

## RÉSUMÉ DU RAPPORT SUR LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

préparé par Kislépték (KLT)

en lien avec le projet BOND D3.2.



Ce rapport a été préparé dans le cadre du projet BOND et vise à présenter les meilleures pratiques les plus pertinentes d'un point de vue juridique dans les domaines particuliers du commerce agricole mentionnés ici. Le rapport a été préparé en coopération et avec l'assistance des partenaires, dans l'espoir que le cadre dans lequel il s'inscrit sera utile pour faciliter l'action collective et pour garantir l'accès à des marchés durables, en particulier pour les petits agriculteurs dans leurs pays européens respectifs et dans le cadre de leurs juridictions et systèmes juridiques. **Ces pratiques et mesures ont été compilées pour être utilisées par les agriculteurs et les ONG dans la préparation de propositions**, afin d'éviter ou de surmonter les diverses barrières juridiques à l'activité commerciale, celles qui sont souvent rencontrées.

Le rapport examine les réglementations relatives au commerce dans le secteur agricole, à la définition de l'activité agricole ainsi qu'aux actions collectives, y compris les règles de coopération. Dans certains cas, lorsque les règles fiscales agricoles sont le facteur déterminant de la coopération, elles ont également été prises en considération. Le droit de la concurrence est traité comme un sujet distinct, mais il est d'une importance cruciale lorsqu'il s'agit de promouvoir la collaboration entre agriculteurs.

L'objectif exprimé dans ce rapport est d'examiner les solutions réglementaires de soutien du point de vue des petits agriculteurs. La raison en est que seuls les agriculteurs individuels qui sont capables et peuvent se développer économiquement pourront collaborer avec d'autres agriculteurs.

Les pratiques juridiques recommandées encouragent l'action collective des agriculteurs ainsi que leur participation aux processus décisionnels. **Ce rapport n'a pas pour objectif de fournir une description détaillée et complète des meilleures pratiques juridiques appliquées dans les 28 États membres de l'UE. Les pratiques proposées proviennent plutôt de systèmes qui fonctionnent bien, tels qu'évalués par les partenaires du projet BOND participant à la mise en œuvre du projet.**

Dans plusieurs cas, des textes juridiques ont été reçus par l'auteur dans différentes langues des États membres. Dans ces cas, il aurait été difficile pour le groupe cible d'interpréter ces textes mot pour mot, une description de l'essentiel des textes a été fournie, avec une explication des cas particuliers sous une forme compréhensible. Des informations sont dûment fournies sur les sources consultées et le lien avec les lois et les décrets, au cas où quelqu'un souhaiterait approfondir l'assistance juridique et les inclure dans des propositions visant à faire avancer ces sujets au niveau local.

En recueillant les meilleures pratiques, l'accent est mis sur les questions et les facteurs des règlements qui se sont avérés utiles et favorables dans la pratique, plutôt que de faire des recommandations sur l'application intégrale des lois et des décrets dans le contexte particulier.

De ce point de vue, l'étude a cherché à s'assurer que les lecteurs ayant des intérêts différents en matière de droit trouvent les connaissances dont ils ont besoin. Ainsi, **le résumé de l'étude est un résumé des bonnes pratiques qui ont été identifiées.**

La deuxième partie de l'étude décrit les meilleures pratiques qui ont été introduites de manière plus détaillée.

Enfin, une description détaillée de règles particulières, dans certains cas un extrait, de la législation discutée fait également partie de l'étude qui peut être trouvée sur le site web de Kislépték ([www.kisleptek.hu](http://www.kisleptek.hu)) sous Publikáció/BOND Publikáció. Les personnes qui font pression pour encourager une législation nationale en faveur des organisations de petits agriculteurs peuvent également y trouver des arguments pertinents pour améliorer le cadre réglementaire dans leur pays d'origine.

## **Recommandations**

- L'une des conditions les plus pertinentes de l'agriculture durable est la diversification, qui peut être réalisée grâce à un système fiscal favorable, qui encourage la transformation des aliments et les activités liées à l'agriculture et à la transformation des aliments, telles que l'agrotourisme et les services agricoles sociaux.
- Les exploitations agricoles familiales ont une perspective de production à long terme. Il est ainsi plus facile pour les jeunes de rester ou de revenir à l'agriculture, et en fin de compte, le renouvellement et la modernisation des générations, deux objectifs de la PAC 2020, qui peuvent être soutenus si les règlements en matière de succession et de terres favorisent l'accès des jeunes agriculteurs à la terre et offrent des conditions favorables à la création d'entreprises.
- Les chaînes d'approvisionnement alimentaire courtes sont des outils efficaces pour garantir l'accès des petits agriculteurs aux marchés et aux capitaux, bien que leurs règles détaillées ne soient pas correctement élaborées dans de nombreux États membres de l'UE. Il est donc nécessaire d'articuler les réglementations européennes et nationales, qui encouragent la création de chaînes d'approvisionnement courtes, des règles commerciales innovantes, basées sur les bonnes pratiques juridiques européennes. Il est donc très important que l'UE encourage la création de chaînes d'approvisionnement courtes innovantes à l'avenir. Néanmoins, des mesures appropriées sont nécessaires pour que les réglementations favorables aux chaînes de distribution courtes ne soient pas annulées par un quelconque accord de libre-échange, que ce soit au niveau de l'UE ou au niveau national.
- Il existe de nouvelles formes d'action collective en plus du fonctionnement formel traditionnel des coopératives, qui fonctionnent dans de nombreux cas de manière informelle. Il est recommandé de réglementer les cadres opérationnels et de subventionnement de ces formes innovantes d'actions collectives.
- La distinction et la taxation différentielle entre les activités agricoles et non agricoles (concernant différentes activités agricoles diversifiées) rendent difficile le respect de l'administration fiscale par l'agriculteur. Pour surmonter ces obstacles, il est proposé

d'autoriser la déclaration des revenus tirés de formes connexes ou complémentaires d'activités agricoles jusqu'à un certain montant, mais juste.

- Il est proposé d'établir un groupe de travail spécial au niveau de l'UE pour la gestion intégrée de la législation et la préparation de lignes directrices pour la production marginale, artisanale et diversifiée à petite échelle ainsi que leur représentation professionnelle au sein du Conseil de l'Union européenne ou dans son institution d'origine (par l'intermédiaire des sous-groupes de travail du SCAR, du groupe de travail PIE AGRI, du RIE, etc.)
- L'Union européenne et les États membres doivent préparer des lignes directrices et un répertoire de bonnes pratiques en conséquence (publiés par le biais du PIE AGRI et du réseau ENRD) qui soutiennent la législation des États membres et sa mise en œuvre dans l'administration et les autorités gouvernementales :
  - les règles d'hygiène souples énoncées dans le paquet "hygiène" devraient être regroupées en une seule ligne directrice qui encourage ensuite les autorités à renforcer l'application de ces règles d'hygiène souples ;
  - une ligne directrice pour la création et l'exploitation d'opérations mobiles de transformation des aliments et d'abattoirs mobiles dans le cadre de réglementations hygiéniques et administratives plus légères ;
  - une ligne directrice sur les marchés publics de restauration et les services de restauration publique qui intègre les aspects environnementaux et sociaux dans l'évaluation ;
  - une ligne directrice sur l'utilisation de sous-produits animaux à des fins artisanales au niveau local (par exemple, transformation de la laine brute par feutrage ou tissage, ou production de cosmétiques à partir de matières premières alimentaires, telles que le concombre, le lait, le miel, etc ;)
- Recommandations sur la planification de la politique agricole commune après 2020
  - des mesures de soutien dans le cadre du pilier de la PAC II pour encourager les actions collectives des petits agriculteurs (où les critères d'éligibilité sont le statut de petit agriculteur) et le développement de chaînes de valeur territoriales (aliments courts) ;
  - les "mesures de coopération" appliquées par certains États membres dans le cadre du programme de développement rural pour 2014-2020 devraient être élargies aux participants des chaînes d'approvisionnement alimentaire courtes, aux petits agriculteurs et aux exploitations sociales (par exemple, les Pays-Bas et l'Irlande dans le cadre du PIE) ;
  - dans le cas des mesures d'investissement, il est proposé d'appliquer des effets sociaux et environnementaux positifs dans le processus d'évaluation, outre les aspects concurrentiels (tels que le respect de la durabilité environnementale, le bien commun social, le développement communautaire, le comportement éthique) ;
  - soutenir la diversification de l'activité agricole, y compris les services sociaux aux exploitations agricoles dans le cadre de mesures de soutien à une vie rurale viable ;
  - maintien de la possibilité d'un montant forfaitaire (aide au préfinancement des petites exploitations) dans le domaine de la diversification des exploitations, des investissements dans les petites exploitations, de la transformation des aliments et du développement des installations de vente des exploitations sociales.

## **Résumé des questions juridiques et des meilleures pratiques**

1. Si une activité commerciale (dans notre cas l'agriculture) n'est pas durable, elle ne permet finalement pas de vivre correctement car ses coûts de fonctionnement sont plus importants que son revenu prévisible. Une vie décente dépend non seulement du volume des revenus, mais aussi, dans une large mesure et surtout dans le cas de la production à petite échelle, du volume des coûts opérationnels, des impôts, des aides publiques et des cotisations de sécurité sociale. Dans de nombreux cas, les coûts sont trop élevés car les petits agriculteurs individuels doivent respecter des facteurs tels que l'hygiène, les normes environnementales, etc. les mêmes normes que les grands agriculteurs, ainsi que l'obligation de financer les infrastructures d'établissement des usines (v. niveau industriel) et les investissements que les petits volumes ne permettent pas. Au cours de notre enquête (sur les ateliers nationaux, avec des questionnaires sur le cadre réglementaire), notre hypothèse a été prouvée, car des **réglementations souples de soutien** à la définition de l'activité agricole, pour les start-ups, des facilités fiscales, l'encouragement des actions collectives, des réglementations spéciales pour les exploitations familiales, assurent **en effet la durabilité économique et sociale des agriculteurs.**
  
2. **La distinction et la taxation différenciée des activités agricoles et non agricoles impliquent l'application de plusieurs méthodes et registres différents en même temps, ce qui complique l'administration fiscale pour l'agriculteur.** Ce problème particulier a été résolu, par exemple, dans le système fiscal autrichien qui permet de déclarer les activités secondaires et complémentaires comme activités agricoles, - jusqu'à un certain montant (33 000 EUR). Il est également facilité par l'administration fiscale autrichienne. En Roumanie, ce problème a été résolu en autorisant les conjoints à déposer conjointement leurs déclarations fiscales.
  
3. Dans la plupart des pays européens, l'activité agricole est exercée dans de petites exploitations familiales. **On considère comme une bonne pratique le fait que dans de nombreux États membres, la fiscalité est liée à la taille économique des exploitations.** Dans de nombreux États membres examinés, les systèmes fiscaux reconnaissent une certaine taille/volume en dessous de laquelle il n'y a pas d'impôt. Elle est généralement déterminée par un certain montant de chiffre d'affaires, ou de revenu, en dessous duquel aucun impôt sur le revenu n'est prélevé. Par exemple, en Hongrie, en dessous de 12 700 euros ; en Roumanie, jusqu'aux limites spécifiées en nature pour chaque ligne de produits ; en Slovaquie, en dessous de 4 035 euros ; en Autriche, en dessous de 11 000 euros ; en Croatie, 11 400 euros ; en Norvège, 6 580 euros. **Toutefois, il convient d'être très prudent dans la détermination de ces seuils, car les agriculteurs pourraient être privés de soutien et de possibilités de crédit et de financement agricoles en raison des allègements fiscaux souvent accordés.**
  
4. Les formes spéciales d'imposition sont généralement liées à l'imposition des personnes privées, mais il existe d'autres formes. Nous avons trouvé un bon exemple de l'imposition des **petites entreprises (dans certains cas pour les start-ups)** appelée la taxe sur les micro-entreprises, qui peut également être appliquée aux revenus agricoles en Roumanie et qui est soumise à l'impôt sur les sociétés. La base de l'impôt est le revenu net et le taux, qui dépend du nombre d'employés, mais ne dépasse pas 3 %.

5. Le premier niveau de coopération est, tout en étant le niveau le plus fondamental, le plus important, l'**unité familiale**, la coopération des membres de la famille. Nous avons vu des pratiques dans plusieurs des États membres qui encouragent les activités agricoles familiales, par exemple en Croatie, au Portugal, en Autriche et en France. Ces réglementations fixent les règles des liens familiaux, de la gestion de la copropriété, de la succession, des types d'activités agricoles qui peuvent être exercés, et les règles des subventions ou des abattements fiscaux. Cependant, il faut reconnaître, à la suite de notre enquête et des résultats des ateliers du projet, qu'**une réglementation trop étroite sur la quantité de production ou de revenu autorisée, oblige les exploitations familiales à rester dans la catégorie d'activité agricole amateur (c'est-à-dire limitée à la vente de surplus qui ne suffit pas d'être économiquement viable) ce qui est le plus grand obstacle à leur développement, comme en Hongrie ou au Portugal.**
6. L'un des plus grands potentiels d'accès aux marchés pour les petits agriculteurs se trouve dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire courte qui s'est considérablement développée ces dernières années dans toute l'Europe. **Toutefois, de plus en plus d'études<sup>1</sup> ont souligné que la définition de la chaîne alimentaire courte n'est pas claire, ni au niveau de l'Union européenne ni au niveau des États membres, de sorte que le potentiel de diversité et d'innovation dans les chaînes de valeur ne peut être exploité.** L'agriculture soutenue par la communauté, la vente en ligne, le commerce collectif, le commerce coopératif sont autant d'actions collectives qui servent la viabilité économique des agriculteurs. **Bien que les chaînes d'approvisionnement alimentaire courtes et parfois les concepts connexes soient réglementés dans la plupart des pays examinés, cependant, ni les règles détaillées des formes commerciales ne sont définies dans la loi** (telles que les marchés publics, les formes de vente au détail, leurs acteurs et leur lieu, la livraison des produits, les certifications, l'utilisation de la caisse, la gestion des déchets) **ni les formes d'intermédiaires et de personnes.** Cela signifie que les agriculteurs ne peuvent pas utiliser ces nouvelles formes innovantes de chaînes de valeur et que les autorités ne peuvent pas les interpréter. Toutefois, on peut également affirmer qu'en principe, un soutien existe dans la plupart des pays. Il existe de bonnes pratiques juridiques en Norvège et en Italie, où une coopérative n'est pas considérée comme un intermédiaire dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire courte malgré le fait que la coopérative achète les produits des agriculteurs et les revend comme une forme d'action collective. Nous avons une autre bonne pratique juridique à Valence, où la chaîne d'approvisionnement alimentaire courte et ses acteurs ont été définis, qui apporte un soulagement hygiénique pour ce type de transformation agricole à petite échelle, qui est locale et sert des biens publics sociaux et environnementaux.
7. Dans le cadre de l'accès au marché, **la définition des intermédiaires de la transformation alimentaire a été identifiée comme une question particulièrement importante** dans plusieurs ateliers nationaux et dans les réponses à un questionnaire général. Il est souvent difficile de savoir, et les autorités le gèrent également de manière peu claire, si la transformation peut être interprétée comme un acteur intermédiaire ou comme un service unique.

<sup>1</sup> EIP AGR Focus Group, 2015, JRC rapports scientifiques et stratégiques, 2013, rapport SKIN 2017



Le point de transformation français géré collectivement par les agriculteurs, qui fournit des services aux agriculteurs adhérents, l'agriculteur peut donc vendre ce produit transformé comme son propre produit transformé. Dans un tel cas, il n'est pas nécessaire d'avoir des coûts d'investissement élevés et de satisfaire à la qualification professionnelle requise au niveau individuel. Le point de transformation collective restera dans la catégorie des petites usines de transformation à partir des normes d'hygiène, ce qui permet une production agricole flexible à petite échelle basée sur les ressources locales en coopération avec un plus grand nombre d'agriculteurs.

8. Souvent, le **problème mentionné est l'absence de réglementation différenciée pour les petits, moyens et grands producteurs, les petits et grands transformateurs de produits alimentaires et les prestataires de services ruraux par rapport à la réglementation de l'industrie à grande échelle.** Il n'existe pas de réglementation des petites usines de transformation, tant pour la production primaire que pour la production transformée (petite boulangerie, petite boucherie, production de confitures, fromageries artisanales, etc.), qui pourraient fonctionner dans le cadre d'une réglementation (hygiène, administration, qualification professionnelle, infrastructure, protection de l'environnement, fiscalité, etc.). L'absence d'une telle réglementation affecte considérablement les producteurs de denrées alimentaires de l'économie sociale.
  
9. La restauration publique a un fort potentiel de marché dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire courte pour les agriculteurs de plusieurs pays. **La restauration publique a un potentiel de marché et constitue un outil de développement économique basé sur les ressources locales et revêt une importance particulière dans l'économie sociale.** Les marchés publics peuvent très bien utiliser des principes environnementaux et sociaux tels que la minimisation des déchets, l'utilisation de ressources locales. Selon les directives 2014/23/UE et 2014/24/UE, les marchés publics ont commencé à couvrir des objectifs politiques supplémentaires, outre l'aspect économique, tels que la durabilité environnementale, l'inclusion sociale et la promotion de l'innovation. Pour promouvoir ces objectifs, des lignes directrices sur les marchés publics sociaux et écologiques ont déjà été publiées pour la construction, la production et l'achat de meubles, etc. Néanmoins, **il est nécessaire d'avoir une ligne directrice pour les marchés publics de restauration qui se concentre davantage sur les objectifs environnementaux et sociaux,** et qui mettrait au premier plan les aspects de l'agroécologie et les considérations de localité ou de régionalité. Il convient de mentionner l'exemple de meilleure pratique que la municipalité de Sain-Laurant-des-Vignes a présenté en France. Dans ce cas, elle travaille déjà à la réalisation de l'objectif national selon lequel 50 % des aliments de la restauration publique devraient provenir d'exploitations agricoles écologiques d'ici 2022. Dans ce petit village, les agriculteurs locaux fournissent 80 % des aliments de la restauration publique en coopération avec la CUMA, ce qui nécessite un travail d'organisation important et une alliance solide avec les partenaires civils ; dans d'autres pays où le soutien civil fort fait défaut, c'est un véritable défi. L'autre meilleure pratique juridique est celle de Valence, où les réglementations relatives à la restauration publique et à l'économie sociale sont appliquées en parallèle pour servir le bien public ainsi que la durabilité sociale et environnementale, mais cela représente une charge administrative assez lourde pour les parties.

10. Les pays européens appliquent les règles générales des principes coopératifs avec des différences mineures. Nous apportons les meilleurs exemples juridiques de la Norvège, de la France, du Royaume-Uni, de l'Italie et des Pays-Bas. Les principes coopératifs et leurs caractéristiques et avantages opérationnels ne sont pas connus ou communément acceptés dans les pays d'Europe centrale et orientale. Par conséquent, le transfert de connaissances sur les coopératives et les autres formes d'actions collectives (groupe de producteurs, autres formes juridiques) au niveau des États membres est nécessaire. Cette forme pourrait être la coopérative, **les services de vulgarisation de la coopération et le tutorat**, qui aideraient et conseilleraient sur la création de coopératives et leur fonctionnement quotidien et fourniraient des services de démarrage et d'assistance sur le développement des entreprises et des services juridiques (plan d'entreprise, règlement intérieur, distribution des bénéficiaires, aide et assistance mutuelle des coopératives, méthodes sur l'exercice des droits de vote).

[1] Amélioration des organisations&développement de réseau dans le secteur agricole en Europe (BOND) ([www.BONDproject.eu](http://www.BONDproject.eu)) soutenue par le Programme-cadre de Recherche d'Horizon 2020 dans le cadre de la convention de subvention No. 774208