publics (collectivités territoriales) ou privés (associations de développement local), sachant que les uns et les autres sont également éligibles à certaines aides agricoles.

Selon les dispositions du TFUE, à condition d'être considérées comme compatibles, des aides nationales peuvent donc être autorisées.

Certaines sont présumées compatibles de plein droit avec le droit européen. Elles n'ont pas à être notifiées pour faire l'objet d'un examen par la Commission.

La Commission a prévu la levée de l'obligation de notification dans deux autres hypothèses : les aides *de minimis* et les aides qui relèvent du règlement général d'exemption.

Le règlement général d'exemption par catégories (REGC): Par le Règlement (UE) n° 651/2014 du 17 juin 2014, la Commission est venue définir les conditions d'octroi d'aides dans certains

secteurs. Ces aides n'ont pas à être notifiées à la Commission européenne et doivent faire l'objet d'une information simple⁵³.

Ce REGC désigne 13 catégories d'aides. Parmi elles, certaines peuvent appuyer des projets de relocalisation des systèmes alimentaires. C'est notamment le cas des :

- Aides à finalité régionale
- Aides en faveur des PME
- Aides en faveur de l'accès des PME au financement
- Aides à la recherche, au développement et à l'innovation
- Aides à la formation,
- Aides à la protection de l'environnement
- Aides en faveur des infrastructures locales.

Les aides de minimis visant les entreprises artisanales et industrielles : Les aides de minimis sont également considérées compatibles avec le TFUE en raison de leur faible montant. Le règlement (UE) n°1407/2013 porte le plafond d'aide par entreprise à 200 000 euros sur une période de 3 exercices fiscaux glissants⁵⁴.

On relève que le règlement est applicable « *aux entreprises actives dans la transformation ou la commercialisation de produits agricoles* », sachant que la définition de la notion d'entreprise a été clarifiée pour permettre une application large du dispositif.

S'agissant de la transformation ou de la commercialisation des produits dans le secteur agricole et le secteur forestier, qui a priori concernerait la relocalisation des systèmes alimentaires, ce n'est donc pas le règlement sur les aides de minimis agricoles qui s'applique mais le règlement de minimis général qui est applicable aux entreprises industrielles ou artisanales, lequel est plus favorable au regard des plafonds proposés.

Les conditions d'application des règles européennes relatives aux aides publiques aux activités économiques offrent finalement de larges facultés d'action sur fonds nationaux en faveur de la relocalisation des systèmes alimentaires. Il en ressort des opportunités de financement nombreuses dont la cohérence interroge.

B- Opportunités d'aides nationales à la relocalisation des systèmes alimentaires

Le régime européen des aides nationales laisse donc aux Etats la charge d'assumer leurs propres priorités nationales en faveur de la relocalisation des systèmes alimentaires.

Pour le cas de la France le financement des projets alimentaires territoriaux est rendu complexe car il mobilise plusieurs segments d'intervention que l'on peut classer en quatre rubriques celle de l'économie alimentaire, des filières, des terroirs et de l'identité culturelle,

⁵³ Règlement (UE) Commission, n° 651/2014 visant règlement général d'exemption par catégorie (REGC), modifié par règlement (UE) 2017/1084, Commission, 14 juin 2017.

⁵⁴ Règlement (UE) n° 1407/2013, Commission, 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides de minimis : JO L 352

celle de la nutrition/santé et accessibilité sociale, celle de l'environnement et enfin, celle l'urbanisme et de l'aménagement du territoire⁵⁵.

Suivant cette distribution, les aides viennent financer des finalités particulières.

S'agissant des aspects d'économie, de filière et d'identité alimentaire, les financements seront dirigés au profit du secteur agricole. Ils pourront prendre la forme d'aides à l'installation, d'aides à la production, d'aides à la structuration des filières alimentaires par le soutien aux activités de transformation et de distribution, d'aides au développement des circuits courts, à l'approvisionnement de la restauration collective ou encore d'aides pour la valorisation des produits et des savoir-faire locaux par la promotion de la qualité des produits ou de l'agritourisme.

Concernant le champ de l'accessibilité sociale, de la nutrition et de la santé, les aides viennent financer des actions de communication et de sensibilisation aux enjeux durables et nutritionnels de l'alimentation et à l'accès à l'alimentation.

Les financements en lien avec les questions d'environnement, d'urbanisme et d'aménagement seront dirigés vers la protection du foncier agricole, l'aménagement durable du territoire, le développement de pratiques agricoles durables et spécifiquement les pratiques agricoles biologiques. Des mesures de lutte contre le gaspillage alimentaire seront également financées.

Pour tous ces financements, les aides nationales viennent s'ajouter aux aides européennes.

Toute la difficulté est donc de composer avec ces différentes sources de financement et de rompre l'effet silo de chaque approche, alors même que la problématique alimentaire reste encore un sujet émergent qui reste largement placé sous la dépendance du volontarisme et de la communication politique.

Une autre complexité tient aux diverses configurations possibles pour ces financements : subventions de droit commun accordées sous condition d'éligibilité ou subvention via des appels à projet qui prévoient un engagement particulier du porteur de projet.

Cela peut être également des bonifications d'intérêts ou encore des avantages fiscaux. C'est par exemple le cas du crédit d'impôt au profit des exploitations en agriculture biologique⁵⁶. Concernant le mode d'exploitation biologique, les collectivités territoriales ont également la possibilité de pratiquer des exonérations de taxe foncière sur le foncier non bâti.⁵⁷

⁵⁵ Terres en ville en dénombre six : l'économie alimentaire, la nutrition-santé, l'accessibilité sociale, la culture et l'identité gastronomique, l'environnement, l'urbanisme et l'aménagement. In Terres en ville, La gouvernance des agglomérations françaises et la relocalisation des productions agricoles, 2009.

⁵⁶ Il s'agit là d'une aide nationale qui relève des aides *de minimis*. La condition pour bénéficier du crédit d'impôt est de réaliser au moins 40 % des recettes fiscales en provenance de la vente de produits biologiques.

⁵⁷ Code général des impôts, article 1395 G.

Le schéma de répartition des compétences issu des derniers développements de la réforme des collectivités territoriales est également venu ajouter au manque de visibilité pour les porteurs de projets quant au niveau de financement à activer⁵⁸.

En dépit du fort engagement des élus locaux⁵⁹, on relève que le dispositif d'aide est différencié selon les caractéristiques socio-économiques de chacun des territoires et selon les orientations politiques de chacune des collectivités territoriales.

Concrètement, les projets alimentaires territoriaux reposent sur de multiples canaux de financements.

Outre qu'ils peuvent générer leurs propres ressources et mobiliser des fonds privés, le financement public est essentiel à faire levier au démarrage du projet.

Les principales sources de financement publics des projets alimentaires territoriaux en France sont aujourd'hui en provenance des programmes LEADER et sur les fonds apportés par les collectivités départementales et régionales, que ce soit par le biais de réponses aux appels à projet, dont la temporalité et la nature ponctuelle sont souvent critiquées ou sur fonds propres des collectivités⁶⁰.

Les départements peuvent quant à eux mobiliser des fonds dans le cadre de leur principale compétence, en l'occurrence, celle de l'action sociale. La gestion des collèges et les réflexions associées sur l'approvisionnement en produits biologiques et locaux des restaurations collectives peuvent également être un point de départ vers le financement de projets plus structurants comme une légumerie.

Ces projets peuvent être également soutenus par la Région dont la principale compétence est le développement économique.

L'Etat et les services déconcentrés de l'Etat en région proposent également des appels à projet dans le cadre des Programmes respectifs des différents ministères et notamment le *Programme National pour l'Alimentation* (PNA) du Ministère de l'agriculture et l'alimentation et de la Forêt ainsi que le *Programme National Nutrition Santé* (PNNS) du Ministère de la Santé.

Les administrations déconcentrées sont elles aussi impliquées. C'est le cas de certaines DREAL qui proposent des fonds dédiés par exemple pour le financement de projets *Zéro Gaspillage Zéro Déchets*.

⁵⁸ Loi du 27 janvier 2014 sur la modernisation de l'action publique et loi NOTRe sur la nouvelle organisation territoriale de la république du 7 août 2015

⁵⁹ Association des régions de France (ARF), Déclaration de Rennes du 4 juillet 2014.

⁶⁰ Dynamiques des projets alimentaires territoriaux Nouvelle Aquitaine – Etat de lieux – nov 2016 – IUFN International urban food network.

Voir également le rapport d'étude L'ingénierie financière des Projets Alimentaires Territoriaux, Réseau national Pour un Projet Alimentaire Territorial Co-construit et partagé, Damien Montegu, février 2018.

Enfin, on rappellera qu'au-delà des fonds publics, les porteurs de projets peuvent également aller chercher des financements privés auprès de mécènes ou de fondations. Permettant notamment de contourner les tensions actuelles sur les finances publiques, le mécénat privé-public se développe aujourd'hui de plus en plus pour financer des projets de territoire.

* * *
* *

Pour conclure, il nous faut admettre que les initiatives qui ont été engagées depuis 2014 méritent d'être consolidées pour donner au secteur agricole toute la place qui lui revient dans les territoires.

En mettant aujourd'hui l'accent sur l'émergence de chaînes de valeur rurales au niveau européen en matière d'énergie propre, de bioéconomie émergente, d'économie circulaire et d'écotourisme, les propositions de réforme de la PAC encouragent à consolider les initiatives de relocalisation des filières alimentaires.

Le grand débat national agricole ImpACTons, qui en découle appelle ainsi plusieurs réflexions.

La relocalisation des systèmes alimentaires présente un caractère transversal qui la soumet à une grande diversité de financements mobilisables sachant que les fonds mobilisables sont loin de tous bénéficier à l'économie agricole.

Ces financements restent fortement dépendants des choix de politique locale, d'où une forte disparité dans le traitement des territoires visés par des projets de relocalisation des systèmes alimentaires.

Il s'ajoute encore que les moyens consacrés par les collectivités publiques restent encore trop limités et non garantis dans la durée.

Faute d'harmonisation, les différentes échelles de répartition des ressources rendent l'ingénierie financière des projets locaux particulièrement complexe.

Poitiers, le 10 février 2020



