

## Synthèse des réponses au questionnaire pour les réseaux ruraux : FEADER et circuits alimentaires de proximité

Dans le cadre de la programmation 2007-2013, le Réseau rural français a lancé un Groupe d'initiative nationale sur les circuits alimentaires de proximité au niveau européen. Après un premier travail de réflexion autour de la définition et des perspectives des circuits alimentaires de proximité dans les Etats membres mené en 2011-2012, le Réseau rural français a proposé d'analyser les effets « leviers et freins » du FEADER pour le développement de ces circuits d'approvisionnement, de les redéfinir en vue de la prochaine programmation et d'émettre des préconisations sur les mesures qui seraient à garder, à améliorer ou à créer.

En effet, la Commission Européenne a intégré la thématique des circuits courts d'approvisionnement dans sa proposition de règlement relatif au développement rural. Cette thématique a été identifiée comme l'un des domaines prioritaires liés à la priorité 3 « Améliorer la compétitivité de tous 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 ». Les Etats Membres auraient dans la prochaine programmation, la possibilité de mettre en œuvre des sous-programmes thématiques pour le développement des circuits alimentaires de proximité, offrant ainsi une visibilité particulière à cet enjeu.

Afin de tirer des enseignements pour la future programmation et nourrir la réflexion pour l'élaboration d'un cadre réglementaire spécifique sur les circuits alimentaires de proximité (CAP), le groupe de travail européen a élaboré un questionnaire pour mieux appréhender les effets du FEADER sur le développement des circuits alimentaires et le développement équilibré des territoires.

Le travail d'enquête réalisé, entre novembre 2012 et février 2013, a permis à la fois d'avoir un regard sur l'actuelle mise en œuvre des CAP dans les Etats membres, et de voir comment améliorer l'accompagnement des fonds européens dans la perspective de la prochaine programmation.

Le questionnaire a été envoyé à l'ensemble des réseaux ruraux nationaux en Europe et aux 26 réseaux ruraux régionaux français. Onze réseaux ruraux nationaux<sup>1</sup> ont répondu, dont la Hongrie à travers les réponses de 3 GAL. Six réseaux ruraux régionaux (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Martinique, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes<sup>2</sup> et Franche-Comté) ont répondu. Nous remercions tous les contributeurs.

<sup>1</sup> Danemark, Hongrie (3 GAL), Flandres, Finlande (réponses faites par un expert sénior Heidi Valtari, du groupe de travail Food-Finland mené sous le Comité de la Politique rurale, [www.ruokasuomi.fi](http://www.ruokasuomi.fi), University of Turku Brahea Centre for Training and Development, [www.brahea.utu.fi](http://www.brahea.utu.fi)), Espagne, Portugal, Slovaquie, France, Lettonie, Ecosse, Malte.

<sup>2</sup> Ce questionnaire a été rempli à la fois avec la casquette « réseau rural » et « DRAAF Rhône-Alpes »

L'exercice de synthèse est toujours délicat, il s'agit d'extraire les idées et apports principaux, tout en essayant de laisser une place aux éléments propres à chaque contributeur. Nous espérons que la lecture de cette synthèse reflétera l'ensemble des contributions, sans pour autant être exhaustive. Il s'agissait de rendre compte des grandes lignes directrices pour définir les circuits alimentaires de proximité (I), montrer les priorités des Etats membres (II), retirer les principaux enseignements de l'actuelle mise en œuvre du FEADER (III) et dégager des pistes d'action pour le futur (IV).

## I/ Vers une définition commune ?

Tous les pays ayant répondu ont fait part d'un glissement de la notion de circuits courts à celle de circuit de **proximité** incluant la dimension géographique, au-delà du lien entre les producteurs et les consommateurs. La référence à cette **dimension de proximité spatiale** semble donc être insuffisante dans la définition donnée dans l'article 2 de la proposition de règlement du développement rural : « circuit d'approvisionnement court : circuit d'approvisionnement impliquant un nombre limité d'opérateurs économiques, engagés dans la coopération, le développement économique local et des relations géographiques et sociales étroites entre les producteurs et les consommateurs ».

Il est intéressant de noter que la plupart des pays/régions comme le Danemark, la Finlande, la Flandres ou l'Espagne n'ont pas de définition « nationale » mais plutôt des lignes directrices ou des principes qui encadrent la notion, mais ne la figent pas.

La notion de « **filière** »<sup>3</sup> est également de plus en plus prégnante. Il s'agit de penser les circuits alimentaires de proximité comme un système global, en accompagnement l'amont et l'aval de la filière et de coordonner les acteurs entre eux. Cette dimension « filière » permet de maintenir l'agriculture dans les territoires, de développer l'emploi et l'attractivité des zones rurales, et de créer des cercles vertueux, comme le soulignent certains pays.

En France, la place donnée aux circuits de proximité dans les politiques régionales est de plus en plus importante, comme en témoignent les réponses d'Aquitaine, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Franche-Comté, Martinique et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Leur rôle s'intègre notamment dans une dimension d'aide à la structuration des filières alimentaires. Toutefois comme le souligne le Réseau rural PACA, l'importance de ces circuits pour maintenir l'agriculture dans les territoires est à nuancer « car les CAP ne sont pas toujours une solution au maintien des exploitations ».

Pour conclure, on se dirige vers une acception commune des circuits alimentaires de proximité en Europe selon les critères suivants :

- Notion de territoires et de proximité spatiale
- Un nombre d'intermédiaires qui varie de maximum 1 à la nécessité de penser en terme de « filière » et donc d'ajouter des intermédiaires locaux (transformateurs, revendeurs)
- Notion de lien social fort et de relation de confiance entre les consommateurs et les producteurs/transformateurs/vendeurs, avec une demande de traçabilité forte

<sup>3</sup> La notion de filière est à entendre comme l'ensemble du circuit d'approvisionnement à envisager dans sa globalité, de l'amont à l'aval

- Réponse à une demande sociétale de valoriser la production agricole locale et émergence de l'enjeu de sécurité alimentaire/santé publique
- Valorisation des agriculteurs et de leur travail

Mais, c'est une définition malléable qui doit d'adapter aux enjeux locaux. Par exemple, la dimension spatiale en Finlande n'est pas un critère recevable dans la mesure où certains producteurs sont très isolés et donc, ne peuvent s'intégrer dans les circuits de proximité qu'en allant vers un marché situé relativement loin de leur lieu de production.

L'Espagne reste, quant à elle, très attachée au fait de garder un intermédiaire maximum dans la définition d'un circuit de proximité. La Flandres insiste également sur la dimension de proximité entre le producteur et le consommateur.

## II/ Les priorités en Europe

Actuellement, les principales priorités, que l'on retrouve de façon transversale et plus ou moins marquée, pour inciter au développement des CAP sont :

- Accompagner **l'organisation et le développement des filières** alimentaires (production-transformation-vente) et permettre la diversification
- Améliorer les **compétences** des acteurs économiques, via la formation, et favoriser ainsi une meilleure compétitivité des petites exploitations agricoles
- Favoriser une **production de qualité** à travers la labellisation et assurer une transparence dans la production alimentaire pour assurer une traçabilité
- Donner une **meilleure visibilité** de la production locale
- Créer de la **valeur ajoutée** et de **l'emploi** pour renforcer l'attractivité des territoires

Pour répondre à ces priorités, de nombreux dispositifs d'aides existent en Europe, à différentes échelles : nationale, régionale et locale. Ainsi, la Finlande est en train de préparer son 1<sup>er</sup> programme national pour l'alimentation de proximité 2012-2015. La Lettonie a un schéma national pour la qualité alimentaire qui a permis la création d'un logo et un label, et un schéma pour l'agriculture biologique. La Slovaquie a adapté une législation spécifique pour la « Vente à la ferme » qui fait donc l'objet d'une adaptation réglementaire.

Le Réseau rural Ecosse accompagne les circuits de proximité de différentes façons :

- [Food Processing Manufacturing and Co-operation Scheme](#) (FPMC) - Plan pour la conduite du changement tout au long de la filière agroalimentaire
- [On farm retailing](#)/Vente à la ferme
- [On farm processing and manufacturing](#)/Programme de diversification en accompagnant les producteurs vers des activités de transformation et de commercialisation
- [LEADER](#)

En France : un plan d'actions visant à favoriser le développement des circuits courts a été élaboré par le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Ce plan ministériel vient en complément du plan national pour l'alimentation. Un ensemble d'outils et de dispositifs vient en soutien à ces plans et aux

projets menés tant au niveau national que local (Pôle d'excellence rural, Casdar, Feader dans son ensemble : axe 1, Leader, ainsi que le réseau rural et les réseaux régionaux qui en ont fait un axe majeur de travail).

Par exemple, la région PACA a elle aussi de nombreux dispositifs pour favoriser les CAP : Mesure FEADER (121C4, 331bis, 123A), LEADER, Plan national Alimentation (PNA), CASDAR, Modulation positive de l'aide à l'installation, Animation du Réseau rural régional, Plan BIO et Politique cadre du Conseil régional sur le développement des circuits courts<sup>4</sup>.

D'autres régions françaises (Aquitaine, Rhône-Alpes, Franche-Comté, Martinique, Midi-Pyrénées) ont également mis en place des dispositifs d'aides financières et/ou d'accompagnement, notamment via le réseau rural régional.

Enfin, pour accompagner les dispositifs d'aides, les réseaux ruraux ont souvent mis en place un certain nombre d'outils parmi lesquels :

- Publication de guides destinés à différents publics (élus, agents techniques, etc) et sur différents sujets (commande publique, restauration collective, etc)
- Organisation de formations (marché public, ...)
- Organisation de foires, séminaires, colloque, journées de découverte des produits locaux
- Création de site internet (ex : Plate-forme internet de l'offre alimentaire en Martinique)
- Plate-forme collective
- Appels à projets (dont les régions Midi-Pyrénées et Nord-Pas de Calais)

### III/ Les principaux enseignements

La mobilisation du FEADER est jugée globalement importante en Europe pour le développement des CAP. Elle sert de levier pour améliorer la compétitivité des exploitations agricoles, assurer le développement équilibré des territoires, organiser les filières et maintenir les petites exploitations.

#### LEADER :

L'approche **Leader** est mise en avant pour le développement des CAP car les territoires GAL sont le lieu de l'expérimentation, ils ont des compétences d'animation et d'ingénierie qui permettent la mise en œuvre de projets et certains ont des stratégies locales de développement nettement tournées vers les CAP. C'est le cas de 4 GAL sur 5 en Franche-Comté ou pour celui du GAL Une Autre Provence (à cheval sur deux régions Rhône-Alpes et PACA) qui a ciblé sa stratégie locale de développement sur la valorisation de produits en structurant progressivement les bases d'une économie territoriale du goût.

Les notions de « **territoire** » et d'**identité** sont donc importantes pour favoriser le développement des CAP, comme le soulignent l'Espagne ou Midi-Pyrénées.

4

Aide à l'emploi sur les postes logistiques pour l'approvisionnement de la restauration collective, Appel à projets sur les circuits courts : soutien à la structuration des circuits de proximité, principalement pour l'approvisionnement de la restauration collective, Animation de groupes de travail : modalités de vente et restauration hors domicile.

## Mobilisation du FEADER :

Les principales difficultés d'accès au FEADER viennent surtout d'une visibilité insuffisante du FEADER et du fait que les CAP ne sont pas ciblés spécifiquement dans le FEADER, on ne peut pas juger d'un « effet levier » à proprement parler. Il semble également qu'il y ait un frein important lié à l'éligibilité des porteurs de projet et des bénéficiaires des actions pour soutenir la réalisation de projets concrets. Les CAP étant des circuits innovants et nouveaux, les projets qui leur sont liés ne sont parfois pas adaptés aux règlements et ne sont pas finançables, ce qui est préjudiciable pour le territoire et le porteur de projet.

### Une exception française ?

Alors qu'en Europe, la mobilisation du FEADER pour financer des projets liés aux CAP ne semble pas poser de problèmes, si ce n'est de façon marginale, pour la France, les réponses sont plus nuancées et soulignent des difficultés de mobilisation du FEADER pour différentes raisons.

Par exemple, voici les retours de la région PACA qui illustrent les types de problèmes auxquels est confrontée la mobilisation du FEADER :

#### - **Faible mobilisation des mesures 121C4 et 311bis « points de vente à la ferme ».**

**Raisons :** une mise en route tardive de ces mesures mais un manque de temps pour réajuster les critères en fonction des besoins et des remontées.

**Critères à adapter :** ex. introduction de la dimension collective, notamment des coopératives, dans la mesure 121C4 et éligibilité des coopératives à la mesure 311bis, en effet, on est confronté à l'impossibilité de soutenir les coopératives de commercialisation qui ne font pas de transformation car elles sont inéligibles à la mesure 123A également.

**Concurrence des dispositifs sur les territoires :** Problème d'articulation entre LEADER et les autres dispositifs ; concurrence au regard des différences importantes entre les taux d'aide.

#### - **Bonne mobilisation mais insuffisante de la mesure 123A**

Mesure fortement dotée en début de programmation (14 millions) d'où une mobilisation qui demeure insuffisante.

**Raisons :** l'hypothèse serait le manque de communication et de relais pour informer les bénéficiaires potentiels.

L'articulation entre les fonds publics et le FEADER reste difficile, la communication vers les bénéficiaires est jugée globalement insuffisante et un trop grand cloisonnement entre les mesures est souligné.

Au niveau des **montants FEADER** mobilisés, les réponses ne sont pas à mettre sur le même plan car certains ont évoqué l'enveloppe globale et d'autres ont détaillé la répartition du FEADER.

Ainsi nous avons :

En Finlande : 18 000 000 € de FEADER pour des projets de développement ; 9 000 000 € pour le FSE et le FEDER.

En Ecosse : 70 millions £ de FEADER pour la programmation 2007-2013.

Pour la France :

En Franche-Comté : 740 821.37 € (RR + GAL+aides FEADER)

En Rhône-Alpes : 900 000 € FEADER pour 2012 axés sur les projets de CAP en région (mesures 125C2, 321B, 341B).

En PACA : 121C4 : 176 500 € programmés (c'est-à-dire votés non encore engagés) sur les 1 750 000 € prévus dans la maquette FEADER (2007-2013), soit 10 %.

311bis : près de 60 000 € programmés sur les 2 000 000 € prévus dans la maquette FEADER, soit 3 %.

Très peu de dossiers de ces 2 mesures sont engagés à ce jour (conventions d'aide signées).

123A : 10 300 000 € programmés sur les 14 600 000 € prévus dans la maquette FEADER, soit 70 %. Le taux de dossier engagé (conventions signées) est par contre de 41 % (6,1 M€). Il faudra être très rapide en 2013 pour parvenir à instruire tous les dossiers et utiliser le budget prévu.

NB : la maquette FEADER est en cours de modification pour la dernière année de programmation.

Les aides FEADER aux exploitations sont plutôt centrées sur les mesures liées à la transformation et à la commercialisation. Les aides servent aussi à **l'organisation territoriale** des CAP (amélioration des connaissances, structuration de l'offre, gouvernance alimentaire), mais de façon insuffisante.

Les aides publiques interviennent surtout pour favoriser l'amélioration des connaissances et la structuration de l'offre pour la France et la Finlande. Pour les autres, les aides ont aussi participé à la valorisation des produits locaux en lien avec le tourisme. L'Espagne a notamment utilisé des aides pour l'adaptation aux règles sanitaires pour les petits producteurs, pour favoriser l'intégration de produits locaux dans les appels d'offres, faciliter l'e-commerce, et aider les syndicats agricoles et développer la mise en réseau et la coopération entre les groupes.

Les mesures d'aide les plus sollicitées sont :

Axe 1 : 111, 112, 121C4, 123, 125C2, 126, 121C6, 121C3-2 ou C3-3, 132, 133, 142, 143

Axe 3 : 311, 312, 313, 321, 341 B (connectée à Leader en Finlande), 351

Axe 4 : 431, 431, 421

Axe 5 : 511 (Martinique), 511-1B pour tous ceux qui mobilisent le réseau rural

L'axe 1 est très fort en Espagne par rapport aux autres pays. Le Portugal met en avant la mesure 421 (coopération).

D'une manière générale, on note que l'axe 3 est plus mobilisateur et permet des projets mieux intégrés notamment à travers les mesures 341 B (stratégie locale de développement) et 351 (mesure spécial Leader), même si la 341 B apparaît comme insuffisante car elle ne concerne que l'animation et l'ingénierie.

### Articulation avec les autres fonds :

Si l'articulation avec les autres fonds est pour la plupart méconnue, quelques réseaux ont pu faire remonter des informations intéressantes et des articulations effectives ou possibles. Ainsi, en Finlande, le FSE est intervenu via des programmes éducatifs.

En région PACA, le FSE Objectif 2, axe 3, mesure 6 « développement des initiatives locales et soutien des projets de territoires », confiée au Conseil régional, pourrait soutenir la création d'emploi par les circuits alimentaires de proximité mais cela reste à vérifier. Pour l'Objectif 3 : des recherches sont à réaliser pour connaître l'éventuelle mobilisation de cet objectif en faveur de l'emploi dans les circuits alimentaires de proximité.

Pour l'Axe 4 du FEDER<sup>5</sup>, le domaine 4-2 « Accroître la contribution des territoires ruraux à la compétitivité régionale » a soutenu des projets de développement des CAP (Ex. soutien à la création d'un point de vente collectif à Gap) et pour l'Axe 3, le domaine 3-4 « instaurer une dynamique de développement adoptant des modes de production et de consommation durable » (pilote en PACA par l'ADEME).

Grâce à un financement du **Fonds Social Européen** (FSE), le Grand Besançon en Franche-Comté pilote un projet qui vise à tisser des liens entre **ville** et **campagne** et permettre le **maintien** ou la **création d'activités agricoles** à travers des actions d'animation (formations, appui aux porteurs de projets) et de promotion d'initiatives locales (marchés de producteurs locaux...).

En Franche-Comté, le FSE a financé une étude sur l'état des lieux régional des Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne (AMAP), leur impact socio-économique, et la possibilité de les fédérer et le FEDER a été mobilisé pour des projets éducatifs en primaire (CPIE de la BRESSE) en lien avec la cuisine de Lons-le-Saunier, pour faire le lien entre qualité de l'alimentation servie et connaissance des convives.

En Martinique, on notera l'aide du FSE pour une épicerie solidaire. Et au Portugal, le Programme opérationnel de Potentiel Humain en lien avec le contrat de Développement Social Local bénéficie également du Fonds Social Européen.

Le Portugal souligne que les projets qui permettent de faire le lien entre l'urbain et le rural ne sont pas éligibles et c'est une limite au développement des circuits alimentaires de proximité, or ce lien ville-campagne est important pour promouvoir la croissance de ces filières.

Enfin, la Finlande pose la question du FEP et de son action sur les CAP. Une articulation doit être pensée pour la prochaine programmation.

### **Contribution du réseau rural :**

Elle est considérée majoritairement comme forte dans la grande majorité des cas car le Réseau rural contribue à créer du lien entre les acteurs ruraux et donc à initier des rencontres et des projets, à financer des études, extrêmement nécessaires en amont des projets (connaissance des attentes des consommateurs, étude sur les freins autour du développement des CAP, etc), à permettre un accompagnement méthodologique et à diffuser l'information. Mais, il y a des exceptions. Par exemple, le Réseau rural danois n'est pas très impliqué car « les réseaux liés aux produits locaux ont été largement établis au niveau local ou régional par les parties prenantes locales et les entrepreneurs. »

<sup>5</sup> En ce qui concerne le FEDER, il aurait pu englober les circuits de proximité mais il ne cible que l'amélioration de la qualité de l'air et la promotion des schémas de production durable dans les petites et moyennes entreprises (PME).

## IV/ Les préconisations

Les mesures à garder seraient la 351 (spécial Leader), la 311 (diversification) et la 121C (transformation). La mesure 341 B (stratégie locale de développement) même si elle est intéressante, doit être améliorée, comme l'indique par exemple la région Midi-Pyrénées : « La mesure 341 B n'est qu'une mesure d'animation, d'ingénierie [...], il faut construire une politique lisible, associant plusieurs mesures du FEADER, de l'axe 1 actuel (formation des agriculteurs, installation, investissement, transformation) et de l'axe 3 (animation, formation territoriale, agritourisme, services aux personnes, identité culturelle...) ». Pour le Réseau rural PACA qui dans sa contribution détaille de façon très précise ce point des mesures « à garder – à améliorer », la mesure 133 « activités d'information et de promotion » est à garder car l'article 17 du projet de règlement FEADER ne reprend pas l'actuelle mesure 133, seulement la mesure 132.

Il faudrait aussi intégrer le secteur piscicole dans les politiques publiques de développement des CAP, car c'est un secteur cloisonné qui devrait être relié aux autres fonds.

En fait, tous les pays/régions soulignent la nécessité d'avoir une approche intégrée des CAP, et de permettre l'accès à un ensemble de dispositifs conjoints qui viendront appuyer des projets structurés. Ainsi, le **pluri-fonds** semble être incontournable pour des projets structurants et intégrés, en veillant à maintenir des aides pour l'animation et l'ingénierie dans les territoires.

Il faut aussi veiller à l'accessibilité des fonds aux PME et aux structures collectives (coopératives, associations, groupements, etc) et améliorer la communication sur les mesures d'aides pour que les porteurs de projet et les bénéficiaires aient facilement l'information.

Enfin, il faudra à l'avenir des mesures pour structurer les filières, pour aider à l'installation pour les personnes n'ayant pas le statut d'agriculteurs (hors cadre familial) et pour répondre aux besoins en matière d'observation, de mise en réseau et d'animation pour renforcer l'accompagnement des CAP dans les territoires. La région Rhône-Alpes souligne la nécessité de se doter d'outils pour mesurer l'impact des politiques publiques d'accompagnement des CAP sur la consommation alimentaire des ménages. Une réflexion est actuellement menée dans cette région pour mesurer l'impact des politiques publiques qui accompagnent les CAP et sur le coût des créations notamment de points de vente collectifs.

L'Espagne suggère d'avoir des taux de cofinancement plus élevés quand le projet concerne les CAP avec une forte implication des agriculteurs et attire l'attention sur le fait que l'Europe doit aussi veiller à maintenir une diversité dans la production agricole et alimentaire, pour éviter une homogénéisation déjà très forte.

## En résumé

Les CAP apparaissent comme un levier important pour maintenir une économie et des services dans les zones rurales, pour valoriser une agriculture locale et favoriser le renforcement du lien social. Globalement, on constate que, si le FEADER a pu aider à l'émergence de projet de CAP et à leur



développement dans les territoires européens, cela s'est fait de manière encore trop peu coordonnée, par « saupoudrage » et avec des difficultés d'accès aux aides.

La **prochaine programmation**, en ajustant la définition du sous-programme pour les « circuits-courts », doit servir à accompagner la croissance des CAP en les structurant et en leur donnant une dimension intégrée et partenariale. Les règles d'éligibilité doivent évoluer pour être plus souples devant des initiatives souvent innovantes et ne rentrant dans aucune « case ». Elles doivent laisser le champ libre à l'**innovation technique, organisationnelle...** et permettre à l'ensemble des acteurs de contribuer au développement des CAP. Par exemple, le FEADER pourrait financer les plates-formes de collecte ou de distribution des produits alimentaires. Les réseaux ruraux ont un rôle à jouer dans le soutien des CAP, par la diffusion d'informations et le renforcement de la connaissance et des compétences. Ils devraient pouvoir renforcer leur action en ce sens.

Enfin, une cohérence est également à trouver avec la clause de libre concurrence du traité européen : peut-on privilégier l'achat local de produits agricoles et agro-alimentaires par les acteurs publics, via un label « produit local » par exemple ? La question des marchés publics est incontournable pour envisager un développement de l'approvisionnement de la restauration collective publique par les CAP.

Pour toute information concernant cette étude sur les circuits alimentaires de proximité :

Julia Manaquin, Cellule nationale d'animation du Réseau rural français : [j.manaquin@rct-territoires.com](mailto:j.manaquin@rct-territoires.com)

Brigitte Midoux, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt : [brigitte.midoux@agriculture.gouv.fr](mailto:brigitte.midoux@agriculture.gouv.fr)

Date de rédaction : 20 mars 2013 – modifié le 15 avril 2013.