

N° 277

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 janvier 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les **financements publics**
consacrés à l'**agriculture biologique**,*

Par MM. Alain HOUPERT et Yannick BOTREL,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL..... 9

AVANT-PROPOS25

PREMIÈRE PARTIE

LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE, JUSTIFICATIONS ET RÉALISATIONS : POUR UN POINT DE VUE LUCIDE

I. LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE,
UN MODÈLE POUR LA TRANSITION AGRO-ÉCOLOGIQUE ? UN
DÉCOLLAGE RÉUSSI ? UN CADRE DE DÉVELOPPEMENT SOLIDE ?.....27

A. LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE L'AVANT-GARDE
DE LA TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE ?.....28

1. *L'agriculture biologique repose sur une obligation de moyens qui, pour ne pas garantir
l'absence de traces de produits interdits au niveau de la production et se trouver exposée
à des controverses...*29

a) Un corpus de règles concernant les modalités de production agricole et
alimentaire29

b) Des règles qui ne sont pas complètement exclusives de la présence dans les
produits agricoles et alimentaires de produits interdits au stade de la
production.....32

2. *...s'accompagne de performances biosystémiques meilleures que celles de l'agriculture
conventionnelle*.....34

a) Les externalités environnementales35

b) Les externalités sanitaires37

3. *...dont la valeur monétaire est toutefois difficile à estimer*40

B. LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE ET LES OBJECTIFS
GÉNÉRAUX DE LA POLITIQUE AGRICOLE, CONCURRENCE OU
COMPLÉMENTARITÉ ?.....44

1. *Un modèle agricole complexe et fragile*44

a) L'agriculture biologique est fragile44

b) L'agriculture biologique entre « nature naturante » et « nature naturée »46

c) L'agriculture biologique, une agriculture plus riche en emplois ?50

2. *Une priorité de la politique agricole dont l'articulation avec les objectifs généraux de la
politique agricole est délicate d'autant qu'elle s'inscrit dans un dégradé de mesures
destinées à assurer la transition agro-écologique*52

a) Les objectifs généraux de la politique agricole et le développement de
l'agriculture biologique, une conciliation délicate52

b) Il n'existe pas d'incompatibilité de principe entre l'objectif de croissance du
revenu agricole et le développement de l'agriculture biologique mais aucune
garantie n'existe non plus sur ce point.....55

c) Un effet d'éviction à contrainte budgétaire donnée sur d'autres allocations de
moyens ?56

d) La politique agricole a de plus en plus intégré un objectif de transition
agro-écologique autour d'un dégradé d'instruments de verdissement qui pose
un problème de cohérence et de concurrence des objectifs58

II. UN DÉVELOPPEMENT QUI S'EST ACCÉLÉRÉ MAIS QUI RESTE À TOUS ÉGARDS TRÈS VARIABLE, UN OBJECTIF « AMBITION BIO 2022 » QUI NE SERA PAS ATTEINT	60
A. DES CAPACITÉS D'OFFRE EN EXPANSION MAIS SUR DES BASES FORTEMENT DIFFÉRENCIÉES	61
1. <i>L'agriculture biologique en France, inertie puis forte accélération</i>	61
a) Une accélération tardive de l'expansion de l'empreinte de l'agriculture biologique sur la surface agricole utile	61
b) Le renforcement du poids des opérateurs impliqués dans la filière biologique ..	65
(1) Le nombre des entreprises de l'aval impliquées dans le bio progresse.....	65
(2) Les exploitations en bio voient leur surface augmenter mais cette dernière reste très inférieure à la surface par exploitation	66
2. <i>Des capacités d'offre qui restent très inégalement développées et dont la progression semble appelée à se ralentir</i>	68
a) Une empreinte du bio très inégale selon les spécialisations culturelles	68
b) Une empreinte du bio qui tient de façon prépondérante à des surfaces (prairies permanentes et surfaces fourragères) à la teneur en production agricole incertaine.....	71
c) Une dynamique qui s'essouffle ?	73
d) L'élevage tarde à se convertir au bio	74
e) Une France du bio très contrastée	76
f) Une pénétration du bio dans les entreprises de l'aval de la branche agricole qui progresse le plus souvent hors des circuits courts.....	78
B. UN PROJET « AMBITION BIO 2022 » DONT LE PRINCIPAL OBJECTIF NE SERA PAS ATTEINT SANS LA RÉUNION DE CONDITIONS « HÉROÏQUES »	81
1. <i>L'objectif du programme « Ambition bio 2022 » est-il pertinent ?</i>	83
a) L'objectif de mobilisation des sols en bio, un signal donné par un État qui ne dispose pas des instruments adéquats, et peut exercer des effets pervers	83
b) Une planification quantitative portant sur un facteur de production sans précisions sur le potentiel de production associé et la demande prévisible.....	85
2. <i>Un objectif hors d'atteinte sans conditions « héroïques »</i>	85
a) Une progression des surfaces impliquées en bio mais des incertitudes sur les décomptes exposés par l'Agence Bio.....	85
b) Même à supposer l'augmentation des surfaces en bio structurelle, le projet « Ambition bio 2022 » devrait être rebaptisé « Ambition bio (au mieux) 2026 »...88	
(1) Un raccourcissement de l'accès à la certification qui mérite d'être pleinement justifié par le Gouvernement	89
(2) Un objectif qui repose sur des « conditions héroïques »	89
(a) <i>Les entrées en conversion doivent augmenter très fortement...</i>	89
(b) <i>...alors que le plus « facile » a sans doute été fait.....</i>	91
(c) <i>...et que l'expansion des surfaces en bio pourrait altérer les conditions économiques particulières sur lesquelles elle a reposé</i>	93
C. UNE FORTE DYNAMIQUE D'UNE DEMANDE DOMESTIQUE ENCORE ASSEZ « TYPÉE » ET QUI RECOURT MASSIVEMENT AUX IMPORTATIONS	93
1. <i>Une forte dynamique de la demande qui devrait bénéficier du renfort du plan de développement de l'offre d'alimentation biologique dans la restauration collective</i>	93

2. Une demande domestique de produits bio qui n'est satisfaite que par un recours massif aux importations	99
a) Une demande dont la satisfaction suppose de recourir massivement à des produits importés	100
(1) Une très forte mobilisation de produits d'origine étrangère	100
(2) Une situation qui appelle une vigilance particulière au regard des contrôles mal satisfaite en l'état des réglementations et de leur déclinaison	101
b) Une balance commerciale lourdement déficitaire	104

III. LA PRODUCTION BIO REPOSE SUR UN MODÈLE ÉCONOMIQUE SUR LE FIL DU RASOIR.....107

A. LA DYNAMIQUE DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE REPOSE PRINCIPALEMENT D'UN POINT DE VUE ÉCONOMIQUE, SUR LE CONSENTEMENT À PAYER DES CONSOMMATEURS... ..	108
1. Les rendements des surfaces passées à l'agriculture biologique semblent globalement très inférieurs à ceux des surfaces en production conventionnelle.....	108
2. Des revenus beaucoup plus comparables en raison de conditions particulières reposant largement sur un consentement à payer supérieur.....	113
a) Les économies réalisées sur les intrants réduisent, sans l'annuler, l'impact du déficit en rendement sur les revenus des exploitations	113
b) Les surpris apportent une contribution primordiale à l'économie du bio	114
c) Des surpris justifiés par la théorie économique	123
B. UN CONSTAT PROPRE À SUSCITER INQUIÉTUDES ET CONTROVERSESES	124
1. Le maintien d'un consentement à payer supérieur n'est pas assuré.....	125
a) Quelles perspectives de dynamique du segment de la demande de bio face à la contrainte de pouvoir d'achat ? Le plus facile est peut-être derrière nous.....	125
b) Quelles perspectives du segment de la demande de bio dans un scénario de différenciation des produits de l'agriculture biologique ?	126
c) L'égal accès de tous aux produits de l'agriculture biologique est compromis par les surpris	126
d) La consommation de produits bio pourrait être perturbée par des évaluations tendant à remettre en cause les surpris du bio.....	128
2. L'agriculture biologique victime de son succès ?.....	128
a) Quel impact sur les prix du développement de l'offre ?.....	128
b) Quel impact d'une réduction des prix sur le projet d'agriculture biologique ?..	129
3. Un dilemme à dépasser mais des solutions exigeantes.....	130
a) Assurer une meilleure contribution de la distribution au développement du marché du bio	130
b) Élever les performances de la production en bio	135
c) Un renforcement des concours publics à l'agriculture biologique, sans doute inévitable à terme, pourrait favoriser une baisse des prix	136

SECONDE PARTIE UNE POLITIQUE PUBLIQUE À RESTAURER

I. LES CONCOURS PUBLICS DIRECTS EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE, UN SOUTIEN NÉCESSAIRE SUR LA CORDE RAIDE139

A. LA CONTRIBUTION DES PRIX À L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DES EXPLOITATIONS NE SUFFIT PAS	140
1. Les résultats économiques des exploitations en bio doivent être appréciés en fonction de singularités techniques qui conduisent à relativiser les retombées positives de l'adoption des modes de production biologiques	140

2. Pour certaines productions, les surpris sont moins susceptibles de rentabiliser le passage au bio	143
3. Il est contestable de faire supporter le financement des externalités du bio par les consommateurs de produits bio	144
B. LA « PERSONNALITÉ BUDGÉTAIRE » DIAPHANE DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE.....	146
1. Une politique sans « carte d'identité budgétaire »	146
2. Les soutiens publics au bio ne représentent qu'une faible partie des soutiens publics à l'agriculture dont les conditions d'articulation avec les autres aides agricoles devraient être mieux exposées.....	147
3. Une superposition de financeurs parmi lesquels on relève une forme de marginalisation des financements du ministère de l'agriculture	150
a) Les régions ne se sont pas vues confier la gestion des cofinancements nationaux des aides européennes à l'agriculture biologique pour lesquelles elles ont été désignées autorités de gestion	151
b) Un cofinancement national qui recourt de plus en plus à des moyens extérieurs au budget du ministère de l'agriculture	152
c) Le rôle du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique a été renforcé mais le soutien qu'il apporte est entouré de nombreuses faiblesses	156
C. LES SOUTIENS PUBLICS À L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE ENTRE MANQUE DE COHÉRENCE, DÉFICIT DE FINANCEMENT ET EXÉCUTION CHAOTIQUE ..	159
1. Le barème des aides directes aux exploitants est-il pertinent ?	161
a) Les aides à l'agriculture biologique suivent une logique de compensation appliquée de façon très approximative d'où des problèmes de sous-optimalité et de distorsion de concurrence	161
b) Les aides au bio satisfont-elles correctement une intention incitative ?	166
(1) Une logique de dédommagement trop « courte »	166
(2) La concurrence des formules d'aides au verdissement et la question de effets d'aubaine	167
(3) Aller vers une optimisation des soutiens publics au bio.....	171
2. La programmation des concours publics spécifiquement consacrés à l'agriculture biologique a connu un fort dynamisme mais laisse l'objectif d'expansion de l'empreinte de l'agriculture biologique en pénurie de financement	171
a) Un poids budgétaire passé de 6,8 millions d'euros en 2008 à 103 millions d'euros en 2013	172
b) Entre 2008 et 2013, le renforcement de la part des aides au maintien dans un total d'aides où prédominent encore les aides à la conversion	174
c) Entre 2008 et 2013, la charge budgétaire des aides a davantage augmenté que les surfaces conduites en bio.....	174
d) Depuis 2015, une nouvelle augmentation des soutiens programmés mais un essor de l'agriculture biologique à court de financement.....	175
(1) Le bouclage financier des aides au bio, une équation à la résolution acrobatique et critiquable.....	175
(2) Une programmation financière sans articulation avec les programmations budgétaires	176
(3) Depuis 2014, une nouvelle augmentation des concours publics en faveur du bio.....	177
(4) ...confrontée à une impasse de financement couverte par des mesures très critiquables	178
(a) Un besoin de financement non couvert est apparu... ..	178
(b) ...qui a été comblé dans des conditions très critiquables.....	180

e) Les objectifs du programme « Ambition bio 2022 », ne sont pas financés.....	181
(1) Un sous-financement des soutiens publics aux exploitations en bio malgré le renoncement annoncé des aides au maintien	182
(a) Une programmation financière marquée par une opacité regrettable	182
(b) Une programmation financière qui extériorise la perspective d'une réduction des soutiens aux projets bio des exploitants	183
(2) À la recherche des financeurs	186
(3) Quels financements pour la pénétration du bio dans la restauration collective de service public ?	189
f) La gestion régionale des aides européennes à l'agriculture biologique a favorisé une certaine divergence des soutiens régionaux à l'agriculture biologique et, à un niveau plus individuel, aux exploitations en bio	192
g) De graves problèmes d'exécution budgétaire	202
(1) Une exécution budgétaire particulièrement affectée par les dysfonctionnements de la chaîne des paiements agricoles.....	202
(2) Des aides au bio qui, d'entre les aides aux exploitants agricoles, sont les plus difficiles à obtenir.....	206
(3) Un problème de flexibilité	207
(4) Les effets pervers des règles d'exécution des contrats	207

II. LE PILOTAGE DU DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE MANQUE DE RIGUEUR.209

A. LES CONSTATS DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, UNE INSUFFISANTE MAÎTRISE DE LA PART DES RÉGULATEURS	211
1. Les principales observations de la Cour des comptes européenne portant sur les procédures de contrôle de la production biologique au sein de l'Union européenne, des constats alarmants de l'audit de 2012 à une appréciation plus favorable (audit de 2019) .	212
a) L'audit de 2012 avait relevé des défaillances graves des systèmes de contrôle de la production biologique en Europe.....	212
b) Le suivi de cet audit relève que «améliorations sont intervenues » tout en évoquant « des défis encore à relever ».....	216
2. La traçabilité problématique des productions biologiques	217
3. Des contrôles insuffisants sur les produits importés.....	218
B. UNE SUPERPOSITION D'ORGANISMES AUX MISSIONS PLUS OU MOINS JUSTIFIÉES, UNE GOUVERNANCE DÉFECTUEUSE ET UN BESOIN DE FINANCEMENT NON ASSUMÉ	221
1. L'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) chargé de la mission stratégique de garantir la confiance dans l'agriculture biologique, ne suit pas assez rigoureusement les délégations qu'il accorde	221
a) Un organisme « participatif » aux missions diverses essentielles pour l'agriculture biologique.....	221
(1) Un organisme « mixte », participatif	222
(2) Des missions essentielles	223
b) Un opérateur de l'État confronté à des défis nouveaux auquel l'agriculture biologique reste à plus pleinement intégrer	225
(1) Un organisme qui doit renforcer des fonctions opérationnelles.....	225
(2) Un organisme qui ne dispose que de peu de moyens pour l'agriculture biologique ...	227
2. L'Agence bio, un bouquet de missions hétéroclites, un apport à la conception et à la mise en œuvre de la politique publique en faveur de l'agriculture biologique qui reste à démontrer.....	231
a) Un organisme financé par l'État et géré par une partie seulement des entités impliquées par l'agriculture biologique.....	231

b) Un ensemble de missions hétéroclites à la mise en œuvre perfectible ; le besoin d’audit des interventions du « fonds avenir bio »	235
(1) Des missions hétéroclites difficiles à concilier, une mise en œuvre perfectible.....	235
(2) La gestion du fonds avenir bio, un besoin d’audit	243
C. LA MISE EN ŒUVRE DES OBLIGATIONS DE CONTRÔLE DOIT ÊTRE SIGNIFICATIVEMENT AMÉLIORÉE	247
1. <i>Si l’INAO a réalisé des progrès non négligeables dans la détermination de lignes directrices du contrôle qui demeurent toutefois assez indulgentes.....</i>	<i>248</i>
2. <i>...l’analyse des conditions dans lesquelles les contrôles sont conduits par les organismes certificateurs suscite la perplexité et débouche sur la recommandation d’un réaménagement vigoureux nécessaire à la confiance des consommateurs.....</i>	<i>252</i>
a) Une réglementation fournie sur les conditions d’agrément et de supervision des activités des organismes de certification	252
b) Une impression d’ensemble peu favorable.....	255
c) Des problèmes structurels d’injonctions contradictoires ?.....	256
d) Les organismes certificateurs ont-ils les moyens de leurs missions ?.....	258
e) Quelle efficacité peut-on reconnaître aux interventions des OC ?	261
(1) Les constats portant sur les contrôles des OC.....	261
(2) Les constats portant sur les contrôles de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	264
D. POUR UNE STRUCTURATION RÉVOLUE DE L’EXIGENCE DE RECHERCHE ET D’INNOVATION	269
EXAMEN EN COMMISSION.....	273
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	289
ANNEXES	293
ANNEXE N° 1 : LE PLAN D’ACTION EUROPÉEN DE 2004 EN FAVEUR DE L’AGRICULTURE BIOLOGIQUE.....	293
ANNEXE N° 2 : LES RECOMMANDATIONS DES AUDITS RELATIFS AU PLAN DE DÉVELOPPEMENT DE L’AGRICULTURE BIOLOGIQUE DE LA PÉRIODE 2008-2013	302
ANNEXE N° 3 : RAPPEL DES RECOMMANDATIONS DE L’AUDIT DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE DE 2012	305

L'ESSENTIEL

I. Une politique publique dont la définition appelle des précisions

La politique en faveur de l'agriculture biologique souffre d'un excès de communication qui alimente un défaut d'identification.

Alors que le développement de l'agriculture biologique est issu des **initiatives individuelles** de « pionniers », il faut rappeler, en premier lieu, qu'elle est **une politique publique, justifiant une intervention publique** destinée, d'une part, à s'assurer de sa « sincérité » (non tromperie des consommateurs notamment) et, d'autre part, à accompagner son développement, en ouvrant les verrous susceptibles d'en bloquer l'expansion, en particulier, les imperfections d'un marché inapte à valoriser les biens publics associés à l'agriculture biologique.

La politique pour l'agriculture biologique est ainsi **une politique au soutien de la production de biens publics qui semblent avérés** mais sont **difficiles à quantifier**. Il est essentiel ici de rappeler que si l'agriculture biologique offre des aliments à teneur en résidus chimiques globalement plus faibles, c'est principalement par ses contributions à la préservation des milieux naturels qu'elle est censée être utile.

En second lieu, **l'identité même de l'agriculture biologique**, à savoir un mode de production agricole reposant sur des processus naturels, conduit à suggérer que l'agriculture biologique est un modèle « avant-gardiste » de production agricole, suggestion qui appelle quelques importantes nuances, mais qui débouche sur le constat d'**une agriculture soumise à de très fortes exigences et à des risques particuliers**.

L'adoption du cahier des charges de l'agriculture biologique n'est pas une décision anodine. L'agriculture biologique est une **agriculture exigeante** et qui présente **des risques particuliers** au regard des normes sanitaires et des aléas climatiques (sans compter ses équilibres économiques ; voir *infra*). C'est une production qui demande du savoir-faire et qui doit relever les défis de la résilience.

En tant que **mode de production**, l'agriculture biologique est **encadrée par une réglementation européenne**, avec des déclinaisons nationales, situation qui conduit à s'interroger sur l'harmonisation des pratiques en Europe tout particulièrement dans la perspective d'une redéfinition de la politique agricole européenne, qui doit demeurer commune, mais aussi à évoquer certaines controverses réglementaires (une coexistence de modèles d'agriculture biologique très disparates dont certaines empruntent des procédés très intensifs; le recours à des substances

de base présentant des risques de pollution, des trous réglementaires sur certaines composantes de l'offre...). **Elle suit une logique d'obligations de moyens, qui n'offre pas toute garantie de résultats** : elle n'est pas à l'abri de contaminations extérieures et peut bénéficier de dérogations auxquelles il convient de conserver une ampleur limitée.

Promotion d'un modèle « avant-gardiste » de production agricole, **la politique en faveur de l'agriculture biologique s'inscrit dans le cadre plus général des objectifs de la politique agricole au sein de laquelle elle doit trouver sa place**. Trois problèmes principaux doivent être relevés :

- concilier la responsabilité alimentaire de la France et de l'Europe avec une agriculture qui suppose une baisse des productions ;

- assurer la solidité technico-économique de l'agriculture biologique, la réduction des consommations intermédiaires devant être compensée par davantage de main d'œuvre et plus d'investissements ;

- articuler le développement de l'agriculture biologique avec les autres instruments de la transition agro-écologique (paiement vert, MAeC, initiatives privées radicalisant le projet bio, sortie du glyphosate, programme Eco Phyto).

Recommandations :

- conforter la fonction de production du bio en **évitant toute initiative susceptible d'élever le coût du travail agricole** (pérenniser le régime des travailleurs occasionnels), en **favorisant l'investissement** (suramortissement des équipements) et la **protection contre les risques** (améliorer la déduction pour épargne de précaution pour les producteurs bio) ;

- progresser dans les analyses technico-économiques, au niveau individuel pour mieux accompagner les projets, et au niveau collectif, pour aboutir à une hiérarchie des priorités de la transition agro-écologique reposant sur des analyses sérieuses ;

- **simplifier le cadre de la transition agro-écologique** tout en maintenant le principe d'une politique européenne commune dans ce domaine ;

- **définir des objectifs de développement de l'agriculture biologique compatibles avec les autres priorités de la politique agricole** dans une perspective de stress alimentaire aigu à moyen terme ;

- **assurer un suivi des performances sanitaires et environnementales** de l'agriculture biologique passant par une implication soutenue de la direction générale de l'alimentation afin de vérifier que le changement d'échelle de la mobilisation des surfaces agricoles et l'accélération des phases de conversion respectent l'intégrité des apports de l'agriculture biologique en termes de biens publics ;

- combler les « trous » de la réglementation européenne et veiller à l'harmonisation des pratiques ;

- développer considérablement les recherches sur les produits de substitution utilisés en agriculture biologique.

II. La réussite du décollage de l'agriculture biologique s'incarne dans des indicateurs dont la significativité doit être nuancée et s'accompagne de la perspective d'un projet « Ambition bio 2022 » contrarié

On rappelle les deux objectifs principaux du projet « Ambition bio 2022 » : convertir 15 % de la surface agricole utile au bio d'ici 2022 et assurer la fourniture de 20 % de produits bio dans les repas servis dans la restauration collective hors domicile.

A. L'augmentation de l'empreinte du bio admet une grande variabilité

Si les capacités d'offre se développent, le plus facile a sans doute été accompli.

Après des années plutôt inertes, l'empreinte de l'agriculture biologique sur les surfaces agricoles a progressé. Il en est allé de même s'agissant du nombre des opérateurs (exploitants agricoles, transformateurs et distributeurs).

Évolution de l'empreinte du BIO sur l'agriculture française (2003-2018)

	2003	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evol. /2017
Nbre d'exploitations en mode de production biologique	11 359	24 425	25 468	26 465	28 884	32 266	36 691	41 623	13%
Nbre de préparateurs, distributeurs et importateurs engagés	5 252	12 337	12 577	12 919	13 528	14 840	17 353	20 145	16%
Surfaces en mode de production biologique (ha)	550 990	1 032 940	1 069 883	1 117 980	1 314 164	1 540 128	1 746 486	2 035 024	17%
<i>dont surfaces certifiées bio</i>	406 338	855 642	938 522	969 342	1 013 223	1 055 467	1 234 097	1 502 572	22%
<i>dont surfaces en conversion</i>	144 652	177 297	131 361	148 639	300 941	484 660	512 389	532 452	4%
<i>Surfaces C1</i>		62 426	57 500	78 224	216 211	266 684	204 476	268 022	31%
<i>Surfaces C2 / C3</i>		114 872	73 861	70 415	84 730	217 976	307 913	264 430	-14%
Part des surfaces en mode de production bio dans la SAU	2,00%	3,82%	3,96%	4,14%	4,88%	5,70%	6,48%	7,55%	17%
Part des exploitations bio dans l'ensemble des exploitations agricoles	1,77%	4,98%	5,34%	5,79%	6,50%	7,33%	8,34%	9,46%	13%

Source : Agence BIO, 2019

L'agriculture biologique a changé d'échelle, la question demeurant posée de savoir si ce changement est durable et susceptible de se prolonger.

Cependant, le taux de conversion des surfaces agricoles à l'agriculture biologique est très variable selon les spécialités agricoles et selon les régions.

Répartition des surfaces mobilisées en mode BIO par productions en 2018

TOTAL France	Nb. Exploitations		Surfaces certifiées bio (ha)		Surfaces en conversion					Surfaces certifiées + conversion		
	2018	Evol. /17	2018	Evol. /17	C1	C2	C3	Total C123		2018	Evol. /17	Part en bio
					2018	2018	2018	2018	Evol. /17			
Céréales	15 381	14%	228 612	25%	81 346	61 636	4 083	147 064	35%	375 676	29%	4,0%
Oléagineux	4 453	26%	54 232	31%	24 817	8 186	122	33 124	85%	87 356	47%	4,0%
Protéagineux	3 095	9%	19 203	16%	4 457	6 836	322	11 615	-1%	30 817	9%	10,3%
Légumes secs	1 813	27%	17 526	44%	1 304	1 049	55	2 408	65%	19 933	46%	40,2%
Grandes cultures	16 077	14%	319 572	26%	111 923	77 706	4 582	194 211	38%	513 783	31%	4,3%
STH	20 868	11%	591 232	17%	59 674	77 310	270	137 255	-22%	728 487	7%	9,7%
Cultures fourragères	19 573	12%	394 411	26%	57 164	68 629	856	126 649	-14%	521 060	13%	10,8%
Surfaces fourragères	26 950	11%	985 643	21%	116 839	145 939	1 126	263 904	-18%	1 249 547	10%	10,1%
Légumes frais	9 471	12%	26 086	21%	2 003	1 476	19	3 497	61%	29 583	24%	7,0%
Fruits à coque	2 255	11%	9 785	15%	1 451	1 295	1 426	4 172	9%	13 957	13%	-
Fruits transformés	2 739	17%	8 038	25%	1 269	1 316	528	3 114	60%	11 152	33%	-
Fruits frais	7 148	11%	13 457	6%	3 305	2 830	1 546	7 681	46%	21 138	18%	-
Fruits	10 348	12%	31 279	13%	6 025	5 442	3 500	14 967	36%	46 246	20%	23,3%
Vigne	6 726	15%	65 298	7%	13 968	8 816	5 939	28 723	63%	94 020	20%	12,0%
PPAM	2 846	11%	7 145	9%	758	670	173	1 601	6%	8 747	8%	21,1%
Autres	18 706	17%	67 548	45%	16 506	8 371	673	25 549	52%	93 098	47%	7,4%
TOTAL	41 623	13,4%	1 502 572	21,8%	268 022	248 419	16 012	532 452	4%	2 035 024	16,5%	7,55%

Source : Agence Bio, 2019 ; PPAM= plantes à parfum aromatiques et médicinales

Si fin 2018 plus de 7,5 % de la surface agricole est impliquée dans la production biologique, le modèle « bovin-lait » et la viticulture, à un moindre titre, prédominent. Or, le premier (60 % des surfaces en bio) a pu s'appuyer sur des disponibilités naturelles disponibles du fait des règles de la PAC et pour lesquelles la conversion en bio représentait une issue technico-économique d'autant plus attractive que les producteurs concernés se trouvaient en difficulté.

En revanche, les grandes cultures, excepté celles organiquement compatibles avec le bio, pour des productions dont la destination n'est sans doute pas seulement alimentaire sont en retard. De même, l'élevage reste encore médiocrement concerné par le bio.

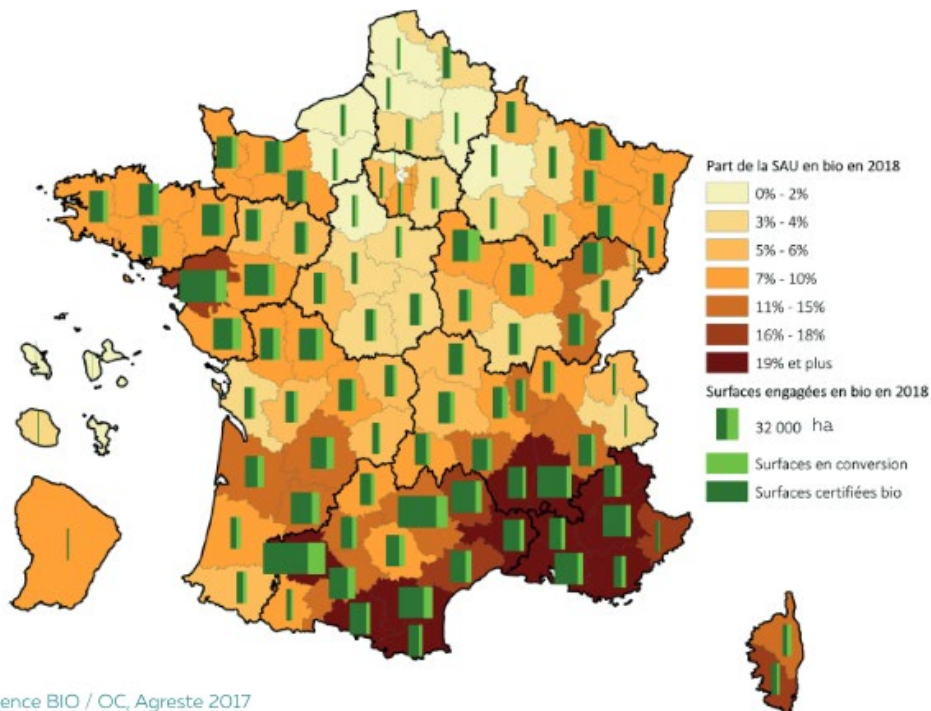
Animaux engagés en bio en 2018 et évolution par rapport à 2017 pour les différentes productions animales

TOTAL France	Nb. Exploitations						Nb. Animaux						% Bio + conv. / Total
	Certifiés Bio *		Conversion **		Bio + Conversion		Certifiés Bio		Conversion		Bio + Conversion		
	2018	Evol. / 17	2018	Evol. / 17	2018	Evol. / 17	2018	Evol. / 17	2018	Evol. / 17	2018	Evol. / 17	
Vaches allaitantes	4 191	14%	2 040	-1%	5 432	8%	154 265	15%	50 497	-8%	204 762	8%	4,94%
Vaches laitières	2 863	9%	1 899	14%	4 157	12%	145 633	14%	75 498	14%	221 131	14%	6,15%
Total Vaches	6 636	12%	3 702	5%	8 919	9%	299 898	14%	125 995	4%	425 893	11%	5,50%
Brebis viande	1 755	11%	236	-15%	1 964	7%	207 920	11%	19 656	-30%	227 576	6%	6,81%
Brebis laitières	581	19%	36	24%	603	18%	130 147	23%	3 952	-35%	134 099	20%	10,81%
Total Brebis	2 324	14%	271	-11%	2 554	10%	338 067	15%	23 608	-31%	361 675	11%	7,89%
Chèvres	1 045	13%	135	-9%	1 146	10%	72 378	18%	6 203	-14%	78 581	15%	9,09%
Truies	541	23%	49	-8%	582	19%	12 124	19%	1 009	39%	13 133	20%	1,29%
Poulets de chair	961	9%	-	-	961	9%	12 913 260	13,6%	-	-	12 913 260	13,6%	1,60%
Poules pondeuses	2 027	14%	-	-	2 027	14%	6 567 108	31,3%	-	-	6 567 108	31,3%	13,28%
Apiculture ¹	679	39%	187	48%	867	46%	122 345	37%	19 283	79%	141 628	42%	17,61%

Source : Agence Bio, 2019

La France du bio reste ainsi très fragmentée géographiquement, ce qui n'est pas rien au vu de l'objectif de limiter les impacts sur les milieux naturels.

Surfaces bio et en conversion et part dans la SAU de chaque département en 2018



Agence BIO / OC, Agreste 2017

Source : Agence Bio, 2019

Quant aux opérateurs de l'agriculture biologique, deux dimensions principales méritent d'être mentionnées.

Les exploitations agricoles concernées par l'engagement biologique ont des caractéristiques propres qui invitent à leur attribuer des fragilités particulières. Si le bio a pu leur offrir des perspectives, la **concrétisation des risques techniques et économiques attachés à l'agriculture biologique aurait des répercussions très fortes sur ces exploitations** et sur le projet de développement de l'agriculture biologique (recul des capacités engagées, gaspillages de moyens individuels et collectifs).

La distribution de produits bio a gagné les grandes enseignes et leurs magasins généralistes, le marché du bio représentant avec ses 10 milliards d'euros un enjeu économique majeur pour les distributeurs.

B. Le développement d'une demande qui reste « typée » et doit recourir à des importations massives pour se satisfaire

La consommation de bio reste assez « typée » mais elle s'accroît. Cette dynamique ne peut être satisfaite par la production intérieure et la France importe de l'ordre de 30 % de ses besoins.

La pénétration des importations est symptomatique de **problèmes d'offre** et elle devrait s'accompagner d'un **contrôle de la qualité des produits importés** qui appelle des moyens autrement développés qu'actuellement.

La reconquête de notre marché bio s'impose mais **notre capacité exportatrice doit elle aussi être améliorée**. La dégradation de la balance commerciale extérieure de produits bio concourt à la détérioration de notre commerce international de produits agro-alimentaires et finalement pèse sur notre croissance économique.

Néanmoins, toute politique de renforcement de nos performances sur le segment du bio doit partir d'une analyse fine de nos avantages comparatifs agricoles.

Un projet « Ambition bio 2022 » hors d'atteinte

Une ambition très communicationnelle

L'État a adopté des objectifs de développement de l'agriculture biologique (voir *supra*) alors même qu'il ne dispose plus de moyens autonomes de les atteindre et n'a exercé que faiblement ses missions de coordination.

En outre, les objectifs de la politique de développement de l'agriculture biologique méritent d'être affinés. On peut craindre que se mette en place une « politique de l'indice » qui n'épouserait pas les besoins et délivrerait des signaux trompeurs aux opérateurs.

D'ores et déjà, des explications devraient être fournies quant aux données par lesquelles l'Agence Bio rend compte de l'extension des surfaces en bio. On rappelle que le taux de refus des aides bio de la part des services instructeurs est considérable (voir *infra*) et que les décomptes surfaciques ont été considérés comme si approximatifs par la Commission européenne que la France a dû faire face à des corrections financières d'une ampleur considérable. On ne voit pas que ces derniers dysfonctionnements aient été pris en compte par l'Agence Bio. **Une fiabilisation totale des décomptes surfaciques s'impose.**

Malgré leur expansion, les surfaces entrées en conversion ces dernières années suivent un **volume d'accroissement qui est incompatible avec l'atteinte de l'objectif fixé par le programme « Ambition Bio 2022 »**, de 15 % de la SAU certifiées en bio. Ce dernier supposerait des entrées en conversion très supérieures aux plus hauts historiques recensés par l'Agence Bio. Le projet « Ambition bio 2022 devrait être rebaptisé « Ambition bio (au mieux) 2026 ».

En outre, d'un point de vue plus qualitatif, le scénario sous-jacent au projet « Ambition bio 2022 » repose sur une combinaison improbable combinant extension des surfaces déjà fortement engagées et décollage de surfaces consacrées à des productions pour lesquelles le passage au bio ne présente que peu d'intérêt pour les exploitants et peu de faisabilité au vu des infrastructures disponibles. Il faut ajouter que l'expansion de l'offre nationale est freinée par des conditions économiques de production qui la handicapent et qu'elle pourrait dégrader les conditions macroéconomiques sur lesquelles repose aujourd'hui le développement du bio.

Recommandations :

- **fiabiliser les données de suivi de l'extension des surfaces biologiques** produites par l'Agence bio ;

- **affiner les objectifs de la politique française de développement de l'agriculture biologique** afin de prévenir la répétition de déceptions chez les opérateurs, les consommateurs et, finalement, les citoyens ;

- veiller à ce que les conversions en bio reposent sur **des projets économiques durablement viables** ;

- prendre au sérieux la **dégradation de notre commerce extérieur sur le segment de l'agriculture biologique** en formalisant une politique de reconquête tenant pleinement compte de nos avantages comparatifs ;

- s'assurer de la **loyauté de la concurrence internationale**, en particulier, s'agissant de l'Europe, de l'harmonisation des interprétations des réglementations bio, et au niveau international, de la portée des reconnaissances d'équivalence mises en œuvre.

III. Une politique qui, paradoxalement, a principalement mobilisé des instruments de marché : un talon d'Achille ?

Le consentement des consommateurs à acquitter des surpris est la condition principale de l'équilibre économique du développement du bio. Il faut y ajouter les différentiels de prix marqués entre les produits bio et ceux de l'agriculture conventionnelle dans un contexte conjoncturel particulier, celui de la dépression agricole des années 2015-2016.

Cette situation, qui a permis de **réduire les coûts publics de soutien au bio** pose des problèmes au regard de son optimalité économique et sociale et de sa durabilité dans un contexte d'essor de la production biologique.

D'ores et déjà, la **volatilité des prix** de certaines productions biologiques tend à s'accroître.

Il existe donc un dilemme dont les solutions sont nécessairement complexes.

Les conditions de prix de diffusion des produits biologiques n'ont jusqu'à présent pas contribué à étendre les volumes consommés. Les taux de marge sont apparemment analogues entre agriculture conventionnelle et agriculture biologique, avec des revenus nominaux très supérieurs pour les stades de l'aval de la production.

Recommandations :

- **élucider le partage de la valeur ajoutée sur les produits de l'agriculture biologique** et parvenir à un équilibre satisfaisant les conditions de la dynamique de la demande et de la production ;

- dégager les moyens propres à **améliorer les performances économiques de l'agriculture biologique** ;

- renoncer pour l'État à sa posture de passager clandestin du bio.

IV. Des concours publics en quête de crédibilité

A. Une politique publique sans « carte d'identité budgétaire »

Les moyens de la politique de développement de l'agriculture biologique sont **saupoudrés dans des budgets épars** de sorte que cette politique qui est pourtant l'une des priorités de la politique agricole ne vérifie pas un critère minimum de lisibilité, ce qui est de nature à en altérer l'efficacité.

Le consentement du Parlement se trouve altéré par l'opacité des concours publics destinés à la politique d'agriculture biologique.

B. Des barèmes d'aide théoriques qui laissent perplexes

Il convient de rappeler que les **aides sont théoriquement destinées à compenser les pertes d'opportunité** résultant du passage au bio et **non à apporter aux exploitants une rémunération pour les biens publics qu'ils produisent**.

Cette logique est, sans doute, trop courte mais en sortir réclamera davantage d'expertise **sur les externalités positives de l'agriculture biologique** et plus de moyens. La **nouvelle programmation financière européenne** qui semble s'inscrire dans une logique renouvelée allant dans le sens de la rémunération des services collectifs d'ordre environnemental devra être examinée de très près à ce titre.

En l'état, **l'uniformité, très théorique, des barèmes d'aides à l'hectare** pour chacune des productions soutenues n'est pas compatible avec une détermination optimale des aides. **Certains sont trop compensés, d'autres pas assez**. Par ailleurs, la rigidité des aides dans le temps néglige la fluctuation des pertes d'opportunité dans le temps.

C. Des financeurs éparpillés suivant des logiques d'intervention différentes dans un contexte où le ministère de l'agriculture est devenu un financeur très second de l'ambition bio

Il existe une **hiérarchie des financeurs** qui voient les fonds européens, sous gestion des régions, occuper la première place, le cofinancement national des aides par le budget du ministère de l'agriculture étant appelé à céder le pas aux interventions des Agences de l'Eau.

Cette **superposition des financeurs** conduit à une stratification des soutiens qui suivent des modalités d'attribution singulières, alors qu'elles devraient théoriquement être unifiées.

D. La programmation financière des soutiens à l'agriculture biologique a été prise en défaut, des impasses de financement intervenant. Elles ont été comblées dans des conditions très critiquables, de mauvais augure pour la réalisation des objectifs du projet « Ambition bio 2022 », qui, de fait, ne sont pas financés

Entre redéploiement (transfert d'un pilier de la PAC à un autre, éviction d'interventions traditionnelles des Agences de l'Eau), aggravation de la fiscalité sectorielle (hausse de la redevance pour pollution diffuse) et cessation annoncée des aides au maintien par le ministère de l'agriculture, **un mélange critiquable d'expédients** a été réuni qui laisse **l'ambition bio sans moyens**.

En toute hypothèse, à taux de soutien inchangé, **le montant des crédits d'engagement restant disponibles est incompatible avec le volume des conversions nécessaires** pour suivre la trajectoire des objectifs surfaciques du projet « Ambition bio 2022 » qui devraient considérablement peser sur la programmation européenne à venir.

Le financement pour l'offre de bio en restauration collective hors domicile n'est pas assuré si bien que les décisions imposées par l'État seront sans doute mises à la charge des collectivités territoriales.

L'avenir du **crédit d'impôt pour l'agriculture biologique** n'est pas assuré alors qu'il représente une modalité de soutien, certes peu satisfaisante, mais utile dans la perspective de la décision de cesser les aides au maintien.

Il faut ajouter la nécessité d'évaluer plus finement le processus de conversion, les aides publiques en phase de conversion étant plus coûteuses que les aides au maintien.

Une gestion des conversions ad hoc ?

L'analyse des évolutions annuelles montre que l'élasticité des surfaces considérées comme certifiées au contingent des surfaces en conversion a connu au fil du temps une forte variabilité, tout en suivant une tendance à l'augmentation.

Il semble ainsi que les durées de conversion aient été nettement raccourcies, évolution qui mérite une analyse fine de ses déterminants.

Il est possible que les caractéristiques des surfaces mises en conversion justifient cette évolution. Mais, l'on ne pourrait se départir du soupçon d'une politique opportuniste aux motivations composites¹ que si un audit venait à conforter le rôle du premier facteur évoqué.

La baisse programmée des soutiens, qui se révélerait insoutenable en cas de réduction des prix de marché du bio, et même de l'écart entre ces prix et ceux de l'agriculture conventionnelle, est incompatible avec le renforcement des ambitions de conversion du projet « Ambition bio 2022 », qui ne sont pas financées.

E. Une forte hétérogénéité des taux de soutien unitaire sous la contrainte budgétaire

En lien avec la diversité régionale des impasses de financement de la maquette FEADER, des modulations unitaires des plafonds d'aides aux exploitants passés au bio ont été mises en œuvre. Elles n'ont pas été guidées par des considérations technico-économiques qui peuvent les justifier mais par le poids des contraintes budgétaires.

La **modulation régionale** des aides a été amplifiée dans ces effets de dispersion des conditions de soutien par les **doctrines hétérogènes d'attribution des cofinancements nationaux**.

Dans ces conditions, les **aides directes n'ont plus joué leur rôle**, déjà minimaliste, de compensation des pertes d'opportunité, le déficit étant plus ou moins accusé selon les situations locales.

En outre, alors que les aides au bio sont censées apporter un taux de soutien supérieur à celui fourni par d'autres aides à la transition agro-écologique, les réalités budgétaires ont renversé cette logique. Ainsi, par exemple, **les mesures agro-environnementales et climatiques (MAeC) sont plus attractives dans bien des cas**. La hiérarchie du système d'incitations a été renversée.

¹ Parmi les motivations envisageables on peut évoquer, pour l'État, le différentiel de coût des soutiens en conversion et en maintien ainsi qu'une volonté d'affichage, pour les opérateurs, l'opportunité d'accéder à des prix supérieurs une fois la certification obtenue et, pour les organismes certificateurs, une gestion du chiffre d'affaires.

Les dysfonctionnements apparus suscitent des questions de principe en termes d'équité et de loyauté de la concurrence.

F. La gestion des aides au bio a été gravement déficiente

Les dysfonctionnements de la chaîne des paiements agricoles, en particulier ceux liés à des références surfacières¹, ont particulièrement touché les agriculteurs en bio qui n'ont pu trouver dans les avances de trésorerie remboursables alors mises en place de solution concrète efficace, situation au cours de laquelle la grande distribution a pris le relais d'un État défaillant.

Des retards persistaient au moment de l'élaboration du présent rapport tandis que les paiements réalisés qui ne couvraient en juin 2019, que 40 % de la ligne FEADER bio, ont pu l'être dans des conditions propres à en fragiliser la conformité.

Un risque de répétition des aides versées ne doit donc pas être écarté même si l'on doit remarquer que **le taux de rejet des demandes de soutien au titre du bio est le taux le plus élevé constaté dans la vaste gamme des aides agricoles**. On a indiqué comment cette situation pouvait jeter un doute sur le décompte des surfaces agricoles en bio tel qu'il est proposé par l'Agence bio.

Le régime appliqué aux aides au bio doit également être mis en cause sous l'angle de **son manque de flexibilité**. En premier lieu, une fois la contractualisation conclue, les plafonds d'aides stipulés sont insusceptibles d'être revus, même si l'exploitation modifiait sa spécialisation agricole (elle pourrait être éligible à des aides au tarif unitaire supérieur). En second lieu, la rupture des engagements contractuels avant leur terme déclenche normalement **le remboursement de la totalité des aides perçues**, sanction, dont l'application pratique mériterait d'être vérifiée mais qui paraît injustement sévère et peut conduire à un gaspillage d'argent public. Certains bénéficiaires des aides peuvent être incités à maintenir une exploitation bio le temps de l'exécution de leurs obligations contractuelles afin d'échapper au remboursement et sortir de leur projet, une fois ce terme atteint.

Le taux relativement élevé des renoncements au bio après les cinq ans d'engagement contractuel généralement appliqués témoigne que cet effet pervers n'est pas mineur.

¹ Voir le rapport des rapporteurs spéciaux « Réparer la chaîne des paiements agricoles, un devoir pour nos finances publiques et notre agriculture », Rapport d'information n° 31 du 10 octobre 2018.

Recommandations :

- donner à la politique en faveur de l'agriculture biologique sa « **carte d'identité budgétaire** » ;

- veiller à assurer une **cohérence entre la programmation financière des concours publics au bio et les objectifs d'expansion** de l'agriculture biologique ;

- **consolider les bases juridiques d'une modulation des aides** devant reposer non sur une politique opaque du rabot mais sur des analyses technico-économiques solides ; dans ce cadre, consacrer un **échelon de proximité de la gestion** des aides ;

- s'assurer de la **portée incitative des aides publiques** en évitant les effets d'aubaine et progresser dans l'analyse d'une rémunération des productions de biens collectifs ;

- améliorer considérablement la **chaîne de paiements** des aides bio ;

- flexibiliser le **régime contractuel** des aides.

V. Un pilotage dont les trop nombreuses défaillances doivent être corrigées au plus tôt

Les entités chargées de piloter l'agriculture biologique suivent une logique d'empilement qui crée des besoins de coordination coûteux et mal couverts et peut conduire à déresponsabiliser les acteurs.

Par ailleurs, si les principaux organismes chargés du bio (INAO, Agence Bio, ITAB) relèvent de diagnostics différenciés, un constat transversal conduit à relever l'existence de déficits récurrents des moyens disponibles pour accomplir les missions, le changement d'échelle de la production biologique et des besoins de pilotage subséquents n'ayant pas été suffisamment pris en compte.

En ce qui concerne l'INAO, les moyens dédiés au bio sont sans proportion avec les enjeux, cette situation pouvant s'expliquer par la structure de financement de l'établissement public. Le renforcement des moyens est indispensable mais, en l'état, il serait paradoxal de l'attendre d'un accroissement significatif des contributions des exploitants en bio, qui assument les coûts externalisés par l'État des processus de certification et de contrôle directement après des organismes certificateurs. **Si les missions de l'INAO sont essentielles à la solidité de l'agriculture biologique, elles doivent être mieux assurées**, en particulier, la mission de supervision des organismes de certification, et complétées par une mission de suivi des sols mobilisés en agriculture biologique (en recourant éventuellement aux organismes fonctionnellement spécialisés).

En ce qui concerne l'Agence Bio, ses missions sont composites et souvent contradictoires, l'Agence consacrant une partie considérable des moyens publics qui lui sont attribués à assurer la « promotion » de l'agriculture biologique aux dépens de missions d'intérêt public majeur. Les conditions de sa gouvernance ne sont pas satisfaisantes et l'éventualité de situations de conflits d'intérêt évoquées dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance (COP) aurait gagné à être écartée avant la conclusion du nouveau COP. La gestion du « fonds avenir bio », dont l'objet est justifié, appelle la réalisation d'un audit.

La délégation donnée par l'INAO à des **organismes de certification** chargés de certifier les exploitations en bio et d'assurer les contrôles stricts prévus par la réglementation paraît ne pas être accompagnée d'un suivi suffisant. L'INAO a progressé en édictant des lignes directrices, qui peuvent être considérées comme globalement « indulgentes », mais l'analyse des rapports des organismes certificateurs fait apparaître des hétérogénéités fortes des moyens mobilisés, se traduisant par des ratios effectifs/ contrôles très variables et qui suggèrent parfois le recours à des sous-traitances irrégulières. De façon générale, les conditions de financement des certifications et des contrôles qui engendrent un chiffre d'affaires élevé posent problème, comme la gestion des dérogations, déléguée par l'INAO aux organismes de certification, eux-mêmes intéressés à la certification des procédés employés dans le cadre des dérogations.

L'activité de contrôle de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), pour rester encore assez peu développée, représente un garde-fou utile qui témoigne de l'existence de besoins de contrôle non couverts en amont. Par ailleurs, elle révèle les enjeux d'un suivi plus rigoureux des importations dans le cadre d'un régime d'équivalence internationale difficile à contrôler et d'une rigueur très peu harmonisée des contrôles en Europe.

Enfin, il est plus que temps de **donner aux entités en charge de la recherche, de l'innovation et de la formation en agriculture biologique des missions claires et les moyens de ces missions**. Les attermoissements passés ne sont plus acceptables et les perspectives ouvertes par la réforme du compte d'affectation spéciale dédié au développement rural ne vont pas dans le bon sens. Alors que l'Institut technique de l'agriculture biologique avait été désigné comme devant assurer un rôle transversal dans le domaine de l'innovation bio, il est profondément anormal qu'il ait été conduit à subir un redressement judiciaire, symptomatique de problèmes à ce jour non résolus.

Recommandations :

- **simplifier la structure de pilotage** du bio ;
- **doter les organismes chargés du pilotage du bio des moyens de leurs missions**, en ayant résolu la question du **maintien de l'Agence Bio** et de la dévolution de ses missions, et améliorer leur gouvernance de façon drastique ;
- réaliser **un audit complet des conditions d'intervention des organismes certificateurs** et des conditions dans lesquelles l'INAO a pu exercer sa supervision sur leur action ;
- renforcer les **contrôles de la DGCCRF** ;
- agir pour qu'un audit des organismes nationaux chargés des certifications et des contrôles dans l'Union européenne soit réalisé de façon transparente ;
- **structurer et financer l'effort de recherche, d'innovation et de formation** dans le domaine de l'agriculture biologique.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de développer l'agriculture biologique, pour s'incarner aujourd'hui dans le « **programme Ambition bio 2022** » présenté en juin 2018, remonte déjà à quelques décennies.

Initialement portée par des producteurs pionniers, l'agriculture biologique a été élevée au rang de **priorité des politiques publiques agricoles et environnementales** à partir de 2008 dans le cadre de la démarche du Grenelle de l'environnement.

On a considéré alors que les apports de l'agriculture biologique, tant au regard de l'alimentation que de l'environnement, justifiaient de faire de son développement un objectif à part entière d'une politique publique appelée à mobiliser plusieurs instruments spécifiques.

Cette **double matrice agricole et environnementale** tend souvent à être **négligée aujourd'hui** puisqu'aussi bien **la promotion de l'agriculture biologique** passe principalement par la **voie consumériste**, celle qui souligne les qualités supposées supérieures pour les consommateurs des produits, essentiellement alimentaires, issus de l'agriculture biologique.

La polarisation de la justification de la politique de développement de l'agriculture biologique autour des bénéfices qu'elle apporterait au consommateur trouve un **écho dans la contribution majeure que celui-ci apporte**, de son côté, **aux équilibres économiques** qui constituent le contexte du développement de l'agriculture biologique.

Jusqu'à présent, le développement de l'agriculture biologique, même si il a mobilisé de plus en plus de concours publics, a reposé sur des dynamiques de marché qui ont permis, du fait de modifications significatives des comportements de demande et d'offre d'internaliser les externalités positives d'un mode de production que le marché valorisait spontanément peu jusqu'à une période récente.

Les évolutions de marché ont été jusqu'à permettre de compenser, plus ou moins complètement, les impasses de financement public apparues au cours de la programmation budgétaire pluriannuelle en vigueur dont les impacts défavorables sur les opérateurs quoique condamnables, ont été de ce fait jusqu'à présent limités.

En bref, **la politique publique de développement de l'agriculture biologique a, jusqu'à présent, pu être conduite à « petits coûts budgétaires » car à « grands prix de marché ».**

Il s'agit là d'une situation paradoxale dans la mesure où la consécration d'une politique publique pour l'agriculture biologique a pu être fondée, comme c'est toujours le cas, sur le constat d'imperfections de marché.

On pourrait se féliciter que l'organisation de la visibilité et de la désirabilité des productions de l'agriculture biologique ait permis d'en favoriser le décollage à moindres coûts collectifs.

Pour autant, cette dernière situation mérite un examen approfondi afin de préciser la portée de l'essor, largement publicisé mais trop souvent peu analysé, de l'agriculture biologique.

À l'examen, les capacités de production biologique malgré leur renforcement, demeurent affectées de très grandes fragilités. L'échec annoncé de l'ambition du projet « Ambition bio 2022 » de convertir 15 % de la surface agricole française en bio (et celui correspondant de livrer 20 % des repas de la restauration collective hors domicile en produits issus de l'agriculture biologique sauf à recourir massivement à des importations) devrait inviter à une révision des leviers mobilisés. Il faudrait également aboutir à une définition plus satisfaisante de la fonction d'objectif de l'essor de l'agriculture biologique, tout en conservant à celle-ci une pleine intégrité.

En outre, le cadre de l'expansion de l'agriculture biologique doit susciter certaines inquiétudes et, a minima, un débat.

Le modèle économique sur lequel a reposé le décollage de l'agriculture biologique pose des problèmes que résume le rôle ambivalent des surpris attachés aux produits issus de l'agriculture biologique du point de vue de l'objectif de promotion de l'agriculture biologique, rôle dont la durabilité doit, à bien des égards, être questionnée. Plus fondamentalement, le modèle d'un développement des externalités positives résultant de l'agriculture biologique basé sur les prix payés par les consommateurs peut soulever des questions d'efficacité mais aussi de principe.

Quant aux instruments propres à la politique publique de développement de l'agriculture biologique (les aides directes aux exploitants agricoles, les missions d'accompagnement du bio, sa sécurisation évidemment essentielle à la préservation de la crédibilité du projet), ils doivent être au plus tôt mis à niveau.

La politique en faveur du bio doit ainsi être mise en adéquation avec ses promesses.

PREMIÈRE PARTIE

LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE, JUSTIFICATIONS ET RÉALISATIONS : POUR UN POINT DE VUE LUCIDE

I. LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE, UN MODÈLE POUR LA TRANSITION AGRO-ÉCOLOGIQUE ? UN DÉCOLLAGE RÉUSSI ? UN CADRE DE DÉVELOPPEMENT SOLIDE ?

Il paraît utile d'apporter quelques précisions préalables. La nature même de l'agriculture biologique est parfois mal connue. Elle est d'ailleurs évolutive.

Quant aux **objectifs ultimes** de la **politique** en faveur de ce mode d'agriculture, qui en sont également la justification profonde, il paraît opportun de rappeler qu'ils résident dans la **production de biens qui ne seraient pas suffisamment accessibles dans le cadre de l'agriculture conventionnelle et dans celui d'un fonctionnement ordinaire des marchés.**

À l'origine assez théoriques, ces **biens** sont en voie d'être **mieux documentés** tout en restant **partiellement controversés**, ces controverses pouvant être liées aux réglementations mêmes de l'agriculture biologique.

En toute hypothèse, **même si** l'agriculture biologique produit **des biens directement utiles pour les consommateurs** - la **propension des consommateurs** à demander des produits issus de **l'agriculture biologique** étant une réalité qui **mérite en soi d'être prise en compte à part entière au titre des justifications** d'une politique destinée à favoriser le **développement de l'agriculture biologique**, devenue un **segment de marché impossible à négliger**-, il **s'agit principalement de biens publics**, catégorie de produits qui présentent des **caractéristiques particulières**, **justifiant la mise en œuvre de certains instruments**, en particulier de **financements collectifs**.

Ceux-ci n'ont été longtemps que faiblement mobilisés, et ne le sont encore que partiellement, dans le cadre de la politique de développement de l'agriculture biologique.

Sans doute, faut-il trouver là l'une des raisons pour lesquelles, **dans le passé, le développement de l'agriculture biologique a déçu les attentes**, les objectifs des programmes successifs n'ayant pas été atteints.

Sous cet angle, ces **dernières années** ont été marquées par **une réelle amélioration** au point qu'un consensus paraît réuni autour de l'idée que **l'agriculture biologique** a dépassé le stade de l'agriculture de niche, « expérimentale », pour entrer **dans la maturité**.

Il semble à vos rapporteurs spéciaux que **ce consensus repose sur des réalisations, certes encourageantes, mais qui sont loin de reposer sur des conditions offrant toutes les garanties de durabilité et *a fortiori* d'expansion** du processus.

Il est à **redouter que le plus facile ait été fait** dans un contexte marqué, par ailleurs, par **des conditions facilitantes dont la perpétuation est rien moins que certaine.**

En bref, **si l'on peut juger que le décollage s'est, enfin, produit, moyennant toutefois des nuances très fortes, la suite est affectée de très lourdes incertitudes.**

Les objectifs du projet « Ambition bio 2022 » paraissent, d'ores et déjà, hors d'atteinte.

En outre, il convient de faire une mention spéciale des **difficultés qu'offre l'articulation entre les objectifs spécifiques de la politique de développement de l'agriculture biologique et ceux de la politique agricole en général, en passe d'être renouvelée** dans le cadre de la négociation de la future politique agricole commune.

A. LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE L'AVANT-GARDE DE LA TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE ?

L'agriculture, de conventionnelle, devient biologique dès lors qu'elle respecte dans ses **modalités de production** (dans ses différents stades) un cahier des charges respectant au minimum les prescriptions de la réglementation européenne, cette dernière étant fondée sur la **promotion des meilleures pratiques** permettant d'obtenir des **produits** (primaires ou transformés) **à partir de substances et de procédés naturels.**

L'agriculture biologique suit ainsi une logique **d'obligation de moyens, au demeurant évolutive et controversée sur certains points, qui n'est pas strictement équivalente à une logique d'obligation de résultats.**

Les règles applicables à l'agriculture biologique suscitent régulièrement des controverses, situation qui est propre à tout projet innovant, encore marqué par une relative nouveauté.

Comme c'est également habituel, certaines de ces controverses sont excessives, d'autres, plus fondées, peuvent appeler des progrès.

Il n'appartient pas à vos rapporteurs spéciaux d'évoquer tous les points de discussion mais il est opportun de fournir quelques informations afin de mieux caractériser le projet de développement de l'agriculture biologique et d'indiquer quelques points d'arbitrage pour l'avenir.

À l'épreuve, si les **performances environnementales et, sans doute alimentaires, de l'agriculture biologique apparaissent globalement meilleures que celles de l'agriculture conventionnelle, ces performances,**

mieux établies quand on les **mesure au regard des surfaces mobilisées** que lorsqu'on les **estime à partir du volume des productions** réalisées, appellent des **quantifications plus précises** que celles aujourd'hui accessibles.

1. L'agriculture biologique repose sur une obligation de moyens qui, pour ne pas garantir l'absence de traces de produits interdits au niveau de la production et se trouver exposée à des controverses...

L'agriculture biologique repose sur un ensemble de **cahiers des charges** régulés par une **réglementation européenne** qui constitue un **corpus minimum** de règles concernant les **modalités de production**. Celles-ci conditionnent la reconnaissance des opérateurs et de leurs produits comme relevant de l'agriculture biologique.

L'agriculture biologique suit donc une **logique de moyens et non de résultats**.

Même si un lien existe entre ces deux logiques, la mise en œuvre des **moyens de production** qui conditionnent la reconnaissance des produits comme « biologiques » ne **garantit pas** que les produits issus de l'agriculture biologique soient **exempts de toute trace de substance interdite dans les circonstances normales de la production biologique**.

Enfin, il est essentiel de souligner, compte tenu de l'image réductrice de l'agriculture biologique généralement répandue dans l'opinion publique, que cette dernière n'a **pas seulement**, ni, sans doute, principalement, **une vocation alimentaire**, mais qu'elle se veut un **instrument de protection des milieux naturels**, par la réduction de l'empreinte de la production agricole sur ces derniers.

a) Un corpus de règles concernant les modalités de production agricole et alimentaire

Le règlement européen (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 définit les conditions que la transition vers l'agriculture biologique et les productions correspondantes doivent respecter.

Une révision du règlement précédent assouplie par rapport à la proposition initiale de la Commission européenne à la « satisfaction de la France »

Le règlement se substitue à un règlement antérieur de 2008 au terme d'un long processus débuté par une proposition de révision présentée en mars 2014. Selon une réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, la **France « est satisfaite des évolutions apportées à la réglementation »**.

Parmi ses motifs de satisfaction semblent figurer les modifications apportées par rapport à la proposition initiale de la Commission européenne, et, en particulier, l'introduction d'un **degré de « pragmatisme » plus élevé** tenant compte des « *réalités des conditions de production et de l'objectif général de développement des filières biologiques européennes* ».

Ceci semble recouvrir l'extension de la reconnaissance biologique à de nouveaux produits, un accès facilité à des semences et animaux répondant aux besoins des exploitants (la « possibilité de commercialisation de matériel biologique hétérogène » étant particulièrement mentionnée tout comme le développement de bases de données permettant de recenser la disponibilité des produits biologiques), la révision des modalités de contrôle, certaines souplesses étant ménagées moyennant le maintien d'un contrôle annuel, et la **renonciation à la procédure de déclassement automatique** en cas de non-conformité.

En bref, caractéristique notable dans un environnement où la France est régulièrement soupçonnée de « surtransposition » des normes, la position française défendue par le Gouvernement semble avoir consisté à modérer des propositions initiales plus strictes que celles finalement adoptées.

Sans que ce complément doive être considéré comme impliquant un jugement sur la position défendue par le Gouvernement, on ne peut manquer de souligner que plusieurs acteurs de la filière de l'agriculture biologique ont pu, sur tel ou tel point, considérer qu'un durcissement des normes, qu'il s'agisse des productions nationales ou des importations de produits certifiés bio, aurait été utile.

Une chose est sûre : la réputation est si nécessaire au développement de l'agriculture biologique que toute complaisance entraîne un risque majeur pour les exploitants passés au bio, considération qui plaide pour une application très vigilante des cahiers des charges et des contrôles mais également pour une cohérence des cahiers des charges eux-mêmes avec les objectifs affichés et les présupposés selon lesquels les consommateurs orientent leurs achats vers les produits de l'agriculture biologique.

Ce n'est pas le lieu d'exposer une présentation exhaustive du règlement, d'autant que ce dernier doit être complété par une dizaine d'actes secondaires encore en discussion.

Au demeurant, **l'une des caractéristiques de ce texte est de solliciter l'interprétation, mission** au demeurant dévolue en France à **l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)** (voir *infra*).

D'un point de vue schématique, on se bornera à mentionner **le sens donné à l'agriculture biologique** par le règlement européen ainsi que les principaux points d'articulation de l'écosystème concernant le développement de l'agriculture biologique.

Sur le premier point, qui se présente comme une justification de l'objectif de la politique en faveur de l'agriculture biologique, le règlement indique que « *la production biologique est un système global de gestion agricole et de production alimentaire qui allie les meilleures pratiques en matière d'environnement et d'action pour le climat, un degré élevé de biodiversité, la préservation des ressources naturelles et l'application de normes élevées en matière de bien-être animal et des normes de production élevées répondant à la demande*

exprimée par un nombre croissant de consommateurs désireux de se procurer des produits obtenus grâce à des substances et à des procédés naturels ».

Quelques observations pour relever que cette « biodicée » articule des justifications très diversifiées, allant de la prise en compte d'objectifs écologiques naturels excédant le champ spécifique de l'alimentation à celle de perceptions et représentations plus culturelles et subjectives. Elle se réfère à des propriétés, plus ou moins objectivables, tantôt conçues en termes absolus (« la préservation des ressources naturelles ») tantôt recourant à des hiérarchies plus relatives (« les meilleures pratiques », des « normes élevées »).

En somme, d'emblée, l'agriculture biologique s'intègre dans un mélange de culture (de civilisation ?) et de systèmes physiques, mélange qui est assurément une expression fréquente de l'esprit du temps non dénuée de légitimité mais aussi de fragilités.

Afin d'obvier à ces dernières, vos rapporteurs spéciaux ne sauraient trop recommander que soient développées les explorations objectivables, encore trop rares, des apports physiques de l'agriculture biologique.

Quant à l'écosystème de l'agriculture biologique il importe d'en faire ressortir quelques grands traits, à savoir la dimension processuelle du passage à l'agriculture biologique.

La transition vers l'agriculture biologique s'inscrit dans un cursus temporalisé qui prévoit une période de conversion. L'article 10 du règlement européen impose une période de conversion préalable à la consécration du passage à l'agriculture biologique par la certification durant laquelle les exploitants doivent appliquer toutes les règles de la production biologique.

Le règlement s'attache à fixer les délais prescrits, qui diffèrent selon les productions en conversion et peuvent se trouver modulés en fonction de considérations relatives à la qualité des sols.

En ce qui concerne les **végétaux**, une période de deux ans minimum avant l'ensemencement ou de trois ans avant récolte est imposée. Mais, des modulations peuvent intervenir, soit, en moins (si les parcelles concernées peuvent être considérées comme exemptes de contamination par des produits interdits en agriculture biologique), soit en plus (lorsque des traitements interdits interviennent pendant la période de conversion).

En ce qui concerne **les animaux**, la partie II de l'annexe II du règlement européen établit **un barème des durées de conversion variable** selon les animaux considérés (par exemple six mois pour les ovins, caprins, porcins et animaux destinés à la production laitière, mais trois mois seulement pour les lapins et douze mois pour les bovins à viande).

Cependant, **les périodes fixées peuvent être écourtées** en cas de démarrage simultané de la conversion de l'unité de production et des

animaux existant dans cette unité de production au début de la période de production, même si la durée de conversion de ces animaux est normalement plus longue que celle de l'exploitation.

Cette hypothèse paraît se référer aux cas où, du fait des caractéristiques des sols, la période de conversion peut être raccourcie, voire ramenée à rien.

Au total, le constat s'impose que **les dispositions relatives aux durées imposées pour la conversion** préalable à la certification biologique **déclinent une casuistique qui ménage des marges d'interprétation aux États membres**, marges dont la mobilisation peut susciter **une certaine perplexité tant qu'aucun audit spécialement consacré aux pratiques suivies n'aura été réalisé.**

b) Des règles qui ne sont pas complètement exclusives de la présence dans les produits agricoles et alimentaires de produits interdits au stade de la production

Les denrées issues de l'agriculture biologique peuvent contenir des ingrédients agricoles non biologiques sans enfreindre la réglementation.

C'est, en premier lieu, l'effet de la réglementation elle-même dans la mesure où cette dernière est compatible, sous certaines réserves, avec l'introduction de produits et substances non biologiques dans les productions biologiques.

Plusieurs régimes permettant d'accorder des dérogations aux opérateurs sont prévus, moyennant des conditions qui appelleraient une évaluation rigoureuse.

Selon **l'article 24 du règlement UE 2018/848**, la **Commission peut autoriser** (et inscrire sur la liste des produits et substances autorisées) **l'utilisation de certains produits ou substances en production biologique**, notamment en tant que substances actives destinées à être utilisées dans des produits phytopharmaceutiques, engrais, amendements du sol et éléments nutritifs, matières premières non biologiques pour aliments des animaux...

Ces produits doivent être d'origine naturelle, mais en cas d'indisponibilité en quantité ou qualité suffisantes il peut en aller autrement.

En ce qui concerne les produits phytopharmaceutiques, leur autorisation est subordonnée à l'absence d'alternatives sur le plan biologique, physique ou de la sélection des végétaux apte à lutter contre un organisme nuisible. L'absence d'alternatives doit prendre en compte la possibilité existant de pratiquer d'autres méthodes culturales ou de gestion efficaces pour lutter contre les nuisibles. Ce régime d'autorisation générale vaut pour la production primaire et la fabrication de produits alimentaires transformés. Cette autorisation peut concerner l'utilisation de produits et

substances chimiques de synthèse, dès lors que l'utilisation de produits plus naturels aurait des effets inacceptables pour l'environnement. La Commission doit réexaminer régulièrement les listes ainsi établies.

Par ailleurs, **l'article 25 du règlement UE 2018/848 ménage un régime d'autorisation par un État membre de l'usage d'ingrédients non biologiques pour la production de denrées alimentaires biologiques transformées sur son territoire.**

L'autorisation est alors limitée dans le temps et elle doit permettre de desserrer une contrainte de rareté caractérisée par l'absence de disponibilité en quantités suffisantes d'ingrédients biologiques nécessaires pour garantir l'accès à certaines denrées alimentaires biologiques.

Ces régimes sont complétés par le régime prévu à **l'article 22 du règlement en cas de situation exceptionnelle, de nature catastrophique**, rendant impossible le respect des règles de production biologique. Dans ces cas, les États peuvent accorder des dérogations au règlement pour une durée limitée (non précisée) et jusqu'à ce que la production biologique puisse être rétablie. Le statut de la production agricole réalisée sous l'empire de ces dérogations ne semble pas exclure que les produits ainsi obtenus puissent être vendus sous label bio, mais sur ce point, des confirmations seraient utiles.

Enfin, **les annexes du règlement ménagent certaines souplesses susceptibles d'aboutir à l'introduction de produits non biologiques dans les productions biologiques** pour :

- le matériel de reproduction des végétaux (annexe II partie I point 1.8.5) sous réserve que le matériel biologique ne soit pas suffisant pour combler les besoins quantitatifs et qualitatifs de l'opérateur ;

- les animaux (annexe II partie II point 1.3 .4) lorsque les animaux biologiques ne sont pas disponibles ou qu'une race risque d'être perdue et sous diverses conditions de quantité notamment ;

- la nourriture des porcins et des volailles (annexe II partie II points 1.9.3.1 et 1.9.4.2)...

Sous bénéfice d'inventaire, les différentes dérogations prévues par le règlement européen n'apparaissent pas en soi critiquables. Elles obéissent à un principe de réalité auquel tout producteur biologique peut se trouver confronté.

Toutefois, outre que certaines précisions utiles devraient être apportées (voir, par exemple, ci-dessus s'agissant de la question du statut des productions réalisées en cas de crise en marge des règles de production biologique), **une évaluation systématique des pratiques suivies par les différentes autorités auxquelles est attribuée la faculté d'accorder des dérogations devrait être mise en œuvre.**

C'est naturellement le cas pour les régimes dérogatoires aux mains des États membres puisque, dans ces hypothèses, les pratiques suivies peuvent manquer d'homogénéité et, ainsi, conduire à des ruptures d'égalité concurrentielle, voire, ce qui serait pis, à affecter, si un État se révélait trop laxiste, la crédibilité même des politiques conduites par les partenaires.

Mais, c'est également pour les dérogations consacrées par la Commission européenne elle-même qu'une évaluation serait pleinement justifiée puisqu'aussi bien tant la justification par l'absence de solutions de production biologique que les autorisations données par la Commission européenne peuvent mériter examen.

Mais, l'éventualité de constater des produits non biologiques dans des productions biologiques vient également de ce que, même à supposer parfaitement respectées les dispositions réglementaires les plus strictes, celles-ci ne concernant que les méthodes de production et non les produits finaux eux-mêmes, des contaminations externes peuvent altérer la qualité intégralement biologique des productions.

Ceci peut se produire sous l'effet de diffusions de polluants, mais aussi du fait de la sous-réglementation de certaines phases de production de l'aval de la production primaire. Une question importante est celle des contaminants apportés par les sols. Elle est théoriquement régulée à travers les délais de conversion mais cette régulation reste à vérifier en pratique. Une certaine hétérogénéité semble se constater de ce point de vue, en Europe mais également en France où le raccourcissement de la durée des conversions mériterait un examen attentif. En outre, vos rapporteurs spéciaux recommandent que l'INAO soit doté de compétences spécifiques afin d'assurer un suivi de la qualité des sols mobilisés en agriculture biologique.

2. ...s'accompagne de performances biosystémiques meilleures que celles de l'agriculture conventionnelle...

Le règlement européen relatif à l'agriculture biologique assigne à cette dernière des objectifs plus larges que strictement alimentaires.

Les objectifs assignés à l'agriculture biologique sont de nature écologique, de santé et d'équité.

Il s'agit notamment « de préserver et de développer la vie et la fertilité naturelle des sols, leur stabilité et leur biodiversité, de prévenir et limiter le tassement et l'érosion des sols ; de réduire au minimum l'utilisation de ressources non renouvelables et d'intrants ne provenant pas de l'exploitation ; de recycler les déchets et les sous-produits d'origine végétale ou animale ; de préserver la santé des animaux en stimulant les défenses immunologiques naturelles de l'animal et en encourageant la sélection de races et de pratiques d'élevage appropriées ; de préserver la santé des végétaux au moyen de mesures préventives, notamment en choisissant des espèces et des variétés appropriées et résistantes aux nuisibles et aux

maladies, en assurant dûment une rotation appropriée des cultures, en protégeant les prédateurs naturels des nuisibles ; de pratiquer un élevage lié au sol ; d'assurer un niveau élevé de bien-être animal en respectant les besoins propres à chaque espèce
»...

a) Les externalités environnementales

Les **performances environnementales** de l'agriculture biologique sont globalement meilleures que celle de l'agriculture conventionnelle si l'on en croit différentes études dont la synthèse, présentée dans un récent rapport de l'Institut technique de l'agriculture biologique¹ (ITAB), est illustrée dans le tableau ci-dessous.

Si, pour la plupart des critères sélectionnés comme étant représentatifs d'externalités pour l'environnement, l'avantage revient à l'agriculture biologique, celui étant particulièrement marqué pour les pesticides, les pratiques de l'agriculture biologique sont jugées équivalentes, voire peuvent apparaître moins performantes que celles de l'agriculture conventionnelle dans de rares domaines.

C'est le cas pour le lessivage des nitrates du fait de l'utilisation importante d'apports organiques dont la maîtrise peut être délicate.

Encore faut-il observer que même sur ce point, l'appréciation des études fait ressortir une performance plutôt meilleure de l'agriculture biologique, seulement tempérée par la disponibilité de monographies ponctuellement moins concluantes portant sur certaines modalités de cultures.

¹ Natacha Sautereau et Marc Benoît « Quantifier et chiffrer économiquement les externalités de l'agriculture biologique ? », ITAB, novembre 2016

Synthèse de différentes évaluations de l'impact environnemental comparé de l'agriculture biologique et de l'agriculture conventionnelle

Composante de l'environnement	Performance de l'AB par rapport à l'AC					
	Désavantageux			Plus avantageux		
	--	-	0	+	++	
Sol						
Matière organique						
Activité biologique						
Structure						
Erosion						
Eaux souterraines et de surface						
Lessivage des nitrates						
Pesticides						
Ecosystème						
Diversité floristique						
Diversité animale						
Diversité d'habitats						
Paysage						
Air et climat						
CO2						
N2O						
CH4						
NH3						
Pesticides						
Intrants et sorties						
Utilisation de nutriments						
Utilisation d'eau						
Utilisation d'énergie						

++ : bien meilleures ; + : meilleures ; 0 : semblables ; - : plus mauvaises ;
 -- : bien plus mauvaises.

Évaluation moyenne (en vert), associée à un intervalle de confiance subjectif (en jaune).

Source : ITAB, *Externalités de l'agriculture biologique*, novembre 2016

Malgré cette réserve, parmi les apports environnementaux de l'agriculture biologique, on relèvera particulièrement les contributions à l'amélioration de la qualité des eaux, qui explique l'engagement des Agences de l'Eau dans les soutiens publics accordés aux exploitants passant à l'agriculture biologique (voir *infra*) et l'amélioration de la qualité des sols, variable très significative dans les discussions relatives aux performances de l'agriculture biologique sous l'angle des rendements.

Le plafonnement, voire la réduction, des rendements de certaines cultures est fréquemment associé à une dégradation de la qualité des sols à laquelle l'agriculture biologique pourrait apporter un remède.

L'analyse du déploiement de l'agriculture biologique sur la surface agricole française (voir *infra*) qui révèle la faible mobilisation du mode de production biologique sur les aires de grandes cultures (pour lesquelles la problématique de l'épuisement des sols est particulièrement forte) montre qu'il existe un pas important à franchir pour concrétiser un avantage qui demeure assez ce stade encore relativement théorique.

b) Les externalités sanitaires

Les **impacts sanitaires** semblent également plaider pour la diffusion de l'agriculture biologique, principalement du fait de la forte réduction des pesticides chimiques et de la moindre exposition des agriculteurs eux-mêmes et des consommateurs qui en résulte.

Mais il faut compter aussi avec une consommation inférieure de produits antibiotiques qui contribue à diminuer les formidables dangers associés au développement de l'antibiorésistance.

Sur le premier point, il est généralement reconnu que les denrées alimentaires respectent les limites maximales de résidus imposées par la réglementation et contrôlées par la direction générale de l'alimentation et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, avec toutefois quelques nuances¹. Dans ces conditions, même si ses performances sont supérieures à celles de l'agriculture conventionnelle (voir *infra*), la justification de l'agriculture biologique n'apparaît pas immédiatement.

Au regard de la teneur en pesticides quantifiables, les productions biologiques l'emportent nettement sur les productions conventionnelles au vu des résultats d'une **étude de l'Agence européenne de sécurité sanitaire des aliments**.

Effectuée sur la base de 28 912 échantillons d'aliments conventionnels et de 1 940 échantillons de produits biologiques, l'étude fait apparaître que 44,5 % des produits de l'agriculture conventionnelle présentent des résidus de pesticides contre 6,5 % des produits biologiques. L'écart ressort ainsi comme élevé.

Il l'est moins du point de vue du taux de dépassement des limites maximales de résidus. Sous cet angle, 1,2 % des produits conventionnels dépassent cette limite, que 0,2 % des produits biologiques ne respectent pas.

¹ Voir le rapport n° 442 (2016-2017) « Pour une sécurité sanitaire des aliments « zéro défaut », Yannick Botrel et Alain Houpert commission des finances du Sénat

Résultats d'analyse des traces de pesticides dans les produits de l'agriculture conventionnelle

Aliments produits selon le mode conventionnel				
Produits	Nombre d'échantillons	sans résidus de pesticides quantifiables	en dessous de la LMR	au dessus de la LMR
Bananes	1002	158 / 15,8%	840 / 83,8%	4 / 0,4%
Brocolis	862	597 / 69,2 %	255 / 29,6 %	10 / 1,2 %
Carottes	1107	558 / 50,4%	525 / 47,4 %	24 / 2,2 %
Oeufs	735	698 / 94,9 %	35 / 4,8 %	2 / 0,3 %
Blé	716	392 / 54,9 %	320 / 44,7%	4 / 0,6 %
Avoine	194	95 / 49 %	96 / 49,5 %	3 / 1,5 %
Foie de boeuf	299	284 / 95 %	15 / 5 %	0
Viande de porc	748	730 / 97,6 %	18 / 2,4 %	0

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Résultats d'analyse des traces de pesticides dans les produits de l'agriculture biologique

Aliments produits selon le mode biologique				
Produits	Nombre d'échantillons	sans résidus de pesticides quantifiables	en dessous de la LMR	au dessus de la LMR
Bananes	162	130 / 80,2 %	32 / 19,8 %	0
Brocolis	94	85 / 90,4 %	9 / 9,6 %	0
Carottes	148	143 / 96,6 %	5 / 3,4 %	0
Oeufs	107	106 / 99,1%	1 / 0,9 %	0
Blé	134	132 / 98,5%	2 / 1,5 %	0
Avoine	38	32 / 84,2%	6 / 15,8 %	0
Foie de boeuf	8	100%	0	0
Viande de porc	5	100%	0	0

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Cependant, l'exposition des agriculteurs eux-mêmes, la présence de pesticides dans les milieux et de possibles effets cocktails néfastes même lorsque les doses maximales sont individuellement respectées (sans compter les doutes relatifs à l'estimation des risques par les agences de santé¹) doivent être prises en considération.

À cet égard, les tableaux suivants résument les observations réalisées par une étude de l'INSERM sur les associations entre des expositions aux pesticides et certaines pathologies.

¹ Le rapport de l'ITAB relève ainsi qu'un tiers des perturbateurs endocriniens ont une courbe dose-réponse atypique avec des effets de faibles doses plus importants que ceux prédictibles dans les conditions d'évaluation des risques.

Associations entre exposition professionnelle aux pesticides et certaines pathologies de l'adulte

Pathologies	Populations concernées par un excès de risque significatif	Présomption d'un lien ^a
LNH	Agriculteurs, applicateurs de pesticides, ouvriers en industrie de production	++
Cancer de la prostate	Agriculteur, applicateurs de pesticides, ouvriers en industrie de production	++
Myélome multiple	Agriculteurs, applicateurs de pesticides	++
Maladie de Parkinson	Professionnelles et non professionnelles	++
Leucémies	Agriculteurs, applicateurs de pesticides, ouvriers en industrie de production	+
Maladie d'Alzheimer	Agriculteurs	+
Troubles cognitifs ^b	Agriculteurs	+
Impact sur la fertilité, fécondabilité	Populations professionnelles exposées	+
Maladie de Hodgkin	Populations agricoles	±
Cancer du testicule	Populations agricoles	±
Tumeurs cérébrales (gliomes méningiomes)	Populations agricoles	±
Mélanome cutané	Populations agricoles	±
Sclérose latérale amyotrophique (SLA)	Agriculteurs	±
Troubles anxio-dépressifs ^b	Agriculteurs, agriculteurs ayant des antécédents d'intoxications aiguës, applicateurs	±

^a Les cotations reprennent l'appréciation de la présomption du lien d'après l'analyse des résultats des études rapportées dans la synthèse : présomption forte (++) , présomption moyenne (+) et présomption faible (±)

^b Les pesticides étudiés étaient presque exclusivement des insecticides organo-phosphorés

Source : ITAB, Externalités de l'agriculture biologique, novembre 2016

Associations entre exposition professionnelle ou domestique aux pesticides et cancers et développement de l'enfant

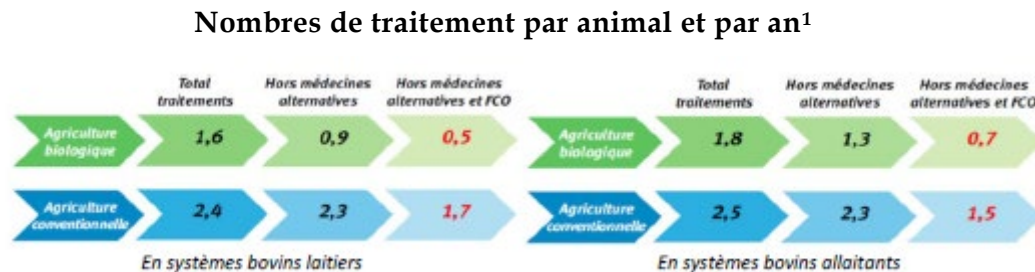
Effets	Populations concernées par un excès de risque significatif	Présomption d'un lien ^a
Leucémies	Populations professionnelles exposées pendant la grossesse, populations concernées par une exposition résidentielle en période prénatale	++
Tumeurs cérébrales	Populations professionnelles exposées pendant la grossesse	++
Malformations congénitales	Populations professionnelles exposées pendant la grossesse Populations exposées au domicile (proximité, usages domestiques)	++ +
Morts fœtales	Populations professionnelles exposées pendant la grossesse	+
Neurodéveloppement	Populations exposées au domicile (proximité, usage domestique, alimentation) ^b Populations professionnelles exposées pendant la grossesse	++ ±

^a Les cotations reprennent l'appréciation de la présomption du lien d'après l'analyse des résultats des études rapportées dans la synthèse : présomption forte (++) , présomption moyenne (+) et présomption faible (±)

^b Pesticides organophosphorés

Source : ITAB, Externalités de l'agriculture biologique, novembre 2016

Quant à l'antibiorésistance, des études ont montré que les élevages de bovins conduits en bio utilisaient moins de médicaments allopathiques que les élevages conventionnels (par exemple, 3,5 fois moins pour les bovins laitiers).



Source : ITAB, *Externalités de l'agriculture biologique*, novembre 2016

En conclusion, il existe, à tout le moins, un faisceau d'indices que l'agriculture biologique, principalement du fait de l'évitement d'un certain nombre d'atteintes aux milieux et à la santé attribuables à l'agriculture conventionnelle, produit des externalités positives, qui méritent une valorisation.

On doit ici relever qu'alors que les principales externalités positives de l'agriculture biologique concernent la santé, le ministère de la santé ne participe pas au financement de l'agriculture biologique.

Dans ce cadre général, **vos rapporteurs spéciaux recommandent néanmoins que les produits de l'agriculture biologique fassent l'objet d'un suivi spécifique de la part de la direction générale de l'alimentation.**

Il est important que ce suivi puisse permettre de préciser les apports de l'agriculture biologique en termes de teneur en substances réglementées.

Il faut ajouter que le suivi ici recommandé doit être entrepris au plus tôt afin de fournir des données historiques permettant de **fournir toute garantie que l'expansion des surfaces mobilisées en agriculture biologique conserve à cette dernière son intégrité.**

Il convient, en particulier, de **conjurer le doute naissant de l'accélération des processus de certification (voir *infra*).**

3. ...dont la valeur monétaire est toutefois difficile à estimer

La valeur des externalités positives de l'agriculture biologique est, comme c'est traditionnellement le cas dans les exercices de valorisation de ce type de biens, difficile à estimer.

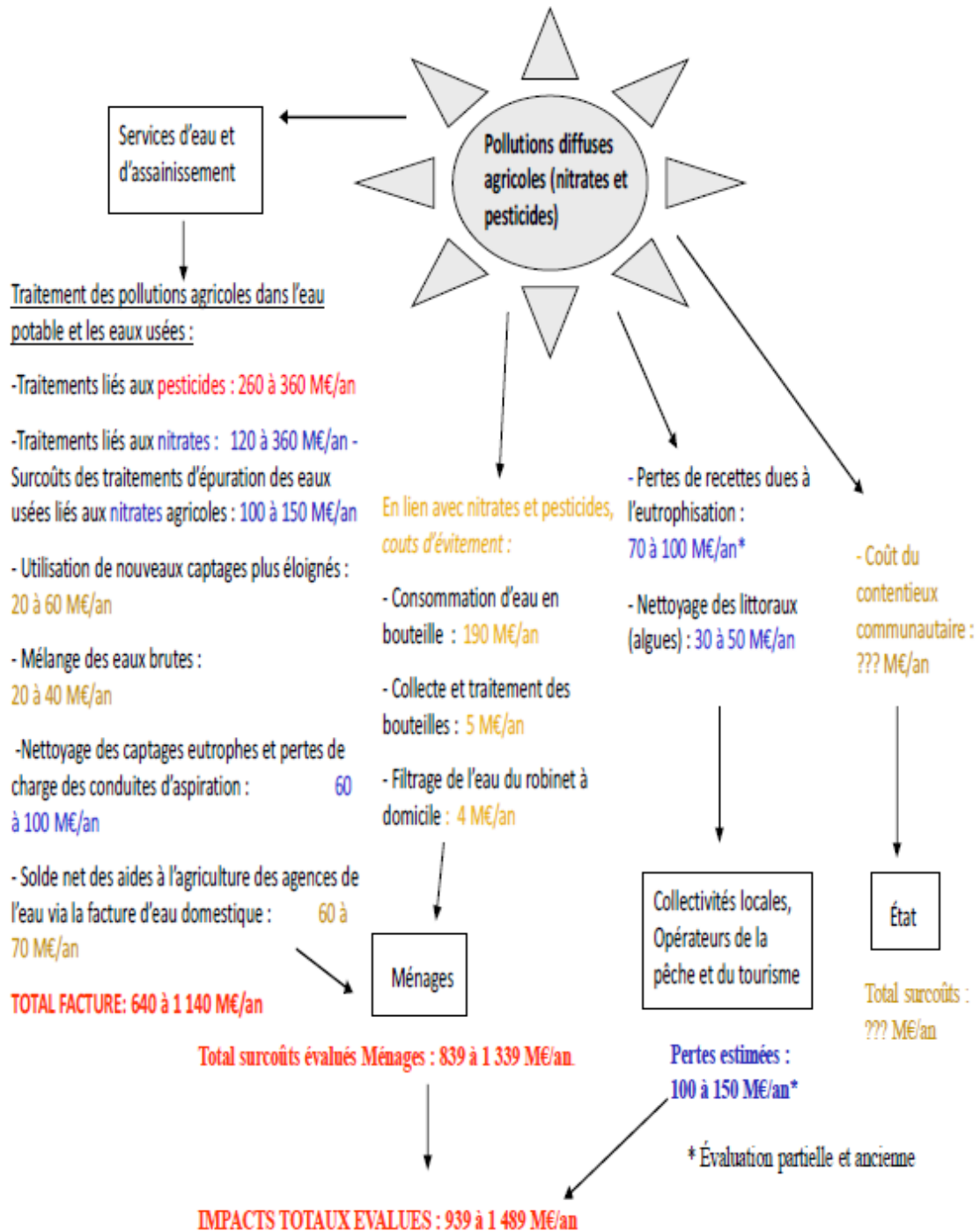
¹ FCO= fièvre catarrhale ovine (vaccinations)

Une étude de l'ITAB consacrée à cette problématique n'a pas permis de déboucher sur des propositions globales ni vraiment précises.

Elle mentionne toutefois certaines évaluations partielles, qui conduisent à conférer à l'agriculture biologique des impacts monétaires élevés, qui justifieraient un investissement de moyens publics supérieur à ceux actuellement mis en œuvre.

Cette suggestion rejoint les résultats avancés par le commissariat général au développement durable. En ce qui concerne les pollutions diffuses des milieux aquatiques, les impacts totaux de l'activité agricole avaient été estimés entre 839 millions d'euros et 1 489 millions d'euros par an par le commissariat général au développement durable (CGDD), sur la base d'une estimation des coûts par hectare considérée comme élevée.

Surcoûts et pertes attribués aux pollutions agricoles diffuses



Source : CGDD

Cependant, des études encore trop rares viennent nuancer les résultats exposés ci-dessus. Sans renverser le diagnostic d'un apport physique de l'agriculture biologique à l'amélioration des milieux naturels, elles en évaluent la contribution à des niveaux plus faibles que ceux pouvant ressortir dans les travaux considérés.

Des études plus globales peuvent être citées à cet égard :

- une étude réalisée en Nouvelle-Zélande (Sandhu et al, 2015) qui estime à + 306 euros/ha les **services écosystémiques** produits spécifiquement par les parcelles en agriculture biologique par rapport aux parcelles en agriculture conventionnelle ;

- une étude anglaise (Pretty et al, 2005) qui évalue le surcoût moyen environnemental global de l'agriculture conventionnelle à 12 % par rapport à l'agriculture biologique.

Ces deux estimations débouchent sur des valorisations des biens publics produits par l'agriculture biologique plus faibles que les coûts qu'elle suppose d'assumer (voir *infra*).

En ce qui concerne la santé, le rapport de l'ITAB mentionne les résultats de différentes études.

Sous-thème	Types d'impacts	Montant millions d'euros (basse)	Montant millions de dollars	Montant millions d'euros (haute)	Pays	Coeff. pour part des GC selon l'échelle	HYP	Montant en €/ha GC (basse)	Montant en €/ha (haute)	Auteur, et année, et hypothèses estimations
Aigüe	Effets aigus : traitements + pertes travail		123	111	USA	7,87414E-09		1,0	1,0	Steiner et al., 1995 (réévalué par B&G)
Aigüe	Morts dues aux effets aigus		405	366	USA			3,2	3,2	Calculs B&G : 45 morts/an ; et une VVS = 9 M \$US
Chronique	Effets chroniques (thérapies cancers)		1 192	1 076	USA			9,4	9,4	Pimentel et al., 1992 (B&G)
Chronique	Pertes de jours par rapport aux cancers		87	79	USA			0,7	0,7	Calculs B&G : 10 000 cas de cancers/ an et 90 j maladie/pers
Chronique	Morts dues aux effets chroniques		18 000	16 245	USA		52,3	141,7	282,5	B&G : Tx mort. =20 %, et 1% de cancers/pests, VVS = 9 M \$US
Chronique	Impact QI et maladies neuro-comport.	46 000		194 000	Europe	7,32812E-09		337,1	1 421,7	Bellanger et Demeinex, 2015
	SOMME sans impact QI							66,6	156	296,7
	SOMME avec impact QI							403	493,0	1 718,4

Source : ITAB, *Externalités de l'agriculture biologique*, novembre 2016

Les coûts extériorisés au titre de la santé sont de loin les plus élevés dans l'ensemble des externalités négatives attribuées à ce jour à l'agriculture conventionnelle. Ce résultat n'est pas équivalent à des gains à due proportion du fait du passage à l'agriculture biologique.

Néanmoins, les estimations sur les avantages monétaires de l'agriculture biologique sont fréquemment controversées, dépendant de choix de valorisation de la vie humaine et animale qui peuvent varier considérablement, et suspendues à des données environnementales et épidémiologiques, qui, en l'état des connaissances, semblent relever davantage du doute raisonnable que du constat vérifié.

B. LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE ET LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE LA POLITIQUE AGRICOLE, CONCURRENCE OU COMPLÉMENTARITÉ ?

Le besoin de disposer de quantifications plus précises et plus exhaustives des apports de l'agriculture biologique s'impose d'autant plus que **l'articulation entre l'objectif de développement du mode de production biologique et les objectifs principaux de la politique agricole pose des problèmes dont la solution est d'autant moins évidente que la politique agricole recourt de plus en plus à un dégradé de processus de verdissement mobilisant des moyens importants.**

Mais auparavant, force est de constater que l'agriculture biologique, en dépit de ses apports à la résolution de problèmes particulièrement aigus, repose sur un modèle agricole qui n'est pas dépourvu de fragilités, caractéristique qui devrait être mieux prise en compte qu'elle ne l'est.

Le **clivage** entre l'agriculture biologique et le modèle « productif », l'une dotée de toutes les vertus de la « nature naturante », l'autre affectée des vices, ou à tout le moins, des imperfections inhérents à la « nature naturée » **procède d'une démarche grossière** et pourrait conduire à négliger des considérations de politique publique hautement estimables si l'on n'y prenait garde.

1. Un modèle agricole complexe et fragile

a) L'agriculture biologique est fragile

L'expansion du nombre des exploitations agricoles impliquées dans des projets totaux ou partiels d'agriculture biologique (voir *infra*) ne doit pas occulter la fragilité certaine de ces projets.

Dans un contexte où le nombre des exploitations agricoles a significativement diminué ces dernières années, cette évolution n'a pas épargné l'agriculture biologique.

Les chiffres disponibles ne sont hélas pas pleinement significatifs du fait des sources employées, des taux de réponse aux enquêtes¹ et de la convention selon laquelle est assuré le suivi des unités en bio².

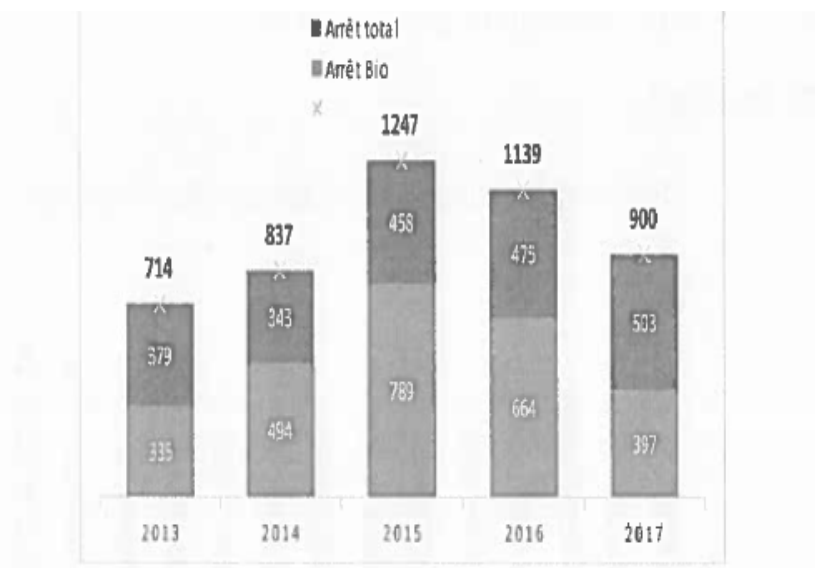
¹ La réponse aux questionnaires de vos rapporteurs spéciaux indique que les données sur lesquelles elle s'appuie » sont fournies par les organismes certificateurs en charge des activités de contrôle de l'activité biologique dans les exploitations agricoles » en ajoutant qu'elles « ne sont pas exhaustives ».

² Les données portant sur les défaillances d'entreprises, qui ne sont qu'un des motifs d'interruption des projets, ne sont apparemment pas disponibles si bien que l'on ne peut identifier si les exploitations en bio sont plus ou moins vulnérables.

Il est étonnant que le suivi de la population passée au bio ne soit pas plus systématique¹ et qu'il ne s'accompagne pas des retours d'expérience qui pourraient être utiles au pilotage du projet biologique de la France.

En toute hypothèse, en ce qui concerne les seules exploitations impliquées par le bio, on constate que le nombre des arrêts d'exploitation qui excède le nombre des défaillances d'exploitations agricoles, est variable selon les années mais significatif.

Nombre d'arrêts d'exploitations en bio



Source : Agence Bio et organismes certificateurs

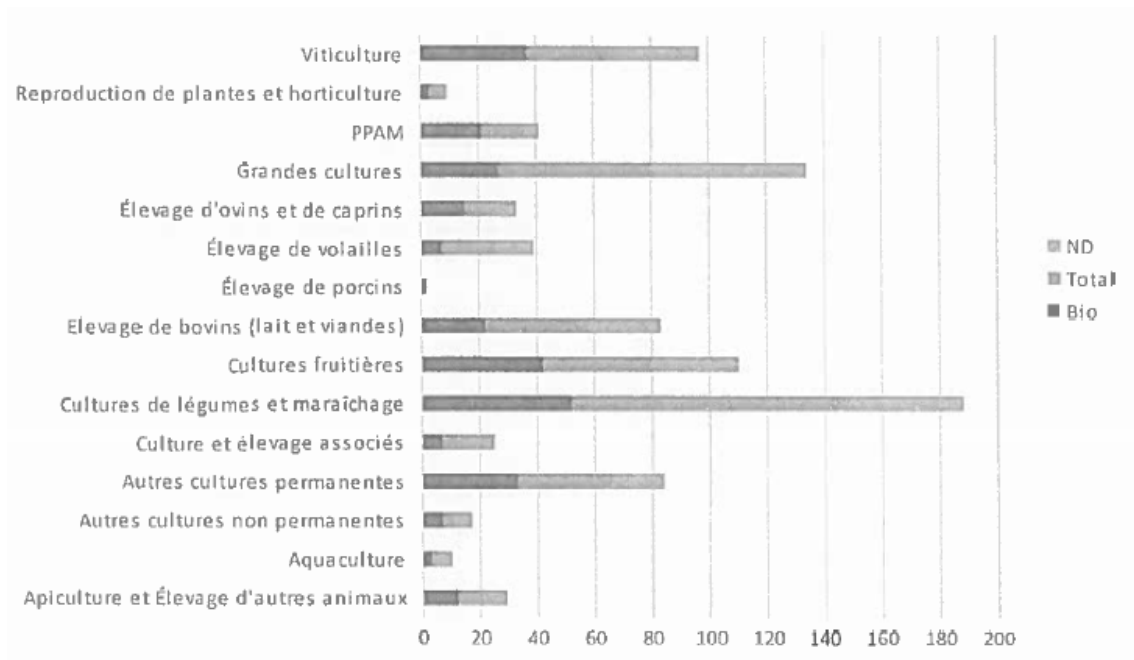
Plus significatif encore apparaît le nombre et le taux des arrêts portant exclusivement sur l'exploitation sous mode biologique. Si une partie des exploitations pratiquant le bio cessent totalement leurs activités, pour des raisons qui peuvent aller au-delà de la défaillance d'entreprises, dans les exploitations pratiquant le bio, un nombre très significatif arrête le seul bio.

Des progrès statistiques devraient intervenir pour disposer de données plus fiables mais aussi plus significatives.

A ce stade, on peut compléter les informations sur la persistance du bio dans les exploitations agricoles en indiquant que les arrêts d'exploitation sont particulièrement concentrés sur le secteur des légumes.

¹ Normalement l'Agence Bio devrait pouvoir assurer un suivi très rigoureux puisqu'elle est chargée de gérer les notifications (voir infra).

Nombre d'arrêts d'exploitations en bio par spécialité agricole en 2017



Source : Agence Bio et organismes certificateurs

Même s'il faut prendre les données exposées ci-dessus avec précaution (le nombre des exploitations en bio varie beaucoup selon les spécialités agricoles), les difficultés rencontrées, du moins en 2017, ont été particulièrement aigües dans ce secteur mais également dans la viticulture et dans les grandes cultures.

Ces signaux méritent la plus grande attention et devraient être systématiquement pris en compte dans le calibrage de la politique d'accompagnement des agriculteurs passés au bio.

b) L'agriculture biologique entre « nature naturante » et « nature naturée »

Le développement d'une agriculture plus productive s'est inscrit dans une tendance de progrès technique dont il serait aberrant de récuser l'héritage en totalité, y compris au regard d'objectifs qualitatifs.

La nature ne garantit pas l'innocuité de ses produits.

Des attaques biologiques s'y produisent, qui peuvent altérer plus ou moins gravement ses productions, quand ce ne sont pas des pollutions diverses comme celles issues de la faune sauvage qui créent des risques majeurs comme ceux illustrés récemment par l'influenza aviaire, la peste porcine chinoise ou encore, plus traditionnellement, les risques de contracter des infections par *echinocoques* ou d'être contaminé par l'ergot des céréales. La liste est longue des dangers que recèle l'action spontanée de la nature.

Par ailleurs, **les modes de vie contemporains** impliquent des **modalités de consommation** des produits alimentaires qui supposent souvent le recours à **des formes de conservation des produits** en principe inutilisables en agriculture biologique.

Face à ces dangers, il serait peu responsable de négliger que l'agriculture biologique appelle la mise en place de procédés de maîtrise des risques moins maniables que ceux employés en agriculture conventionnelle. Il ne s'agit pas ici de suggérer que l'agriculture biologique renforce les risques que la nature produit contre elle-même mais d'appeler l'attention des responsables de la sécurité sanitaire des aliments, « du champ à l'assiette », sur les enjeux sanitaires associés au développement de l'agriculture biologique, qui, à ce jour ne semblent pas pris en compte assez systématiquement.

Il existe du reste **un point de vigilance plus structurel**.

Dans un contexte de montée des périls sanitaires et environnementaux, la question se pose de l'adéquation de l'agriculture biologique avec les incertitudes, du moment et de l'avenir. Il est possible que l'essor de l'agriculture biologique – qui, on l'a indiqué plus haut, peut constituer une réponse aux défis environnementaux – soit l'occasion de créer et diffuser des innovations utiles de ce point de vue, mais pour qu'il en soit ainsi il conviendrait que se mette en place un système en favorisant l'émergence.

Or, malgré quelques avancées récentes, dans un **contexte global par ailleurs encore marqué par une trop grande négligence des enjeux de la recherche agricole, l'effort correspondant est encore insuffisant** ainsi que l'ont diagnostiqué l'ensemble des rapports consacrés à l'agriculture biologique mais également les constats de vos rapporteurs spéciaux (voir *infra*).

La diversité des thématiques envisagées dans le cadre de l'élaboration d'un document interne d'orientation de la recherche en cours au sein de l'INRA à la date de l'audition de ses représentants par vos rapporteurs spéciaux témoigne du chemin à parcourir ne serait-ce que dans le domaine de la recherche fondamentale.

Thématiques du projet de document interne de recherche de l'INRA en agriculture biologique

Moindre **utilisation de ressources**, dans le cadre i) des normes et ii) de la raréfaction des ressources ;

Notion de diversité qui peut être déclinée à divers niveaux (du microbiome au territoire en passant par les systèmes de production) ;

Santé : des sols, de l'animal, du végétal, de l'homme ;

Adaptation des **politiques publiques** et aspects juridiques ;

Marchés, prix et consommation (dont accessibilité) ;

Emploi;

Changement d'échelle vers le niveau territorial (questions biophysiques, organisationnelles, filières, gouvernance, politiques publiques, consommation, gestion des ressources (eau)...); voire vers niveau global (lien avec les grands enjeux globaux) ;

Gestion des transitions (et levée des verrous sociotechniques), évolution des agricultures et spécificité/démarcation de l'AB vs agriculture conventionnelle plus durable ;

Nouvelles technologies et régimes/moteurs d'innovations ;

Importance/rôle de l'élevage : régimes alimentaires/santé/fertilité sols/bilan GES/organisation territoires et économie circulaire/adaptation-crédation de filières/compétences/sécurisation des systèmes de production/éthique/souveraineté alimentaire (capacité de l'agriculture à nourrir les populations) ... ;

Outils et méthodes scientifiques pour travailler sur ces enjeux : Modélisation, Multi-échelles temporelle et géographique), recherche participative, prospectives ;

Rôle de la formation : accompagnement des transitions, de l'évolution du conseil ; comportements alimentaires)

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Ce déficit doit d'autant plus être comblé que **l'agriculture biologique** emploie des **produits naturels controversés**.

Ainsi en va-t-il du **cuivre** dans les termes précisés par une réponse adressée par l'INRA au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, reproduite *in extenso* ci-dessous.

Les questions posées par l'emploi du cuivre dans les processus de production biologique

Le cuivre est le seul produit à effet fongique autorisé en AB (propriétés antimicrobiennes pour tavelure de la pomme, mildious de la vigne et des pommes de terre). L'AB est au cœur des problématiques d'utilisation du cuivre (c'est le seul antifongique accepté par le Cahier des charges).

Effets négatifs sur les organismes du sol et sur les auxiliaires de culture (vers de terre et certains agents de biocontrôle).

Il y a déjà des réductions d'usage en AB (6kg/ha/an). Il est interdit en biodynamie.

Alternatives au cuivre : gamme large de méthodes...mais effets partiels :

- produits à actions directes sur les organismes pathogènes (extrait naturel à effet biocide) : difficile en AB. La lutte biologique fait l'objet de recherches ;

- d'autres pistes sont étudiées, comme l'utilisation des capacités de résistance des plantes (sélection génétique variétés), les stimulateurs des défenses des plantes (de synthèse ou naturel ; les premiers pouvant être moins phytotoxiques que les seconds), l'homéopathie et l'isothérapie (efficacité non prouvée) ;

- des pratiques agronomiques peuvent aussi être mises en œuvre pour lutter contre les infections primaires (enfouissement, bâchage, diversification spatiale et temporelle des variétés).

Il est possible de réduire les dosages sans modification des systèmes de culture.

Les résistances variétales sont nécessaires, mais nécessitent l'adaptation de la filière (cahier des charges AOC, débouchés des cultures de diversification...).

Besoin de recherche ; mais on s'oriente vers l'utilisation conjointe de différents moyens de lutte afin d'optimiser l'efficacité.

De la même manière, certaines pratiques alternatives utilisées en agriculture biologique pourraient faire l'objet d'évaluations plus systématiques.

Ainsi en va-t-il, par exemple du labour, qui est souvent décrié comme susceptible de limiter les pouvoirs de rétention des sols¹. Quant à l'utilisation ciblée d'herbicides alternatifs, elle pose apparemment des problèmes dans la mesure où ces produits pourraient présenter des profils toxicologiques et éco-toxicologiques plus défavorables que ceux des produits phytopharmaceutiques traditionnels.

Sur ce point, vos rapporteurs spéciaux ont été rendus sensibles lors de l'audition des responsables de l'Institut technique de l'agriculture biologique (ITAB) aux **difficultés rencontrées pour l'homologation des substances de base susceptibles d'être utilisées en agriculture biologique** (voir *infra*).

¹ Au demeurant, l'interdiction du labour est explicitement mentionnée dans les moyens de protection des zones « Natura 2000 ».

Enfin, il n'est pas inutile de mentionner que, **plutôt que d'évoquer l'agriculture biologique**, il conviendrait de faire état **d'une diversité d'agricultures biologiques**, dont certains types font l'objet de controverses à la résolution complexe.

On connaît les débats qui ont émergé sur ce point avec notamment le développement d'une agriculture biologique recourant à des processus de production de type industriel comme les cultures sous serres.

Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent manquer de relever à cet égard que les règlements européens et l'application qui en est faite dans les différents pays de l'Union européenne ne garantissent pas l'émergence d'un modèle unique d'agriculture biologique, la diversité des agricultures dans le monde trouvant des prolongements dans le domaine de la production agricole biologique.

c) L'agriculture biologique, une agriculture plus riche en emplois ?

Il est logique que l'agriculture biologique économise des consommations intermédiaires. Les apports attendus de son développement reposent sur une production agricole plus sobre en intrants.

Il faut donc remplacer ces intrants, soit par du travail, soit par de l'investissement mais les fonctions de production alternatives sont encore mal connues et leur substituabilité n'est pas évidente.

Le site de l'agence bio fait état des performances du bio sous l'angle de l'emploi dans ces termes :

« en 2017, on estime que les métiers de l'agriculture biologique comptent près de 134 500 emplois directs (les emplois dans les fermes bio et ceux liés aux activités de transformation et de distribution), soit 16 500 de plus qu'en 2016. Ce sont 49 200 emplois directs qui ont été créés depuis 2012, avec une croissance annuelle moyenne de + 9,5 % depuis 5 ans.

Alors que l'emploi agricole diminue à un rythme de -1,1 % en moyenne annuelle entre 2010 et 2015, l'emploi dans la production agricole biologique a progressé de 10 669 emplois en temps plein entre 2017 et 2016, soit +13,7 % : une performance (Source Bilan annuel de l'emploi agricole (BAEA), Agreste Chiffres et Données Agriculture n°238, juillet 2017) ».

Cette présentation suscite la perplexité de vos rapporteurs spéciaux. Si le document cité par l'agence fait en effet état d'une nouvelle réduction de l'emploi agricole, il ne comporte, en revanche, aucune mention de l'emploi mobilisé dans l'agriculture biologique.

Le **décompte des emplois dans l'agriculture biologique** publié par l'agence bio repose sur **des méthodes sans aucune fiabilité** puisque l'agence considère comme des créations d'emplois dues à l'agriculture biologique des emplois précédemment mobilisés par les exploitations conventionnelles converties au bio ou en voie de conversion.

En bref, **l'information propagée par l'agence bio ne donne pas une image fidèle des relations entre agriculture biologique et emploi.**

Une étude de source Agreste¹ qui, elle, utilise une méthodologie sérieuse, mais limitée à un échantillon particulier – celui des exploitations converties en 2010 – conclut bien que la production biologique crée des emplois puisque le bio mobilise plus d'emplois par exploitation comparable que l'agriculture conventionnelle, mais dans des proportions bien moindres que celles indiquées par la publication de l'agence bio.

Les conclusions de l'étude Agreste sont par ailleurs assorties de précautions et extériorisent des résultats assez contre-intuitifs, probablement dus à l'échantillon utilisé.

Il est notamment remarquable que, si l'emploi non salarié est sensible à la conversion au bio, il n'en va pas de même de l'emploi salarié qui n'est pas supérieur en bio, selon l'étude².

En toute hypothèse, **l'enrichissement de la production agricole en emplois** associé à l'essor du bio ne peut **pas être considéré en soi comme un atout indépassable.**

Il n'est pas nécessaire de rappeler que **l'agriculture française ne compte pas parmi ses avantages comparatifs la faiblesse de ses coûts salariaux**, les performances de productivité qui permettent de conserver aux coûts salariaux unitaires français une position globale relativement favorable jouant moins en agriculture et encore moins, par définition, en agriculture biologique.

Dans ces conditions, il est indispensable de prendre conscience que l'un des axes du développement de l'agriculture biologique doit consister à réunir les moyens d'améliorer la productivité du travail. Il s'agit à la fois d'un impératif de compétitivité et d'une condition pour le travail en agriculture biologique soit rémunérateur.

Cet impératif ne saurait être atteint sans une **élévation du coefficient de capital technique** employé pour la production. Or, ces **conditions ne sont aujourd'hui que trop faiblement recherchées**, en dépit des **apports mais encore très modestes** des instituts techniques agricoles et des autres structures participant à la **diffusion des techniques** (voir *infra*), dans **un contexte où le développement du capital suppose des capacités de financement très inégalement accessibles aux exploitants.**

¹ « La pratique de l'agriculture biologique, créatrice d'emploi? Une évaluation de l'impact du bio sur la quantité de travail agricole » Déborah Massis, François Hild, AGRESTE, Les Dossiers n° 35, juillet 2016.

² Il est notable que les exploitations converties en bio en 2010 n'avaient souvent que peu d'emplois salariés, cette situation ayant probablement évolué depuis.

En outre, la substituabilité des facteurs de production n'est pas totale, le capital ne pouvant toujours remplacer ni les intrants ni le travail. Des verrous technologiques existent mis en lumière récemment par l'étude réalisée par l'INRA sur les perspectives de sortie du glyphosate, étude d'étape mais à laquelle il est possible de se référer pour disposer d'une vue des problèmes ici exposés.

Dans ces conditions, **une politique d'emploi adaptée à l'agriculture biologique devrait être mise en œuvre. Or, le Gouvernement lui a tourné le dos** dès lors que le régime des TO-DE a été remis en cause par la loi de financement de la sécurité sociale.

En bref, vos rapporteurs spéciaux estiment indispensable de mieux calibrer les aides surfaciques à travers lesquelles passent les soutiens publics aux exploitants convertis au bio. Il s'agit de tenir un compte plus précis des exigences de la production bio au regard des réaménagements des fonctions de production nécessaires au succès durable de l'essor de la production agricole biologique.

2. Une priorité de la politique agricole dont l'articulation avec les objectifs généraux de la politique agricole est délicate d'autant qu'elle s'inscrit dans un dégradé de mesures destinées à assurer la transition agro-écologique

a) Les objectifs généraux de la politique agricole et le développement de l'agriculture biologique, une conciliation délicate

Il serait fastidieux d'énumérer les 21 finalités de la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation consacrées par le législateur et exposées à l'article L 1 du code rural et de la pêche maritime.

Toutefois, l'on peut relever que, parmi ces finalités, figure au 11° de l'article de « *promouvoir la conversion et le développement de l'agriculture et des filières biologiques, au sens de l'article L. 641-13 du code rural et de la pêche maritime, et d'atteindre, au 31 décembre 2022, l'objectif d'affectation de 15 % de la surface agricole utile à l'agriculture biologique, au sens du même article L. 641-13* ».

Ainsi, l'essor de l'agriculture biologique est pleinement intégré dans les objectifs de la politique agricole et de l'alimentation.

Cependant, il peut arriver que des objectifs prioritaires doivent être conciliés entre eux.

En ce qui concerne l'agriculture biologique, les données généralement accessibles mettent en évidence un **problème de conciliation entre son expansion et des objectifs majeurs** assignés à la politique agricole et de l'alimentation.

Cette dernière, en particulier, consacre au 1° de l'article du code rural et de la pêche maritime, des **objectifs de volume de production et d'accessibilité alimentaire** qui, en l'état, peuvent être considérés comme moins aisément servis par l'agriculture biologique que par l'agriculture traditionnelle dans la mesure où les **rendements en agriculture biologique** sont considérés comme **plus faibles qu'en agriculture conventionnelle** dans la plupart des études (voir *infra*).

Plus globalement, pour prolonger le sentiment que l'histoire de l'agriculture ne saurait être condamnée en bloc, il convient ici de rappeler que, sans la hausse des rendements agricoles permise par le progrès des connaissances et sans l'apport aux conditions de production des techniques assurant une certaine sécurité sanitaire, les crises agricoles et alimentaires, et les désordres de toutes sortes qui leur ont toujours été associés dans l'histoire, auraient sans doute atteint un niveau de sévérité peu imaginable.

Ces perspectives ne sont pas derrière nous.

La **croissance de la population mondiale**, la dégradation des conditions naturelles de la production agricole et **les difficultés politiques d'allocation du revenu** rencontrées par de nombreux pays en développement, qui conduisent à miner le secteur de la production primaire dans de nombreuses parties du monde, invitent à envisager comme **une responsabilité majeure** des pays dans lesquels la production agricole repose sur une combinaison durable des forces productives **la mission de contribuer à la satisfaction des besoins vitaux couverts par l'alimentation**.

La politique agricole française repose d'ailleurs sur des principes qui situent **cette responsabilité** au bon niveau qui est le **niveau mondial** (article L 1 du code rural et de la pêche maritime).

Il n'est pas nécessaire ici d'indiquer que les systèmes agricoles sont complexes mais **il est peut-être utile de rappeler que la satisfaction de la demande alimentaire mondiale peut s'inscrire dans des choix structurels alternatifs, parmi lesquels figure le couple extension des surfaces / hausse des rendements**. D'autres variables appellent bien entendu l'attention et il n'existe pas un bouquet unique des deux variables ici mentionnées.

Cependant, il faut rappeler que **l'adoption d'un modèle supposant nécessairement une réduction des rendements obligerait à mobiliser davantage de terres agricoles**, éventualité dont les inconvénients doivent être rappelés.

Pour faire simple, il n'est **pas certain que les gains environnementaux attendus de la baisse des rendements dans les grandes plaines céréalières ou dans les zones d'élevage du Nord de l'Europe l'emportent sur les coûts résultant de la mobilisation des terres destinée à compenser les pertes de production associées dans les régions du monde où le défrichement gagne quotidiennement**.

Quant à l'accessibilité de l'alimentation, la question des prix ne peut être complètement évacuée.

Dans la suite du présent rapport, on en exposera la complexité, en particulier relativement aux évolutions envisageables de ce point de vue, dans lesquelles les prix des produits de l'agriculture biologique peuvent être inscrits.

À ce stade, force est de constater que les prix de ces produits sont plus élevés que ceux de l'agriculture conventionnelle, ce qui peut représenter un facteur de limitation de l'accès des consommateurs à l'alimentation.

Face à ces dilemmes, il est souvent avancé que **la modification des régimes alimentaires assure les conciliations nécessaires** et qu'en pratique le constat peut être fait que les consommateurs de produits « bio » ne reproduisent pas le profil de consommation moyen. Cette situation permettrait de détendre la contrainte de production, à travers une optimisation calorique, mais également la contrainte budgétaire de ménages consommant des produits plus onéreux mais en consommant moins.

Il semble, en l'état actuel des choses, que **la sobriété soit une composante importante du développement du bio.**

Il est **moins évident que tous les consommateurs soient également capables, voire désireux, de se situer dans cette démarche.**

Mais l'essentiel est sans doute que **la transition alimentaire d'un nombre de plus en plus considérable d'hommes** invite à éviter tout européocentrisme, **les questions posées à l'échelle mondiale** (qui ne sont du reste pas absentes de notre continent) **n'étant pas prioritairement celles de la sobriété mais celles de la sous et de la malnutrition.**

En réalité, même si cette situation est susceptible d'évoluer en fonction des progrès accomplis par l'agriculture biologique, il apparaît que **la conciliation entre le développement de l'agriculture biologique**, et de ses utiles contributions à la résolution de graves problèmes écosystémiques, et **les objectifs très essentiels de toute politique agricole** doivent passer par une **forme de limitation des objectifs de couverture des surfaces par l'agriculture biologique.**

De ce point de vue, **l'ampleur limitée de l'objectif de développement de l'agriculture biologique** en France - un objectif surfacique de 15 % à l'horizon 2022 - **peut a priori être considérée comme extériorisant une forme de prudence**, sans pour autant que l'optimalité de cet objectif soit certaine.

En tant qu'objectif de politique publique, la question de l'optimalité de l'extension de l'empreinte du bio sur 15 % de la surface agricole utile suppose d'apporter des réponses à des questions impossibles à résoudre en l'état actuel des connaissances.

On doit donc se contenter d'admettre que cet objectif est **une sorte de « norme régulatrice »**, certes non arbitraire mais trouvant l'essentiel de sa justification en elle-même et, à ce titre, susceptible de connaître des évolutions.

Quant à celles-ci, il faut **souhaiter qu'elles ne se traduisent pas par une involution sourde de l'objectif**, comme cela tend à être de plus en plus fréquemment le cas dans les situations où les pouvoirs publics énoncent des engagements de moyen terme, particulièrement dans le domaine environnemental.

En effet **dès lors que l'objectif de 15 % de la surface agricole en bio a été consacré** par la parole politique et, plus encore, par le droit, **tout manquement de la cible témoigne d'un échec qui affecte la crédibilité de l'action publique et appelle une analyse des responsabilités**¹.

b) Il n'existe pas d'incompatibilité de principe entre l'objectif de croissance du revenu agricole et le développement de l'agriculture biologique mais aucune garantie n'existe non plus sur ce point

Bien que désormais consacré comme un objectif de la politique agricole, le développement de l'agriculture biologique est issu d'initiatives privées répondant à des intentions diverses, et s'inscrivant en toute hypothèse dans un contexte économique marqué par une contrainte de débouchés, qui, même si elle peut être moins exposée à des mécanismes commerciaux du fait de l'intervention publique², reste très forte.

Le marché de l'agriculture biologique ne s'en est pas moins imposé comme une opportunité pour un nombre de plus en plus important de producteurs, de transformateurs et de distributeurs.

Même si la poursuite de cette tendance est hypothétique, la demande de produits biologiques a considérablement augmenté (voir *infra*).

Dans ce contexte, la faible élasticité de l'offre de produits biologiques observée en France pendant une longue période a pu légitimement apparaître comme la perte d'une opportunité et comme constitutive d'un risque de réduction de la compétitivité agricole française.

On peut voir dans cette rigidité et dans les effets induits une des justifications importantes de la mise en œuvre d'une politique publique visant à surmonter des « imperfections de marché ».

¹ Évidemment la situation est entièrement différente dans le cas où un objectif est formellement, et non, sourdement, révisé à la suite d'une évaluation rigoureuse. Il est donc souhaitable que les objectifs à moyen terme fixés par les lois soit structurellement accompagnés d'une procédure d'évaluation destinée à offrir une assurance formelle contre les phénomènes de fuite en avant.

² Ce point est abordé *infra* dans la partie du présent rapport consacré aux soutiens publics accordés à l'agriculture biologique.

En ce sens, l'agriculture biologique et la politique mise en œuvre pour la développer ont vocation à contribuer à la compétitivité de la base agricole française¹, la situation des échanges extérieurs de produits de l'agriculture biologique illustrant un fort besoin de mise à niveau.

Il reste que la « **respécialisation** » de l'agriculture française vers des **productions biologiques appelle des analyses approfondies**, tant au stade du choix d'objectifs dont elle témoigne qu'à celui de ses conditions de succès, analyses qui sont très insuffisamment développées, que ce soit au niveau microéconomique où les analyses technico-économiques sont encore balbutiantes ou au niveau macroéconomique. La détermination du projet pour l'agriculture biologique reste pour l'essentiel marquée par une démarche mélangeant communication politique et prudence, cette dernière n'étant pas en soi injustifiée.

En toute hypothèse, si l'accent mis sur le développement de l'agriculture biologique peut se recommander d'un certain réalisme économique, il reste à mieux définir les éléments de la fonction de production correspondante et surtout à en faciliter le déploiement pour que ce réalisme se vérifie en pratique.

De ce point de vue, vos rapporteurs spéciaux prennent acte de ce que plusieurs modèles d'agriculture biologique peuvent être mis en œuvre, ces modèles n'étant toutefois pas substituables dans tous les cas, ce qui implique des efforts pour accompagner l'incorporation dans les projets correspondants des facteurs de production qu'ils appellent.

La promotion des investissements économes en intrants qui est souhaitable en général est l'un des axes d'une telle politique, qui doit également tenir compte de l'enrichissement de la production agricole en emplois.

C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs spéciaux recommandent la mise en place de formules fiscales facilitant des investissements raisonnés ainsi que le retour à des orientations marquées par la préoccupation de réduire le coût du travail, orientations généralement utiles à l'activité agricole mais absolument nécessaires à de nombreux modèles de production biologique.

c) Un effet d'éviction à contrainte budgétaire donnée sur d'autres allocations de moyens ?

La question de la justification du supplément de ressources affecté à l'agriculture biologique par rapport à l'agriculture conventionnelle se pose.

¹ Sans préjudice évidemment d'autres justifications moins « marchandes » tenant à la production de biens publics.

L'analyse qualitative comparée de l'agriculture biologique et de l'agriculture conventionnelle ouvre à des controverses parfois virulentes.

Les données du problème doivent être précisées d'emblée. Dans le régime actuel, les exploitants convertis au bio ne bénéficient d'un supplément d'aide qu'à titre de compensation des coûts ou des pertes de revenu que leur engagement en bio suscite. Le supplément de ressources dirigées vers le bio n'ajoute donc pas, du moins en théorie, aux revenus des agriculteurs.

Par ailleurs, même si les soutiens publics ont progressé, ils restent d'une ampleur limitée, ce qui représente du reste une forte contrainte pour la politique de développement du bio (voir *infra*).

La question est donc plutôt liée au constat selon lequel les besoins de soutien budgétaire du projet d'agriculture biologique sont en expansion et pourraient devoir être sensiblement amplifiés.

À contrainte budgétaire inchangée, ce diagnostic de déficit de moyens a d'ores et déjà été validé par l'expérience. Son comblement a été assuré dans des conditions très critiquables (voir *infra*) qui sont venues confirmer pleinement **l'émergence d'un risque d'effet d'éviction budgétaire** suscité par l'intensification, du moins affichée, du projet de développement de l'agriculture biologique dans un contexte où **ce projet n'a pas été accompagné des moyens supplémentaires qu'il appelait**.

Le financement de l'agriculture biologique par redéploiement de crédits, auquel il a été largement recouru (voir *infra*)¹ apparaît **tout à fait critiquable dans la mesure où les besoins de soutien de l'agriculture biologique sont spécifiques, les soutiens accordés aux exploitants en bio ne concourant pas à résoudre les difficultés auxquelles les autres catégories de soutien ont vocation d'apporter des solutions**

Cependant, en l'état actuel des connaissances, la synthèse des études disponibles débouche sur un panorama à l'avantage de l'agriculture biologique. Ce résultat doit cependant être décomposé selon les critères envisagés. Une partie importante des avantages de l'agriculture biologique relève du champ des externalités environnementales, la qualité de l'alimentation étant, semble-t-il, moins pondérable.

¹ Qu'il s'agisse des crédits propres à l'agriculture ou des dépenses des Agences de l'eau.

d) *La politique agricole a de plus en plus intégré un objectif de transition agro-écologique autour d'un dégradé d'instruments de verdissement qui pose un problème de cohérence et de concurrence des objectifs*

Depuis la **réforme de la politique agricole commune de 1992**, cette dernière connaît une évolution vers une **intégration progressivement croissante des préoccupations environnementales**.

La **politique agricole française reflète**, en l'accentuant sans doute, une **orientation qui conduit à une superposition d'objectifs et d'instruments** dotés de plus ou moins de moyens **qui finit par constituer une marqueterie** dont les avantages, une aptitude à offrir une forme de « sur-mesure » aux exploitants et aux gestionnaires de la politique agricole, **se payent par un déficit de lisibilité et de pilotabilité** de l'ensemble.

S'ajoutent à ces inconvénients, le **constat d'écart de performances**, qui **devraient inciter** les pouvoirs publics à **restructurer la politique de transition agro-écologique**.

Cependant, la pluriannualité du cadre financier européen, malgré les clauses de révision intégrées à la politique agricole commune et en dépit du principe de flexibilité des conditions d'octroi des aides (qui n'est pas sans inconvénient –voir *infra*) ainsi que les modalités de subventionnement (souvent assises elles aussi sur un principe pluriannuel) rendent délicats les réajustements en cours de route.

Il est donc nécessaire de prévenir les difficultés nées de la rigidité du cadre d'action publique par une évaluation rigoureuse des objectifs et des moyens programmés.

Le **cadre d'action de la politique européenne de transition agro-écologique** ressort de ce point de vue comme **excessivement complexe**, le nombre des instruments mobilisés dépassant de beaucoup le raisonnable. Cette **complexité est amplifiée au niveau national par l'extrême diversité de sa déclinaison territoriale**.

À cet égard, s'il est tout à fait justifié d'alerter ainsi que l'a fait régulièrement le Sénat sur **l'impératif de conserver à la politique agricole européenne sa dimension commune**, il convient également de **faire en sorte que sa déclinaison nationale ne s'écarte pas de cette dimension, objectif que les aides à l'agriculture biologique, mais également les autres aides à la transition agro-écologique sont loin de respecter** (voir *infra*).

À ce stade, il faut souligner que la politique de transition agro-écologique s'inscrit dans les cadres opérationnels superposés que sont le verdissement du premier pilier de la PAC¹ (avec ses trois modalités : la diversification des cultures, le maintien des prairies permanentes existantes, la mise en place de surfaces d'intérêt écologiques sur les exploitations, et les

¹ Le « paiement vert ».

pratiques équivalentes , mais également, au titre du second pilier, celui du développement rural, les mesures agro-environnementales et climatiques – MAeC – et l’agriculture biologique).

On observera que ces différentes formules, qui poursuivent des ambitions assez nettement diversifiées, peuvent, dans une certaine mesure, faire l’objet d’arbitrages de la part des exploitants agricoles, en fonction des caractéristiques de leurs activités de production mais aussi du complexe d’incitations formé par la situation de marché et celle des aides, **complexe particulièrement varié du fait de contraintes financières et non d’une analyse technico-économique aboutie, c’est-à-dire capable de déboucher sur une bonne articulation des comportements individuels et des préférences collectives.**

D’un point de vue collectif, l’agriculture biologique semble présenter un intérêt supérieur dans la mesure où elle combine limitation de l’empreinte environnementale de la production agricole et vocation à produire.

Même si l’obligation de mise en jachères a été abandonnée par la nouvelle politique agricole commune, les conditions d’attribution des aides aux surfaces prévues dans le cadre du « paiement vert », pour être moins satisfaisantes collectivement, demeurent individuellement attractives dans certaines situations, laissant ainsi perdurer une incitation à une pratique systématique, par conséquent discutable, des jachères. Il en va de même pour les MAeC (voir *infra*).

Que la politique de transition agro-écologique recèle des souplesses et offre des solutions « à la carte » n’est pas en soi condamnable. Encore faut-il éviter que cette situation dégénère au point que la carte ne soit plus lisible par les agriculteurs et que le système d’incitations correspondant perde son sens et sa portée.

Vos rapporteurs spéciaux tendent à considérer que ces écueils n’ont pas été évités (voir *infra*).

Ils en appellent donc à un choc de simplification mais également au retour à une cohérence des instruments auxquels il convient de conserver leur portée en restaurant la hiérarchie des soutiens publics.

Enfin, une **question très épineuse** se pose avec la tendance à la définition de **mesures transversales** qui visent à assurer une plus forte sobriété de l’agriculture conventionnelle en intrants, et connaissent des réussites pour le moins mitigées.

Au-delà de la confrontation entre la mobilisation des moyens publics en faveur de l’agriculture biologique et les moyens mis en œuvre dans le cadre de ces orientations transversales, la coexistence d’une large gamme d’objectifs, plus ou moins ambitieux et de performances très contrastées au regard de l’atteinte desdits objectifs tend à brouiller les perceptions des décideurs, des producteurs et des consommateurs.

Il en va bien sûr ainsi avec les plans d'économie des intrants : Eco-antibio, Eco-phyto et pour l'avenir sortie du glyphosate.

II. UN DÉVELOPPEMENT QUI S'EST ACCÉLÉRÉ MAIS QUI RESTE À TOUS ÉGARDS TRÈS VARIABLE, UN OBJECTIF « AMBITION BIO 2022 » QUI NE SERA PAS ATTEINT

Le programme Ambition BIO 2022 annoncé à la suite des États généraux de l'alimentation fixe un objectif central consistant à atteindre une part de la surface agricole française de 15 % exploitée selon le mode biologique.

À ce stade, l'objectif de 15 % de la surface agricole utile en bio suppose une prolongation de l'accélération de la couverture de la surface agricole par le mode de production biologique.

Ce dernier, après avoir tardé à décoller en France, connaît désormais une forte expansion.

Mais cette dernière n'est pas homogène : elle ne touche pas également toutes les productions agricoles et, de ce fait, aboutit à « une France du bio » à, au moins, deux vitesses.

Par ailleurs, les comparaisons, entre pays, mais également dans un même pays, de date à date, portant sur l'empreinte du bio n'ont qu'une significativité seconde. Le développement de la couverture surfacique du bio, pour être peu contestable, appelle ainsi des caractérisations pour en préciser les « tenants et aboutissants ».

Pour une partie primordiale, **la progression surfacique de l'agriculture biologique relève moins du délaissement de la production agricole conventionnelle que de la « biologisation » de surfaces non, ou faiblement, productives.**

Il s'ensuit **une spécificité de la production agricole biologique française¹**, par rapport à la production agricole générale, constat **qui n'est pas sans révéler quelques problèmes, notamment au regard de l'objectif du programme gouvernemental.**

D'ores et déjà, l'objectif fixé paraît inatteignable.

¹ *La concentration du bio sur certaines productions n'est pas l'apanage de la France en Europe ; elle semble toucher la plupart des pays européens. À cet égard, la diversité des productions agricoles françaises qui permet à notre pays de tenir des positions fortes dans des segments de la production agricole touchés par le mouvement de « biologisation » de l'agriculture crée logiquement un potentiel d'offre de produits biologiques plus diversifiée que chez beaucoup de nos partenaires, potentiel qu'il convient de mieux exploiter.*

A. DES CAPACITÉS D'OFFRE EN EXPANSION MAIS SUR DES BASES FORTEMENT DIFFÉRENCIÉES

La surface agricole française concernée par le bio a été multipliée par 3,7 depuis 2003 selon un profil temporel marqué par des discontinuités.

Le doublement de la surface exploitée en bio entre 2003 et 2013 (passant de 550 990 hectares à 1 069 883 hectares) avait laissé la France très en retard par rapport à nombre de ses voisins européens. La surface en bio a de nouveau presque doublé, mais en cinq ans seulement, passant de 1 069 883 hectares en 2013 à 2 035 024 hectares en 2018. Après une croissance de 13,4 % en 2017, le rythme de progression des surfaces concernées par le bio s'est encore amplifié en 2018 (+ 17 %).

Ainsi longtemps relativement inerte en France, l'agriculture biologique semble, au vu des évolutions les plus récentes, avoir réussi son décollage.

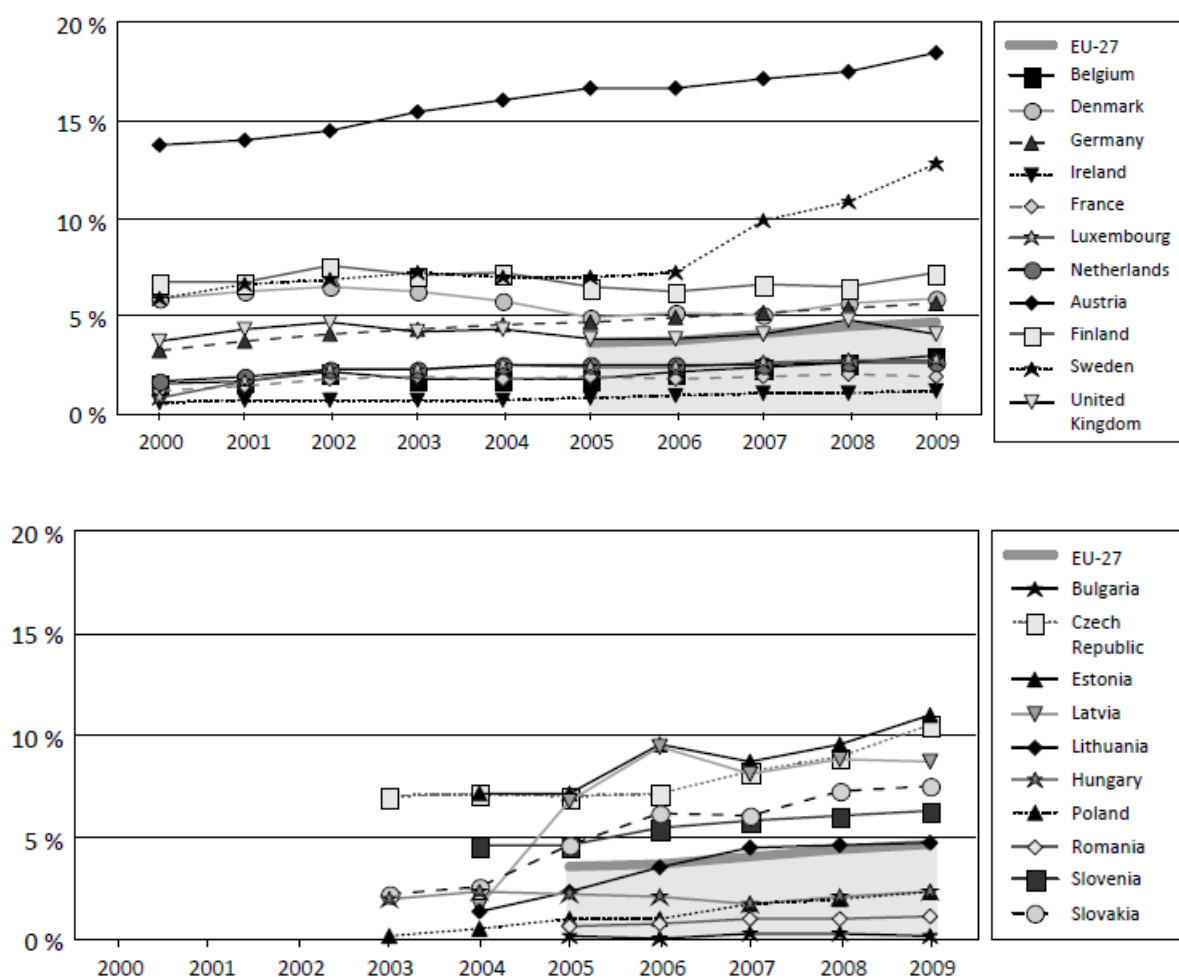
1. L'agriculture biologique en France, inertie puis forte accélération

a) Une accélération tardive de l'expansion de l'empreinte de l'agriculture biologique sur la surface agricole utile

Jusqu'à la fin des années 2000, **la France** était restée un pays dont l'agriculture était comparativement **faiblement marquée par l'empreinte biologique**.

En 2010, la part des surfaces exploitées en bio n'atteignait pas 3 % en France.

Évolution de la part de la surface agricole utile en production biologique entre 2000 et 2009 pour quelques pays européens



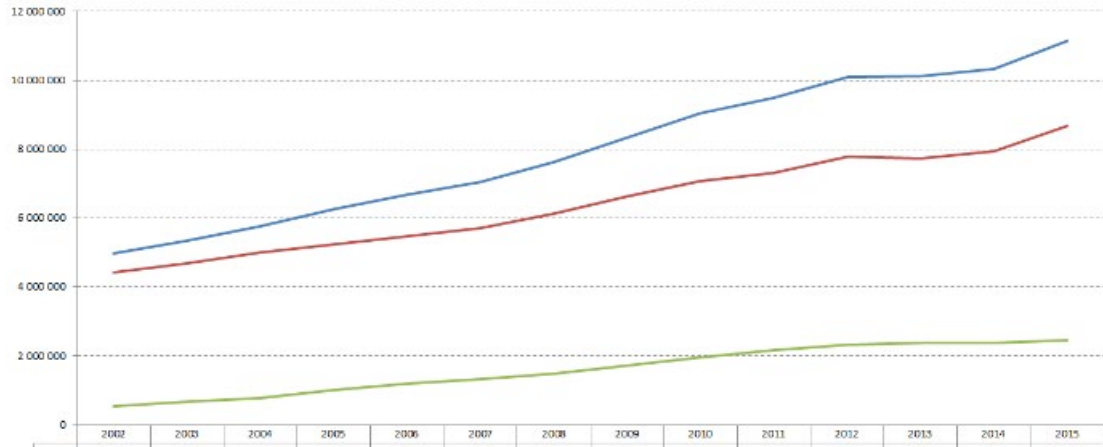
Source : Rapport sur la mobilisation et l'efficacité des soutiens publics à l'agriculture biologique. Institut d'économie agricole Johann Heinrich von Thünen-Institut. Novembre 2011

Depuis, la France a connu une réelle expansion de la part de la surface agricole utile sous production biologique, avec une progression de plus de 80 % entre 2010 et 2016.

Si, au cours de cette période, le rythme de croissance de l'occupation des terres par l'agriculture biologique est resté soutenu en Europe (près de plus 30 % entre 2010 et 2016), la France a connu une expansion plus forte encore qui ressort comme la plus dynamique d'un groupe de pays européens représentatifs.

Évolution des surfaces sous production biologique en Europe de 2002 à 2015

(en hectares)



Source : Eurostat

Cette dynamique doit toutefois être relativisée dans la mesure où son point de départ était particulièrement bas, la France occupant à la fin des années 2000 l'une des plus faibles positions dans l'ensemble européen.

Évolution en % de la part de la surface agricole utile en mode de production biologique entre 2010 et 2016

UE 27 puis 28 après 2011	28,8
France	82,7
Allemagne	30,5
Pologne	12,1
Espagne	26,7
Autriche	8,8
Suède	27,9
Italie	55,8
Pays-Bas	16

Source : commission des finances du Sénat d'après des données d'Eurostat

Dans ces conditions, la part de la surface agricole utile (SAU) occupée par l'**agriculture biologique** en France demeurait **comparativement modeste en 2016**, en comparaison d'autres pays de forte tradition agricole.

Les surfaces consacrées à l'agriculture biologique restaient en France, **en 2016**, légèrement **en deçà de la moyenne de l'Union européenne**, mais, cette dernière étant marquée par une **forte dispersion des surfaces** occupées par l'**agriculture biologique**, la position de la France ressortait comme **très en retard par rapport à certains leaders européens**.

Évolution en % de la part de la surface agricole utile en mode de production biologique en Europe et dans quelques pays européens entre 2010 et 2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
UE 27 puis 28 après 2011	5,2	5,5	5,6	5,6	5,8	6,2	6,7
France	2,9	3,4	3,6	3,7	3,9	4,5	5,3
Allemagne	5,9	6,1	7,3	6,4	6,2	6,3	7,7
Pologne	3,3	4,1	4,5	4,7	4,6	4	3,7
Espagne	6,7	7,5	7,5	6,9	7,3	8,2	8,5
Autriche	19,5	19,6	18,7	18,4	19,4	20,3	21,2
Suède	14,3	15,7	18,8	16,5	16,5	17,1	18,3
Italie	8,6	8,4	9,3	10,6	10,9	12,3	13,4
Pays-Bas	2,5	2,5	2,6	2,7	2,7	2,7	2,9

Source : commission des finances du Sénat d'après des données d'Eurostat

Malgré ce retard, la France a mobilisé une surface agricole de plus en plus étendue pour sa production biologique au point que (hors Allemagne) elle était, en 2016, le troisième pays de l'Union européenne pour le nombre d'hectares consacrés à l'agriculture biologique après complète conversion, derrière l'Espagne et l'Italie.

Depuis, le rythme de croissance des surfaces impliquées par le bio est resté très soutenu de sorte que, selon les statistiques réunies par l'Agence Bio, la surface concernée par l'agriculture biologique s'élève à 7,5 % du total.

Situation des exploitations et des surfaces impliquées par le bio en 2018 et croissance par rapport à 2017

	2003	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evol. /2017
Nbre d'exploitations en mode de production biologique	11 359	24 425	25 468	26 465	28 884	32 266	36 691	41 623	13%
Nbre de préparateurs, distributeurs et importateurs engagés	5 252	12 337	12 577	12 919	13 528	14 840	17 353	20 145	16%
Surfaces en mode de production biologique (ha)	550 990	1 032 940	1 069 883	1 117 980	1 314 164	1 540 128	1 746 486	2 035 024	17%
dont surfaces certifiées bio	406 338	855 642	938 522	969 342	1 013 223	1 055 467	1 234 097	1 502 572	22%
dont surfaces en conversion	144 652	177 297	131 361	148 639	300 941	484 660	512 389	532 452	4%
Surfaces C1		62 426	57 500	78 224	216 211	266 684	204 476	268 022	31%
Surfaces C2 / C3		114 872	73 861	70 415	84 730	217 976	307 913	264 430	-14%
Part des surfaces en mode de production bio dans la SAU	2,00%	3,82%	3,96%	4,14%	4,88%	5,70%	6,48%	7,55%	17%
Part des exploitations bio dans l'ensemble des exploitations agricoles	1,77%	4,98%	5,34%	5,79%	6,50%	7,33%	8,34%	9,46%	13%

Source : Agence bio 2019

Par rapport à 2017, la croissance des surfaces en bio a atteint 17 % moyennant une augmentation nettement plus forte des surfaces certifiées (+ 22 %) que des surfaces en conversion (+ 4 %).

b) Le renforcement du poids des opérateurs impliqués dans la filière biologique

Les opérateurs de l'aval de la filière biologique ont augmenté ces dernières années avec une pénétration des vecteurs de la grande distribution généraliste sur le segment, probablement plus forte que celle des transformateurs.

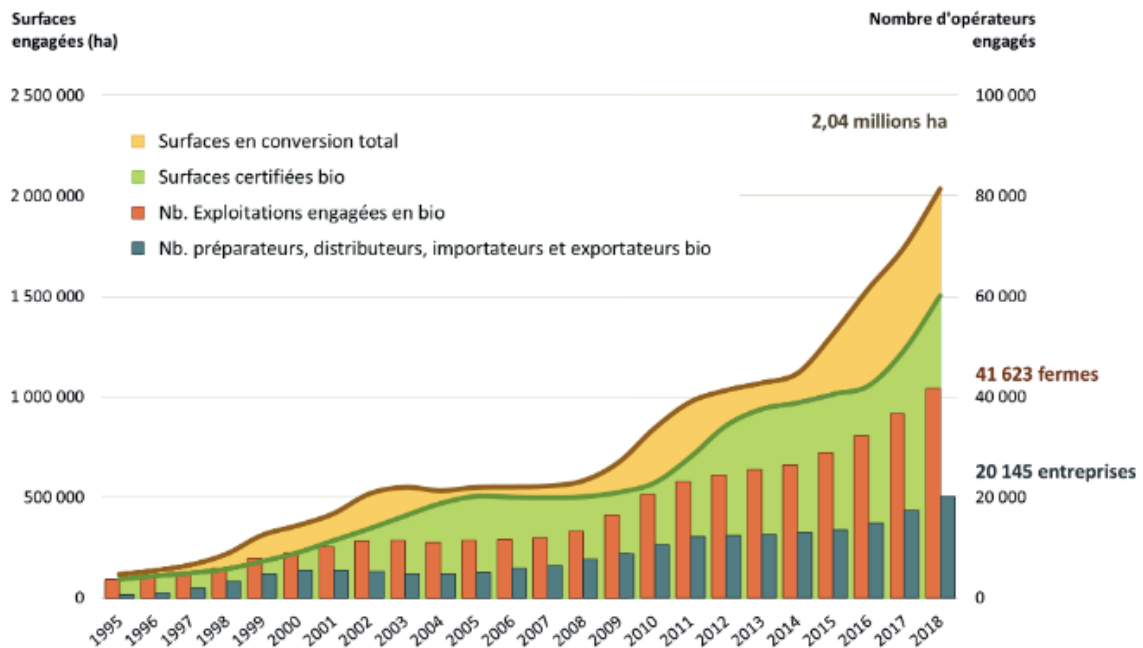
Quant aux exploitations agricoles, celles qui se sont converties au bio ces dernières apportent des surfaces agricoles plus étendues que leurs devancières, mais qui restent inférieures à la moyenne des surfaces engagées dans l'activité agricole.

(1) Le nombre des entreprises de l'aval impliquées dans le bio progresse

L'augmentation des terres consacrées à la production agricole biologique s'est accompagnée d'une **croissance des unités de production primaire et d'aval entrées dans ce mode de production.**

Le **nombre d'exploitations** concernées a **plus que doublé** entre le milieu des années 2000 et 2016 où il a atteint 32 266 fermes, passant même à 36 691 fermes en 2017 puis **41 623 fermes en 2018.**

Évolution des opérateurs et des surfaces certifiées bio de 1995 à 2018



Source : Agence Bio, 2019

En ce qui concerne **les industries de l'aval** du secteur (transformateurs, distributeurs, opérateurs du commerce extérieur), la progression enregistrée a porté le nombre des opérateurs à **14 840 entreprises en 2016, puis, dès 2017, à 17 353 entreprises et 20 145 entreprises en 2018.**

Pour ces chaînons de la production agricole, **la croissance des unités concernées est moindre**, mais cette situation **reflète essentiellement la concentration** généralement constatée des unités concernées par ces stades de l'écoulement des produits, l'empreinte de la grande distribution s'étant renforcée au cours de la période.

La croissance relative moins forte des acteurs de l'aval n'équivaut donc en rien au maintien d'une situation de relative confidentialité du bio (voir *infra*).

Cependant, les difficultés rencontrées par l'offre domestique de produits transformés à satisfaire la demande suggèrent qu'un déficit de transformateurs se constate sur certains segments de l'offre de produits biologiques.

- (2) Les exploitations en bio voient leur surface augmenter mais cette dernière reste très inférieure à la surface par exploitation

En ce qui concerne **l'accroissement du nombre des exploitations intervenant au stade de la production primaire**, il ressort désormais comme **inférieur à celui des terres converties ou en voie de conversion** au mode de

production biologique, discordance qui illustre **l'agrandissement de la moyenne des surfaces mobilisées par les exploitants en bio**, avec un retour en 2018 à la moyenne observée en 2003 de 48 hectares de superficie en bio par exploitation après le fléchissement à 42 hectares constaté en 2013.

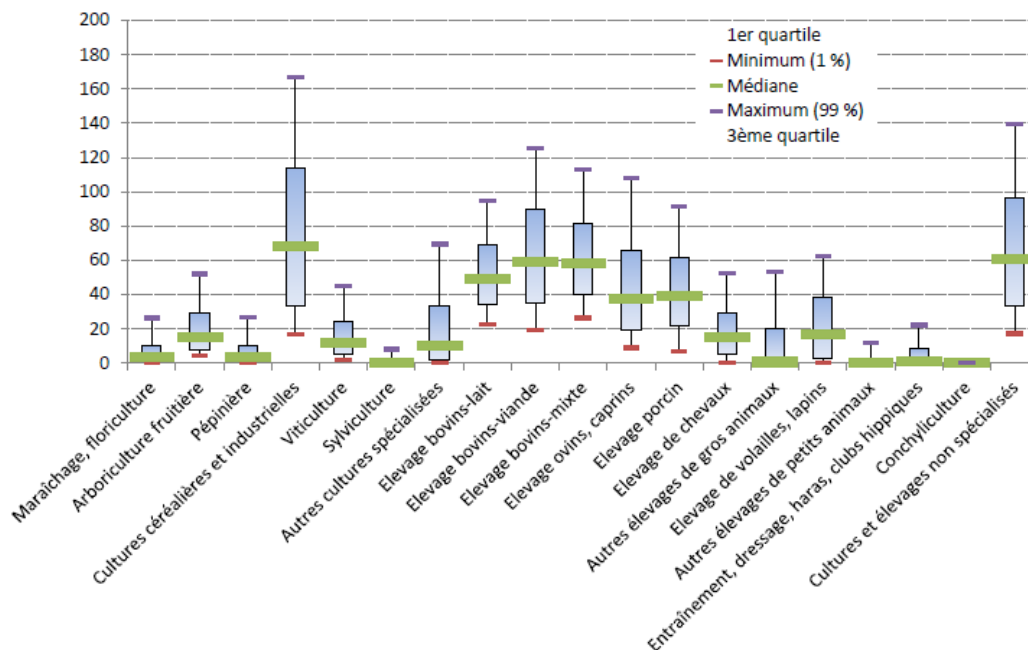
Ce dernier **phénomène**, qui est **parallèle à l'agrandissement général des exploitations agricoles** observé ces dernières années, **laisse l'agriculture biologique mise en œuvre par des exploitations de taille plus réduite que celles de l'agriculture conventionnelle** (63 hectares par exploitation en 2016).

Cette situation mérite attention dans la mesure où il existe **un lien général entre le niveau de revenu produit par les exploitations agricoles et leur dimension**. On est tenté d'en déduire que **les exploitations passées à l'agriculture biologique** présentent en soi **des fragilités plus fortes** que la moyenne des exploitations.

Pour autant, toute **comparaison** est, de ce point de vue, **demeure à ce stade médiocrement informative** dans la mesure où la **dispersion des tailles d'exploitation est forte selon le type de production**, laissant jouer des **effets de composition** à raison du **développement inégal de l'agriculture biologique selon les productions**.

Dispersion des tailles d'exploitation agricole par catégorie de spécialisation productive

(en hectares)



Source : « Les exploitations et entrepreneurs agricoles en 2016 », Mutualité sociale agricole

Au demeurant, **l'agrandissement des surfaces cultivées en bio** semble lié à l'accélération du rythme de progression des exploitations de grandes cultures en passe d'accéder au bio.

Il n'en reste pas moins qu'une analyse précise des situations économiques des exploitations converties au bio, qui devrait porter à la fois sur les situations ponctuelles et sur les constatations générales, fait encore cruellement défaut. Il s'agit pourtant d'un enjeu majeur pour apprécier la viabilité des conversions, tant du point de vue de l'entreprise que de celui du pilotage de la restructuration de la base productive agricole autour du projet d'agriculture biologique.

S'il serait étonnant que les exploitations en difficulté économique et financière aient été nombreuses à passer au bio, on ne peut exclure ni qu'une partie des exploitations en conversion aient pu être motivées par le renforcement des soutiens publics auquel la conversion en bio donne accès, ni qu'une relation non-linéaire existe entre la situation économique des exploitations et l'entrée dans la démarche biologique (voir *infra*), relation dont il faut tenir compte pour apprécier la solidité des exploitations agricoles biologiques et ainsi de la base de production biologique en France.

Vos rapporteurs spéciaux recommandent que ce déficit d'analyses soit rapidement surmonté.

2. Des capacités d'offre qui restent très inégalement développées et dont la progression semble appelée à se ralentir

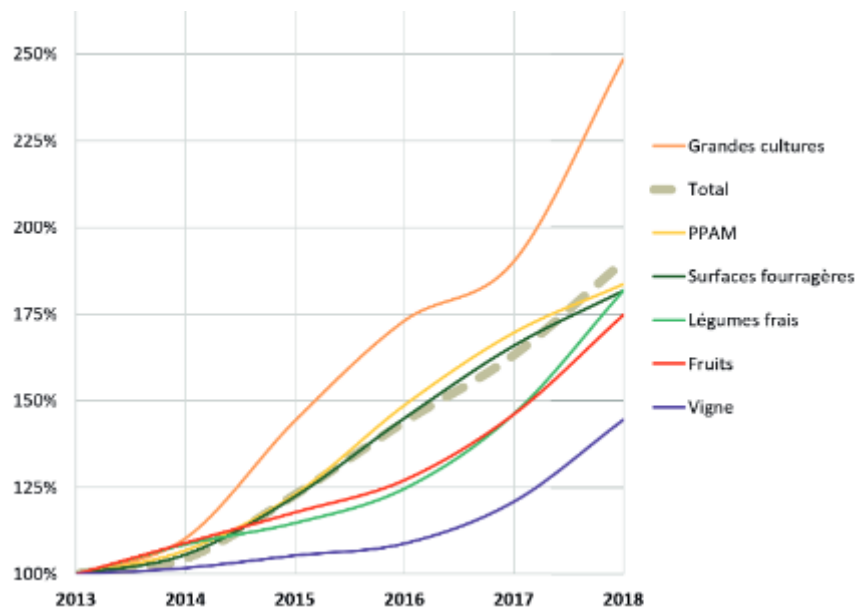
a) Une empreinte du bio très inégale selon les spécialisations culturelles

La mobilisation de la **surface agricole** par l'agriculture biologique demeure **très variable** entre les **différentes productions agricoles**.

Dans son dernier rapport d'activité, l'Agence Bio tend à souligner la forte dynamique des conversions en bio des surfaces consacrées aux grandes cultures.

Évolution des surfaces par type de culture en depuis 2013

(base 100 en 2013)



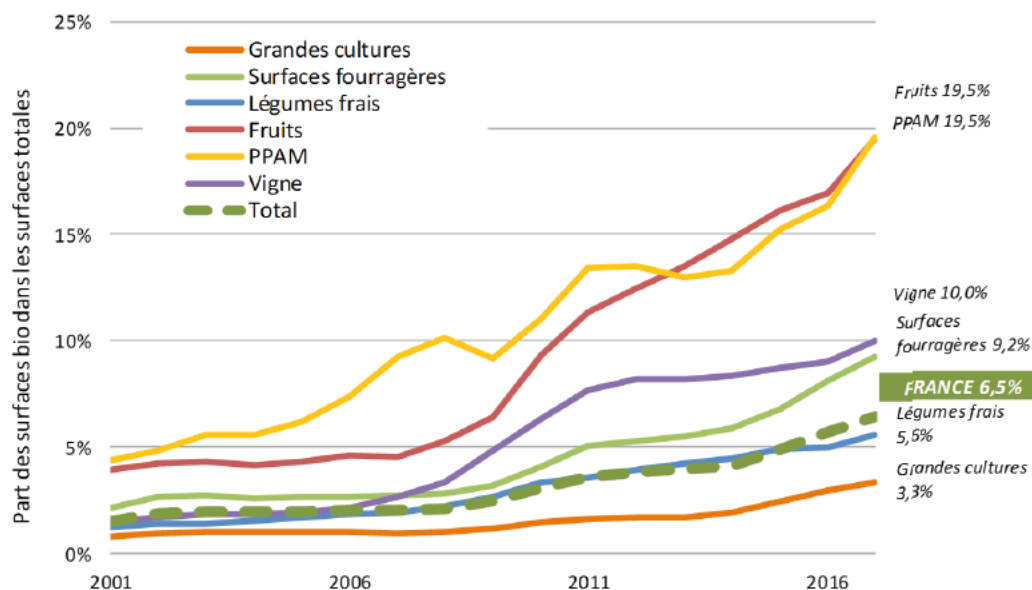
Source : Agence Bio, 4 juin 2019

Les dynamiques ainsi restituées doivent être relativisées dans la mesure où elles sont basées sur une situation de départ caractérisée par une très forte hétérogénéité de l’empreinte du bio selon le type de production envisagée.

Or, sous cet angle, la situation du développement du bio demeure marquée par le retard très net du passage des grandes cultures et des cultures de légumes frais au bio, retard dont le comblement représente un défi majeur pour les objectifs de la politique de développement de l’agriculture biologique.

De fait, sur le long terme, la dynamique du Bio a été fortement différenciée comme l’illustre le graphique ci-dessous qui couvre la période entre 2001 et 2017.

Évolution de la part des surfaces en bio entre 2001 et 2017



Source : Agence Bio, 2018 ; PPAM= plantes à parfum aromatiques et médicinales

La relative inertie des grandes cultures ressort comme un trait marquant du développement de l’agriculture biologique de même que la discordance entre la forte croissance des productions de fruits comparée à la dynamique plus molle des productions de légumes frais.

En conséquence, l’extension des surfaces culturales en bio ressort comme très diversifiée selon la production considérée.

Répartition des surfaces mobilisées en mode BIO par productions en 2018

TOTAL France	Nb. Exploitations		Surfaces certifiées bio (ha)		Surfaces en conversion					Surfaces certifiées + conversion		
	2018	Evol. /17	2018	Evol. /17	C1	C2	C3	Total C123	Evol. /17	2018	Evol. /17	Part en bio
					2018	2018	2018	2018				
Céréales	15 381	14%	228 612	25%	81 346	61 636	4 083	147 064	35%	375 676	29%	4,0%
Oléagineux	4 453	26%	54 232	31%	24 817	8 186	122	33 124	85%	87 356	47%	4,0%
Protéagineux	3 095	9%	19 203	16%	4 457	6 836	322	11 615	-1%	30 817	9%	10,3%
Légumes secs	1 813	27%	17 526	44%	1 304	1 049	55	2 408	65%	19 933	46%	40,2%
Grandes cultures	16 077	14%	319 572	26%	111 923	77 706	4 582	194 211	38%	513 783	31%	4,3%
STH	20 868	11%	591 232	17%	59 674	77 310	270	137 255	-22%	728 487	7%	9,7%
Cultures fourragères	19 573	12%	394 411	26%	57 164	68 629	856	126 649	-14%	521 060	13%	10,8%
Surfaces fourragères	26 950	11%	985 643	21%	116 839	145 939	1 126	263 904	-18%	1 249 547	10%	10,1%
Légumes frais	9 471	12%	26 086	21%	2 003	1 476	19	3 497	61%	29 583	24%	7,0%
Fruits à coque	2 255	11%	9 785	15%	1 451	1 295	1 426	4 172	9%	13 957	13%	-
Fruits transformés	2 739	17%	8 038	25%	1 269	1 316	528	3 114	60%	11 152	33%	-
Fruits frais	7 148	11%	13 457	6%	3 305	2 830	1 546	7 681	46%	21 138	18%	-
Fruits	10 348	12%	31 279	13%	6 025	5 442	3 500	14 967	36%	46 246	20%	23,3%
Vigne	6 726	15%	65 298	7%	13 968	8 816	5 939	28 723	63%	94 020	20%	12,0%
PPAM	2 846	11%	7 145	9%	758	670	173	1 601	6%	8 747	8%	21,1%
Autres	18 706	17%	67 548	45%	16 506	8 371	673	25 549	52%	93 098	47%	7,4%
TOTAL	41 623	13,4%	1 502 572	21,8%	268 022	248 419	16 012	532 452	4%	2 035 024	16,5%	7,55%

Source : Agence Bio, 2019 ; PPAM= plantes à parfum aromatiques et médicinales

La part des surfaces consacrées aux grandes cultures exploitées en bio (les surfaces d'ores et déjà certifiées) reste très en deçà du niveau moyen (2,7 % contre 5,7 %) et, une fois prises en compte les surfaces encore en phase de conversion, cet écart demeure important (4,3 % contre 7,5 %).

Par comparaison, plus d'un cinquième des surfaces produisant des plantes à parfum, aromatiques et médicinales et des fruits sont d'ores et déjà engagées dans l'agriculture biologique. La viticulture est elle aussi très impliquée.

b) Une empreinte du bio qui tient de façon prépondérante à des surfaces (prairies permanentes et surfaces fourragères) à la teneur en production agricole incertaine

Mais **le trait le plus caractéristique du développement** des surfaces en bio est sans doute celui qui fait ressortir **l'importance relative dans le total des surfaces fourragères et, au sein des grandes cultures, de celles présentant des caractéristiques pouvant conduire à s'interroger sur la portée des conversions à l'agriculture biologique.**

En ce qui concerne les surfaces fourragères et les prairies permanentes, elles représentent **60 % des surfaces en bio** et comptent pour 26 950 exploitations (soit 65 % des exploitations de cette nature) impliquées dans le mode d'agriculture biologique.

Ainsi, **sur les 7,5 % de SAU en bio en 2018, plus de la moitié correspondent à ce type de surface**, de sorte que **les terres en bio consacrées aux autres spécialités ne couvrent que 2,6 % de la SAU.**

La contribution prépondérante des surfaces fourragères à l'extension de la couverture surfacique de l'agriculture biologique paraît découler directement de la réponse des agriculteurs au système composite des aides à la transition agro-écologique (voir *infra*) avec un régime des concours à l'agriculture biologique, qui peut permettre d'augmenter le taux de soutien par rapport aux régimes généraux appliqués à ce type de surfaces dans le cadre de la politique agricole commune (PAC).

Ce fait n'est pas anodin.

Les **liens entre les surfaces fourragères**, parmi lesquelles les surfaces tout en herbe prédominent (un peu plus du tiers de la SAU en bio) **et la production agricole** peuvent être **plus ou moins étroits.**

Il est certes exact que les surfaces en question créent des externalités environnementales positives, raison pour laquelle, d'ailleurs, elles ouvrent droit, sous conditions, au paiement vert.

Néanmoins, en termes de production agricole alimentaire leur apport est indirect, passant par les ressources alimentaires qu'elles fournissent à l'élevage, dont l'expansion en bio semble caractérisée par une

certaine décorrélation avec les matières premières alimentaires développées sur les surfaces fourragères et de prairies.

L'élevage bio n'a pas progressé autant que l'empreinte du bio sur ces surfaces (voir *infra*). Pour résumer on observe que si le modèle « bovins lait » a progressé, entraînant une diffusion du bio sur des surfaces agricoles auparavant placées sous d'autres régimes d'aide, il en est allé autrement des autres formes d'élevage (y compris le modèle « bovins viande »), la pénétration du bio se heurtant soit aux modes intensifs de production installés, soit aux difficultés de valorisation des productions animales considérées (l'exemple des porcs est à cet égard emblématique ; voir *infra*).

Dans ces conditions, il a lieu de s'interroger sur d'éventuels effets d'aubaine associés à l'extension des surfaces en bio, mais aussi sur les prolongements des investissements dans l'agriculture biologique, qu'ils soient privés ou publics, en termes de production agricole.

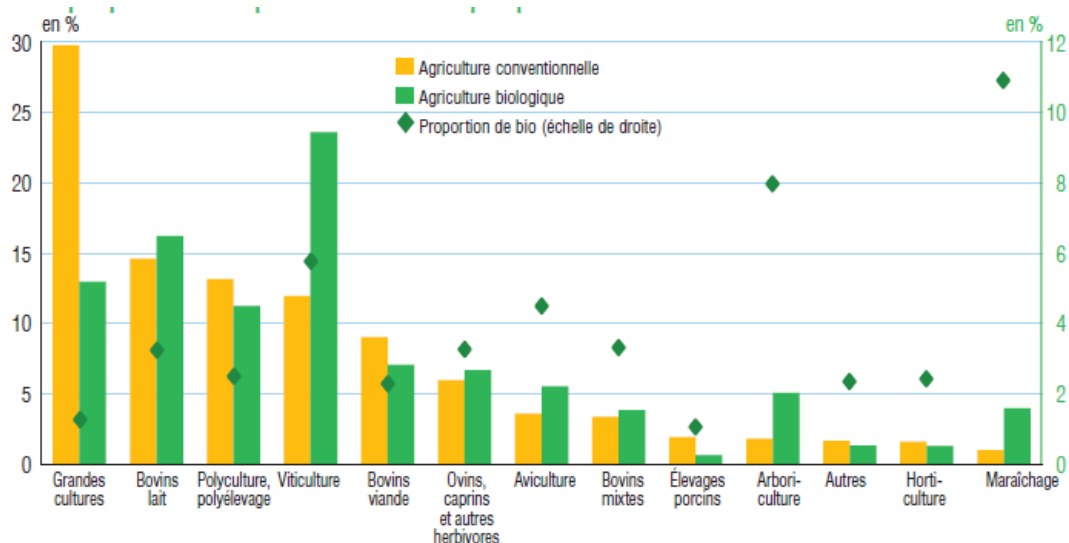
Quant aux grandes cultures encore marquées par un retard de conversion en bio, on observe que cette situation est moins vérifiée pour certaines d'entre elles (protéagineux) que pour d'autres (céréales).

Ces contrastes semblent tenir à des conditions naturelles différentes (les protéagineux fixent l'azote et réclament ainsi, en soi, moins d'engrais), et, bien entendu, à des bilans coûts-bénéfices diversifiés, parmi lesquels l'existence de débouchés plus diversifiés pour certaines productions joue sans doute un certain rôle.

À cet égard, il pourrait être utile de préciser la part de la production agricole sous mode de production biologique destinée à des usages non alimentaires.

L'hétérogénéité du développement du bio en fonction des cultures trouve un écho partiel dans la **forte hétérogénéité du poids des exploitations passées au bio dans l'ensemble des exploitations** selon la production considérée.

Répartition des exploitations selon les principales productions et proportion d'exploitations en bio en 2013



Champ : France métropolitaine, exploitations au régime fiscal des bénéficiaires réels agricoles (BRA).
 Lecture : 24 % des exploitations biologiques et 12 % des exploitations conventionnelles sont spécialisées en viticulture. La proportion d'exploitations biologiques au sein des exploitations spécialisées en viticulture est de 6 %.
 Source : SSP, ESEA 2013 - Agrifin 13-14.

Source : INSEE Références, édition 2017

La proportion des exploitations spécialisées en grandes cultures impliquées par le bio s'élève à 12,9 % (sur la base des chiffres de l'enquête « Structures » le plus récente) tandis qu'elle atteint 80 % pour les fruits.

c) Une dynamique qui s'essouffle ?

Entre 2015 et 2016, la progression des surfaces en conversion avait atteint plus de 60 %. Elle a subi un très net ralentissement depuis puisqu'entre 2017 et 2018 elle n'est plus que de 4 %.

Ainsi, l'accroissement des surfaces impliquées dans le bio qui est resté soutenu toute surfaces comprises (en conversion et certifiées) entre 2017 et 2018 (+ 16,5 %), a davantage tenu aux conversions passées arrivées à échéance et qui sont venues grossir les surfaces certifiées en bio qu'aux nouvelles conversions.

Il serait prématuré d'en conclure que les entrées en conversion marquent durablement le pas.

Il est notable que la progression des surfaces en conversion se trouve affectée d'une forte volatilité. Cette dernière paraît assez fortement corrélée aux évolutions des marchés agricoles, en particulier des prix.

On doit ainsi se demander si les entrées en conversion n'ont pas été étroitement influencées par les perspectives de dépression des revenus agricoles particulièrement marquées lors de la période de forte expansion des surfaces en bio.

Cette exploration serait d'autant plus justifiée que les règles qui encadrent les subventions au bio peuvent se révéler draconiennes pour les exploitants pour lesquels la conversion n'aurait été que d'opportunité, sans compter les questions alors posées en termes d'optimalité de dépenses publiques investies dans des projets non durables.

En toute hypothèse, en 2018, le volume des surfaces en conversion a excédé celui de 2016 de plus de 10 %.

Toutefois ces surfaces ne comptent que pour 35 % des surfaces déjà certifiées alors qu'en 2016 elles représentaient 45,5 %, réduction en partie tributaire d'un effet de dénominateur (l'augmentation des surfaces certifiées).

Cependant, l'atteinte d'un objectif d'expansion continue des surfaces en bio suppose que les entrées en conversion accélèrent.

Dans ces conditions, le stock des surfaces en conversion et la décélération observée confortent la perspective de défaut d'atteinte de l'objectif du projet « Ambition bio 2022 » (voir *infra*).

d) L'élevage tarde à se convertir au bio

En comparaison, l'élevage reste encore médiocrement concerné par le bio.

Animaux engagés en bio en 2018 et évolution par rapport à 2017 pour les différentes productions animales

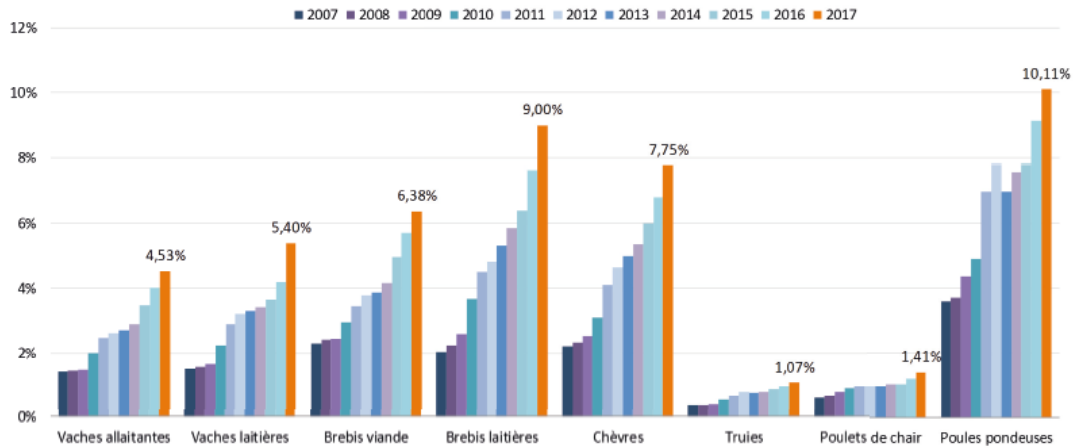
TOTAL France	Nb. Exploitations						Nb. Animaux						% Bio + conv. / Total
	Certifiés Bio *		Conversion **		Bio + Conversion		Certifiés Bio		Conversion		Bio + Conversion		
	2018	Evol. / 17	2018	Evol. / 17	2018	Evol. / 17	2018	Evol. / 17	2018	Evol. / 17	2018	Evol. / 17	
Vaches allaitantes	4 191	14%	2 040	-1%	5 432	8%	154 265	15%	50 497	-8%	204 762	8%	4,94%
Vaches laitières	2 863	9%	1 899	14%	4 157	12%	145 633	14%	75 498	14%	221 131	14%	6,15%
Total Vaches	6 636	12%	3 702	5%	8 919	9%	299 898	14%	125 995	4%	425 893	11%	5,50%
Brebis viande	1 755	11%	236	-15%	1 964	7%	207 920	11%	19 656	-30%	227 576	6%	6,81%
Brebis laitières	581	19%	36	24%	603	18%	130 147	23%	3 952	-35%	134 099	20%	10,81%
Total Brebis	2 324	14%	271	-11%	2 554	10%	338 067	15%	23 608	-31%	361 675	11%	7,89%
Chèvres	1 045	13%	135	-9%	1 146	10%	72 378	18%	6 203	-14%	78 581	15%	9,09%
Truies	541	23%	49	-8%	582	19%	12 124	19%	1 009	39%	13 133	20%	1,29%
Poulets de chair	961	9%	-	-	961	9%	12 913 260	13,6%	-	-	12 913 260	13,6%	1,60%
Poules pondeuses	2 027	14%	-	-	2 027	14%	6 567 108	31,3%	-	-	6 567 108	31,3%	13,28%
Apiculture ¹	679	39%	187	48%	867	46%	122 345	37%	19 283	79%	141 628	42%	17,61%

Source : Agence Bio, 2019

C'est le résultat d'évolutions contrastées marquées par un dynamisme modéré des cheptels bovins (toutefois un peu plus fort pour les vaches à lait) et des volailles de chair passés au bio.

Ce phénomène se vérifie sur la longue période (voir le graphique ci-dessous).

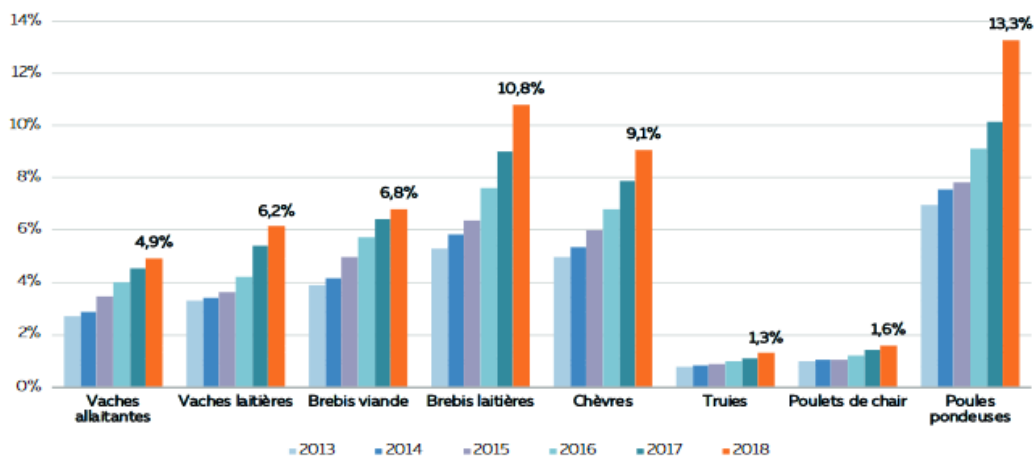
Évolution de la part des cheptels élevés en bio entre 2007 et 2017



Source : Agence Bio, 2018

Il s'est également maintenu sur la période la plus récente si bien qu'à part pour les poules pondeuses (les œufs bio) et les brebis laitières, qui connaissaient de longue date un développement en bio relativement avancé, les animaux à viande (bovins, porcins et volailles de chair) ne sont encore que peu passés au bio.

Évolution de la part des cheptels élevés en bio entre 2013 et 2018



Source : Agence Bio, 2019

Ces évolutions peuvent être mises en miroir avec celles ayant porté sur les surfaces fourragères et de prairie passées en bio.

On rappelle que les aides au bio sont conditionnées pour ces surfaces à des taux de chargement à l'hectare minimaux.

Il appartient évidemment aux contrôles de s'assurer du respect de ces conditions.

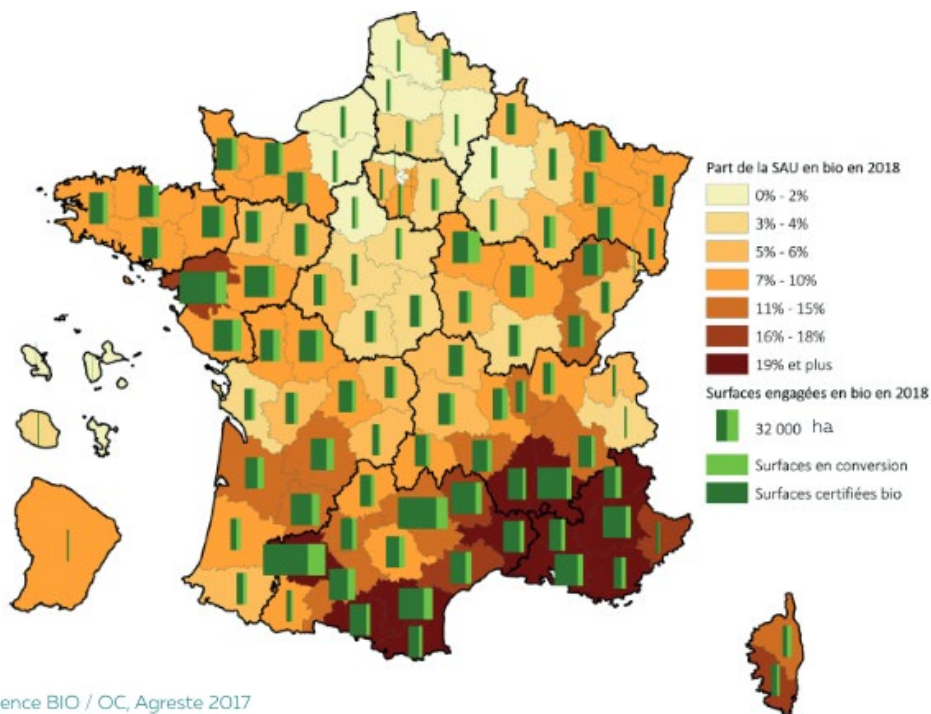
Mais l'on doit souligner les **difficultés particulières auxquelles les élevages en bio peuvent se trouver confrontés lors des périodes de sécheresse** qui pourraient sans doute inspirer des régimes **d'assouplissement des conditions techniques d'élevage en bio** tant lors de ces crises qu'en régime normal.

Quoi qu'il en soit, de 2007 à 2017, la part des surfaces fourragères en bio a été multipliée par 5. Dans le même temps, le cheptel passé au bio a progressé, mais à peu près deux fois moins pour les bovins. **Ce n'est qu'à partir de 2013 qu'une plus étroite concordance unit ces deux évolutions, tendance dont il faut conforter la poursuite.**

e) Une France du bio très contrastée

Le déficit de conversion au bio dans certaines productions a son pendant dans **une carte du bio qui reste contrastée.**

Surfaces bio et en conversion et part dans la SAU de chaque département en 2018



Agence BIO / OC, Agreste 2017

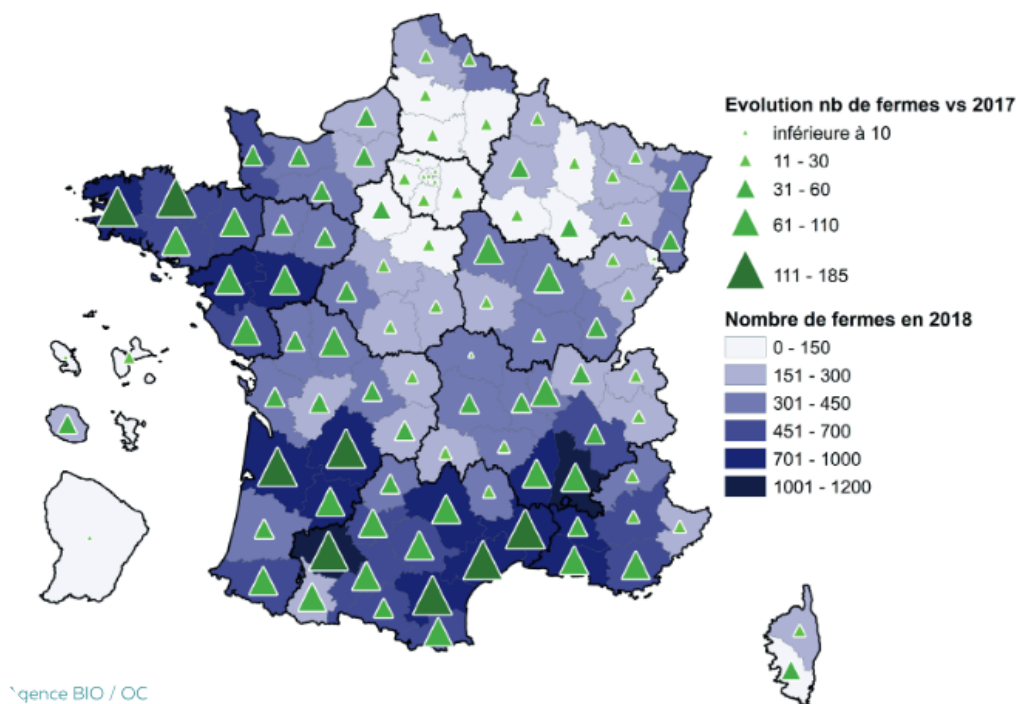
Source : Agence Bio, 2019

Il existe une France du bio au sud du pays. C'est une France de production fruitière et viticole et une France sans bio, celle des plaines céréalières et d'autres grandes cultures du Bassin parisien élargi notamment.

L'ouest du pays est dans une situation intermédiaire, mais qui semble pencher de plus en plus vers le bio.

Ces caractéristiques géographiques se retrouvent dans la cartographie des exploitations passées au bio et de leur évolution entre 2017 et 2018, avec cependant un correctif important, celui tenant à la taille des exploitations, autrement dit à la surface relative travaillée par les différentes exploitations.

Producteurs engagés en bio et évolution entre 2017 et 2018



Source : Agence Bio, 2019

f) Une pénétration du bio dans les entreprises de l'aval de la branche agricole qui progresse le plus souvent hors des circuits courts

Parmi les **entreprises de l'aval passées au bio** (23 765), 16 651 appartiennent au secteur de la transformation et 7 114 sont recensées comme relevant de **la distribution**¹.

La majeure partie des unités concernées sont encore des points de vente, **la restauration n'étant à ce jour que marginalement touchée**.

Selon des données publiées par l'Agence bio en 2017, le marché de la restauration hors domicile représentait 7,5 milliards de repas, dont 3,8 milliards sont vendus dans la restauration commerciale, pour un chiffre d'affaires de 60,6 milliards d'euros impliquant 22,9 milliards d'euros d'achats alimentaires et de boissons. Les achats de produits bio s'élevaient à 206 millions d'euros dans la restauration hors domicile commerciale (1,4 % de ses achats alimentaires) et à 246 millions d'euros dans la restauration hors domicile collective (3 % du marché de la restauration collective).

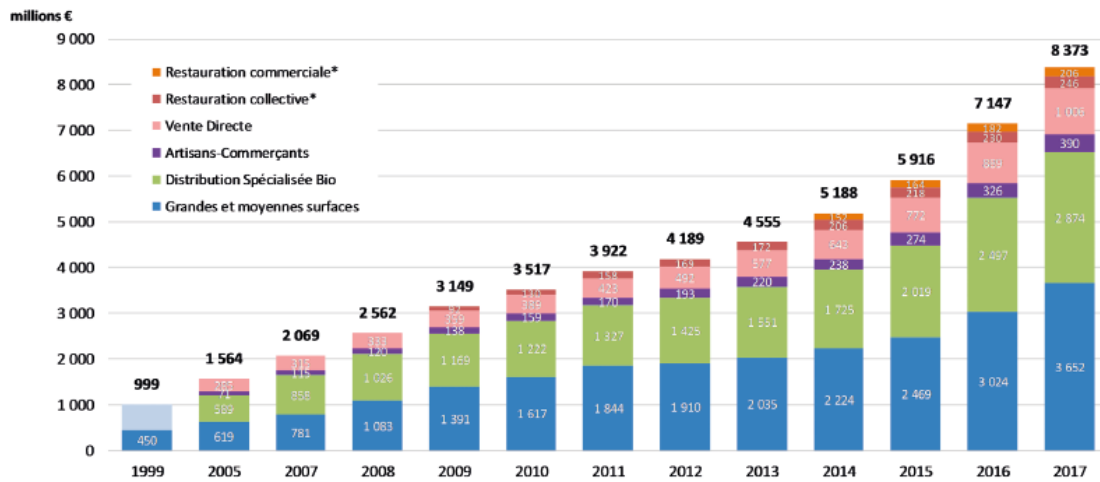
Au total, on peut ainsi estimer à 452 millions d'euros la demande de produits biologique adressée par la restauration hors domicile.

Dans un contexte où les points de vente de produits bio sont passés de 1 564 unités en 2005 à près de 7 114 en 2018, une **évolution qualitative majeure est intervenue**.

Encore peu développée au début de la période, la distribution de produits bio par les grandes et moyennes surfaces a considérablement progressé de sorte que désormais **les unités de distribution les plus massivement fréquentées offrent de plus en plus banalement des produits issus de l'agriculture biologique**.

¹ Les statistiques fournies par l'Agence bio semblent n'être pas toujours concordantes. Par ailleurs, un grand nombre de détaillants, dispensés de la certification bio, ne sont pas comptés dans ce nombre.

Évolution du chiffre d'affaires bio par circuit de distribution de 1999 à 2017



* Achats hors taxes évalués par enquête auprès des fournisseurs et des acheteurs, depuis 2014 en restauration commerciale et depuis 2009 en restauration collective.

Source : Agence Bio, 2018

Les données les plus récentes communiquées par l'Agence bio ne révèlent pas de différences qualitatives fondamentales par rapport à ces constats mais confortent celui d'un essor quantitatif encore plus fort, notamment en ce qui concerne la distribution des produits bio dans les magasins de la grande distribution.

Évolution du chiffre d'affaires bio par circuit de distribution de 2011 à 2018



* Achats hors taxes évalués par enquête auprès des fournisseurs et des acheteurs, depuis 2014 en restauration commerciale et depuis 2009 en restauration collective.

Source : Agence Bio, 2019

La grande distribution représente ainsi 49 % de la vente de produits bio, que ce soit dans ses magasins généraux ou à travers des enseignes spécialisées.

Part des produits bio dans les dépenses alimentaires des ménages et évolution par circuit de distribution

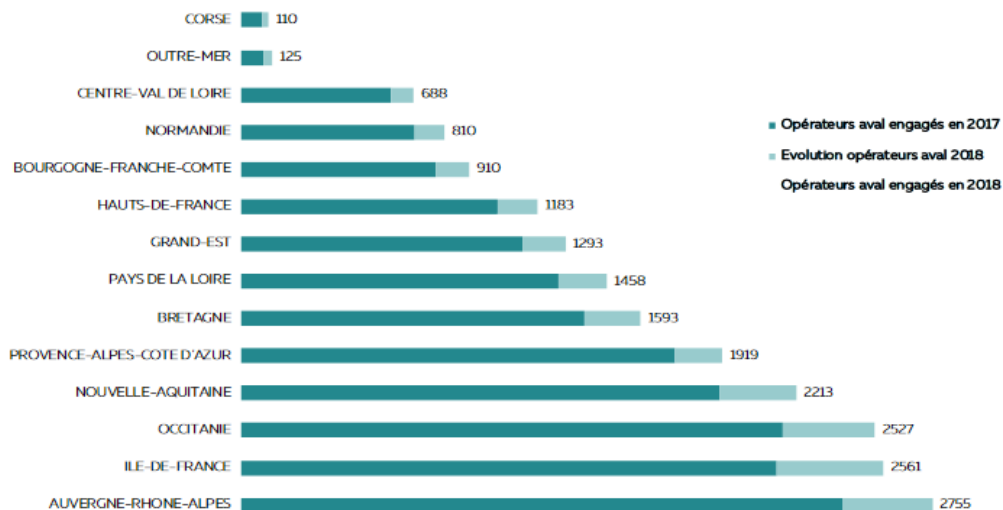
En millions €	Chiffres d'affaires TTC							Croissance	Part du marché bio
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018		
Grandes et Moyennes Surfaces	1 910	2 035	2 224	2 469	3 020	3 652	4 478	+22,6%	49,0%
Distribution spécialisée bio en réseau	1 078	1 212	1 365	1 624	2 030	2 380	2 599	+9,2%	28,4%
Distribution spécialisée bio indépendante	347	339	361	395	485	493	497	+0,8%	5,4%
Total distribution spécialisée bio	1 425	1 551	1 725	2 019	2 515	2 874	3 096	+7,7%	33,9%
Artisans, commerçants	193	220	238	274	329	390	430	+10,3%	4,7%
Vente directe	492	577	643	772	874	1 006	1 135	+12,8%	12,4%
TOTAL	4 020	4 383	4 830	5 534	6 738	7 921	9 139	+15,4%	100%
Part de l'AB*	2,3%	2,5%	2,8%	2,9%	3,6%	4,2%	4,8%		

*Basé sur la série mensuelle CVS CJO aux prix de l'année précédente : produits agricoles, sylvicoles, pêches, produits agroalimentaires hors tabacs. Révisée en 2019.

Source : Agence Bio, 2019

On doit relever une très nette discordance entre les lieux de production de l'agriculture biologique et la localisation des entreprises de l'aval.

Répartition régionale des entreprises de l'aval



Source : Agence Bio, 2019

Sans réelle surprise, l'Île-de-France qui ne compte que 395 producteurs primaires engagés en bio (soit moins de 1 %) concentre près de 11 % des unités de l'aval concernées par le bio. En ce qui concerne les autres régions, une meilleure proportionnalité est respectée.

Néanmoins, il convient de garder à l'esprit qu'il est inévitable, compte tenu des caractéristiques de la géographie économique et des sols de la France, que le bio ne se développe pas uniquement dans le cadre des « circuits courts ».

Au demeurant, les réalités du commerce extérieur des produits bio marqué par le recours à une forte proportion de produits importés dans la consommation des ménages doivent être prises en compte.

En l'état, et sans doute pour un certain temps, bio et « circuits courts » ne sont pas appelés à se recouvrir autrement qu'avec un haut degré d'approximation.

B. UN PROJET « AMBITION BIO 2022 » DONT LE PRINCIPAL OBJECTIF NE SERA PAS ATTEINT SANS LA RÉUNION DE CONDITIONS « HÉROÏQUES »

Le projet « Ambition bio 2022 » consécutif aux « États généraux de l'alimentation », et qui succède au programme « Ambition bio 2017 », fixe un **objectif de mobilisation en mode de production biologique de 15 % de la surface agricole utile à l'horizon 2022.**

Ce type d'objectif, qui devient récurrent dans les lois portant sur différentes formes de transition d'un modèle vers un autre (ainsi de la transition énergétique), n'est pas une innovation du programme cité.

L'agriculture biologique a fait l'objet de plans de développement qui se sont succédé depuis 1998, plans qui partageaient une démarche identique (la fixation d'objectifs quantitatifs à terme et la définition de variables instrumentales d'action globalement invariantes).

Ces plans n'ont connu que des succès très relatifs ou, si l'on préfère, ont essuyé **des échecs répétés**¹.

Au-delà de cet historique pour le moins mitigé, l'état le plus récent de la dynamique du passage à l'agriculture biologique rapproché des objectifs fixés par le plan Ambition bio 2022 conduit à mettre en évidence la dépendance du succès de ce programme à une accélération de la transition vers le bio, condition plus ou moins « héroïque » selon les orientations agricoles.

¹ Il est très regrettable ainsi que l'ont relevé vos rapporteurs spéciaux que les objectifs politiques censés mobiliser l'action publique et réunir les Français soient ainsi régulièrement déjoués.

Le Grenelle 1 et le plan « Agriculture biologique : Horizon 2012 », retour sur un précurseur

Dans le domaine de l'agriculture biologique, l'engagement 121 du Grenelle de l'environnement (adopté en 2008) visait à faire passer en agriculture biologique 6 % de la surface agricole utile en 2012 avec un objectif de 20 % en 2020. En outre, un objectif de mise à disposition de 20 % de produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective à compter de 2012 figurait dans l'engagement 120 du même Grenelle, objectif circonscrit à la seule restauration collective sous gestion de l'État.

À cet effet, un programme d'action « Agriculture biologique : Horizon 2012 » a été mis en œuvre autour de six axes : la conversion et la pérennité des exploitations ; la structuration des filières ; la restauration collective ; la formation ; la recherche et l'enseignement ; l'adaptation de la réglementation.

Ce plan a fait l'objet d'une évaluation conjointe de la part du CGAAER, de l'IGF et du CGEEDD publiée en février 2013¹, qui à sa suite a formulé 29 recommandations (voir l'annexe n° 2), évaluation complétée par un examen de la Cour des comptes².

Résultats du plan « Agriculture biologique : Horizon 2012 »

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SAU en agriculture biologique (ha)	557 133	583 316	676 394	845 440	975 111	1 032 941	1 060 756
Part dans la SAU totale (%)	2,03	2,14	2,49	3,12	3,61	3,82	3,93

Sous cet angle, l'objectif principal du projet « Ambition bio 2022 » ne devrait pas déroger à la règle : l'atteinte de l'objectif supposerait une accélération du rythme de conversion biologique qui apparaît, à ce jour, irréaliste.

¹ « Rapport sur le bilan du plan de développement de l'agriculture biologique 2008-2012 ».

² « Les aides en faveur de l'agriculture biologique, programme 2007-2013 », Observations définitives, Cour des comptes, juillet 2015.

1. L'objectif du programme « Ambition bio 2022 » est-il pertinent ?

a) *L'objectif de mobilisation des sols en bio, un signal donné par un État qui ne dispose pas des instruments adéquats, et peut exercer des effets pervers*

La fixation d'un objectif de conversion au bio se référant à un critère surfacique, pour ne pas manquer, sur le papier, de justifications au vu des avantages attendus de l'agriculture biologique, suscite, malgré tout, de très fortes réserves. La référence à un critère surfacique peut se recommander du constat que les externalités positives attendues du bio relèvent au moins autant de préoccupations environnementales que de préoccupations d'ordre strictement alimentaire (voir ci-dessus).

La proportion de la surface agricole utile convertie au bio, pourtant au cœur de la communication gouvernementale relative à la transition agro-écologique, ne présente, à tous égards, qu'un médiocre intérêt et peut même exercer des effets pervers, particulièrement dommageables pour le projet de développement de l'agriculture biologique.

Les objectifs ultimes d'un développement de l'agriculture biologique sont d'assurer une offre alimentaire biologique en quantité suffisante et accessible aux consommateurs et d'assurer une production optimale de biens publics environnementaux.

Dans ces conditions, **un objectif de mobilisation d'un facteur de production donné (ici la terre) indiscriminé** n'est pas de nature à satisfaire ces objectifs.

On doit, dans ces conditions, redouter un **manque de sélectivité des projets, l'envoi aux exploitants d'un signal général de soutien créant les conditions d'un développement sous-optimal de l'agriculture biologique** au risque de se solder par des **gaspillages macroéconomiques de moyens et des échecs microéconomiques, d'autant plus sévères que les projets individuels ne bénéficient pas des accompagnements** qui s'imposent, tant au regard des transferts financiers que du point de vue de la sécurisation de la réputation des produits de l'agriculture biologique.

Il faut ajouter que **l'État peut bien afficher un objectif surfacique, il ne dispose pas des instruments de son atteinte dans la mesure où les régions bénéficient d'une large autonomie** pour définir au niveau territorial les objectifs de leur politique de développement rural (voir *infra*).

Ainsi qu'on le montre plus loin, la capacité d'orientation du programme national de développement rural **n'est pas telle que ce dernier puisse déterminer les choix régionaux, surtout lorsque l'État n'assure pas la sécurisation financière des objectifs qu'il promet, comme c'est le cas dans le domaine de l'agriculture biologique.**

Il serait au demeurant sans doute éclairant de confronter l'objectif de 15 % de la surface agricole utile en mode de production biologique, tel que la communication gouvernementale en fait la promotion et la réalité des objectifs implicitement consacrés par les programmes de développement rural régionaux. Vos rapporteurs spéciaux souhaitent la réalisation rapide d'une telle analyse.

Une étude de ces programmes a été publiée récemment¹, mais de façon notable, sans analyse autre que sommaire du volet correspondant à l'agriculture biologique.

En l'état, la « définition », très « communicationnelle », de l'objectif national conduit à se référer à un élément, qui, même s'il ne lui est pas associé de valeur prescriptive, peut conduire à privilégier une approche grossièrement quantitative, insuffisamment adaptée aux enjeux qui appellent des analyses, globales et ponctuelles, fines et complexes.

Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que faire le constat d'un déficit d'accompagnement des opérateurs confrontés à des choix de spécialisation qui peuvent être lourds de conséquences.

Sans qu'il paraisse opportun de se référer à la procédure suivie dans le cadre de l'installation des jeunes agriculteurs, qui implique une réelle lourdeur dès lors que l'installation recourt au soutien public, **il conviendrait de systématiser les prestations de conseil sans lesquelles la conversion biologique peut apparaître insuffisamment informée.**

Il s'agit d'une **responsabilité éminente des pouvoirs publics** qui est mal intégrée à ce jour au dispositif (voir *infra*, les développements relatifs à l'agence bio).

Les risques résultant de la polarisation sur un objectif aussi grossier que celui qui structure la politique de développement de l'agriculture biologique sont aggravés par le constat selon lequel, en tant qu'indicateur de l'essor du bio, la part de la surface agricole utile en bio, conduit à **un pilotage fonctionnel et financier construit sur des diagnostics imparfaits sur les dynamiques en cours, ainsi que l'illustre la situation actuelle** (voir *infra*).

La politique de développement de l'agriculture biologique appelle ainsi une modification préalable de sa fonction d'objectif, évolution sans laquelle l'ambition biologique de la France encourt tous les risques exposés ci-dessus.

¹ « État des lieux de la mobilisation des programmes de développement rural régionaux en faveur de la politique agro-écologique », Oréade-Brèche, 24 avril 2018.

b) Une planification quantitative portant sur un facteur de production sans précisions sur le potentiel de production associé et la demande prévisible

Une observation complémentaire conduit à s'interroger sur les conditions dans lesquelles le choix de l'objectif de 15 % de la surface agricole convertie en bio a pu être effectué.

Ce type d'objectif est apparenté aux objectifs de production quantitative de la plus pure tradition planificatrice des débuts du XX^{ème} siècle.

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent fondamentalement sur les scénarios de demande sur lesquels cet objectif a été construit.

Malgré son dynamisme, la demande en produits bio peut rencontrer, dans les conditions actuelles, de développement de l'offre de bio, des limites (voir *infra*), qui appellent l'attention sur les enjeux d'une consolidation de la demande de produits bio.

Sans doute faut-il considérer en partie sous cet angle l'intervention de l'article 24 de la loi n° 2018- 938 du 30 octobre 2018 dite Egalim, qui a complété le programme « Ambition bio 2022 » en fixant une règle d'approvisionnement en denrées alimentaires des restaurants publics et privés en charge d'une mission de service public, celui-ci devant être composé d'au moins 50 % de produits durables et de qualité¹ dont au moins 20 % de produits issus de l'agriculture biologique à l'horizon 2022.

Mais, à son tour, ce facteur de soutien repose sur une série d'ambiguïtés inquiétante, à ce jour non dissipées (voir *infra*).

2. Un objectif hors d'atteinte sans conditions « héroïques »

Le projet « Ambition bio 2022 » a fixé un **objectif de 15 % de la surface agricole utile impliqués par l'agriculture biologique soit le double de la surface en bio en 2018.**

Cet objectif est considéré comme indispensable à la satisfaction d'un second objectif du projet « Ambition Bio 2022 », qui est de servir 20 % des repas de la restauration collective hors domicile en bio.

a) Une progression des surfaces impliquées en bio mais des incertitudes sur les décomptes exposés par l'Agence Bio

Ces toutes dernières années, l'expansion de la surface agricole exploitée en bio s'est poursuivie sur un rythme soutenu.

¹ Il s'agit de produits disposant d'une garantie d'origine (AOC, IGP) de qualité supérieure ou de mentions valorisantes (Label rouge) et de garantie de préservation de l'environnement (certification « haute valeur environnementale de niveaux 2 ou 3).

En 2018, la **part de la surface agricole concernée par le bio a atteint de l'ordre de 7,5 % de la surface agricole utile.**

C'est du moins ce qu'indique l'Agence Bio, sur des bases qui ont pu être identifiées comme fragiles dans le passé par les audits effectués sur ce thème et qui demeurent insuffisamment transparentes.

L'évaluation du quantum de la surface agricole utile en bio est entourée d'incertitudes qu'il convient de lever pour assurer la sincérité des statistiques de l'agriculture biologique

Le suivi des surfaces agricoles en bio est assuré sur des bases qui suscitent une certaine perplexité. Il semble que le décompte soit réalisé sur la base de déclarations produites dans le cadre des notifications à l'Agence BIO. Il existe sans doute des recoupements avec les organismes certificateurs, mais sur des bases qui restent à exposer de façon transparente. La question est particulièrement aigüe en ce qui concerne les surfaces en conversion, pour lesquelles le processus de certification n'est pas encore abouti.

Par ailleurs, on relève que les dossiers d'aides publiques sont fréquemment rejetés, ce qui invite à supposer qu'il existe une discordance entre surfaces notifiées et surfaces effectivement éligibles en bio. Il convient d'ajouter la considération d'un contexte marqué, par ailleurs, dans le passé, par le déficit de précision des décomptes des surfaces agricoles, déficit qui a atteint un degré particulièrement élevé pour les surfaces à caractéristiques spéciales parmi lesquelles on imagine que les surfaces en bio figurent particulièrement. On rappelle que le défaut de rigueur dans la tenue du registre parcellaire graphique a valu à la France de très lourdes corrections financières de la part de l'Union européenne.

Dans ces conditions, un doute raisonnable existe sur la robustesse des données de suivi surfacique du bio.

Vos rapporteurs spéciaux recommandent que les données de suivi des surfaces impliquées par le mode d'agriculture biologique soient totalement fiabilisées, le soupçon d'une « politique de l'indice » devant être impérativement conjuré.

La course de relais entre conversion et certification

Les surfaces en conversion sont approximativement prédictives des surfaces certifiées¹. Les résultats relatifs aux surfaces certifiées en bio sont, en effet, tributaires de la dynamique des entrées en conversion (on a exposé *supra* comment le passage à l'agriculture biologique suppose de suivre un cursus où une phase de conversion précède l'accession à la certification), **qui impacte**, moyennant les délais nécessaires l'accomplissement du cursus vers la certification, et quelque approximation, **les dynamiques des surfaces certifiées.**

¹ Il n'existe pas de certitude absolue que les surfaces en conversion passent à la certification.

Ces dernières années, les dynamiques respectives des surfaces certifiées et des surfaces engagées dans la conversion à l'agriculture biologique ont été marquées par une progression relative plus forte des surfaces en conversion.

Jusqu'en 2014, la proportion des surfaces certifiées en bio est restée située au-delà de 80 % des surfaces relevant d'une démarche de passage à l'agriculture biologique même si, au cours de cette période, pour la plupart des années considérées, la progression des surfaces certifiées en bio est restée assez étale, avec un accroissement de 117 200 hectares en trois ans, entre 2013 et 2016 (soit environ 40 000 hectares par an).

La très forte amplification de l'accroissement des surfaces certifiées intervenue à partir de 2016 - le gain a atteint 178 600 hectares en 2017, et encore 268 100 hectares en 2018¹ - n'a pas empêché la part des surfaces certifiées en bio dans le total des surfaces concernées par le bio de reculer légèrement à partir de 2015, sous l'effet de la progression des surfaces mises en conversion².

Évolution des composantes de la surface agricole en bio (2012-2018)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Surfaces en bio en ha	1 032 940	1 069 883	1 117 980	1 314 164	1 540 128	1 746 486	2 035 024
En % de la SAU	3,82	3,96	4,14	4,88	5,7	6,48	7,55
Surfaces certifiées en ha	855 642	938 522	969 342	1 013 223	1 055 467	1 234 097	1 502 572
En % de la SAU	3,2	3,5	3,6	3,8	3,9	4,6	5,6
En % de la SAU en bio	82,8 %	87,7 %	86,7 %	77,1 %	68,5 %	70,7 %	73,8 %
Surfaces en conversion en ha	177 297	131 361	148 639	300 941	484 660	512 389	532 452
En % de la SAU	0,7	0,5	0,6	1,1	1,8	1,9	2
En % de la SAU en bio	17,2 %	12,3 %	13,3 %	22,9 %	31,5 %	29,3 %	26,2 %

Source : commission des finances du Sénat d'après les données de l'Agence Bio

La période considérée a été marquée par une forte accélération du rythme des surfaces en conversion. Cette accélération a conduit à élever la part des surfaces placées en conversion dans le total des surfaces agricoles concernées par l'agriculture biologique alors même que les surfaces certifiées connaissaient l'essor qu'on a exposé.

¹ La quantité des surfaces certifiées en bio se trouvait en 2018 proche de deux fois le niveau atteint en 2012, une accélération du rythme de progression de ces surfaces ayant marqué les dernières années, les surfaces certifiées gagnant près de 50 % entre 2016 et 2018.

² Il convient de garder à l'esprit ces données notamment pour apprécier les termes essentiels de l'accompagnement du développement du bio par l'action publique que sont les soutiens financiers accordés à ce type de production et la gestion des contrôles destinés à s'assurer de l'intégrité de la certification en agriculture biologique.

À ce stade, sous les réserves relevées ci-dessus, l'on est conduit à estimer qu'en 2018, la moitié de l'objectif d'extension des surfaces en mode de production biologique fixé par le programme « Ambition Bio 2022 » à cette échéance avait été atteint, le pourcentage des surfaces certifiées n'étant toutefois que de 5,6 % des surfaces agricoles.

Évolution de l'empreinte du BIO sur l'agriculture française (2003-2018)

	2003	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evol. /2017
Nbre d'exploitations en mode de production biologique	11 359	24 425	25 468	26 465	28 884	32 266	36 691	41 623	13%
Nbre de préparateurs, distributeurs et importateurs engagés	5 252	12 337	12 577	12 919	13 528	14 840	17 353	20 145	16%
Surfaces en mode de production biologique (ha)	550 990	1 032 940	1 069 883	1 117 980	1 314 164	1 540 128	1 746 486	2 035 024	17%
dont surfaces certifiées bio	406 338	855 642	938 522	969 342	1 013 223	1 055 467	1 234 097	1 502 572	22%
dont surfaces en conversion	144 652	177 297	131 361	148 639	300 941	484 660	512 389	532 452	4%
Surfaces C1		62 426	57 500	78 224	216 211	266 684	204 476	268 022	31%
Surfaces C2 / C3		114 872	73 861	70 415	84 730	217 976	307 913	264 430	-14%
Part des surfaces en mode de production bio dans la SAU	2,00%	3,82%	3,96%	4,14%	4,88%	5,70%	6,48%	7,55%	17%
Part des exploitations bio dans l'ensemble des exploitations agricoles	1,77%	4,98%	5,34%	5,79%	6,50%	7,33%	8,34%	9,46%	13%

Source : Agence BIO, 2019

Ainsi, selon qu'on donne à l'objectif du programme « Ambition Bio 2022 » une acception large (l'engagement dans la démarche bio) ou plus rigoureuse (la certification des surfaces), on peut dire que la moitié du chemin a été parcourue ou que seul 37 % de l'effort a été réalisé¹.

b) Même à supposer l'augmentation des surfaces en bio structurelle, le projet « Ambition bio 2022 » devrait être rebaptisé « Ambition bio (au mieux) 2026 »

Dans ces conditions, l'objectif surfacique du projet « Ambition bio 2022 » paraît, d'ores et déjà, hors d'atteinte.

Il faut ajouter, qu'à supposer même qu'il soit atteint, les équilibres sur lesquels repose l'agriculture biologique subiraient alors sans doute des évolutions susceptibles d'altérer la soutenabilité même du projet.

¹ L'objectif du projet porte sur un quantum de surfaces agricoles en bio sans considération du degré de maturité des projets si bien que les surfaces en conversion et les surfaces certifiées sont agrégées, les deux catégories concourant pour l'atteinte de l'objectif, caractéristique d'autant moins opportune que les soutiens publics ayant, depuis l'énoncé de l'objectif, été nettement diversifiés –avec l'annonce de la fin de l'attribution d'aides au maintien par le ministère de l'agriculture-, désormais les probabilités de maintien des exploitations en conversion sont affaiblies.

- (1) Un raccourcissement de l'accès à la certification qui mérite d'être pleinement justifié par le Gouvernement

Une **projection des surfaces correspondant à l'objectif** du programme a été réalisée et communiquée à vos rapporteurs spéciaux.

Elle comporte des **écarts très importants par rapport à la situation décrite pour 2018 par l'Agence bio, écarts qui portent moins sur le dénombrement global des surfaces impliquées par le bio que sur leur répartition entre surfaces en conversion et surfaces en phase de maintien, ce qui complique l'analyse et témoigne d'une assez forte approximation des éléments sur lesquels a pu reposer la construction du projet « Ambition bio 2022 ».**

Le point de départ de la programmation a été globalement à peu près atteint avec cependant un déficit, dès 2018, des surfaces en conversion compensé par un excédent de surfaces certifiées par rapport à celles anticipées. Les surfaces en conversion projetées sont supérieures de 612 797 hectares par rapport à la situation observée. En contrepartie, celle-ci offre le panorama d'un surplus de 563 987 hectares par rapport à la base de la projection.

Au-delà de ce constat, il apparaît nécessaire que soient exposées les raisons de ces écarts. L'analyse des évolutions annuelles montre que l'élasticité des surfaces considérées comme certifiées au contingent des surfaces en conversion a connu au fil du temps une forte variabilité tout en suivant une tendance à l'augmentation.

Il semble ainsi que les durées de conversion aient été nettement raccourcies, évolution qui mérite une analyse fine de ses déterminants.

Il est possible que les caractéristiques des surfaces mises en conversion justifient cette évolution. Mais, l'on ne pourrait se départir du soupçon d'une politique opportuniste aux motivations composites¹ que si un audit venait à conforter le rôle du premier facteur évoqué.

- (2) Un objectif qui repose sur des « conditions héroïques »

- (a) Les entrées en conversion doivent augmenter très fortement...

Selon la projection du projet « Ambition bio 2022 », les surfaces en bio devraient atteindre 4 032 907 hectares en 2022 contre 2 083 834 hectares en 2018 (contre un réalisé de 2 035 024 hectares).

¹ Parmi les motivations envisageables on peut évoquer, pour l'État, le différentiel de coût des soutiens en conversion et en maintien ainsi qu'une volonté d'affichage, pour les opérateurs, l'opportunité d'accéder à des prix supérieurs une fois la certification obtenue et, pour les organismes certificateurs, une gestion du chiffre d'affaires.

En 2022, selon les termes de la projection communiquée à vos rapporteurs spéciaux¹, les surfaces certifiées seraient de 1 487 881 hectares et les surfaces en conversion de 2 545 026 hectares, les premières gagnant 58,5 % par rapport à l'année 2018, les secondes devant être plus que doublées par rapport au point de départ.

Projections des surfaces agricoles en conversion et en maintien associées à l'objectif du programme ambition Bio 2022

Type de couvert (au sens aides PAC)	2018		2019		2020		2021		2022	
	conversion	maintien	conversion	maintien	conversion	maintien	conversion	maintien	conversion	maintien
Cultures annuelles : grandes cultures et prairies artificielles implantées Avec au moins 50 % de légumineuses										
Semences de céréales protéagineux et semences fourragères*	331 692	245 080	423 202	253 083	489 951	305 646	583 094	356 233	699 713	412 860
Cultures légumières de plein champ	572	3 811	678	3 692	764	3 612	933	3 537	1 120	3 479
Landes, estives et parcours associés à un atelier d'élevage	138 438	101 167	181 669	103 416	221 989	118 411	264 190	142 334	317 028	168 944
Maraiçage et arboriculture	15 437	35 816	17 490	36 681	21 051	36 991	25 052	37 971	30 063	39 271
PPAM 1 (aromatiques et industrielles)	3 953	4 176	4 783	4 469	5 893	4 737	7 014	5 293	8 416	5 924
Prairies (temporaires, à rotation longue, permanentes) associées à un atelier d'élevage	581 577	439 709	765 166	447 646	933 964	510 103	1 111 517	610 160	1 333 820	721 549
Viticulture (raisins de cuve)	17 259	54 820	21 099	54 104	25 926	53 619	30 855	54 423	37 026	55 641
Autres non aidées	56 321	54 086	68 297	58 058	82 514	63 312	98 200	71 239	117 840	80 213

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Pour le reste, la projection table sur l'augmentation des **surfaces certifiées** en bio à hauteur de **549 296 hectares** (+ 58,5 % en quatre ans) et sur **l'augmentation des surfaces en conversion** à hauteur de **1 399 777 hectares** (+ 122 % en quatre ans) pour un **total de 1 949 073 hectares**.

En négligeant à ce stade la répartition entre surfaces en conversion et surfaces certifiées, il faudrait qu'en **moyenne, sur les quatre ans du projet, les surfaces en bio s'étendent de 487 268 hectares**.

Ceci suppose des entrées en conversion à due proportion chaque année soit un surcroît considérable par rapport au score atteint ces dernières années.

Même si l'on se réfère à l'année 2018, année particulièrement dynamique avec + 268 022 hectares (la moyenne entre 2015 et 2018 a été de 238 848 hectares ; entre 2012 et 2018, elle a été de 205 596 hectares, voir ci-dessous), il faudrait qu'en moyenne les entrées en conversion bio dépassent de 81 % ce record.

Cette performance suppose que, sur la base inhabituellement élevée des conversions décomptées en 2018, le rythme d'augmentation des entrées en conversion soit régulièrement de l'ordre de 20 % par an. C'est certes

¹ Termes apparemment obsolètes mais qui peuvent servir pour illustrer les conditions d'atteinte de l'objectif du projet « Ambition bio 2022 ».

moins qu'en 2018 (+ 31 %) mais, cette année devant à tous égards être considérée comme atypique, c'est nettement plus que le rythme de progression des entrées en conversion moyen relevé ces dernières années, qui, en lui-même, n'offre guère que des informations comptables, et semble très difficilement reproductible.

En tout cas, les entrées en conversion ont concerné ces dernières années environ 220 000 hectares par an.

Sur une plus longue période, entre 2012 et 2018 (soit sur une période de sept ans), le volume des surfaces placées en première année de conversion a atteint 1 153 542 hectares, soit 205 596 hectares.

Évolution des surfaces placées en conversion (première année) entre 2012 et 2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Nombre	62 426	57 500	78 224	216 211	266 684	204 475	268 022	1 153 542
Évolution d'une année à l'autre		- 4 926	20 724	137 987	50 473	- 62 209	63 547	205 596
Évolution d'une année à l'autre en %		- 7,9	36	276	23,3	- 23,3	31,1	NS

Source : commission des finances du Sénat d'après les données de l'Agence Bio

Ces performances ne sont évidemment pas négligeables. Toutefois, elles ne sont **pas compatibles avec les objectifs du projet « Ambition Bio 2022 ».**

Si les entrées en conversion observées depuis 2015 (avec une moyenne annuelle de 240 000 hectares), déjà caractérisées par un fort dynamisme auquel la conjoncture agricole n'a sans doute pas été étrangère, devaient se prolonger, il faudrait près de huit ans pour atteindre l'objectif de 15 % des surfaces cultivées en bio impliquées par le bio.

Si elles étaient stabilisées au niveau élevé de 2018, il faudrait plus sept ans, de sorte que le projet « Ambition Bio 2022 » semble, d'ores et déjà, devoir être rebaptisé projet « Ambition Bio 2026 » (au mieux).

(b) ...alors que le plus « facile » a sans doute été fait

Il faut ajouter des considérations plus qualitatives.

Selon la programmation transmise à vos rapporteurs spéciaux, la progression des surfaces mobilisées en bio devrait être concentrée sur les surfaces fourragères associées à l'élevage (+ 1 034 083 hectares, soit un

doublément), ainsi que sur les grandes cultures (+ 576 000 hectares, soit également un doublément).

La dynamique attendue repose ainsi sur un scénario qui présente de fortes incertitudes.

Il table sur la **progression du passage au bio de surfaces déjà largement engagées en bio** (les surfaces fourragères en bio représentant plus de 10 % des dites surfaces en 2018) pour lesquelles l'année 2018 a été marquée par une baisse des surfaces en conversion (- 18 %) **et, en même temps, sur des surfaces encore relativement peu impliquées par le bio** (les grandes cultures) pour lesquelles la dynamique récente a reposé sur la conversion d'exploitations disposant de surfaces agricoles comparativement élevées par rapport à la surface moyenne d'une exploitation en bio¹ mais relativement faibles par rapport aux surfaces céréalières.

Surfaces en bio en 2016 et évolution par rapport à 2015 pour les différentes productions végétales

TOTAL France	Nb. Exploitations		Surfaces certifiées bio (ha)		Surfaces en conversion					Surfaces certifiées + conversion		
	2016	Evol. /15	2016	Evol. /15	C1	C2	C3	Total C123		2016	Evol. /15	Part en bio
					2016	2016	2016	2016	Evol. /15			
Céréales	12 422	17%	164 796	5%	57 575	44 620	-	102 195	54%	266 991	20%	2,8%
Oléagineux	3 198	12%	29 308	4%	12 651	11 797	-	24 448	26%	53 757	13%	2,4%
Protéagineux	2 709	28%	15 764	10%	3 676	8 451	-	12 127	99%	27 891	37%	11,0%
Légumes secs	1 046	11%	7 998	18%	309	351	-	660	80%	8 658	21%	33,7%
Grandes cultures	12 986	16%	217 867	6%	74 210	65 219	-	139 429	51%	357 296	20%	3,0%
STH	16 695	15%	426 371	6%	97 679	78 033	-	175 711	68%	602 083	19%	8,0%
Cultures fourragères	15 678	11%	263 923	0%	74 345	55 495	-	129 840	80%	393 763	17%	8,1%
Surfaces fourragères	21 499	13%	690 295	4%	172 023	133 528	-	305 551	73%	995 846	18%	8,0%
Légumes frais	7 425	6%	18 728	7%	874	652	-	1 526	30%	20 254	8%	5,3%
Fruits à coque	1 802	6%	7 709	1%	1 589	1 168	816	3 573	35%	11 282	10%	32,6%
Fruits transformés	2 184	6%	6 244	5%	687	541	245	1 472	8%	7 716	5%	27,5%
Fruits Frais	5 656	7%	11 062	2%	1 741	1 050	729	3 520	30%	14 581	7%	16,7%
Fruits	8 225	7%	25 015	2%	4 017	2 759	1 789	8 565	27%	33 580	8%	17,4%
Vigne	5 263	2%	58 638	2%	5 424	3 608	3 070	12 102	10%	70 740	3%	9,0%
PPAM	2 248	9%	5 480	14%	688	754	164	1 605	53%	7 085	21%	18,4%
Autres	15 020	16%	38 856	2%	8 299	5 675	416	14 390	22%	53 246	7%	4,8%
TOTAL	32 264	11,7%	1 054 877	4,1%	265 536	212 195	5 439	483 170	61%	1 538 047	17,0%	5,7%

Source : Agence Bio ; PPAM= plantes à parfum aromatiques et médicinales

Or, le potentiel de conversion de ces exploitations suscite certains doutes (voir *infra*) quant à la pérennisation du rythme de passage au bio de ces exploitations, que les évolutions observées en 2018 sont du reste venues légitimer.

¹ Ainsi, l'augmentation de 17 % des exploitations céréalières engagées dans l'agriculture biologique entre 2015 et 2016 s'est alors traduite par une augmentation de 54 % des surfaces en conversion (voir le tableau ci-dessous).

Le rythme de croissance des exploitations impliquées en bio a décliné (14 % contre 17 %) tandis que l'effet multiplicateur sur les surfaces en bio de l'augmentation des exploitations s'est amenuisé.

Les surfaces en conversion n'ont plus progressé que de 35 % contre les 54 % observés en 2017.

(c) ...et que l'expansion des surfaces en bio pourrait altérer les conditions économiques particulières sur lesquelles elle a reposé

Il faut enfin ajouter que la progression des surfaces exploitées en bio jusqu'au seuil fixé par le projet « Ambition Bio 2022 » serait susceptible de peser sur les prix du bio à demande constante et se trouve de toutes façons suspendue à une contrainte de compétitivité-prix si l'on veut que les productions subséquentes trouvent leurs consommateurs dans un segment de demande très riche en importations (voir ci-dessous).

Si la perspective de servir 20 % de produits bio dans la restauration collective hors domicile peut assurer des débouchés qui, autrement, seraient incertains il faut bien reconnaître que l'enchaînement sous-jacent n'est guère satisfaisant dès lors qu'il s'agit non pas seulement d'écouler des volumes de production mais encore de maintenir les surprix des produits bio.

En toute hypothèse, il est essentiel de rappeler que l'objectif de passage à 15% de la surface agricole en bio étant hors d'atteinte à l'horizon de 2022, le second objectif de fourniture de 20 % des repas en bio dans la restauration hors domicile ne sera pas davantage atteint, sauf à exercer sur les consommateurs individuels un effet d'éviction, qui minerait durablement le développement du bio en France, et à recourir massivement à des importations pour alimenter les cantines.

C. UNE FORTE DYNAMIQUE D'UNE DEMANDE DOMESTIQUE ENCORE ASSEZ « TYPÉE » ET QUI RECOURT MASSIVEMENT AUX IMPORTATIONS

1. Une forte dynamique de la demande qui devrait bénéficier du renfort du plan de développement de l'offre d'alimentation biologique dans la restauration collective

Même si, en proportion de la consommation alimentaire totale, la consommation alimentaire bio demeure très seconde, **la consommation en valeur par les ménages de produits alimentaires d'origine biologique a connu une forte progression** de sorte qu'elle n'est plus un comportement marginal, mais **relève désormais du grand public, moyennant toutefois quelques nuances.**

Le graphique ci-après témoigne d'une **multiplication par plus de 7 du chiffre d'affaires total lié à la consommation des ménages de produits bio entre 1999 et 2016.**

La consommation des ménages en produits bio est passée de **1 milliard d'euros en 1999 à 6,7 milliards d'euros en 2016 puis 7,9 milliards d'euros en 2017 hors restauration hors domicile (RHD).**

La **dynamique de la consommation** est restée **très soutenue** ces dernières années, comme le montre le tableau ci-après, qui récapitule la consommation des ménages (hors RHD).

Évolution du chiffre d'affaires des produits alimentaires biologiques entre 2015 et 2017

(hors RHD)

En million d'EUR	Chiffres d'affaires TTC			Croissance			Part de marché		
	2015	2016	2017	15/14	16/15	17/16	2015	2016	2017
Grandes Surfaces Alimentaires (GSA)	2 469	3 020	3 652	11%	22,3%	20,9%	44,6%	44,8%	46,1%
Distribution Spécialisée bio en réseau	1 624	2 030	2 380	19%	25,0%	17,3%	29,3%	30,1%	30,1%
Distribution Spécialisée bio indépendante	395	485	493	9%	22,8%	1,7%	7,1%	7,2%	6,2%
TOTAL Circuit Bio (BIO)	2 019	2 515	2 874	17%	24,6%	14,3%	36,5%	37,3%	36,3%
Artisans-Commerçants	274	329	390	15%	20,1%	18,4%	5,0%	4,9%	4,9%
Vente Directe	772	874	1 006	20%	13,2%	15,1%	14,0%	13,0%	12,7%
TOTAL	5 534	6 738	7 921	14,6%	21,8%	17,6%	100%	100%	100%
Consommation alimentaire des ménages *	174 379	178 072	180 047						
Part de l'AB	3,2%	3,8%	4,4%						

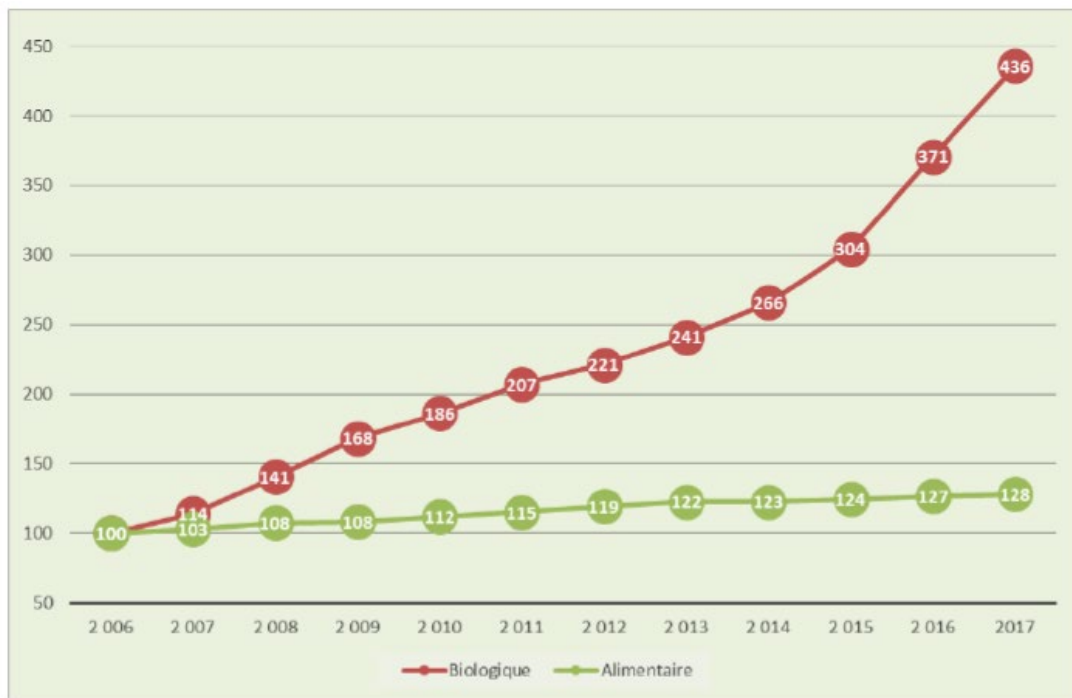
Source : « Le marché alimentaire bio en 2017 », Agence BIO

Entre 2012 et 2016, la consommation de produits biologiques hors RHD a augmenté d'un peu **plus de 53 %**, soit un rythme annuel supérieur à 15 %, qui a connu une très forte accélération en 2016 (+ 21,8 %).

En 2017, la consommation en valeur de produits bio a, à nouveau, progressé fortement (+ 17,6 %) même si son rythme de progression a un peu ralenti (mais à partir d'une base de départ plus élevée).

Le **différentiel avec la consommation de produits alimentaires hors-bio est très net.**

Indices comparés de progression des ventes de produits alimentaires



Source : « Le marché alimentaire bio en 2017 », Agence BIO

De fait, la consommation de produits alimentaires augmente de l'ordre de 1 % l'an, de sorte que, pour la période allant de 2015 à 2017, près de la moitié de l'augmentation de la consommation alimentaire peut être attribuée à une filière biologique, qui, pourtant, ne comptait en 2015 que pour 3,2 % de la consommation alimentaire des ménages.

D'un point de vue plus qualitatif, la diversification des circuits de distribution des produits de l'agriculture biologique ajoute à l'image d'une consommation de bio en voie de sortie d'une forme de confidentialité.

Totalement absente à la fin des années 1990, la grande distribution occupe désormais la moitié du marché (apprécié à partir du chiffre d'affaires correspondant) de la consommation de produits biologiques (hors RHD), soit à travers les grandes surfaces (46 % de la demande de bio), soit à travers d'autres entités (magasins de proximité, vente en ligne).

Évolution des principaux circuits de distribution des produits alimentaires bio de 2012 à 2016

En millions €	Chiffres d'affaires TTC							Croissance	Part du marché bio
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
Grandes et Moyennes Surfaces	1 617	1 844	1 910	2 035	2 224	2 469	3 024	22,5%	44,9%
Distribution spécialisée bio en réseau	855	950	1 078	1 212	1 365	1 624	2 030	25,0%	30,1%
Distribution spécialisée bio indépendante	367	377	347	339	361	395	467	18,2%	6,9%
TOTAL dist. spé. Bio	1 222	1 326	1 425	1 551	1 725	2 019	2 497	23,7%	37,1%
Artisans-Commerçants	159	170	193	220	238	274	326	19,2%	4,8%
Vente Directe	389	423	492	577	643	772	889	15,1%	13,2%
TOTAL	3 387	3 764	4 020	4 383	4 830	5 534	6 736	21,7%	100%
Part de l'AB	1,9%	2,0%	2,1%	2,3%	2,6%	2,9%	3,5%		

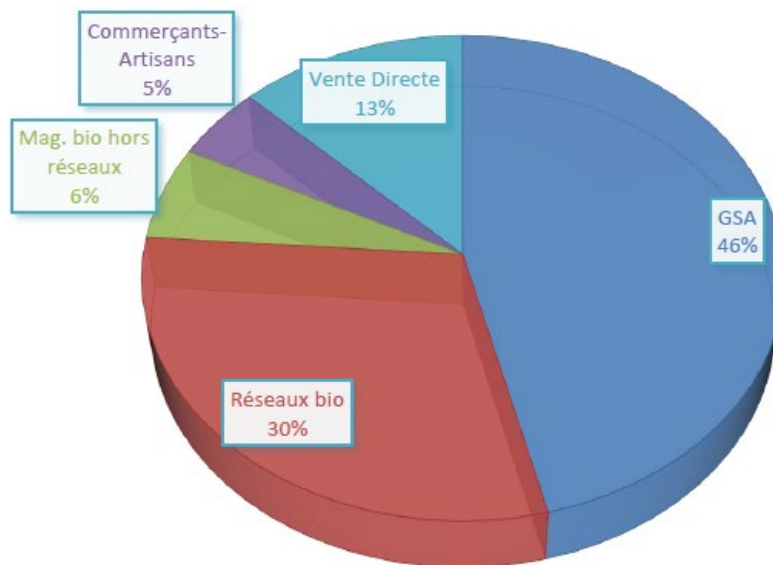
* Série mensuelle CVS CJO aux prix de l'année précédente - produits agricoles, sylvicoles, pêches, produits agroalimentaires dont tabacs.

Source : Agence Bio

Au total, en 2017, la répartition des ventes directes de produits bio aux ménages s'établit comme indiqué par le graphique ci-après.

Répartition des ventes aux ménages selon les circuits de distribution en 2017

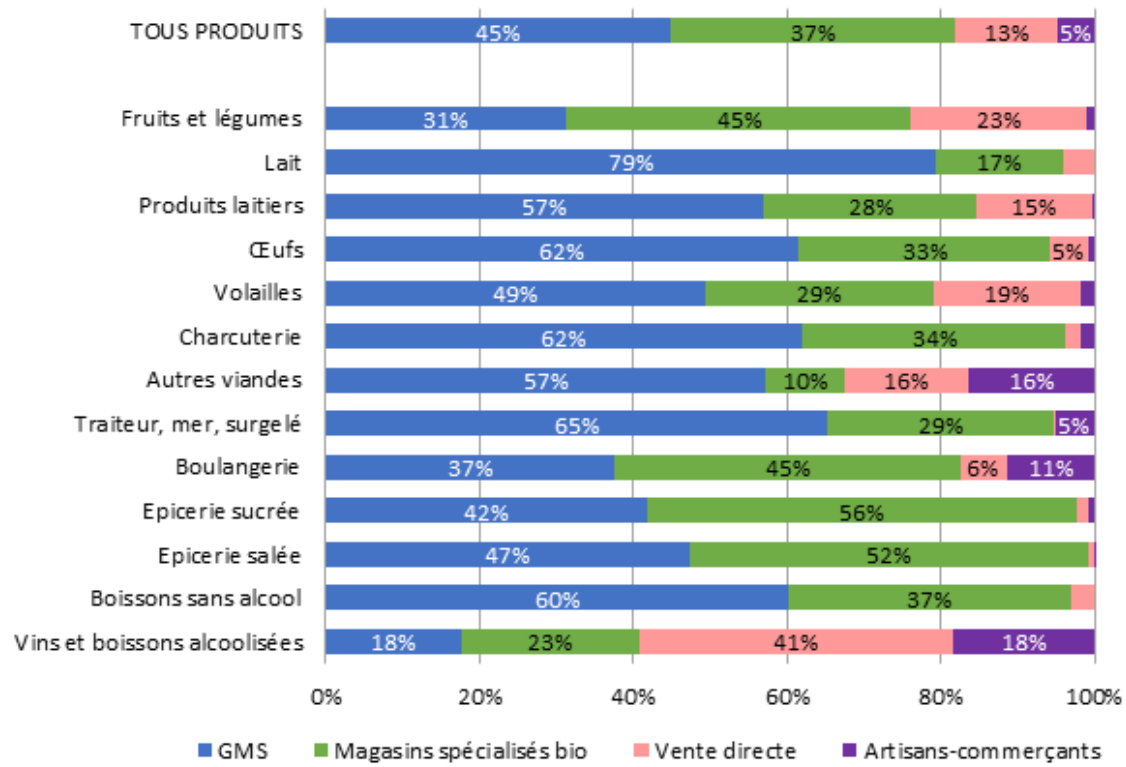
(en %)



Source : « Le marché alimentaire bio en 2017 », Agence BIO

On relève cependant qu'en dépit de la très nette progression des parts de marché des grandes surfaces, les différents circuits de distribution présentent encore des offres très différenciées.

Parts de marché des circuits de distribution selon les produits biologiques en 2016



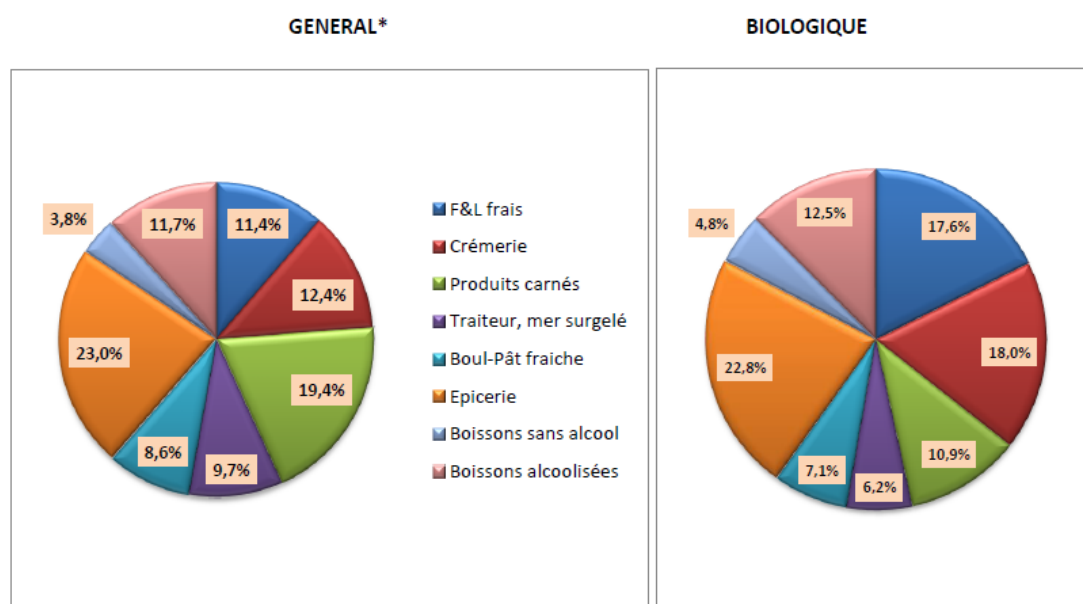
Source : Agence Bio

Les grandes surfaces tendent à proposer de manière très nettement prépondérante une offre de produits de crèmerie (lait, œufs, produits laitiers) mais aussi de produits positionnés sur des segments moins développés en bio (traiteur, mer, surgelé, viandes et boissons sans alcool).

En revanche, pour les fruits et légumes frais, les vins et boissons alcoolisées et les produits de boulangerie, leur part de marché sont encore bien inférieures à celles des autres unités de distribution.

Dans ce contexte, il vaut d'être relevé que **la structure de la consommation de produits biologique s'écarte sensiblement de la structure générale de la consommation de produits alimentaires.**

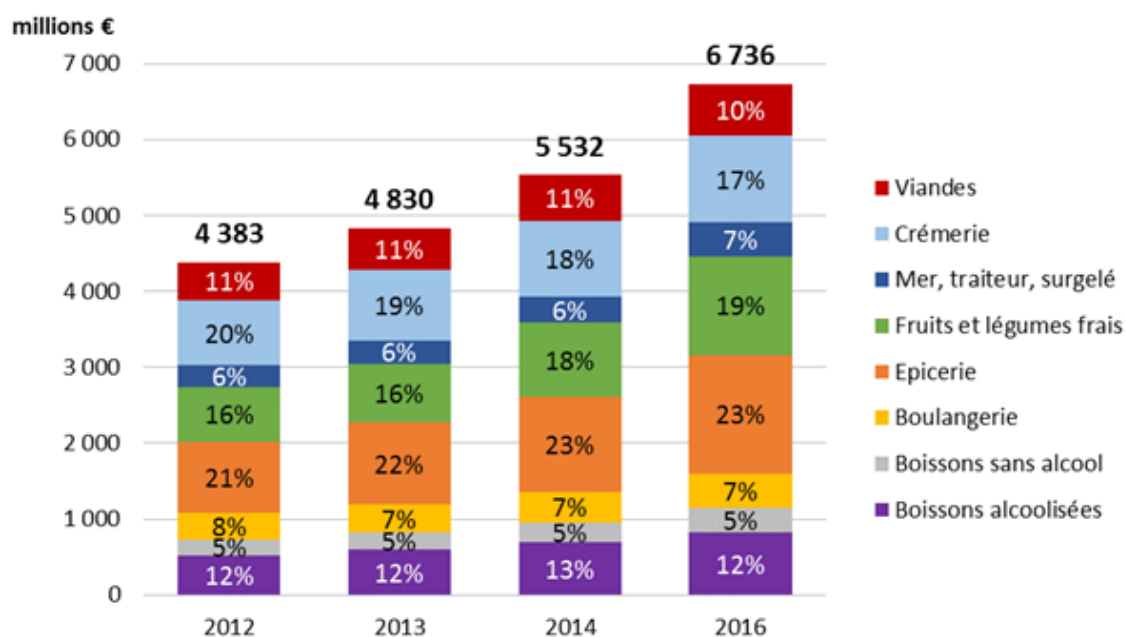
Comparaison entre les achats alimentaires en général et les achats alimentaires bio



Source : « Le marché alimentaire bio en 2017 », Agence BIO

Si la consommation de produits issus de l'agriculture biologique s'est légèrement rapprochée depuis 2012 de la structure de la consommation alimentaire générale, elle demeure marquée par des spécificités fortes.

Répartition en valeur des achats de produits biologiques par les ménages



Source : Agence Bio

Avec une part des produits de l'épicerie quasiment identique à celle observée globalement, **la structure de la consommation de bio se singularise par une proportion plus élevée des consommations de fruits et légumes frais et de produits de crèmerie compensée par un fort déficit relatif pour les viandes et les pains et céréales**, dont la part en bio est très inférieure à leur part dans la consommation totale (10,9 % contre 19,4 % et 7,1 % contre 8,6 % respectivement en 2017).

Ces dernières caractéristiques reflètent assez étroitement les caractéristiques de l'offre de produits biologiques, qui est très inégalement développée à ce stade.

2. Une demande domestique de produits bio qui n'est satisfaite que par un recours massif aux importations

L'expansion de la demande domestique de produits certifiés bio est un fait que la base productive nationale n'a pas permis d'accompagner. Elle n'a pas davantage accompagné la croissance de la demande observée chez nos partenaires commerciaux.

Même si le potentiel de la France au regard de ses avantages agricoles comparatifs et les anticipations de marché concernant les produits de l'agriculture biologique peuvent être l'objet de discussions - elles devraient du reste trouver davantage de formalisation systématique dans des analyses qu'il faut impérativement développer -, ces constats s'invitent comme des sources d'inquiétudes.

La compétitivité de l'agriculture française¹ passe par **une amélioration de ses capacités à développer une offre en produits biologiques**, amélioration qui suppose évidemment d'augmenter l'empreinte du bio sur la production agricole et alimentaire mais surtout de réunir les conditions de cette augmentation.

La contribution élevée des échanges internationaux à la satisfaction de la demande de produits bio conduit à s'inquiéter des conditions auxquelles ces échanges répondent.

À l'issue de leurs travaux, **vos rapporteurs spéciaux tendent à percevoir que l'ouverture internationale est en ce domaine mal maîtrisée, ce qui appelle une forte réaction.**

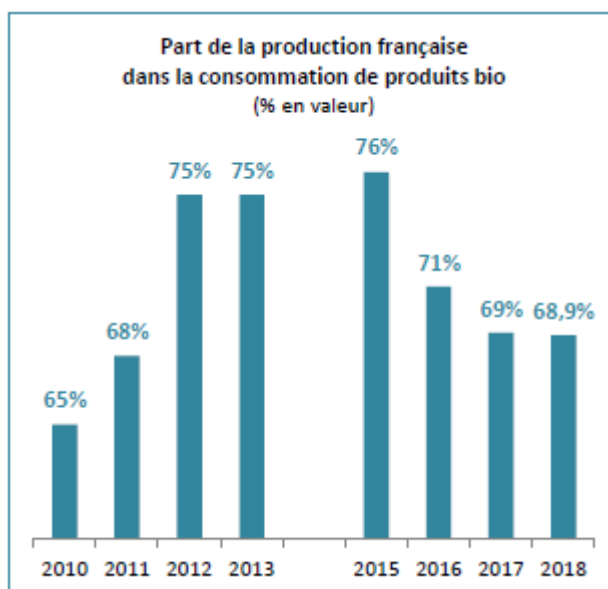
¹ La croissance économique du pays y gagnerait également dans la mesure où la dégradation du commerce extérieur agricole liée aux échanges internationaux de produits biologiques pèse sur la croissance économique d'ensemble.

a) Une demande dont la satisfaction suppose de recourir massivement à des produits importés

(1) Une très forte mobilisation de produits d'origine étrangère

Une proportion considérable de la consommation de produits issus de l'agriculture biologique (31 %) est importée, la part de la production française dans la consommation de produits bio après avoir augmenté jusqu'à atteindre 75 % étant de nouveau en baisse depuis le milieu des années 2010 malgré l'essor des surfaces en bio.

Part de la production française dans la consommation de produits bio



Source : Agence Bio

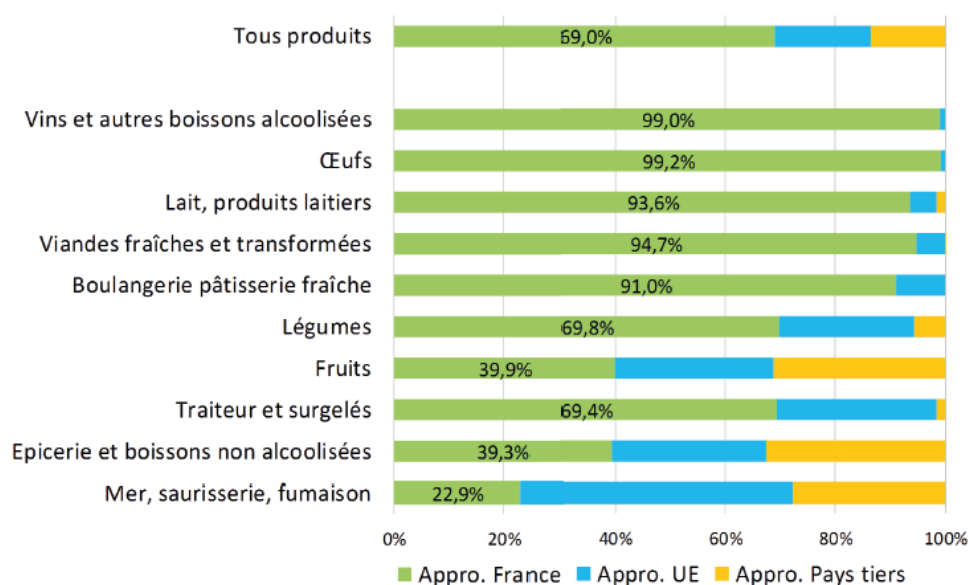
Si certaines consommations domestiques sont couvertes par des productions intérieures (vins, œufs, lait, viandes...), certaines d'entre elles étant parfois peu développées en bio, d'autres consommations, souvent plus élaborées ne le sont que très relativement.

Ces données viennent confirmer les éléments prospectifs évoqués par l'INRA dans la suite de l'audition réalisée par vos rapporteurs spéciaux.

« Le fort développement de la consommation de produits AB en France conduira à une forte augmentation de l'importation de produits de grandes cultures si les grands bassins de production traditionnels (Centre, Nord et Nord-Est France) ont des difficultés à se convertir

Il pourrait en être de même pour certains produits animaux, dont la production porcine pour laquelle la conversion pourrait être freinée par le coût économique élevé de ces productions en AB et un déficit national de matières premières (céréales et protéagineux) ».

Origine des approvisionnements selon les produits bio en 2017



Source : Agence Bio, 2018

Un pourcentage élevé d'importations vient des pays de l'Union européenne.

Même si des difficultés de recensement statistiques peuvent jouer dans le sens d'une exagération du décompte des produits issus de l'Union européenne, ce constat vient contredire l'appréciation popularisée par certains acteurs chargés du pilotage du bio que les produits importés seraient essentiellement des produits exotiques inaccessibles dans les conditions françaises de production.

Il est possible que le Brexit apporte des modifications de ce point de vue, la France étant appelée à renforcer son rôle de porte d'entrée des produits venant de pays tiers à l'Union européenne.

- (2) Une situation qui appelle une vigilance particulière au regard des contrôles mal satisfaite en l'état des réglementations et de leur déclinaison

La provenance souvent étrangère des produits bio consommés en France invite d'abord à évoquer une **question de principe**.

Il pourrait apparaître assez contradictoire avec les intentions des actes d'achat des consommateurs que la consommation de produits bio mobilise autant - éventuellement plus que celle de l'agriculture conventionnelle- des produits importés.

Compte tenu de la préoccupation supposée des consommateurs pour l'environnement, la prise en compte d'un cycle plus complet des produits bio tend à atténuer la satisfaction de leurs objectifs.

Il est vrai que les produits bio n'ont pas l'apanage de conditions d'acheminement peu satisfaisantes d'un point de vue environnemental mais la question pourrait être posée d'explorer les voies d'une « **labellisation super-bio** » tenant compte de cette réalité déplaisante et **qui pourrait être réservée à des produits à circuits courts.**

En toute hypothèse, **l'importance des produits** importés dans la satisfaction de la demande de produits bio conduit à **souligner les enjeux des contrôles prévus dans ce domaine par la réglementation européenne et d'une mise en œuvre convenable de ces contrôles.**

En ce qui concerne les pays européens eux-mêmes, qui représentent une très grande partie de nos approvisionnements, vos rapporteurs spéciaux relèvent que certains de nos partenaires, qui disposent d'avantages comparatifs stratégiques dans le domaine du bio, avec, en particulier des conditions naturelles favorables (l'ensoleillement par exemple) mais aussi des conditions salariales (salaires et conditions de travail) traduisant les effets sur la protection des salariés d'une Europe sociale qui reste à construire, ont développé des spécialisations en bio reposant, qui plus est, sur des « lectures » pour le moins laxistes des réglementations visant à promouvoir l'agriculture biologique.

Il n'est pas jusqu'à **l'encadrement européen des aides aux exploitations biologiques** qui ne soit **problématique du point de vue de la loyauté du projet de développement de l'agriculture biologique** pour les consommateurs et au regard d'une exigence de concurrence non faussée entre producteurs (voir *infra*).

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent que la Commission européenne établisse une revue systématique des pratiques suivies en Europe, cette revue devant inclure les conditions dans lesquelles les aides publiques à l'agriculture biologique sont dispensées et les contrôles portant sur le respect des obligations souscrites pour utiliser le label européen sont appliqués et suivis d'effets.

Quant aux pays extérieurs à l'Union européenne, force est de relever que la réglementation européenne des échanges internationaux de produits biologiques a longtemps comporté des dispositions totalement inadaptées. Si elles ont heureusement été révisées c'est sans pour autant que la nouvelle réglementation ne soit pleinement satisfaisante en soi.

La réglementation européenne des importations de produits bio a été longtemps très critiquable

L'article 11 du règlement (CEE) n° 2092/91 prévoyait un régime d'équivalence pour les produits biologiques importés des pays tiers. Il devait être dûment prouvé que ces produits étaient élaborés conformément aux normes en vigueur et soumis à des règles d'inspection équivalentes à celles appliquées aux produits biologiques dans l'UE.

Deux systèmes d'évaluation et de détermination de l'équivalence étaient appliqués.

Tout d'abord, les produits biologiques importés ne pouvaient être commercialisés comme produits biologiques dans l'Union que s'ils provenaient d'un pays tiers figurant sur une liste établie par la Commission (article 11, paragraphe 1).

Deuxièmement, en dérogation au premier système, les États membres pouvaient, jusqu'au 31 décembre 2005, au cas par cas et sur demande d'un importateur, autoriser la commercialisation en tant que produits biologiques d'un lot de produits importés dans l'UE (article 11, paragraphe 6). Sous ce régime, un produit une fois importé pouvait circuler librement dans l'espace européen si bien que la dérogation accordée par un pays exerçait des effets éventuellement non désirés sur tout ou partie des États de l'UE.

Peu de pays avaient été inscrits sur la liste officielle de l'UE et le nombre des dérogations accordées par les États membres n'avait cessé de croître, la majorité des importations, provenant de 92 autres pays tiers, étant soumises au second système. Le nombre d'autorisations d'importation accordées chaque année au titre de ce système était passé de 599 en 1998 à 1 248 en 2002.

Dans ces conditions, la Commission souhaitait rééquilibrer les relations commerciales en privilégiant le régime plus sûr de l'équivalence, d'où son action 19¹.

Multiplier les efforts pour inscrire des pays tiers sur la liste d'équivalence, y compris en ce qui concerne les évaluations sur place. Modifier le règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil concernant l'agriculture biologique en remplaçant la dérogation nationale actuelle pour les importations par un nouveau régime permanent faisant appel aux évaluations techniques de l'équivalence réalisées par des organismes désignés à cet effet par la Communauté.

Pour ce faire, une liste communautaire unique et permanente d'organismes d'inspection reconnus comme équivalents pour leurs activités dans les pays tiers qui ne figurent pas encore sur la liste d'équivalence pourrait être établie, après réalisation des consultations appropriées.

Continuer à garantir que la définition de l'équivalence avec les pays tiers tienne compte des différences de climat et de conditions de culture et d'élevage, ainsi que du stade de développement de l'agriculture biologique dans chaque pays.

¹ L'orientation alors privilégiée n'a pas empêché le nombre des autorisations d'importation accordées par les États membres de croître puisqu'il était de l'ordre de 4 000 en 2010.

Lors de l'entrée en vigueur de ce régime, donner à tous les produits importés l'accès au logo communautaire.

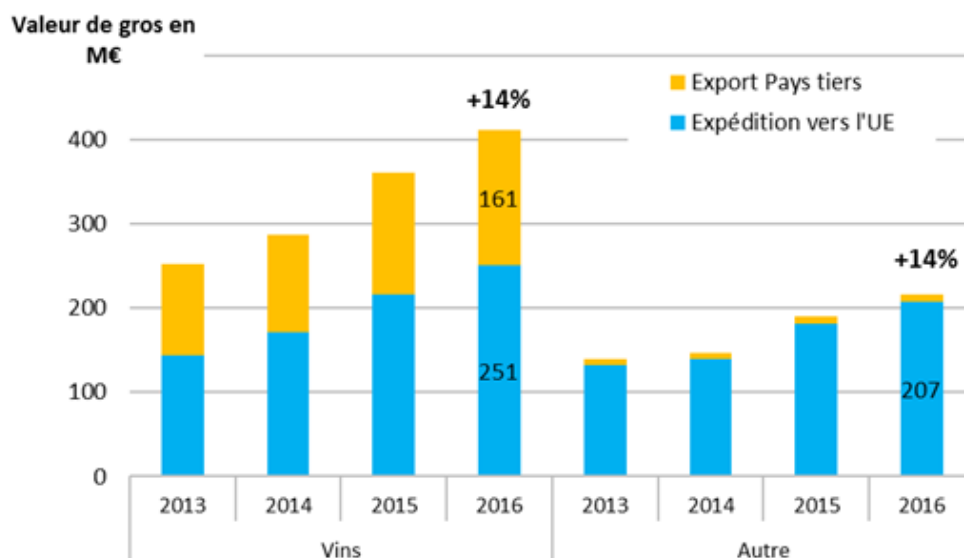
Par ailleurs, la Commission prenant acte de la superposition de régimes différents concernant l'agriculture biologique - le Codex Alimentarius (FAO/OMS) avait élaboré une ligne directrice à l'échelle mondiale ; dans le secteur privé, l'IFOAM, la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique, élaborait des normes à l'attention des producteurs et des organismes d'inspection - souhaitait augmenter la transparence et contribuer à une harmonisation générale des règles.

Les problèmes soulevés par le régime des importations concédé aux pays tiers ont été largement exposés dans le récent rapport de la Cour des comptes européenne dont les conclusions sont rappelées *infra*.

b) Une balance commerciale lourdement déficitaire

Face à des importations massives, la France, malgré une réelle augmentation des exportations, n'exporte que 707 millions d'euros de produits bio.

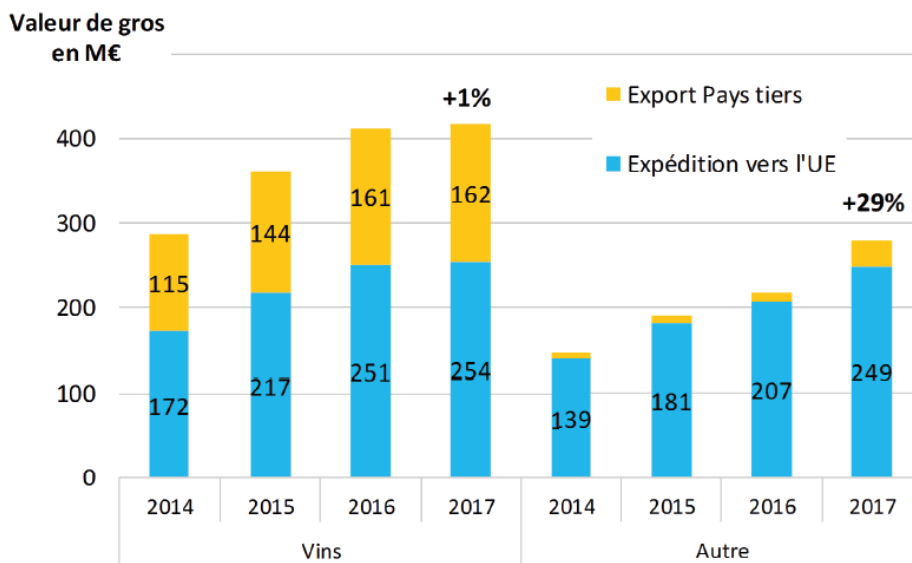
Évolution de la valeur des exportations de produits bio entre 2013 et 2016



Source : Agence Bio

Les exportations portent pour près de 60 % sur les vins, la valeur des autres exportations se limitant à 301 millions d'euros.

Répartition des exportations françaises de produits bio entre 2014 et 2017



Source : Agence Bio, 2018

L'Union européenne est de loin la première destination des exportations avec 71,5 % du total en 2017. En dehors des vins, les exportations hors UE sont marginales (42 millions d'euros).

La balance commerciale extérieure de produits biologiques est ainsi lourdement déficitaire, alors même que la situation inverse prévaut traditionnellement pour les produits de l'agriculture conventionnelle.

Cette situation constitue **un risque** dans la mesure où **le développement de l'agriculture biologique pourrait rimer avec l'érosion des performances de notre commerce extérieur agroalimentaire.**

Il est vrai que la détérioration de nos échanges commerciaux agro-alimentaires est, hélas, générale depuis quelques années. Par ailleurs, on veut bien admettre que les spécialités de l'agriculture biologique (en demande et en offre) supposent qu'une partie des produits demandés soient importée.

Mais, pas plus que la dégradation des performances commerciales internationales de l'agriculture conventionnelle, **les déficits commerciaux de la France en bio ne doivent être considérés comme une fatalité.**

La défense d'une agriculture répondant à la demande domestique et mondiale impose donc *a priori* d'élever la production biologique, ce qui, à son tour, oblige à surmonter les verrous techniques et économiques et sociaux qui obèrent nos capacités productives, que ce soit en agriculture conventionnelle ou en agriculture biologique.

En ce qui concerne l'agriculture biologique, un point particulier de faiblesse doit être traité avec vigueur : celui de la capacité de nos industries de transformation à proposer une offre de produits bio plus attractive et comportant davantage de produits d'origine nationale.

Il s'agit d'un enjeu fort de crédibilité.

Il n'en reste pas moins que la spécialisation en agriculture biologique n'est pas sans inconvénients, ni sans risques.

Les éléments de cadrage ci-dessous transmis par l'INRA à la suite de l'audition de ses responsables les illustrent.

« Globalement, on peut imaginer (voir ci-avant) qu'une forte augmentation de la production en AB en France pourrait conduire à réduire significativement l'exportation de produits céréaliers mais à l'inverse à réduire la dépendance vis-à-vis des importations de protéines végétales. Le passage à l'AB à grande échelle pourrait conduire à une moindre dépendance de la France vis-à-vis d'autres matières premières comme les engrais azotés ou phosphatés, voire les pesticides, largement importés. La dépendance en énergie directe (fuel) ne serait peut-être pas impactée (plus de mécanisation en grandes cultures ; un peu moins en élevage ruminant a priori, avec plus de pâturage et moins de stocks réalisés) ».

En ce qui concerne les inconvénients, on les a exposés plus haut avec la question de la capacité de l'agriculture biologique à satisfaire une demande alimentaire qui devrait fortement croître.

En bref, la reproductibilité du projet biologique est encore douteuse dans un état du monde où, sauf à mobiliser davantage de moyens de production, compte tenu de rendements inférieurs en bio (cette caractéristique ne pouvant être jugée intangible), l'essor de la production biologique s'accompagne nécessairement d'une réduction globale de la production agricole, en raison d'une baisse de la production conventionnelle plus forte que l'augmentation de la production bio. Ce phénomène qui pourrait être contrebattu par une élévation des performances de l'agriculture conventionnelle dont la faisabilité est hypothétique et qui pourrait plus que compenser en négatif les effets positifs de l'essor de la production bio, peut conduire à perdre sur le terrain du commerce extérieur de produits conventionnels ce qu'on gagnerait sur la composante biologique de la production agricole.

Quant aux risques, les développements qui suivent consacrés aux conditions particulièrement exigeantes et précaires nécessaires à la viabilité du projet d'agriculture biologique, devraient inciter à améliorer très significativement notre connaissance des opportunités mais aussi des écueils de ce projet.

III. LA PRODUCTION BIO REPOSE SUR UN MODÈLE ÉCONOMIQUE SUR LE FIL DU RASOIR

Handicapée par des **rendements nettement inférieurs** que ceux de l'agriculture conventionnelle, **l'agriculture biologique, à ce jour, ne semble pourtant pas présenter, pour les agriculteurs, une situation économique globale plus défavorable que l'agriculture conventionnelle.**

L'agriculture biologique est d'ailleurs souvent présentée comme une sorte de « valeur-refuge » dans les situations de baisse des prix agricoles sur les marchés de l'agriculture conventionnelle.

Trois facteurs se conjuguent pour qu'il en soit ainsi : des consommations intermédiaires inférieures (même si le contenu en emploi de l'agriculture biologique est plus fort), un différentiel de prix à la faveur de l'agriculture biologique, et des subventions spécifiques.

Ainsi, pour les exploitants agricoles, la soutenabilité économique de l'agriculture biologique dépend d'un consentement à payer supérieur à celui sollicité par l'agriculture conventionnelle, que ce soit en termes de prix ou, plus implicitement, d'impôts.

Dans ce cocktail, le rôle des prix semble largement prédominant au vu des (trop rares) données disponibles sur les équilibres technicoéconomiques des exploitations passées au bio.

Ainsi, de façon assez paradoxale et peu habituelle, ce sont, en l'état, les variables de marché qui viabilisent un projet agricole qui vise à développer des biens et services jusqu'alors peu valorisés par le fonctionnement des marchés dont ils dépendent.

En bref, l'internalisation des externalités positives de l'agriculture biologique repose à ce jour sur des modifications des courbes de demande et d'offre des consommateurs et des producteurs de la chaîne agricole.

La viabilité économique de l'agriculture biologique pour les exploitations engagées dans ce mode de production repose essentiellement sur des conditions particulières de valorisation, dont il est justifié, au-delà du seul cadre des exploitations agricoles elles-mêmes, d'apprécier la cohérence avec les objectifs généraux de la politique agricole et des objectifs poursuivis dans le cadre du développement de la production biologique, mais aussi la robustesse puisqu'aussi bien la soutenabilité de la politique mise en œuvre pour développer l'agriculture biologique en dépend étroitement.

Cet examen est crucial pour évaluer la qualité du programme Ambition Bio 2022 annoncé dans la foulée des « États généraux de l'alimentation », qui est censé structurer la politique publique mise en œuvre en faveur du développement de l'agriculture biologique.

A. LA DYNAMIQUE DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE REPOSE PRINCIPALEMENT D'UN POINT DE VUE ÉCONOMIQUE, SUR LE CONSENTEMENT À PAYER DES CONSOMMATEURS...

La forte augmentation des exploitations agricoles adoptant le mode de production biologique constitue *a priori* un paradoxe compte tenu des contraintes supérieures à celles rencontrées en agriculture conventionnelle qu'il suppose.

Elle peut correspondre à des motivations personnelles aux exploitants, qui, pour être difficilement mesurables, ne doivent pas être perdues de vue. D'un point de vue plus strictement économique, le constat qu'il est possible de faire à ce jour invite à conclure que, malgré une productivité physique généralement reconnue comme plus faible que celle de l'agriculture conventionnelle, la productivité monétaire de la ferme française bio est assez comparable, sinon supérieure, à celle de l'agriculture conventionnelle et se trouve confortée par une croissance des débouchés qui réduit l'exposition des productions bio à des aléas économiques qui frappent beaucoup plus durement l'agriculture conventionnelle.

Dans son équation économique actuelle, le bio bénéficie de prix qui rémunèrent les efforts de production des producteurs.

On pourrait s'en féliciter, mais ce serait négliger un grand nombre d'incertitudes quant à la pérennité d'un tel modèle, voire même quant à sa justification.

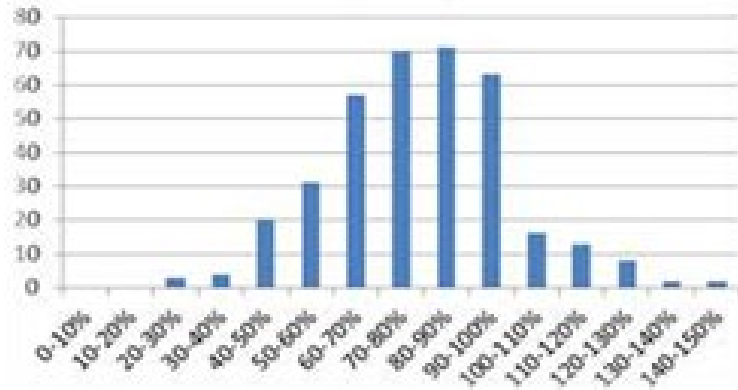
Il y a lieu, en effet, d'envisager que ce qui fait à ce jour la force relative du bio, le consentement à payer des consommateurs, puisse s'inscrire dans une trajectoire qui n'est pas sans limite et pourrait même ne pas être irréversible.

1. Les rendements des surfaces passées à l'agriculture biologique semblent globalement très inférieurs à ceux des surfaces en production conventionnelle

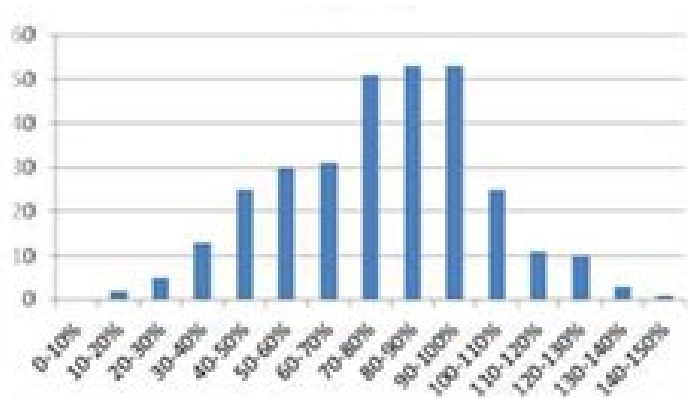
Malgré certaines inconnues, les rendements en agriculture biologique semblent nettement plus faibles qu'en agriculture conventionnelle.

Les études réalisées sur ce point, à l'échelle internationale, convergent pour estimer que les rendements de l'agriculture biologique sont **inférieurs pour les végétaux de l'ordre de 20 à 25 %**, moyennant une distribution qui comprend **des situations, fréquentes, de plus forts écarts à la baisse et, plus rares, d'écarts positifs.**

Distribution des ratios de rendement entre l'agriculture biologique et l'agriculture conventionnelle à l'échelle internationale selon deux études



Source : Ponti et al, 2012



Source : Seufert et al, 2012

Les déficits de rendement de l'agriculture biologique sont encore plus forts dans les pays disposant d'une agriculture conventionnelle très productive, comme c'est le cas dans la plupart des pays occidentaux, comme en France.

Ratios entre les rendements de l'agriculture biologique et de l'agriculture conventionnelle pour quelques productions végétales en France

Espèces	Ratio AB / AC		
	France AgriMer 2011 ^a	France AgriMer 2012 ^a	Etude Ecophyto R&D ^b
Blé tendre	0,47	0,45	0,4 - 0,5
Maïs	0,56	0,70	0,6 - 0,9
Orge	0,47	0,47	0,4
Triticale	0,66	0,64	0,5
Féverole		0,49	0,6 - 0,7
Pois		0,57	
Colza		0,59	0,1 - 0,7
Tournesol		0,82	0,6 - 1,0
Soja		0,86	0,8 - 0,9

^a Ratios du rendement AB / AC calculés en rapportant les rendements moyens en AB fournis par FranceAgriMer aux rendements moyens en AC établis par Agreste, années 2011 et 2012.

^b Ratios évalués par les experts de l'étude Ecophyto R&D sur la base de la littérature complétée par leur expertise propre, sans référence à une année précise ; Source : Butault et al. (2010).

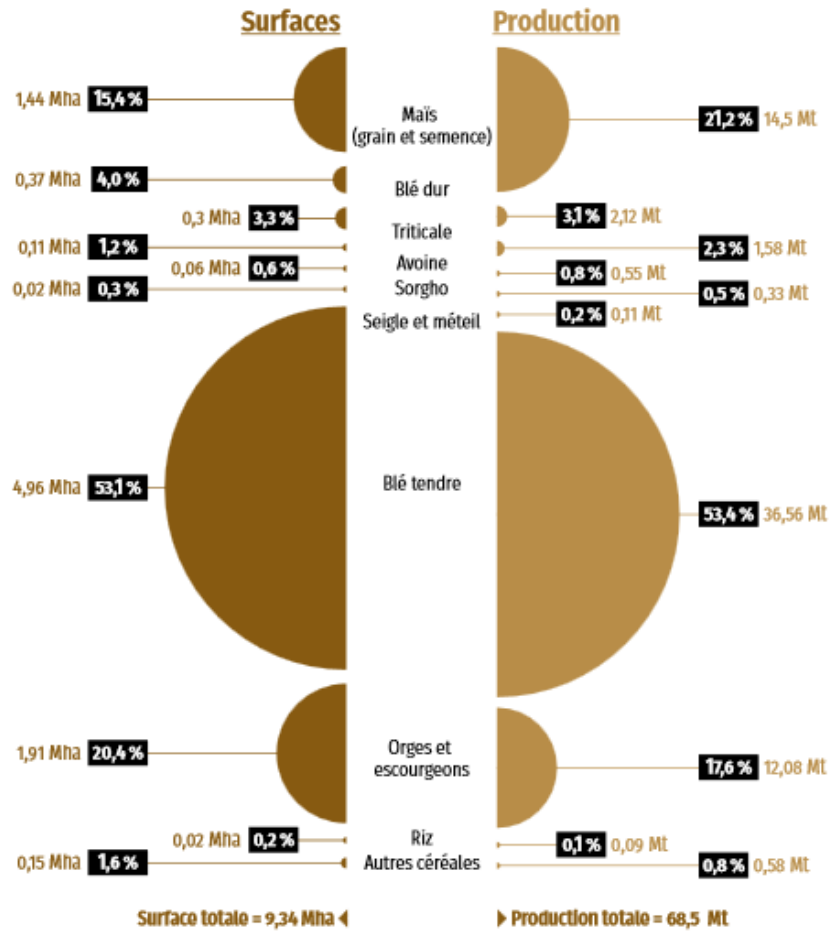
Source : FranceAgriMer

Le déficit de rendement ressort comme particulièrement élevé pour le blé tendre (entre - 50 % et - 60 % selon les études), l'orge et le colza (ainsi que le maïs avec de forts écarts d'estimation cependant).

Or, la surface agricole française cultivée en céréales mobilise **11 millions d'hectares (la moitié des terres arables)** exploités par **260 000 exploitations agricoles** (plus de la moitié des unités de production).

Le graphique ci-dessous, qui récapitule les données relatives aux principales productions céréalières, illustre **l'ampleur du problème que pose le déficit de rendement des grandes cultures dans la perspective d'une progression de la part de la surface agricole exploitée en mode de production biologique.**

Données relatives aux principales productions céréalières en France en 2017



Source : Passion céréales, « Des chiffres et des céréales », Edition 2018

Pour les 6,9 millions d’hectares cultivés en blé tendre et en orge, qui occupent près d’un tiers de la surface agricole utile, le passage au bio expose les exploitations à des pertes de rendement évaluées, en moyenne, à 50 %.

À supposer que ce risque se matérialise, la perte de production atteindrait 18 millions de tonnes en blé tendre et 6 millions de tonnes pour l’orge.

Sur la base d'un cours de ces deux céréales de l'ordre de 200 euros par tonne, le risque en recettes pour les producteurs peut être évalué à 3,6 milliards d'euros pour le blé tendre et à 1,2 milliard d'euros pour l'orge¹.

Pour les **productions animales**, le constat est comparable, avec une ampleur différenciée selon les espèces.

Les données relatives aux rendements de l'agriculture biologique sont toutefois tributaires de conventions qui peuvent conduire à une surestimation de l'écart des rendements entre les deux compartiments de la production agricole.

Selon certaines observations, il pourrait être, de ce point de vue, judicieux **d'analyser plus finement la localisation des céréales en agriculture biologique aujourd'hui**, qui pourraient en moyenne se situer dans des **zones à moindre potentiel agricole**, circonstance susceptible de susciter un biais de comparaison entre les performances de l'un et l'autre mode d'agriculture.

Cette observation doit cependant être relativisée dans la mesure où elle suggère un biais dans le choix du passage à l'agriculture biologique pour les cultures considérées qui serait plutôt le choix des exploitations les moins productives en agriculture conventionnelle, choix qui, alors, devient la variable à expliquer.

Deux autres nuances, probablement plus pertinentes, peuvent être mentionnées.

En bovins lait, si, en agriculture biologique, la production par hectare ressort comme inférieure de 40 % en moyenne du fait d'un chargement à l'hectare de surface fourragère plus bas de 20 % et d'un rendement laitier par vache inférieur de 20 %, il faudrait tenir **compte des surfaces mobilisées pour la fourniture** de concentrés, en quantités plus importantes en agriculture conventionnelle pour disposer de données totalement comparables.

Par ailleurs, l'une des raisons pour lesquelles l'agriculture biologique extériorise des rendements plus faibles par type de produit réside dans des **rotations de cultures plus longues qui offrent une place importante aux légumineuses (fourragères en particulier) dont la production n'est généralement pas prise en compte dans les comparaisons réalisées. Certaines études suggèrent que si ces productions étaient intégrées aux termes des comparaisons de rendements productifs alors**

¹ Cette estimation ne doit pas être considérée autrement que comme une illustration d'une contrainte limitant a priori le développement de l'agriculture biologique. Elle repose sur de fortes simplifications dans la mesure où une baisse de la production de l'ampleur imaginée ne serait pas sans effet sur les cours des produits considérés. Cependant, ces effets étant difficiles à anticiper, ainsi que l'impact en retour sur la demande adressée aux producteurs nationaux, l'impact de la baisse des rendements sur les producteurs et les consommateurs ne peut être décrit avec précision.

l'agriculture biologique pourrait se rapprocher de l'agriculture conventionnelle sous l'angle des rendements avec un déficit réduit de 20 % à 8 à 9 %.

Surtout, au-delà de ces nuances, qui portent sur l'estimation des seuls rendements physiques des surfaces, il faut tenir compte des caractéristiques de la fonction de production biologique et des conditions de valorisation des productions.

Sous cet angle, les constats appellent des appréciations nécessairement fortement nuancées.

2. Des revenus beaucoup plus comparables en raison de conditions particulières reposant largement sur un consentement à payer supérieur

Les études consacrées à l'économie des exploitations en agriculture biologique font apparaître que les exploitations concernées ne subissent pas les handicaps prévisibles au vu de leurs seuls rendements physiques.

Elles indiquent, au contraire, que, pour être variable en fonction d'une série de paramètres, la rentabilité des exploitations en agriculture biologique est supérieure à celle de leurs homologues de l'agriculture conventionnelle.

Ces constats conduisent à mettre en évidence la contribution aux résultats économiques des exploitations en bio des économies réalisées sur les consommations intermédiaires d'intrants mais, surtout, d'un consentement à payer des consommateurs supérieur à celui qui prévaut dans le domaine des produits plus conventionnels.

a) Les économies réalisées sur les intrants réduisent, sans l'annuler, l'impact du déficit en rendement sur les revenus des exploitations

L'agriculture biologique suppose d'appliquer un cahier des charges économisant un certain nombre d'intrants qui, s'ils permettent d'améliorer les rendements physiques, entraînent des coûts venant réduire le revenu net des exploitations agricoles.

Par exemple, les engrais et produits phytopharmaceutiques représentent 44 000 euros par ferme en grandes cultures, soit 141 % du résultat courant avant impôts en moyenne sur les cinq dernières années.

Le tableau ci-dessous indique que les consommations intermédiaires associées aux engrais et amendements et aux pesticides, deux postes que les modes de production biologique permettent d'alléger très largement, ont réduit de 6,6 milliards d'euros en 2017 les revenus de la branche agricole dans son ensemble.

Les consommations intermédiaires de la branche agricole en 2017

	Valeur 2017 en milliards d'euros	Évolution en %		
		Volume	Prix	Valeur
Total des consommations intermédiaires*	43,4	+ 0,3	- 2,1	- 1,8
dont : aliments pour animaux intraconsommés	6,4	+ 7,1	- 10,9	- 4,5
aliments pour animaux achetés **	7,7	- 0,2	- 0,1	- 0,3
énergie et lubrifiants	3,7	- 0,6	+ 10,1	+ 9,5
engrais et amendements	3,3	- 6,7	- 11,5	- 17,3
pesticides et produits agrochimiques	3,3	0,0	- 0,9	- 0,9
Sous-total, hors aliments intraconsommés	37,0	- 0,9	- 0,4	- 1,3

* Y compris les services bancaires non facturés ou services d'intermédiation financière indirectement mesurés (Sifim).

** Aliments pour animaux achetés aux industries agroalimentaires (aliments composés, tourteaux, pulpes de betterave...), hors produits agricoles intraconsommés, tels les fourrages.

Source : Insee, comptes provisoires de l'agriculture, données arrêtées en mai 2018

b) Les surpris apportent une contribution primordiale à l'économie du bio

La connaissance et le suivi des prix des produits de l'agriculture biologique sont encore très insuffisants, **déficit d'information d'autant plus préoccupant que les prix jouent un rôle majeur dans l'économie actuelle du bio, que vos rapporteurs spéciaux recommandent de combler au plus vite par la constitution d'un indice des prix spécifique aux produits issus de l'agriculture biologique, et plus largement, par le suivi attentif des prix des différentes productions sous label bio.**

Cependant, les études disponibles convergent pour révéler le rôle primordial des surpris payés par les consommateurs des produits bio.

Ainsi, **une évaluation réalisée par FranceAgriMer** fait apparaître des prix de certains produits nettement supérieurs lorsqu'ils proviennent de l'agriculture biologique.

Les effets des déficits de rendement sur les revenus des exploitations passées au bio sont ainsi largement compensés par des surpris, dont l'ampleur, et, par conséquent la portée sur le rattrapage des revenus, varie toutefois selon le produit considéré.

Écarts de prix pour certaines productions agricoles entre l'agriculture biologique et l'agriculture conventionnelle

	Agriculture biologique	Agriculture conventionnelle	Écart
Campagne 2015-2016 (euros/t)			
Blé tendre	373	142	+ 163 %
Maïs	284	137	+ 107 %
Tournesol	474	355	+ 33 %
Lait en €/l en 2017	0.5	Entre 0.32 et 0.34	+ 47 %
Évaluation RNM (FAM) cité par UFC (* /kg)			
Carotte	1.24	0.38	+ 226 %
Fraise	6.24	10.43	+ 67 %
Salade	2.92	2.16	+ 35 %

Source : FranceAgriMer

De son côté, **une étude publiée par l'INSEE¹** relève qu'en 2013, les exploitations en agriculture biologique spécialisées en viticulture, en maraîchage ou dans la production de lait de vache ont enregistré une meilleure rentabilité par unité physique de production et par capitaux engagés.

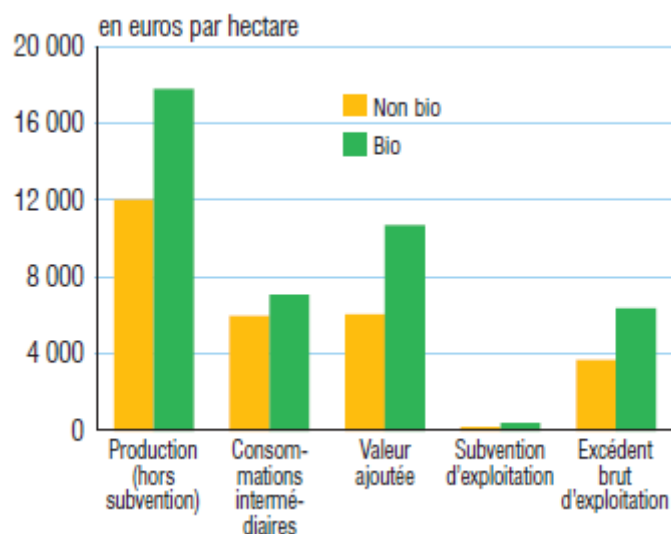
Les facteurs de surperformance de l'agriculture biologique diffèrent selon la spécialisation considérée, mais le rôle des surprix des productions biologiques ressort comme fondamental.

En ce qui concerne **la viticulture**, **l'écart de prix joue le rôle principal** en permettant de dégager un chiffre d'affaires par hectare supérieur de 5 000 euros en bio. En revanche, de façon inhabituelle, les consommations intermédiaires jouent négativement, de sorte que l'écart entre la valeur de la production en bio et en agriculture conventionnelle se trouve réduit au stade de la valeur ajoutée. La part des salaires dans la valeur ajoutée en bio est également supérieure à celle observée en agriculture conventionnelle, réduisant encore un peu la différence de performance économique au niveau de l'excédent brut d'exploitation.

L'excédent brut d'exploitation par hectare n'en reste pas moins plus élevé de 2 700 euros en bio (6 400 euros contre 3 700 euros en agriculture conventionnelle), soit un résultat supérieur de près de 74 %.

¹ Marie-Sophie Dedieu, Alice Lorge, Olivier Louveau, Vincent Marcus, «Les exploitations en agriculture biologique : quelles performances économiques ? », INSEE Références, édition 2017

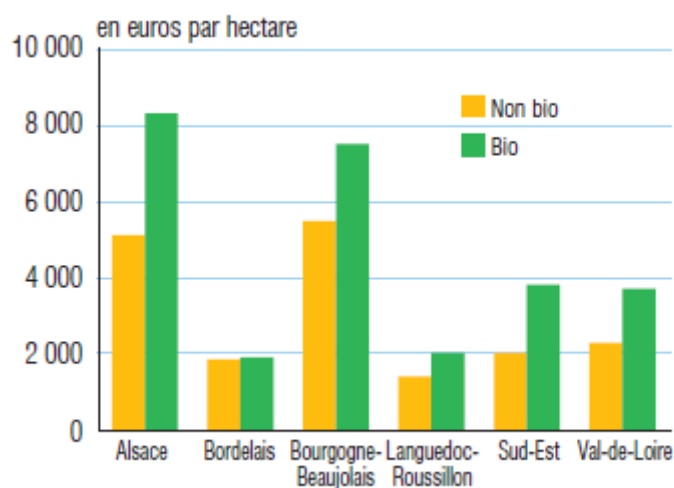
Données économiques comparatives entre la viticulture biologique et la viticulture conventionnelle



Source : INSEE Références, 2017

Les régions viticoles ne sont toutefois pas toutes dans la même situation. C'est en Alsace que l'écart de performance est le plus élevé tandis que, dans le Bordelais, il est très faible.

Excédent brut d'exploitation par hectare en viticulture bio et conventionnelle par région viticole



Source : INSEE Références, 2017

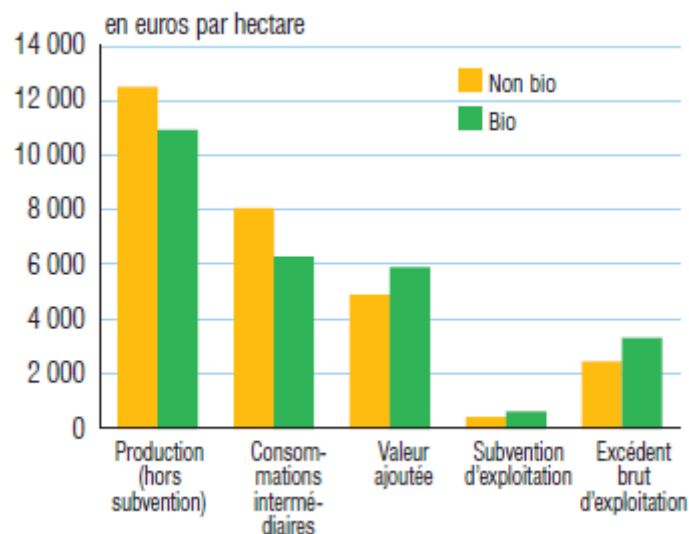
Les différences entre les régions viticoles ne sont pas explicitées par l'étude de l'INSEE. Cependant, les spécificités régionales ressortent comme très discriminantes, en particulier pour le Bordelais pour lequel les résultats à l'hectare sont parmi les plus faibles pour les vins conventionnels, situation que le passage au bio ne paraît guère modifier. Ceci révèle des difficultés

spécifiques pour valoriser les conversions en bio dans un contexte où les consommations intermédiaires nécessaires à la production sont peut-être également en cause, en raison notamment des caractéristiques climatiques de la région.

En ce qui concerne **les productions maraîchères**, le supplément d'excédent brut d'exploitation par hectare en bio se constate également mais moins nettement (+ 800 euros et + 32 %).

En outre, les ressorts de cette surperformance diffèrent de ceux relevés plus haut. La production par hectare est inférieure en bio (- 1 600 euros, soit - 12,8 %) malgré **des prix d'expédition très supérieurs pour la quasi-totalité des produits**, les rendements pesant sur le chiffre d'affaires des producteurs. En revanche, les producteurs en bio supportent de moindres coûts des consommations intermédiaires (- 1 800 euros) si bien qu'au total, la valeur ajoutée est supérieure en bio. Cette situation se prolonge au niveau de l'excédent brut d'exploitation par hectare de maraîchage, qui est supérieur de l'ordre de 800 euros (en comptant les subventions d'exploitation), soit + 32 %.

Données économiques comparatives entre le maraîchage biologique et conventionnel



Source : INSEE Références, 2017

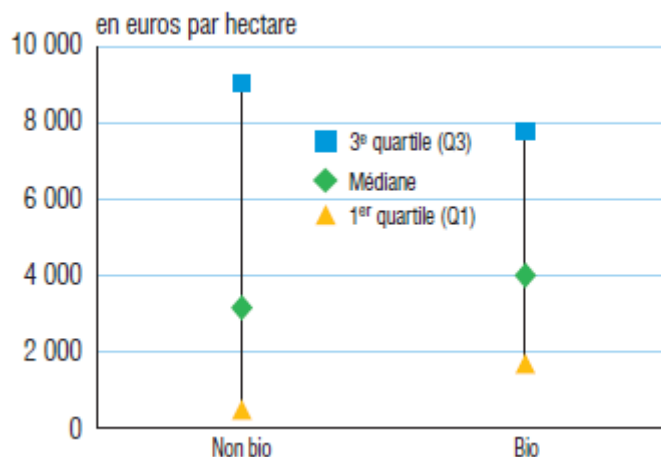
L'étude ne fait pas apparaître de surcoûts du travail en bio, ce qui constitue une surprise dans la mesure où l'un des obstacles au développement du bio en maraîchage est la charge particulière de travail que suppose ce mode de culture. Sur ce point, il convient de souligner que l'étude ne compare pas le maraîchage conventionnel avec le maraîchage bio, mais la composante du maraîchage conventionnel réalisé en plein air, qui nécessite une main d'œuvre plus nombreuse. Il convient de se rappeler que le maraîchage conventionnel est majoritairement un maraîchage sous serres

(52 %) de sorte qu'une comparaison plus significative donnerait sans doute des résultats moins favorables au bio, les productions maraîchères sous serres étant nettement plus productives par unité de travail que les productions de plein champ.

En outre, force est de souligner que les résultats des unités de maraîchage sont très disparates, en bio comme en conventionnel (les différences accusées en conventionnel tenant d'ailleurs sans doute à la coexistence de productions de plein air et de productions sous serres).

On relève que **le maraîchage conventionnel le plus performant dégage nettement plus d'excédent brut d'exploitation que son homologue en bio** (un peu plus de 1 000 euros de plus par hectare).

Dispersion de l'excédent brut d'exploitation par hectare en maraîchage bio et conventionnel



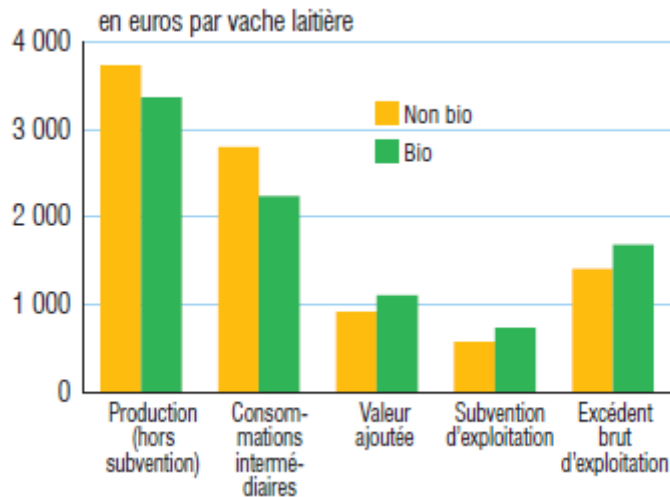
Source : INSEE Références, 2017

Les facteurs des écarts de revenu net d'exploitation succinctement envisagés dans l'étude de l'INSEE, qui évoque « *la diversité des légumes produits et de la localisation des productions* » mériteraient, au-delà du constat complémentaire d'une très grande diversité des prix de vente au kilo des différents légumes, une analyse approfondie dans la mesure où la capacité d'une unité de production de dégager suffisamment de revenu est un critère évident de viabilité des entreprises agricoles, mais aussi **pour résoudre un problème d'adéquation entre les instruments de soutien au bio, marqués par une faible modulation, et la réalité d'une forte diversité économique des entrepreneurs du bio.**

Enfin, en ce qui concerne **la production biologique de lait de vache**, si en 2013 **le surprix du lait bio** (18 %) par rapport au lait ordinaire ne permettait pas de compenser le déficit de rendement par vache (inférieur en bio de 20 % à 25 %), les économies réalisées sur les consommations intermédiaires avaient, de leur côté, permis de combler le déficit de revenu

(- 10 % par vache soit - 3 400 euros en moyenne) au niveau de la valeur ajoutée. Cette dernière se trouvait supérieure en bio, de l'ordre de 150 euros.

Données économiques comparatives entre la production laitière biologique et conventionnelle

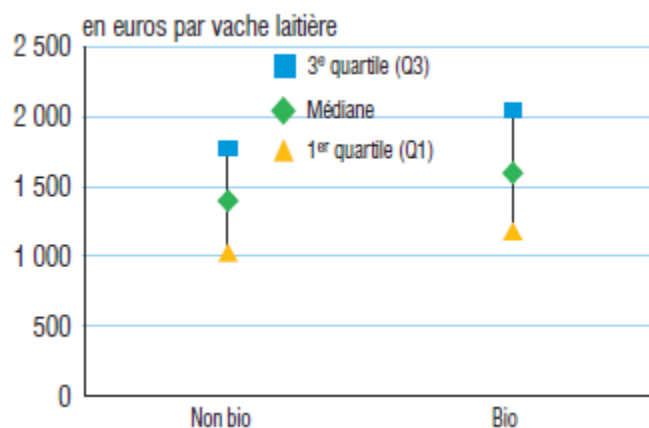


Source : INSEE Références, 2017

Les subventions d'exploitation supérieures en bio ajoutaient à ce supplément de revenu de sorte que l'excédent brut d'exploitation (plus élevé que la valeur ajoutée dans les deux modes de production) dégagait *in fine* un avantage plus important pour le bio, l'excédent brut d'exploitation par vache élevée en bio étant alors supérieur de 20 % à celle d'une vache élevée en mode conventionnel.

Ces résultats sont compatibles avec une dispersion certaine de l'excédent brut d'exploitation par vache laitière tant en bio qu'en agriculture conventionnelle.

Dispersion de l'excédent brut d'exploitation par vache en production laitière bio et conventionnelle



Source : INSEE Références, 2017

C'est pour les entreprises appartenant aux quantiles les plus élevés sous l'angle de l'excédent brut par vache que la surperformance de la production laitière en bio se vérifie le plus.

Données économiques pour les exploitations laitières

	2008		2009	
	AC	AB	AC	AB
Efficacité économique (*)				
EBE (€)	80003	91560	63584	93254
en % du produit brut	38	41	33	40
EBE (€ / 1000 litres produits)	220	268	171	261
EBE hors MO salariée (€)	85459	96245	68679	99555
EBE hors MO salariée / PB (%)	40	44	35	43
Disponible (€)	48989	63701	30683	58000
par UMO familiale (€)	26319	31301	16149	28657

Source : Jérôme Pavie, Institut de l'élevage, « Contributions environnementales et durabilité socioéconomique des systèmes bovins biologiques », résultats du projet CasDar CedaBIO, septembre 2013

Données économiques pour les exploitations de viande bovine

	2008		2009	
Efficacité économique	AC	AB	AC	AB
EBE (€)	46511	43262	53207	47717
en % du produit brut	32	37	36	39
EBE (€) / 1000 kgvv	1260	1670	1366	1900
EBE hors MO salariée (€)	48047	46081	54911	50735
EBE hors MO salariée / PB	33	39	37	42
Disponible (€)	15986	17823	25308	19036
par UMO familiale (€)	11490	12369	18315	13642

Source : Jérôme Pavie, Institut de l'élevage, « Contributions environnementales et durabilité socioéconomique des systèmes bovins biologiques », résultats du projet CasDar CedaBIO, septembre 2013

Une étude récente d'UFC-Que Choisir ?, confirme l'existence de surprix plus ou moins importants dans le domaine des fruits et légumes.

Les prix à l'expédition des produits bio observés sont supérieurs aux prix des produits de l'agriculture conventionnelle dans des proportions variables allant de près de 20 % à un peu moins de quatre fois, avec une moyenne de 111 % de plus.

**Écarts entre les prix à l'expédition de fruits et légumes en bio
et en agriculture conventionnelle**

Produits	En euro/ kg	En %
Pêche	2,15	138
Nectarine	2,04	123
Poireau	0,98	94
Pomme	0,94	106
Abricot	1,58	89
Courgette	1,12	151
Carotte	0,86	226
Tomate	0,81	52
Concombre	2,17	128
Pomme de terre	0,71	118
Prune	0,97	44
Oignon	1,01	273
Melon	1,29	121
Salade	0,76	35
Ail	1,73	51
Chou-fleur	0,86	226

Source : commission des finances du sénat à partir des données de l'étude d'UFC-Que choisir ?

Les surprix des produits bio au sortir des unités de production primaire vont, par kilogramme, de 76 centimes (pour les salades) à 2,17 euros pour les concombres.

Exprimés en %, les surprix suivent une hiérarchie un peu différente de celle qui se dessine à partir de la considération des valeurs nominales. Les surprix en % vont de 35 % pour les salades à 273 % pour les oignons (226 % pour les choux fleurs et les carottes).

On peut encore illustrer le rôle des surprix des productions biologiques par les **freins que représentent pour leur développement en bio les difficultés de valorisation de certaines productions animales.**

L'exemple des porcs est, à cet égard, emblématique du fait des difficultés de segmentation des achats de viande et des perspectives très inégales de valorisation de la production correspondante auprès des consommateurs¹.

c) Des surpris justifiés par la théorie économique

L'analyse économique fournit quelques outils pour apprécier la **coexistence de prix différents** relativement à **des quantités de produits paraissant combler un même besoin**.

La **théorie des prix hédoniques**, qui lie le consentement à payer avec la perception d'une différenciation qualitative des produits et fait d'un prix supérieur non plus un repoussoir, mais, au contraire, un attracteur pour la demande, paraît pouvoir trouver avec l'agriculture biologique une application pertinente.

Elle **suppose que la demande ne soit pas linéairement élastique aux prix** des produits, ici les produits alimentaires. Pour qu'il en soit ainsi, il faut que les produits offerts à la demande ne soient pas jugés pleinement substituables.

Dans ces conditions, **un producteur efficient au regard des conditions théoriques du marché², en l'espèce, l'agriculture conventionnelle, ne peut plus faire pleinement valoir son avantage comparatif**, à travers sa compétitivité-prix, **pour défendre ses parts de marché**.

Ces dernières sont menacées par la compétitivité hors-prix de concurrents moins efficaces sous l'angle de leurs fonctions de productions mais capables de faire valoir la singularité de leurs produits.

Les éventuelles barrières à l'entrée sur son marché opposables par l'agriculture conventionnelle ont ainsi perdu de leur efficacité du fait d'une scission du marché des produits agricoles (essentiellement les produits alimentaires, mais également, dans des conditions plus précaires- voir *infra*- certains produits agricoles non destinés à la consommation alimentaire).

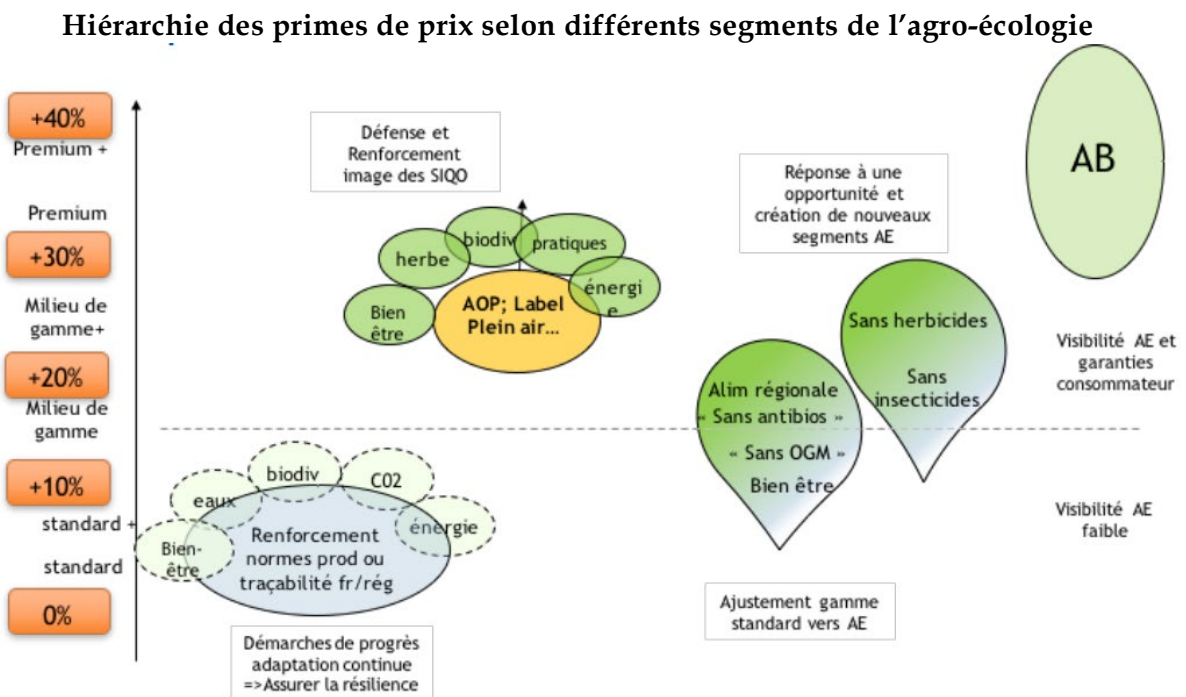
Les ressorts de cette scission doivent être pleinement analysés comme le résultat d'une politique publique dont c'est l'objet même.

¹ La mise à disposition de viande porcine suppose, contrairement à ce qui se produit pour d'autres viandes, l'achat de la totalité de l'animal avec des prix de vente au kilo très supérieurs en bio à ce qu'ils sont dans l'agriculture conventionnelle - 3,2 euros par kilo contre 1,3 euro par kilo par exemple-. Or, le potentiel de valorisation des produits issus de ces achats est caractérisé par de très fortes hétérogénéités, qui altèrent la viabilité économique de la production et de la distribution de procs bio.

² C'est-à-dire celui dont les coûts unitaires de production sont les plus bas.

À cet égard, une étude exposée par le centre d'études et de prospective du ministère de l'agriculture et de l'alimentation confirme que l'agriculture biologique bénéficie d'une prime.

Les responsables marketing et les dirigeants interrogés par les auteurs affectent à chacune des modalités que prennent les projets agro-écologiques une prime différente en termes de prix de vente avec une distribution qui fait ressortir l'avantage comparatif de l'agriculture biologique sous cet angle.



Source : Analyse n° 121 du Centre d'études et de prospective du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

B. UN CONSTAT PROPRE À SUSCITER INQUIÉTUDES ET CONTROVERSES

Les constats tendant à faire ressortir la **contribution primordiale du prix à l'équilibrage économique des exploitations agricoles passés au bio** (au-delà à la viabilité du projet de développement de l'agriculture biologique), et, ainsi, le **rôle primordial du consentement des consommateurs à payer des surpris alimentaires** conduisent à envisager plusieurs interrogations relatives à la solidité des dynamiques en cours.

Les professionnels de la distribution font valoir que la consommation de produits biologiques est en France sous-développée par rapport à ce qu'elle est dans des pays voisins : 140 euros par personne et par an en France, contre 180 euros en Allemagne et 230 euros en Suisse.

Ces éléments de comparaison sont certes utiles mais il n'empêche pas de faire ressortir que, facteur majeur de l'équilibre du bio, le prix des productions bio pourrait devenir un élément de limitation de l'essor de l'agriculture biologique.

En outre, il faut prendre en compte les perspectives très diversifiées de réaction des prix aux conditions de développement de l'offre de produits bio.

1. Le maintien d'un consentement à payer supérieur n'est pas assuré

Si, jusqu'à présent, les surpris des produits bio n'ont pas empêché un réel dynamisme de la demande, il ne faut pas perdre de vue **que le prix demeure un facteur limitatif de l'essor de quantités consommées**, propriété qui rend **incertaine la longueur et le dynamisme du segment de la demande adressée par les ménages à la production biologique.**

Ces derniers pourraient, de surcroît, être affectés par des **perspectives, peut-être inhérentes au projet bio, de progressive dédifférenciation des produits de l'agriculture biologique.**

a) Quelles perspectives de dynamique du segment de la demande de bio face à la contrainte de pouvoir d'achat ? Le plus facile est peut-être derrière nous

Selon un sondage mentionné dans une étude de l'association UFC-Que choisir ?, le consentement à payer sur lequel repose l'économie du bio serait vulnérable à une **perception générale partagée par 77 % des consommateurs interrogés selon laquelle le prix élevé des produits bio constitue le frein le plus important à l'achat.**

Si, jusqu'à présent les écarts entre les prix des produits bio et ceux de l'agriculture conventionnelle semblent n'avoir pas pesé sur la dynamique de la demande, cette enquête suggère l'existence d'un frein lié au prix du bio susceptible d'endiguer une demande potentielle contrainte par le pouvoir d'achat des consommateurs.

Il faut à cet égard observer que **les décisions prises récemment par le Gouvernement dans le double sens d'une réduction des soutiens publics aux exploitants (voir *infra*) et d'une obligation de renforcement de l'offre de produits biologiques dans la restauration collective** pourraient conduire à resserrer la contrainte de pouvoir d'achat, notamment pour les consommateurs n'ayant pas accès à la restauration collective, **l'équilibre des productions biologiques se trouvant davantage soumis à des surpris** que dans la situation antérieure au durcissement des conditions d'octroi des soutiens publics aux agriculteurs.

b) Quelles perspectives du segment de la demande de bio dans un scénario de dédifférenciation des produits de l'agriculture biologique ?

L'analyse du consentement à payer des produits bio doit intégrer la question de la différenciation des produits de l'agriculture biologique, qui est, *a priori*, un fondement rationnel à l'acceptation des surpris acquittés par lui.

L'identification des produits bio comme réellement différents des produits plus conventionnels, si elle est au cœur de la différenciation de ces produits, n'en épuise pas les ressorts.

Dans ces conditions, s'il convient de garantir une totale crédibilité des produits bio, raison pour laquelle vos rapporteurs spéciaux souhaitent que des progrès de vigilance interviennent sur ce point, cette exigence pourrait n'être pas suffisante, dès lors que des progrès interviendraient encore dans le domaine de la production conventionnelle ou, à l'inverse, que les produits de l'agriculture biologique se trouveraient, même totalement conformes au cahier des charges de ce mode de production, concurrencés par des produits répondant à des normes encore plus élevées¹.

Mais, il faut encore considérer que dans le domaine de la consommation, des facteurs sans rationalité objective peuvent intervenir, le consommateur recélant des motivations personnelles susceptibles d'agir en dehors de tout processus de vérification objective.

La nouveauté d'un produit, le pouvoir de singularisation de l'acte d'achat fondé sur des processus d'identification peuvent, par exemple, jouer. On sait que le consommateur se projette aisément dans les objets qu'il acquière.

En bref, comme cela peut se produire dans d'autres domaines, la nouveauté si elle peut attirer, peut également se révéler volatile, le consommateur n'échappant pas à une certaine versatilité.

c) L'égal accès de tous aux produits de l'agriculture biologique est compromis par les surpris

Les **effets contraignants des prix du bio** révélés par l'enquête citée plus haut, qui ne fait que traduire l'impact sur la demande généralement associé aux prix, **devraient en bonne logique s'accompagner d'une sélection par les revenus de l'accès au bio**, hypothèse qui inviterait à accorder quelque crédit à une critique fréquemment adressée à la politique de développement de l'agriculture biologique, celle d'exercer un **effet socialement discriminant**.

¹ Certaines entités importantes de diffusion du bio ou de promotion de la production biologique considèrent que le cahier des charges du bio est insuffisamment rigoureux et développent des offres alternatives, par exemple «garantis sans pesticides».

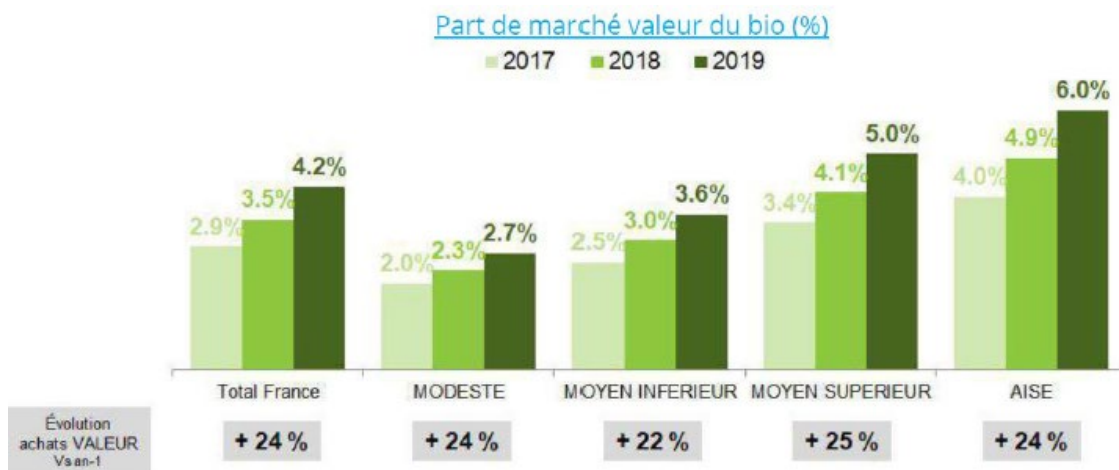
Cet aspect de la politique du développement de l'agriculture biologique est fréquemment controversé.

On fait à cet égard souvent valoir que les études disponibles ne permettent pas de souscrire à la critique plus haut exposée, les produits bio étant consommés par des ménages très hétérogènes sous l'angle des revenus.

Mais, ces études, en nombre réduit, sont contrebattues par d'autres analyses allant dans un sens contraire.

Ainsi de celle communiquée par la fédération du commerce et de la distribution (FCD) qui fait ressortir une corrélation entre niveau de revenu et consommation de produits biologiques.

Part du marché des produits bio en fonction de la strate de revenu des consommateurs



Source : FCD

Si corrélation n'est pas causalité, on observera, une fois n'est pas coutume, une convergence des associations de consommateurs et de distributeurs pour affirmer que le niveau des prix du bio suscite un problème de pouvoir d'achat différencié selon les revenus.

On peut ajouter que les études établissant une diffusion du bio *erga omnes* n'atteignent pas un degré de granularité suffisant pour capter d'éventuels facteurs contrecarrant naturellement la contrainte financière ressentie par les ménages.

Par ailleurs, la généralisation de l'argument selon lequel un large accès au bio ressort comme une opportunité pour tous moyennant des modifications des rations alimentaires être sujette à caution.

On est ainsi plutôt conforté dans l'idée que les surprix du bio exercent un effet ambivalent, favorable sur l'offre, aversé pour la demande.

Dans ces conditions, il existe un **dilemme qu'il convient de résoudre**.

d) La consommation de produits bio pourrait être perturbée par des évaluations tendant à remettre en cause les surpris du bio

Outre la prise en compte par les consommateurs de produits bio d'une éventuelle culpabilité tenant au phénomène évoqué ci-dessus, il convient de mentionner la possible montée d'une aversion face à ces surpris tenant au sentiment que le consommateur supporterait par ces derniers un « fardeau » inéquitable.

Le consommateur peut être amené à contester une situation où il finance des biens collectifs soit qu'il ne bénéficie pas de leurs retombées, soit qu'il considère inéquitable que ces biens ne soient pas financés à partir de bases contributives plus justement mesurées (voir *infra*).

De la même manière, il peut être conduit à estimer sa contribution plus ou moins partiellement détournée, soit qu'il observe que l'État, à travers les recettes fiscales associées aux surpris bénéficie d'une dépense plutôt dirigée vers la rémunération des producteurs, soit qu'il s'inquiète des marges des chaînons de l'amont, dont la justification ne lui apparaîtrait pas évidente.

Ces éventualités plaident pour une adaptation des prélèvements obligatoires sur les produits biologiques destinée à prévenir tout phénomène de passager clandestin de la part de l'État mais également pour une vigilance quant au partage de la valeur ajoutée entre les différents échelons de la chaîne de l'offre alimentaire.

2. L'agriculture biologique victime de son succès ?

a) Quel impact sur les prix du développement de l'offre ?

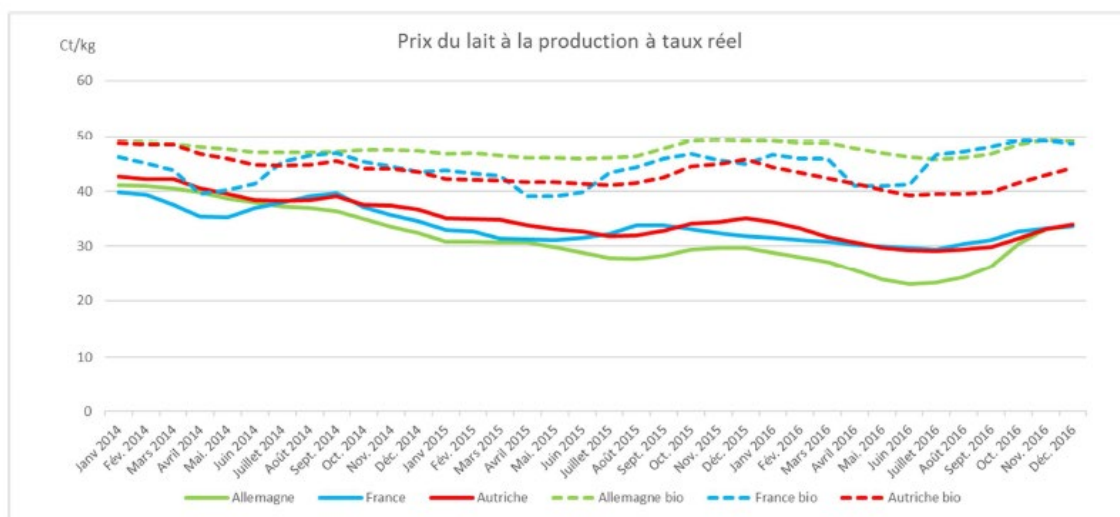
Le développement de l'accessibilité de produits biologiques pourrait ne pas exercer que des effets psychologiques sur les consommateurs.

Il est généralement attendu que **l'offre quand elle vient à se développer, à demande plus ou moins constante, provoque une baisse des prix.**

Les études disponibles font état d'une **volatilité des prix de l'agriculture biologique inférieure à celle des prix de l'agriculture conventionnelle.**

Cependant, ces études se **fondent sur des données historiques marquées par une certaine rareté de l'offre**, qui peut avoir exercé un rôle important de soutien des prix.

Le graphique ci-dessous qui restitue les données de suivi des prix du lait en France, en Allemagne et en Autriche montre que ces derniers ne sont pas intangibles.



Source: FranceAgriMer, AMA, BLE/BZL

La volatilité des prix accompagnant l'expansion de l'offre est d'autant moins improbable que, dans une telle trajectoire, les rapports entre acteurs de marché tendent à se modifier.

La position des producteurs primaires en agriculture conventionnelle tend à en faire des « *price takers* », situation à laquelle ils sont moins souvent en agriculture biologique. La rareté de l'offre et l'objectif de conquérir une part de marché initiale, qui peut être déterminante à court comme à long terme pour les acteurs de l'aval, créent un environnement favorable aux producteurs de ce point de vue.

La prolongation d'une telle structure de marché est évidemment moins assurée dès lors que l'offre se développe et que les parts de marché des intervenants de l'aval sont à peu près stabilisées.

b) Quel impact d'une réduction des prix sur le projet d'agriculture biologique ?

La **capacité d'une politique visant à faire émerger un produit nouveau à maintenir ses effets dans le temps relève d'une analyse dont les enchaînements et les résultats n'ont rien d'évident.**

À taux de soutien public inchangé, les enjeux des surpris des produits de l'agriculture biologique sont considérables pour le projet d'agriculture biologique et pour les entreprises en bio les plus fragiles.

Les avantages comparatifs de l'agriculture conventionnelle (une production de forts volumes réalisée à coûts unitaires de production inférieurs) demeurent, toute la question étant de savoir quelles positions sur le marché ceux-ci peuvent permettre de préserver.

Il faut encore sur ce point compter avec les comparaisons économiques auxquelles se livrent les producteurs.

Plus les prix des produits de l'agriculture conventionnelle se rapprochent de ceux de l'agriculture biologique, plus ces comparaisons invitent à des choix d'investissement plus riches en agriculture conventionnelle. Ces analyses ne sont pas purement théoriques : elles paraissent confirmées par les évolutions récentes des prix du lait.

On perçoit que la question n'est pas indépendante des évolutions propres au marché du bio, qui, en dehors même de la concurrence avec l'agriculture conventionnelle, sont susceptibles d'exercer une influence sur la capacité des opérateurs en bio à se maintenir leur offre.

Sur un marché émergent, marqué par une expansion de la demande supérieure à celle de l'offre, la concurrence entre les producteurs est atténuée, ce qui leur permet de fixer les prix.

À son tour, cette situation assure la viabilité de productions, qui autrement, ne seraient pas réalisées.

On peut ainsi anticiper un scénario où les producteurs de bio les plus marginaux rencontreraient des difficultés à la suite d'une normalisation des prix sur un marché plus mature.

Ce scénario n'est pas équivalent à une baisse de la production de bio même s'il n'est pas certain que les productions en bio délaissées puissent être reprises par les exploitations demeurées sur le marché.

3. Un dilemme à dépasser mais des solutions exigeantes

a) Assurer une meilleure contribution de la distribution au développement du marché du bio

L'étude de l'association UFC-Que choisir ?, déjà mentionnée, conclut que l'écart des prix entre les produits bio et les produits de l'agriculture conventionnelle observés (24 fruits et légumes représentant 88 % de la consommation en France), s'il provient en partie de coûts de production unitaires supérieurs en bio, résulte également de **marges brutes de distribution deux fois supérieures sans que des surcoûts de distribution le justifient clairement.**

Précisions sur la méthode suivie par l'étude

L'étude procède d'une confrontation entre les prix à l'expédition, c'est-à-dire les prix des produits après les premières opérations (lavage, triage, calibrage, conditionnement) préalables à la livraison aux distributeurs, de 24 fruits et légumes avec les prix des mêmes produits en rayons dans 150 grandes et moyennes surfaces réparties sur le territoire, d'où se déduisent des marges brutes qui n'intègrent pas la totalité des coûts de distribution (et ainsi ne doivent pas être assimilées à des profits nets).

Quelques observations s'imposent. Il n'est pas exceptionnel que les niveaux des marges brutes varient, même assez sensiblement, pour des produits alimentaires analogues, voire identiques, chaque enseigne pouvant déterminer différemment des autres sa stratégie de prix. Ainsi, pour deux fromages, le camembert et l'emmental, les marges relevées par l'Observatoire de la formation des prix et des marges en 2016 étaient respectivement de 1,66 euros par kilo et de 2,45 euros par kilo représentant l'une 27 % du prix en rayon, l'autre 35 %.

En outre, l'étude compare des niveaux de marges et non des niveaux de taux de marge. Or, à un même taux de marge correspondent nécessairement des niveaux de marge différents selon le prix d'achat des produits.

Les prix des produits concernés sont nettement supérieurs lorsqu'ils sont issus de l'agriculture biologique.

Les surpris en rayons vont d'un quart à plus du double selon les produits, avec une polarisation autour d'un surpris de 100 %.

Prix hors taxe en rayons dans la grande distribution de quelques fruits et légumes

	Conventionnel	Bio	Surcoût du bio
Pêche	2,64 €/kg	6,64 €/kg	+151%
Nectarine	2,64 €/kg	6,52 €/kg	+147%
Poireau	2,11 €/kg	5,15 €/kg	+143%
Pomme	1,66 €/kg	3,85 €/kg	+132%
Abricot	3,18 €/kg	7,03 €/kg	+121%
Courgette	1,59 €/kg	3,34 €/kg	+110%
Carotte	1,17 €/kg	2,33 €/kg	+100%
Tomate	2,82 €/kg	5,48 €/kg	+94%
Concombre	3,29 €/kg	6,35 €/kg	+93%
Pomme de terre	1,14 €/kg	2,19 €/kg	+93%
Prune	4,03 €/kg	7,48 €/kg	+86%
Oignon	1,58 €/kg	2,91 €/kg	+84%
Melon	1,91 €/kg	3,46 €/kg	+82%
Salade	4,02 €/kg	6,75 €/kg	+68%
Ail	8,88 €/kg	11,74 €/kg	+32%
Chou fleur	1,59 €/kg	2,02 €/kg	+27%

Source : UFC-Que choisir ?

Une partie des écarts de prix constatés peut s'expliquer par des prix à l'expédition des produits bio supérieurs, constat développé plus haut.

Toutefois, les surpris d'approvisionnement contribuent, plus ou moins aux surpris observés en rayons, mais n'expliquent généralement qu'une partie de ces derniers.

La contribution des surpris d'expédition aux surpris en rayons varie également nettement selon le produit considéré. Cependant, cette contribution (hors le cas singulier du chou-fleur) est toujours insuffisante pour expliquer la totalité du surpris en rayons.

Contributions des surpris d'approvisionnement aux surpris en rayons

(en euros par kilo)

Produits	Écart de prix en rayons entre le bio et l'agriculture conventionnelle (a)	Écart de prix à l'expédition entre le bio et l'agriculture conventionnelle (b)	Contribution du surpris de production au surpris de distribution b/a
Pêche	4	2,15	53,75 %
Nectarine	3,88	2,04	52,58 %
Poireau	3,04	0,98	32,24 %
Pomme	2,19	0,94	42,92 %
Abricot	3,85	1,58	41,04 %
Courgette	1,75	1,12	64,00 %
Carotte	1,16	0,86	74,14 %
Tomate	3,02	0,81	26,82 %
Concombre	3,06	2,17	70,92 %
Pomme de terre	1,05	0,71	67,62 %
Prune	3,45	0,97	28,12 %
Oignon	1,33	1,01	75,94 %
Melon	1,55	1,29	83,23 %
Salade	2,73	0,76	27,84 %
Ail	2,86	1,73	60,49 %
Chou-fleur	0,43	0,86	200,00 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'étude d'UFC-Que choisir ?

Il s'ensuit que les surmarges entre les produits en bio et les produits de l'agriculture conventionnelle contribuent toujours¹, plus ou moins fortement, aux surpris des produits bio accessibles aux consommateurs.

¹ Sauf pour le chou-fleur.

Surmarges entre les produits en bio et les produits en agriculture conventionnelle

Produits	Agriculture biologique (en euro/kg) (a)	Agriculture conventionnelle (en euro/ kg) (b)	Écart a - b (en euro)	Écart a - b (en %)
Pêche	2,93	1,08	1,85	171
Nectarine	2,82	0,98	1,84	188
Poireau	3,13	1,07	2,06	195
Pomme	2,02	0,77	1,25	163
Abricot	3,67	1,4	2,27	162
Courgette	1,48	0,85	0,63	74
Carotte	1,09	0,79	0,3	38
Tomate	3,12	1,27	1,85	145
Concombre	2,48	1,59	0,89	56
Pomme de terre	0,88	0,54	0,34	63
Prune	4,31	1,83	2,48	135
Oignon	1,53	1,21	0,32	26
Melon	1,1	0,84	0,26	31
Salade	3,83	1,86	1,97	105
Ail	6,63	5,5	1,13	20
Chou-fleur	0,78	1,21	- 0,43	- 35,5

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'étude d'UFC-Que choisir ?

Les surmarges brutes dégagées par les distributeurs sur les produits issus de l'agriculture biologique s'échelonnent entre 20 % (pour l'ail) et 195 % (pour le poireau).

Au total, selon l'étude, dans des proportions variables, mais souvent très significatives, les comportements de marge de la distribution s'ajoutent au surprix d'approvisionnement pour contribuer au surprix en rayon et ainsi au décrochage par le haut des prix des produits issus de l'agriculture biologique.

Décomposition des contributions aux surpris en rayons des produits bio

Produits	Écart de prix en rayons entre le bio et l'agriculture conventionnelle (a)	Écart de prix à l'expédition (a)	Surmarges (b)	Contribution de (a) en %	Contribution de (b) en %
Pêche	4	2,15	1,85	53,8 %	46,3 %
Nectarine	3,88	2,04	1,84	52,6 %	47,4 %
Poireau	3,04	0,98	2,06	32,2 %	67,8 %
Pomme	2,19	0,94	1,25	42,9 %	57,1 %
Abricot	3,85	1,58	2,27	41,0 %	59,0 %
Courgette	1,75	1,12	0,63	64,0 %	36,0 %
Carotte	1,16	0,86	0,3	74,1 %	25,9 %
Tomate	3,02	0,81	2,21	26,8 %	73,2 %
Concombre	3,06	2,17	0,89	70,9 %	29,1 %
Pomme de terre	1,05	0,71	0,34	67,6 %	32,4 %
Prune	3,45	0,97	2,48	28,1 %	71,9 %
Oignon	1,33	1,01	0,32	75,9 %	24,1 %
Melon	1,55	1,29	0,26	83,2 %	16,8 %
Salade	2,73	0,76	1,97	27,8 %	72,2 %
Ail	2,86	1,73	1,13	60,5 %	39,5 %
Chou-fleur	0,43	0,86	-0,43	NS	NS

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'étude d'UFC-Que choisir ?

Une réplique a été produite par les entreprises concernées, qui ont en particulier, objecté que les taux de marge appliqués sur les approvisionnements en bio, n'étaient pas différents de ceux des produits plus conventionnels.

Cette controverse sur une question complexe (il conviendrait de tenir compte de l'ensemble des coûts des lignes de produits bio) mériterait d'être clarifiée¹.

Les retards pris par l'Observatoire des prix et des marges dans le suivi du segment bio n'ont pas permis de le faire jusqu'à présent et l'Agence bio n'a pas communiqué d'analyse de son côté. **On doit le déplorer et souhaiter que le premier organisme s'étant enfin saisi du sujet puisse fournir les précisions qui s'imposent.**

¹ Les distributeurs tendent à mettre en avant des coûts de distribution supérieurs en bio. Par exemple, les dates limites de consommation sont plus courtes pour certains aliments (poulet).

En toute hypothèse, l'analogie entre les taux de marge dégagés sur les produits agricoles, qu'ils soient bio ou non, invite à conclure, à ce stade, que le flux de « retour » du bio, exprimé en valeur nominale (en clair, en chiffre d'affaires) est supérieur à celui découlant de la distribution de produits plus conventionnels.

Dans ces conditions, on ne peut que constater qu'à défaut de pratiquer des surmarges sur ces produits, les distributeurs, qui se sont fortement engagés dans la distribution des produits bio, ne contribuent pas, en l'état, à en assurer l'attractivité par une politique de prix facilitante, qui pourrait, sous certaines conditions, favoriser l'essor des volumes vendus.

En l'état, le pilotage professionnel et politique du bio ne s'est pas saisi de ce sujet.

b) Élever les performances de la production en bio

Au regard du critère de cohérence entre les objectifs généraux de la politique agricole et les objectifs de la politique en faveur de l'agriculture biologique, il apparaît peu douteux que les tensions existantes appellent, plutôt que des confrontations termes à termes, des conciliations pragmatiques.

Les surpris nécessaires à l'équilibre économique d'exploitations biologiques subissant des rendements inférieurs à ceux de l'agriculture conventionnelle n'apparaissent pas pleinement cohérents avec l'objectif d'offrir une alimentation de qualité à bon marché.

Cet objectif consacré par les différentes lois « agricoles » et qui traduit des préférences collectives fortes, apparaît d'autant plus légitime si l'on raisonne dans les termes d'une prospective globale.

Dans la mesure où l'un des défis majeurs de l'humanité pourrait être de nourrir de plus en plus de pauvres¹, l'agriculture biologique ne devrait pas être une solution universelle au problème à résoudre sauf à connaître des transformations majeures.

Ce hiatus n'est peut-être pas aussi marqué qu'on peut le craindre.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent d'abord rappeler que les objectifs de la politique de développement de l'agriculture biologique ne consistent pas à éliminer l'agriculture conventionnelle, se limitant à une conversion au bio de 15 % de la surface agricole utile nationale.

Il faut encore considérer que cet objectif n'est pas purement discrétionnaire. D'une certaine manière, la France n'a pas le choix.

¹ La pauvreté étant ici appréciée en termes relatifs.

Compte tenu des forces de marché, très marquées par les préférences d'une fraction des consommateurs, le bio est une voie de valorisation obligée sauf à se résoudre à délaissier un segment déjà développé de la demande et qui, même si ces équilibres ne sont pas garantis (voir *infra*), reste en progression et offre des prix rémunérateurs. Que le bio permette de satisfaire d'autres besoins n'en est que mieux.

Cependant, ces observations ne doivent pas dispenser de considérer les éléments susceptibles de modérer les contradictions pouvant exister entre les objectifs de la politique de développement du bio et les autres dimensions essentielles de la politique agricole.

En premier lieu, les effets d'offre, plutôt « contraignants » au regard des prix (plus élevés) et des rendements (plus faibles) peuvent être mitigés par des effets-volumes liés notamment à des modifications de ration alimentaire, à la lutte contre les gaspillages alimentaires et à l'augmentation des rendements de l'agriculture biologique.

Néanmoins, ces dernières perspectives appellent des mesures d'accompagnement très vigoureuses que la politique de développement de l'agriculture biologique semble ne pas assumer avec assez de force.

Ces enjeux devraient être au cœur des interventions de l'Agence Bio et de ce point de vue mieux portés par cette dernière qu'à ce jour.

Ils doivent également avoir plus leurs prolongements dans les politiques de recherche agricole (voir *infra*). À cet égard, des clarifications préliminaires s'imposent afin de définir une stratégie stabilisée, plusieurs perspectives se présentant qui varient selon leur capacité à préserver intégralement les équilibres du projet d'agriculture biologique.

Celle ouverte par une étude de l'INRA, qui suggère qu'un assouplissement modéré des contraintes imposées à l'agriculture biologique pourrait, sans détériorer ses performances environnementales, améliorer les performances économiques des exploitations en agriculture biologique, ne doit pas être négligée. Cependant, ses contours doivent être précisés et demeurer cohérents avec les spécificités de l'agriculture biologique.

Sous cet angle, l'amélioration de la productivité de l'agriculture biologique présente en théorie davantage de perspectives mais seule la démonstration pratique de sa faisabilité permettra de valider l'intuition, à ce jour trop largement abstraite, sur laquelle elle repose.

c) Un renforcement des concours publics à l'agriculture biologique, sans doute inévitable à terme, pourrait favoriser une baisse des prix

La capacité des aides publiques attribuées aux secteurs d'activité à agir sur les prix est l'objet de débats. Ainsi, des études présentées ces dernières années sur les aides au logement ont pu suggérer que certaines d'entre elles étaient « captées », non par les bénéficiaires mais par les

propriétaires. Sans doute ces études ont-elles joué un certain rôle dans les réaménagements des aides personnalisées au logement (APL).

Dans le domaine de l'agriculture, des analyses des effets des aides sur les revenus des différents intervenants manquent d'autant plus lourdement que l'agriculture est fortement soutenue par des aides publiques. L'agriculture biologique et les concours qui lui sont attribués ne font pas exception dans ce panorama trop déserté.

Si les surpris sont aujourd'hui l'aliment principal des équilibres économiques de l'agriculture biologique, l'on pourrait attendre d'un renforcement des concours publics à la production biologique, appelé à être peu évitable et largement subie en cas de baisse des prix, une contribution permettant de réduire les prix des produits biologiques.

À supposer que l'élasticité de la demande de produits biologiques soit élevée, une telle évolution permettrait des gains de bien-être, la production biologique pouvant se développer au-delà des freins que représentent aujourd'hui les surpris.

Une augmentation des concours publics qui pourrait être modérée permettrait alors d'accroître les externalités attendues du développement de l'agriculture biologique.

Il faudrait cependant que des accords solides permettent de s'assurer que l'accentuation des concours publics au bio se retrouve dans les prix.

Parmi les solutions envisageables, si l'on peut établir une certaine analogie entre les dépenses publiques ou fiscales portant sur les revenus et les droits indirects, type TVA, les premiers instruments seraient sans doute préférables, en permettant de mieux cibler les soutiens.

SECONDE PARTIE UNE POLITIQUE PUBLIQUE À RESTAURER

I. LES CONCOURS PUBLICS DIRECTS EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE, UN SOUTIEN NÉCESSAIRE SUR LA CORDE RAIDE

Le constat du rôle des prix dans le bouclage des équilibres sur lesquels repose le développement de l'agriculture biologique invite à s'interroger sur la robustesse des conditions de développement de l'agriculture biologique

La robustesse des conditions de développement de l'agriculture biologique appelle un examen rigoureux tant au regard de considérations de principe que des dynamiques que l'agriculture biologique pourrait connaître, soit spontanément, soit en réponse aux objectifs mêmes de la politique publique dont elle est l'objet.

La question se pose en particulier de savoir si les conditions actuelles d'équilibre de l'agriculture biologique sont susceptibles de se prolonger dans le contexte d'un développement de l'agriculture biologique répondant aux objectifs de cette politique publique.

Les concours publics à l'agriculture biologique se sont trouvés débordés par l'expansion des surfaces passées au bio.

Alors même que celle-ci, pour dynamique qu'elle ait été, n'a pas permis d'atteindre les objectifs de la politique d'extension de l'agriculture biologique, **la programmation des concours publics en faveur du bio a été prise en défaut, aboutissant à des impasses financières.**

Ces dernières ont été gérés sur la base de transferts entre agriculteurs, l'État prélevant auprès de certains d'entre eux des ressources pour couvrir des besoins non anticipés, sans que ces transferts internes ne soient évalués (sur le fond on doit regretter qu'il en ressorte une forme de concurrence budgétaire entre agriculteurs, qui est susceptible d'attiser les tensions au sein du monde agricole).

De surcroît, **un certain nombre d'engagements très forts de l'État ou des autorités de gestion du FEADER ont été reniés** (aides au maintien, niveaux de compensations des aides...) sans que, là aussi, des analyses d'impact rigoureuses aient été conduites.

Dans ce contexte de **défaut de cohérence entre la programmation financière et les objectifs de développement de l'agriculture biologique, des malfaçons organisationnelles ont aggravé la situation.**

L'articulation entre les conditions de détermination des objectifs portés par l'État et la distribution des rôles entre les différents échelons impliqués dans les incitations au bénéfice de l'agriculture biologique est porteuse, en soi, de dysfonctionnements.

Ces derniers affectent également la gestion pratique des soutiens à l'agriculture biologique, qui, censés occuper une position d'avant-garde stratégique dans les orientations de la politique agricole se sont trouvés, sur le terrain, relégués à un rang secondaire.

Avant d'exposer ces constats, **quelques réflexions préliminaires doivent être consacrées à la justification des concours publics à l'agriculture biologique, préliminaires d'autant plus utiles que la réforme de la politique agricole commune en cours de définition pourrait déboucher sur des évolutions significatives.**

A. LA CONTRIBUTION DES PRIX À L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DES EXPLOITATIONS NE SUFFIT PAS

1. Les résultats économiques des exploitations en bio doivent être appréciés en fonction de singularités techniques qui conduisent à relativiser les retombées positives de l'adoption des modes de production biologiques

Les résultats des analyses précédemment mentionnées qui font ressortir l'importance des surpris auxquels sont vendues les productions agricoles en bio, doivent toutefois être complétés par quelques considérations qui conduisent à souligner la justification de concours publics versés aux exploitants en bio, non seulement pour les raisons d'équité et d'efficacité de l'action publique déjà évoquées, mais encore dans le but de consolider la situation économique des exploitants en bio, dont les études citées ne rendent pas totalement compte.

Une observation liminaire s'impose s'agissant de ces études. Les comparaisons qu'elles proposent entre l'agriculture conventionnelle et l'agriculture biologique sont établies sur la base des fermes certifiées bio, c'est-à-dire qu'elles négligent les exploitations en phase de conversion. Il n'est pas douteux que ces exploitations n'accèdent pas aux surpris relevés par ces études alors qu'elles doivent supporter des coûts de conversion réels ou d'opportunité (à travers la réduction de leur production).

Mais, si la phase de conversion justifie ainsi pleinement un accompagnement des agriculteurs, il ressort d'un complément d'analyses que ce besoin n'est probablement pas systématiquement limité à cette période.

L'analyse des exploitations en bio ne peut reposer sur le seul examen du rendement économique par unité physique (l'hectare ou l'animal dans l'étude de l'INSEE). Pour aboutir à une vision économique des effets de l'adoption du mode de production biologique sur les équilibres des exploitations, il faut tenir compte d'autres caractéristiques des exploitations en bio.

Les exploitations biologiques supposent **davantage de main d'œuvre** qu'il s'agisse de main d'œuvre salariée ou non salariée - les unités de travail non salariés (UTANS) des comptes nationaux - que les exploitations conventionnelles.

Une fois ces différences prises en compte, l'excédent brut d'exploitation par UTANS, qui permet d'approcher un indicateur de revenu par tête (non salariée), est en bio toujours supérieur pour la viticulture et la production laitière, mais plus de deux fois moins pour la première (34 % contre 74 %) et plus de trois fois moins pour la seconde (6 % contre 20 %). Pour le maraîchage, même en limitant la comparaison au maraîchage conventionnel de plein air, l'écart s'inverse. Le maraîchage conventionnel dégage un excédent brut par unité de travail non salarié deux fois supérieur à celui du bio (52 000 euros contre 26 000 euros), écart qui tient en partie à l'avantage obtenu sous cet angle par les exploitations conventionnelles de taille supérieure.

C'est d'ailleurs plus généralement qu'il convient également de prendre en compte des effets de taille, les **rendements d'échelle pouvant être supérieurs en agriculture conventionnelle**, caractéristique qui n'est pas prise en considération dans l'étude de l'INSEE.

Cette caractéristique est d'autant moins négligeable que, pour certains types de production, **l'agriculture bio doit mobiliser davantage de terres que l'agriculture conventionnelle**.

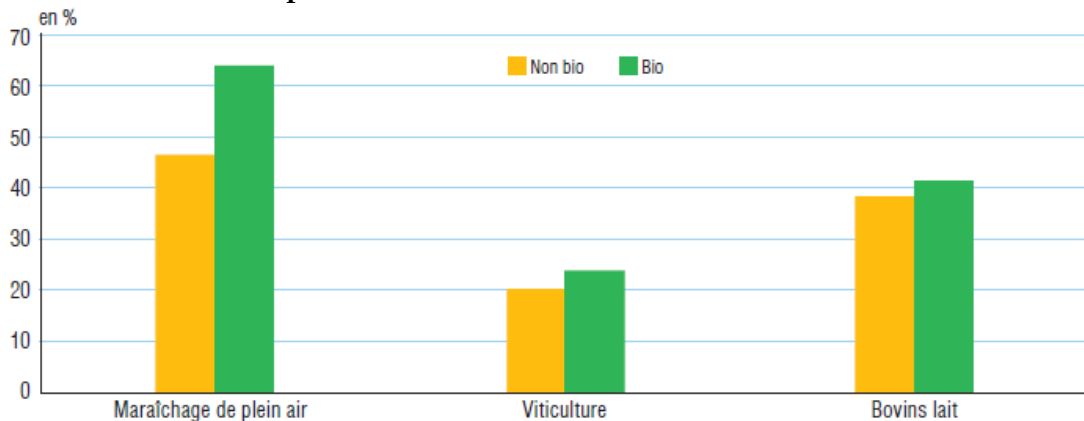
La sollicitation différenciée des surfaces agricoles entre le bio (1,6 hectare de surface herbagère par vache) et l'agriculture conventionnelle (1,2 hectare) conduit les exploitants à mobiliser davantage de capital fixe en bio. Incidemment, compte tenu des modalités économiques d'occupation des terres, qui varient selon les exploitations, il n'est pas certain que l'ensemble des charges correspondantes soient intégrées aux estimations de l'étude de l'INSEE précédemment mentionnée, les charges pouvant être traitées différemment selon le mode d'occupation des terres.

Au-delà du foncier, ce sont **tous les capitaux immobilisés qu'il faut rapprocher des résultats d'exploitation**.

Avec cette approche, les revenus entre bio et agriculture conventionnelle se rapprochent plus ou moins fortement.

La rentabilité économique des maraîchers en bio est la seule à extérioriser un écart important en leur faveur, mais sous les réserves signalées plus haut relatives à la comparabilité des productions prises en compte.

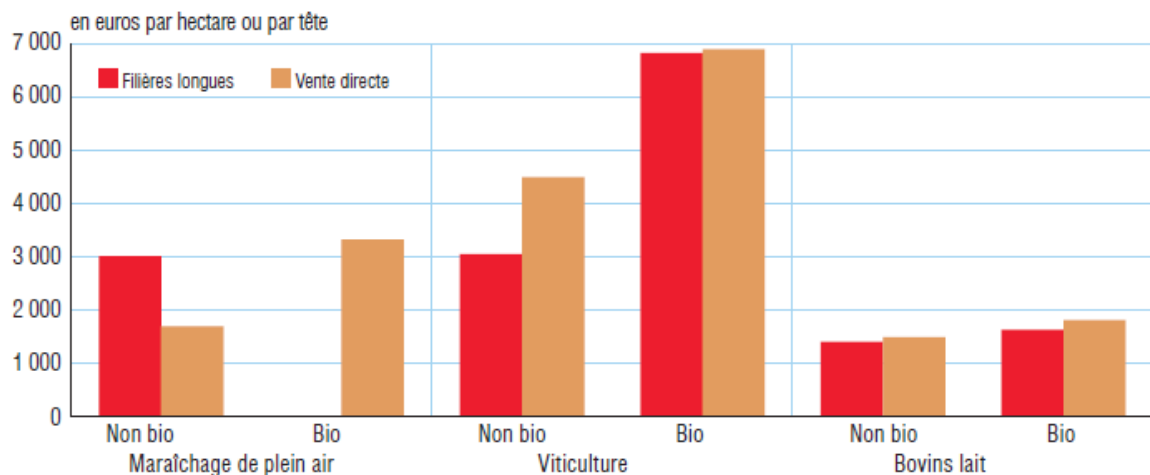
Excédent brut d'exploitation rapporté aux capitaux permanent, comparaisons entre le bio et le conventionnel



Source : INSEE Références, 2017

Pour les autres spécialisations, l'écart est nettement plus resserré. En particulier, le passage au bio suppose pour la viticulture des remaniements importants de l'exploitation qui conduisent les viticulteurs en bio à s'endetter davantage (leur taux d'endettement est de 41 % contre 31 % pour les viticulteurs conventionnels) et à engager davantage de capital par hectare qu'en viticulture conventionnelle (27 000 euros contre 18 000 euros).

Excédent brut moyen d'exploitation par unité de production selon le mode de commercialisation en 2013



Source : INSEE Références, 2017

2. Pour certaines productions, les surpris sont moins susceptibles de rentabiliser le passage au bio

Si l'ensemble des productions biologiques sont dépendantes, en l'état des concours publics dégagés à leur bénéfice, de la possibilité de les écouler à des prix suffisamment rémunérateurs pour amortir l'impact de la réduction des rendements et des coûts qu'implique l'adoption du mode de production biologique, c'est tout particulièrement le cas dans certaines situations.

Pour les productions à faible potentiel de différenciation, fortement concurrencées par les productions conventionnelles, le niveau des surpris nécessaires à la viabilité de la conversion en bio paraît tel que ces productions ne trouveraient sans doute qu'un marché très restreint sans une intervention publique assez forte pour accompagner le passage au bio.

C'est sans doute le cas pour de nombreuses productions céréalières, pour lesquelles du reste le passage au bio est resté encore assez limité et sélectif, en touchant des cultures conduites sur des spécialités particulièrement adaptées au bio et à partir de superficies relativement marginales pour lesquelles le passage au bio a pu être particulièrement motivé par les aides accessibles.

Les productions pour lesquelles le bio suppose de très lourdes réorganisations techniques sont également très tributaires du déploiement d'infrastructures dont le financement peut être difficile à réunir sur des bases exclusivement privées. C'est du reste l'objet même du « fonds avenir bio » (voir *infra*) de favoriser par le biais de la mobilisation de crédits publics des financements que les comptes d'exploitation des entreprises en bio ne permettraient pas de réunir.

Cependant, le fonds avenir bio intervient essentiellement, selon toute apparence, pour des projets multi-partenariaux alors que les besoins ici évoqués peuvent s'exprimer au niveau plus ponctuel des entreprises agricoles.

Pour ces dernières, il faut parfois compter avec les coûts engagés pour couvrir les investissements des systèmes d'exploitation conventionnels que le passage au bio ne fait pas disparaître d'un coup de baguette magique mais auquel il ajoute ses propres besoins.

Le passage à un mode de production biologique apparaît toujours comme une transition difficile. Il est nécessaire de changer de modèle technique en abandonnant des modalités d'organisation pour en adopter de nouvelles, plus ou moins exigeantes en investissement et dont la maîtrise suppose en soi un certain apprentissage.

L'abandon du mode de production de l'agriculture conventionnelle expose à des coûts plus ou moins élevés selon l'exploitation considérée sans que cette circonstance soit nécessairement « gérable » dans le cadre des

équilibres reposant sur les seuls surpris et sans non plus que le régime des aides publiques accessibles ne le prenne en compte.

3. Il est contestable de faire supporter le financement des externalités du bio par les consommateurs de produits bio

Le développement de l'agriculture biologique est, à part entière, un objectif de politique publique, qui suppose une modification nette des moyens de production agricole afin de **produire un bien public**, c'est-à-dire un ensemble de services que, normalement, le fonctionnement du marché ne produirait pas dans la mesure où ces biens (les « externalités » de la théorie économique) ne sont pas appropriables.

Il s'agit en somme d'une politique publique destinée à surmonter les « imperfections de marché », circonstances qui, de façon à peu près consensuelle chez les économistes, justifient l'intervention publique¹.

Cette « grille de lecture » du projet biologique appelle incontestablement des nuances.

Les consommateurs semblent de plus en plus convaincus que les produits de l'agriculture biologique peuvent leur être utiles.

La croissance de la consommation de ces produits en témoigne, alors même qu'ils sont plus onéreux et que les produits de l'agriculture conventionnelle bénéficient d'une certification de leur innocuité.

Dans une telle configuration, **on pourrait estimer que la consommation de produits bio témoignerait d'une forme de méfiance des consommateurs** envers les produits de l'agriculture conventionnelle, **méfiance qui conduirait les consommateurs de bio à des comportements de précaution** (une sorte d'application du principe de précaution au niveau individuel), **plus ou moins rationnels**.

Si le phénomène de croissance du bio se résumait à cela, le financement du bio par **les surpris acquittés par les consommateurs trouverait une justification dans l'auto-assurance** choisie par ces consommateurs, cette dernière justifiant les surpris payés par ces derniers, surpris qui ne seraient que la traduction d'un achat privatisé de bien-être ou de tranquillité d'esprit. Dans ces conditions, **le développement de la production agricole biologique ne relèverait pas d'une problématique de production de bien public**, les produits bio étant une sorte de bien **hédonique** au sens de la théorie économique, **justiciable d'un supplément**

¹ *Le consensus est, en revanche, moins vérifié sur les instruments qu'il faut alors mettre en œuvre même si les réponses consistant à « inventer » un marché sont assez généralement considérées comme peu susceptibles d'apporter une solution satisfaisant pleinement les objectifs alors poursuivis.*

de prix comme pour tous les biens de meilleure qualité présumés tels par les consommateurs.

Mais, on ne peut s'arrêter là.

Le développement de l'agriculture biologique en tant qu'objectif de politique publique ne semble pas relever principalement, et encore moins exclusivement, d'un objectif de simple qualité supérieure des produits alimentaires proposés à la consommation.

Les objectifs poursuivis **dépassent de loin le périmètre de l'assiette des consommateurs** pour s'étendre plus largement à la qualité de l'environnement de tout un chacun.

D'un point de vue plus empirique d'ailleurs, si la controverse sur les qualités respectives des productions bio et de l'agriculture conventionnelle en tant que produits de consommation alimentaire, qui semble difficile à résoudre, entretient, de ce fait, un certain scepticisme sur la cohérence d'une consommation plus onéreuse, constitutive d'une auto-assurance des consommateurs, il en va moins ainsi quant aux bénéfices environnementaux de la production biologique.

Les données mentionnées plus haut dans le présent rapport l'attestent assez puisqu'aussi bien les externalités environnementales positives de la production biologique semblent plus solidement établies que les apports alimentaires de l'agriculture biologique, qui pour paraître positifs, sont encore assez mal appréciés.

Or, les services environnementaux rendus par l'agriculture biologique sont tout à fait inappropriables par des individus donnés en l'état des choses, même si certains mécanismes de marché peuvent jouer, comme, par exemple, la valeur des propriétés foncières ou immobilières susceptibles de supporter une certaine décote lorsqu'elles sont situées à proximité d'exploitations agricoles susceptibles d'en altérer l'attrait.

À ce stade, il faut rappeler que **l'équité, et même l'efficacité, du financement des biens publics ne sont pas indépendantes du modèle suivi.**

Au regard d'un critère d'équité, il est peu admissible que les externalités environnementales qui bénéficient à la collectivité ne soient financées que par certains¹; ce l'est d'autant moins quand ce financement est délié de toute considération des capacités contributives des financeurs et qu'il revient à pénaliser la demande des biens qui produisent les externalités.

¹ À cet égard sans pencher vers une démarche de juste retour il est notable que les ménages de l'Île-de-France soient les plus impliqués dans le financement des produits bio alors que cette région est la moins concernée par la production biologique.

Cette dernière observation conduit à exprimer un certain scepticisme quant à l'efficacité d'un mécanisme de financement d'un bien public qui, comme c'est encore trop le cas avec l'agriculture biologique, reposerait sur un surpris grevant les produits vecteurs de la production dudit bien.

La pérennité d'un tel financement est, au demeurant, douteuse tandis que la dimension quelque peu hasardeuse de ses effets doit être considérée, en particulier lorsqu'on se fixe un objectif d'essor du bien public, cible de la politique mise en œuvre.

Au total, il apparaît, à tous égards, pour le moins **contestable que le développement de l'agriculture biologique soit principalement dépendante d'un consentement à payer des consommateurs** qui assument le financement d'externalités qui bénéficient à tous.

B. LA « PERSONNALITÉ BUDGÉTAIRE » DIAPHANE DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

1. Une politique sans « carte d'identité budgétaire »

Le suivi des concours publics à l'agriculture constitue une gageure, **tant au niveau de leur programmation** exposée à des modifications de rattachement institutionnel et éclatée entre une grande diversité de financeurs aux doctrines peu harmonisées **qu'au niveau de leur mise en œuvre** sujette à des restitutions d'un degré de précision aussi peu satisfaisant que celui de la qualité de leur exécution.

Le développement de l'agriculture biologique est ainsi une priorité sans « carte d'identité budgétaire ».

L'on s'attendrait qu'en tant que priorité de la politique agricole et de développement rural cet objectif soit doté de moyens budgétaires aisément identifiables.

Force est de constater qu'il n'en est rien.

Plusieurs raisons concourent à faire de la politique en faveur de l'agriculture biologique une politique sans « carte d'identité budgétaire ».

Parmi elles figure, en premier lieu, **l'éparpillement des financeurs (FEADER, collectivités territoriales, État...)**¹.

Cependant, même lorsque le financeur est « un », c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de l'État, l'information budgétaire, qui, alors, pourrait et devrait être parfaitement claire, ne l'est pas.

¹ Le rapport remis par l'inspection générale des finances, le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux et le conseil général de l'environnement et du développement durable en février 2013 évoquait déjà « une impressionnante mosaïque cloisonnée ». Si quelques progrès de coordination ont été réalisés depuis, ce constat demeure valable pour l'essentiel.

Les interventions de l'État en faveur du bio mobilisent des missions budgétaires et des opérateurs éparpillés (voir *infra*).

Il manque au bio un document de politique transversal que vos rapporteurs spéciaux appellent de leurs vœux.

Mais même dans le cadre de la mission budgétaire consacrée à la politique agricole (la mission AAFAR), le programme 149, qui porte les crédits du ministère de l'agriculture dédié au bio, ne précise nullement le contexte dans lequel le cofinancement du ministère intervient, qu'il s'agisse des financements d'origine européenne ou nationale.

En outre, il livre une **présentation éclatée des crédits spécifiquement dédiés au bio** en séparant les moyens consacrés aux différents leviers de développement du bio (fonds avenir bio, crédits à l'animation), et ne comporte aucune précision sur la « biologisation » des interventions budgétaires financées par ce programme quand bien même il est prévu que ces interventions soient explicitement priorisées vers le bio.

S'y trouvent de plus **amalgamés les crédits destinés aux exploitants en bio avec d'autres** crédits, ceux consacrés aux mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC).

Enfin, **les dépenses fiscales en faveur du bio** (le crédit d'impôt pour l'agriculture biologique) ne font l'objet que d'une **présentation succincte**.

Tout se passe donc comme si les soutiens publics à l'agriculture biologique étaient assignés à être dénués de « carte d'identité budgétaire ».

Cette situation doit être corrigée si l'on veut que **le Parlement**, qui est ainsi **réduit à exercer son autorité budgétaire dans un contexte de pénurie informationnelle** qui tend à en affecter la portée, soit réellement respecté.

Il s'agit également de **sortir d'une opacité qui nuit à la lisibilité de la politique de développement du bio pour ses acteurs principaux que sont les exploitants agricoles**, lisibilité nécessaire à la confiance mise dans l'action publique et, finalement à l'efficacité de cette dernière.

2. Les soutiens publics au bio ne représentent qu'une faible partie des soutiens publics à l'agriculture dont les conditions d'articulation avec les autres aides agricoles devraient être mieux exposées

Les concours publics à l'agriculture biologique représentent **une faible proportion des interventions en faveur de l'agriculture** et, même de celles spécifiquement consacrées au verdissement de la PAC

Les concours publics à l'agriculture entre 2013 et 2019

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	Evolution 2019/2013	Evolution 2019/2018
Total	18 563	19 321	19 881	20 379	20 610	21 968	23 397	144 119	26,40%	6,50%
dont:										
PAC (effectif)	9 132	7 857	9 695	9 666	8 936	9 547	9 526	64 359	4,30%	-0,20%
PAC (retraité)	9 132	9 258	8 995	8 965	8 936	9 547	9 526	64 359	4,30%	-0,20%
Budget de l'Etat	5 667	5 335	5 186	5 033	5 722	5 794	5 224	37 961	-7,80%	-9,80%
Allègemen ts charges sociales et fiscales	2 053	2 982	3 950	4 661	4 840	5 100	6 484	30 070	315,00%	27,40%
Dépenses fiscales	2 091	1 845	1 830	1 828	1 738	1 722	1 939	12 993	-7,30%	12,60%

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Les concours publics spécifiquement consacrés à l'agriculture biologique tels que prévus pour la période 2013 à 2020 (1,328 milliard d'euros) comparés avec la totalité des concours publics consacrés à l'agriculture au cours de la période 2013-2019, soit 144,1 milliards d'euros selon les données publiées par les comptables nationaux, avoisinent à peine 1 % du total de ces concours publics.

Cette proportion peut être mise en regard de la part de la surface agricole mobilisée en bio, qui aura été en moyenne de 5,4 % au cours de la période 2013-2019.

Si un léger renforcement de la part des concours publics spécifiques à l'agriculture biologique dans le total des concours publics à l'agriculture s'est produit en cours de période, comparée à l'ensemble des concours à l'agriculture sur crédits budgétaires la part de concours à l'agriculture biologique en 2017 n'était que légèrement supérieure à la moyenne historique en ne dépassant que de peu 1,2 % du total.

Ces données ne doivent pas être mal interprétées. Les exploitations passées au bio bénéficient, en fonction de leur situation, des différentes interventions publiques programmées pour soutenir les agriculteurs si bien qu'on ne peut pas opposer *a priori* les concours publics généraux à l'agriculture et ceux spécifiquement destinés aux agriculteurs en bio.

Néanmoins, les évolutions comparatives des uns et des autres suggèrent que, face à la progression des surfaces cultivées en bio, qui a vu leur part dans le total des surfaces progresser, les concours publics au bio ont connu une amplification comparativement modérée et en retrait par rapport à la dynamique des terres converties au bio.

Au demeurant, les exploitations agricoles en bio pour présenter des singularités au regard des soutiens qui leur sont accessibles n'échappent pas à la contrainte que représente la raréfaction des soutiens généraux destinés à l'agriculture.

L'augmentation des concours publics aux exploitations bio n'a pas le même sens selon que les autres aides accessibles augmentent ou diminuent.

Il conviendrait donc de disposer d'une vision plus fine de l'ensemble des concours publics versés aux exploitations en bio et de leur évolution.

Il se peut que les caractéristiques particulières des exploitations converties en bio se traduisent pour ces dernières par des évolutions singulières des soutiens déliés des conditions du bio qu'ils perçoivent. Mais il faudrait le vérifier.

Cette analyse manque ; vos rapporteurs spéciaux souhaitent qu'elle soit réalisée.

Mais il faut également tenir compte de la multiplicité des financements destinés au bio.

On ne peut en effet se borner à considérer les concours spécifiques aux exploitants impliqués dans le mode de production biologique.

Ces derniers ont également accès, sauf disposition expresse contraire, réservée aux soutiens accessibles à travers les MAEC, à des aides, qui pour ne pas être conditionnées à l'application du cahier des charges de l'agriculture biologique¹, sont systématiquement accordées aux producteurs en bio. Il en va ainsi, en particulier, des **aides directes accessibles dans le cadre du verdissement du premier pilier de la PAC** (30 % de l'enveloppe budgétaire annuelle du premier pilier) auxquelles les agriculteurs passés au bio ont un accès automatique.

Pour l'UE dans son ensemble, les paiements correspondants se sont élevés à 11,8 milliards d'euros en 2017. Sur la base d'un retour de la France au titre du premier pilier de la PAC de 17 %, les dotations correspondantes doivent avoir avoisiné 2 milliards d'euros.

Sur la base d'un chiffrage nécessairement approximatif qui fait ressortir que les surfaces susceptibles d'ouvrir des droits au titre du paiement vert sont à 10 % des surfaces en bio (part des surfaces en herbe en bio), le paiement vert, calculé sur la base d'une aide par hectare, pourrait avoir ajouté 200 millions d'euros de revenus aux exploitants en bio.

Il aurait alors été la **principale source de soutien au bio** devançant sensiblement les aides accordées dans le cadre de la mesure FEADER,

¹ Certaines le sont comme les interventions du « fonds avenir bio » (voir infra).

appréciation qui, inversée, conduit à mettre en évidence les compléments de revenu apportés par les aides publiques au bio par rapport à une situation hors bio¹.

3. Une superposition de financeurs parmi lesquels on relève une forme de marginalisation des financements du ministère de l'agriculture

La programmation des concours publics à l'agriculture biologique a été réalisée dans un contexte mouvant qui a engendré une redistribution des responsabilités entre des cofinanceurs nationaux suivant des doctrines de soutien différenciées

Les **aides nationales directes** aux exploitants passés à l'agriculture biologique dépendent de **plusieurs financeurs** : le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, les agences de l'eau, les collectivités territoriales et le budget général (pour la partie correspondant au crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique).

La **programmation financière des soutiens sur crédits budgétaires** nationaux à l'agriculture biologique a connu **un contexte mouvant** du fait de la série d'allers et retours qui a marqué le rattachement des enveloppes de crédits européens à l'un ou l'autre des piliers de la politique agricole commune.

Incorporées un temps au premier pilier de la PAC (après l'avoir été dans le deuxième pilier jusqu'en 2010) et, par conséquent sans contreparties nationales automatiques, les aides européennes ont rejoint depuis 2015 le deuxième pilier de la PAC. Dès lors, bien que principalement financées par le FEADER (à 75 %), les dépenses correspondantes doivent être complétées par un cofinancement national de 25 %.

Ce contexte évolutif s'est accompagné d'une évolution majeure avec l'attribution aux régions de la qualité d'autorité de gestion du FEADER.

Si la compétence ainsi transférée demeure encadrée, tout à la fois par la conditionnalité européenne qui s'applique aux différentes interventions budgétées à ce niveau, et par le cadre national du partenariat État-régions décliné en deux « documents »² dont l'un précise le contenu de certaines mesures, il importe également de **prendre la mesure des difficultés engendrées par une situation aux termes de laquelle le gestionnaire des fonds européens n'a pas la maîtrise des cofinancements nationaux.**

¹ Il faut évidemment compter, en plus, avec les surpris accessibles dans un état donné du marché aux productions biologiques.

² Il s'agit du décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 et du « document 2 » visé par le précédent et correspondant au « règlement de développement rural prévu par le règlement(UE) n° 1305/2013.

Quant à cette dernière, demeurée aux mains de l'État, il faut encore considérer, pour s'interroger sur ses effets, la tendance en voie d'accentuation à une diversification des responsabilités exercées par les différents financeurs.

a) Les régions ne se sont pas vues confier la gestion des cofinancements nationaux des aides européennes à l'agriculture biologique pour lesquelles elles ont été désignées autorités de gestion

Au sujet des soutiens nationaux, une première observation conduit à faire ressortir que, **si les régions se trouvent désormais chargées de la responsabilité d'exercer l'autorité de gestion sur les enveloppes du FEADER, elles n'ont pas la maîtrise des cofinancements nationaux**, situation qui crée **de sérieux problèmes de coordination et de gestion**.

En premier lieu, force est de constater que **les régions ne financent qu'assez minoritairement sur leurs propres budgets le développement rural**, laissant cette responsabilité à d'autres échelons.

Ce constat est particulièrement patent pour les mesures de soutien à l'agriculture biologique.

Selon un récent rapport de la Cour des comptes¹, si les régions couvent 20 % des cofinancements nationaux du FEADER, cette contribution globale, qui peut varier assez fortement selon les régions², relève d'une concentration forte des interventions régionales sur certaines mesures, correspondant à des actions sur lesquelles les régions disposent d'une certaine marge de manœuvre. En ce qui concerne l'agriculture biologique, selon le même rapport, seule la région Provence-Alpes-Côte d'Azur y aurait consacré des crédits régionaux (0,4 million d'euros).

À titre de complément, afin de nuancer l'impression qui pourrait ressortir de la considération des seules subventions à l'agriculture biologique *stricto sensu*, il faut observer que, même si les financements régionaux fléchés vers les MAEC relèvent du même constat d'un apport toujours minoritaire des budgets régionaux (les cofinancements régionaux pour les MAEC seraient de 11 %), le niveau de l'engagement des régions est pour ce type d'interventions plus soutenu³ et permet à ces dernières de contribuer au façonnage de la transition agro-écologique dans leur territoire, sur des bases parfois très fines. C'est, au demeurant, à travers d'autres interventions que cet engagement est susceptible de se concrétiser puisqu'aussi bien des aides

¹ « Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement », Cour des comptes, avril 2019.

² Ainsi, la région Bretagne contribue à 39 % des cofinancements nationaux, soit presque autant que l'État.

³ Le rapport précité de la Cour des comptes suggère du reste que l'engagement des régions à travers la gestion des MAEC aboutit à un foisonnement des mesures proposées allant au-delà des capacités de gestion de ces mesures.

à l'investissement dans le secteur agricole, types d'interventions privilégiées par les régions, peuvent comporter des conditionnalités agro-écologique fortes, susceptibles de profiter à la structuration de l'offre de produits biologiques.

Les financements régionaux directement attribués aux exploitants passés au bio pour compenser leurs surcoûts ne sauraient constituer l'aune de mesure de l'implication des régions dans la transition agro-écologique, ni même au bénéfice de l'agriculture biologique. Il n'en demeure pas moins que la faible implication des budgets régionaux constatée jusqu'à présent aux fins d'assurer aux exploitants convertis au bio des compensations directes de revenu - qui ne saurait être mise à leur débit puisqu'aussi bien elle reflète le choix de l'État de conserver la maîtrise de ces financements - peut poser problème dans un contexte où les régions sont les autorités de gestion du FEADER.

En effet, en second lieu, comme vos rapporteurs spéciaux l'ont exposé dans leur rapport consacré aux dysfonctionnements de la chaîne des paiements agricoles, et comme ils ont pu le vérifier à propos de la gestion des aides européennes au bio, la superposition d'intervenants mal coordonnées et le défaut de moyens autonomes d'administration des interventions programmées par les régions créent des difficultés considérables au regard d'un objectif de bonne conduite de la politique agricole en général, et de la politique en faveur de l'agriculture biologique plus encore.

b) Un cofinancement national qui recourt de plus en plus à des moyens extérieurs au budget du ministère de l'agriculture

La clef de financement des aides directes au bio exposée ci-dessus fait encore ressortir, pour les années 2015 à 2017, premières années de la nouvelle programmation financière européenne pluriannuelle correspondant à la nouvelle PAC, une hiérarchie des financeurs. Une fois constaté le rôle prépondérant du budget européen (311,8 millions d'euros sur les 549,6 millions prévus soit 56,7 % du total pour les années 2015 à 2017), le budget du ministère de l'agriculture ressort comme le principal apporteur d'aides directes nationales avec 103,6 millions d'euros (47 % du cofinancement national soit 18,9 % de la programmation financière des aides directes au bio au cours de ces années).

Elle montre également que les soutiens sur crédits du ministère de l'agriculture devaient progresser davantage que les interventions des autres financeurs.

Cette trajectoire a d'ores et déjà été très significativement modifiée, et elle semble devoir l'être encore plus à l'avenir, avec le renforcement de la sollicitation des ressources des Agences de l'Eau.

Depuis la nouvelle programmation financière de la PAC et le transfert des aides directes au bio dans le deuxième pilier, les Agences de l'Eau ont été appelées en cofinancement des aides européennes.

Leur contribution n'a fait que se renforcer, dépassant de beaucoup les montants programmés des concours à l'agriculture biologique entre 2008 et 2017.

Elle a, ainsi, très largement excédé les engagements programmés dans les 10^{èmes} programmes (couvrant les six années 2013-2018) des agences et devrait encore progresser considérablement pendant les 11^{èmes} programmes 2019-2024).

Engagements prévisionnels et réalisés des Agences de l'eau en faveur de l'agriculture biologique 2013-2018 et 2019-2024

Agences	Prévisionnel d'engagement 10 ^e programme (revu mi-programme) – tout type d'aides en faveur de l'agri bio	Réalisé en engagement 10 ^e programme – tout type d'aides en faveur de l'agri bio	Prévisionnel d'engagement 11 ^e programme – tout type d'aides en faveur de l'agri bio
AELB	14 M€	53 M€	111 M€
AESN	42 M€	90 M€	180 M€
AERMC	24 M€	47,5 M€	59 M€
AEAG	5 M€	45 M€	60 M€
AEAP	5,7 M€	12,7 M€	22 M€
AERM	5 M€	36,3 M€	49,2 M€
TOTAL	95,7 M€	284,5 M€	481,2 M€

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Les six Agences de l'eau¹ avaient programmé 95,7 millions d'euros d'engagements au cours des leurs dixièmes programmes en faveur de l'agriculture biologique dont la plus grande part consacrée à des aides individuelles à partir de 2015. Les dépenses effectuées ont très largement dépassé cette programmation initiale avec un total de dépenses de 284,5 millions d'euros.

¹ Loire-Bretagne (AELB), Seine-Nord (AESN), Rhône-Méditerranée-Corse (AERMC), Adour-Garonne (AEAG), Artois-Picardie (AEAP), Rhin-Meuse (AERM).

Les Agences de l'eau sont ainsi appelées à devenir le premier cofinanceur national de l'agriculture biologique, loin devant le ministère de l'agriculture. Cette position devrait être encore renforcée dans les années à venir puisque les agences ont programmé 481,2 millions d'euros d'engagement au cours des six années à venir. Il s'agit de près de cinq fois les engagements prévus dans les précédents programmes et d'une progression de 70 % par rapport aux dépenses effectuées au cours des années 2013-2018.

Une forme de marginalisation des financements issus du ministère de l'agriculture s'est donc produite, dont les effets n'ont sans doute pas été totalement analysés en amont.

En effet, la montée en charge des interventions des Agences de l'eau a davantage répondu à un déficit de crédits inscrits au budget du ministère de l'agriculture qu'à une orientation stratégique tendant à renforcer leur rôle dans ce domaine.

C'est également à la lumière de cette situation qu'il faut d'ailleurs analyser le rôle accru conféré au crédit d'impôt pour l'agriculture biologique, qui, moyennant des impacts qu'il faut évoquer, tend à connaître une accentuation de sa part dans les transferts publics mobilisés pour la politique de développement du bio (voir *infra*).

Ce dernier processus ne s'en est pas moins déroulé mais selon une certaine perte de cohérence de la définition et de la gestion des soutiens à l'agriculture biologique.

Une observation préalable s'impose : **le transfert aux Agences de l'eau d'une partie de plus en plus conséquente des soutiens à l'agriculture biologique revient à débudgétiser un volant croissant de cette politique,** les dépenses des agences de l'eau n'étant pas retracées dans le budget de l'État. Les aménagements apportés à la redevance pour pollution diffuse par la loi de finances pour 2019, qui devraient se traduire par un supplément de recettes de 50 millions d'euros par an à compter de 2020 ont accentué l'ampleur de cette pratique de débudgétisation. **Elle contrevient à l'exhaustivité de l'autorisation parlementaire.**

De surcroît, **elle se réalise aux dépens de certaines populations** : les usagers ordinaires des agences de l'eau, en premier lieu, puisqu'aussi bien le relèvement escompté des recettes résultant du durcissement de la redevance pour pollution diffuse ne s'accompagne d'aucun relèvement du plafond des capacités d'intervention des agences, qui restent inchangées avec un plafond de recettes de 2,105 milliards d'euros ; les agriculteurs eux-mêmes puisque les recettes supplémentaires seront perçues auprès d'eux.

Ce dernier point revient ainsi à spécialiser le financement du développement de l'agriculture biologique. En renonçant à financer son coût par le contribuable national, option que recommandent la nature même des externalités positives de l'agriculture biologique mais aussi une

certaine justice fiscale, on tourne un peu plus encore le dos à une bonne pratique, déjà très largement marginalisée par l'imputation aux consommateurs de produits bio de la charge d'en supporter le financement.

Quant aux **impacts plus qualitatifs de ce transfert** il faut relever, en premier lieu, que les choix de programmation des Agences ont été assez nettement différenciés entre eux, ce qui n'a pas manqué de s'ajouter à la diversité des choix de financement des régions. Pendant le dixième programme, les engagements programmés au titre de l'agriculture biologique ont ainsi pu s'inscrire sur une échelle allant du simple à l'octuple, trois agences (AEAP, AEAG, AERM) se situant autour de 5 millions d'euros, une (AELB) proche de 15 millions d'euros, une autre autour de 25 millions d'euros (AERMC), la première (AESN) à 42 millions d'euros. En exécution, les dépenses réelles ont été marquées par une relative réduction de la dispersion des dépenses envisagées. Cependant, des écarts d'engagements très forts ont subsisté.

Ils devraient pour certains demeurer importants au cours de la prochaine période de programmation, même si cette dernière témoigne par rapport à la programmation antérieure d'une certaine homogénéisation des engagements en faveur de l'agriculture biologique.

Le choix implicite de transférer les charges de soutien à l'agriculture biologique du ministère de l'agriculture vers les Agences de l'eau se traduit ainsi, au vu des ressources inégales des agences, par la **perspective d'un soutien différencié des exploitations passées au bio selon leur localisation géographique.**

Cette éventualité est d'autant plus forte qu'elle se décline au sein même du ressort de chaque agence par les effets des priorités naturelles de ces dernières, axées sur la politique de l'eau. La conséquence en sera sans aucun doute une modulation renforcée des soutiens aux exploitations selon la contribution de l'adoption du mode de production biologique à la préservation de la qualité de l'eau. Or, si cette dernière est une des externalités positives de l'agriculture biologique, la politique de développement de celle-ci n'est pas censée ne poursuivre que cet objectif, quelque louable qu'il soit.

Il convient d'ajouter que **les doctrines de soutien des Agences paraissent s'écarter de celle du ministère de l'agriculture sur d'autres points.** C'est ainsi que si le ministère de l'agriculture a décidé de cesser de soutenir le maintien dans le mode de production biologique pour les exploitants nouvellement entrants dans ce processus, tel n'a pas été le cas des agences de l'eau. Il en résultera qu'à l'avenir les exploitants bénéficiant de leur soutien auront un avantage compétitif par rapport à ceux pris en charge par le seul ministère de l'agriculture.

c) Le rôle du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique a été renforcé mais le soutien qu'il apporte est entouré de nombreuses faiblesses

Un crédit d'impôt est accordé depuis 2006 aux exploitants passés à l'agriculture biologique. Au total, les transferts réalisés par ce moyen ont atteint 252 millions d'euros au cours des années 2008 à 2017.

De 2015 à 2017, la dépense fiscale correspondante aurait été de 94 millions d'euros, montant qui correspond à près de 91 % des soutiens sur les crédits budgétaires de la mission AAFAR.

L'article 244 quater L du code général des impôts y rend éligibles les exploitants agricoles dont, au moins, **40 % des recettes proviennent d'activités relevant du mode de production biologique**¹.

Le montant du crédit d'impôt s'élève à 3 500 euros depuis son augmentation, de 1 000 euros, par l'article 96 de la loi de finances pour 2018.

Contrastant en cela avec les aides directes sur crédits budgétaires, le **montant de l'aide apportée par le crédit d'impôt n'est pas modulé en fonction des hectares mobilisés** (même si, en pratique, le plafonnement crée une modulation implicite), **non plus que selon les productions mises en œuvre** (alors que ces dernières créent des pertes d'opportunité différenciées qui justifient la modulation des barèmes d'aides directes).

Le crédit d'impôt ne se cumule que sous conditions avec les aides versées au titre de la conversion ou du maintien en agriculture biologique.

Le total des transferts acquis du fait de ces aides et du crédit d'impôt est plafonné à 4 000 euros si bien que, dès que les aides directes dépassent 500 euros, le crédit d'impôt est réduit pour que ce plafond soit respecté².

Cet ensemble de conditions réserve le crédit d'impôt à des exploitations de petite dimension mais pour lesquelles les revenus tirés de l'agriculture biologique représentent une part importante de leurs recettes. On rappelle que les soutiens directs sur crédits suivent un tarif qui tend à exclure du bénéficiaire du crédit d'impôt les exploitations agricoles disposant d'une surface en bio même peu développée.

¹ Cette condition est a priori difficile à contrôler étant donné que le suivi du chiffre d'affaires des exploitations bénéficiant du crédit d'impôt et de la part des produits sous mode de production biologique supposerait des enquêtes complexes aux coûts sans proportion avec les enjeux unitaires. Ceci suggère que la gestion administrative du crédit d'impôt présentant des difficultés majeures doit être affectée de fortes approximations.

² L'appréciation du seuil n'inclut pas les versements accordés dans le cadre du « paiement vert », qui sont automatiquement attribués aux agriculteurs en bio.

En fonction des spécialisations agricoles, le seuil d'effacement du crédit d'impôt est atteint plus ou moins rapidement, ce qui doit conduire à une concentration sur les spécialisations bénéficiant des taux de soutien les plus faibles (types estives ou prairies).

Par ailleurs, compte tenu de la taille moyenne des surfaces en bio par exploitation (de l'ordre de 48 hectares), il est aisé de comprendre que le crédit d'impôt ne bénéficie qu'à des exploitations dont l'activité de production biologique, pour devoir représenter une proportion non négligeable de leur chiffres d'affaires, demeure très marginale comparée avec la production biologique totale.

Toutefois, **le nombre des bénéficiaires du crédit d'impôt est passé de 13 895 en 2017 à 15 000** selon les estimations les plus récentes soit une augmentation de 8 %.

Le nombre des exploitations bénéficiant du crédit d'impôt (plus d'un tiers des exploitations en bio) suggère que, pour de nombreuses exploitations, le passage au bio ne représente que de très faibles surfaces tout en dégageant une partie relativement forte de leurs recettes.

Ce constat invite à conclure **qu'une proportion considérable de la population des exploitations agricoles en bio présentent des fragilités économiques très fortes, observation d'autant plus inquiétante au regard de la solidité du développement du bio que la conversion appelle la disponibilité de moyens que, ni les aides publiques, ni les ressources affectées à l'accompagnement des projets ne viennent conforter suffisamment.**

Cependant, ce diagnostic ne rend pas compte de la totalité des déterminants de la couverture des exploitations en bio par le crédit d'impôt si bien qu'il convient sans doute de lui apporter des nuances.

Un autre facteur joue en effet.

Dans son explication du dynamisme du crédit d'impôt, le ministère de l'agriculture tend à écarter l'impact de l'annonce de la suppression de son cofinancement au titre des aides au maintien.

Cette analyse est strictement plausible en l'état mais elle ne conduit pas à écarter les liens étroits entre le crédit d'impôt et le régime des soutiens directs sur crédits budgétaires.

D'une part, il peut exister des arbitrages aux termes desquels des renoncements aux aides sur crédits budgétaires interviennent au profit du recours à un crédit d'impôt qui présente une certaine « attractivité » administrative.

D'autre part, une fois l'impact de la renonciation du ministère de l'agriculture à assumer ses responsabilités financières envers le bio devenue vraiment sensible (c'est-à-dire à l'issue des conversions en cours), la dépense fiscale liée au crédit d'impôt devrait connaître une forte progression¹.

D'ores et déjà d'ailleurs le crédit d'impôt se trouve mobilisé par de plus en plus d'exploitants qui, arrivés à la fin de la période contractuelle de versement des aides, y trouvent un relais, même modeste, de soutien public.

Ce mécanisme est d'ailleurs sans doute le premier facteur de hausse des enjeux liés au crédit d'impôt.

Dans ces conditions, la baisse du taux de pénétration du crédit d'impôt en 2018 (36 % des exploitants engagés en bio en 2018, contre 37,9 % en 2017) résultant de l'augmentation actuelle des exploitations et des surfaces éligibles aux aides directes, est appelée à n'être que transitoire, et la charge budgétaire du crédit d'impôt, à supposer que ce dernier soit prolongé, devrait croître significativement.

À terme, une fois les exploitations impliquées en bio en 2018 arrivées à la fin de leurs contrats, la dépense fiscale devrait jouter **145 millions d'euros contre 54 millions d'euros en 2020.**

Les imperfections d'un soutien public forfaitaire par exploitation qui, d'ores et déjà, mériteraient une étude d'impact verront alors leurs enjeux démultipliés.

Mais, l'essentiel est bien que le crédit d'impôt ne peut aucunement constituer une réponse satisfaisante aux besoins de soutien des exploitations en bio une fois les soutiens sur crédits budgétaires épuisés, que ce soit du fait de l'arrivée des contrats à leur terme ou de la renonciation du ministère de l'agriculture à accompagner le maintien des exploitants.

Le passage au régime du crédit d'impôt se traduit par une réduction considérable du taux d'aide.

En prenant le cas d'une exploitation représentative de 48 hectares, sur la base du tarif théorique des aides au maintien, le niveau d'aide par hectare accessible à travers le crédit d'impôt atteint 73 euros par hectare, montant à comparer aux tarifs de l'aide au maintien.

¹ Sauf, bien entendu, réaménagement plus ou moins profond du dispositif.

Tarif des aides au maintien selon les spécialisations agricoles

(en euros par hectare)

	2015-2020
Maraîchage et arboriculture	600
Cultures annuelles	160
Cultures légumières de plein champ	250
Viticulture	150
Prairies et élevage	90
Landes, estives et parcours	35
PPAM 1	240
PPAM 2	600

Source : commission des finances du Sénat d'après les données transmises par le ministère de l'agriculture

Dans ce contexte, il vaut d'être relevé que l'augmentation du crédit d'impôt réalisé par la loi de finances pour 2018 devrait avoir pour effet de produire une économie de dépense publique pour ce qui concerne les 101 167 hectares de landes et d'estives qui devraient en bonne logique se tourner vers le crédit d'impôt avec pour effet un échange entre dépenses publiques et dépenses fiscales, pour une économie en dépenses publiques de 3 millions d'euros et un surcoût en dépenses fiscales qu'il conviendrait de chiffrer¹.

C. LES SOUTIENS PUBLICS À L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE ENTRE MANQUE DE COHÉRENCE, DÉFICIT DE FINANCEMENT ET EXÉCUTION CHAOTIQUE

La programmation financière des soutiens publics à l'agriculture biologique se caractérise par une amplification des soutiens depuis une dizaine d'années dans un contexte toutefois très mouvant, qui traduit la récurrence des difficultés rencontrées pour programmer les moyens publics en adéquation avec les besoins financiers engendrés par le développement, pourtant plus lent que souhaité, de l'agriculture biologique.

Les données exposées dans le tableau ci-dessous, qui restituent l'évolution de la programmation des interventions directes (crédits de paiement correspondant aux aides surfaciques) ou plus indirectes (crédit d'impôt, actions d'animation et fonds avenir bio) consacrées au

¹ Le nombre des exploitations concernées n'est pas accessible avec précision.

développement de l'agriculture biologique, peuvent être décomposées en fonction des deux séquences de programmation financière européenne auxquelles elles se rattachent : la programmation 2007-2013 et la programmation en cours 2014-2020.

Programmation financière des soutiens publics à l'agriculture biologique entre 2008 et 2017

Montants de CP en M€	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015			2016			2017			MAA			
	MAA	UE	MAA	UE	MAA	UE	MAA	UE	MAA	UE	MAA	UE	MAA	UE	MAA	Autres*	UE	MAA	Autres*	UE	MAA	Autres*	UE		MAA		
<i>Financier</i>																											
Aides bio (RDR 2)	1,3	5,5	2,4	15,7	5,1	57,9	22,6	62,9	6	91,7	3,7	99,3	4,3	106											45,6		
Aides bio (RDR 3)																		27,2	22,8	85,4	36,4	25,8	107,6	40	27,4	118,8	103,6
<i>Année</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017																	
Programme MAA	154	154	154	154	154	154	154	154	154	149																	
Fonds avenir bio	3,0	3,0	3,2	3,2	2,7	2,6	4,0	4,0	4,0	4,0																	
Aide à l'animation bio	3,1	3,5	4,8	4,4	4,1	4,5	5,7	5,4	4,2	4,4																	
Crédit d'impôt bio	14,0	16,0	33,0	32,0	22,0	20,0	21,0	25,0	29,0	49,0																	
TOTAL	20,1	22,5	41,0	39,6	28,8	27,1	30,7	34,4	37,2	57,4																	

*Autres : autres financeurs nationaux dont les Agences de l'eau.

À noter que les données pour 2016 et 2017 sont des prévisions.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Les aides publiques directes au bio sont principalement financées à partir du budget européen, dont la gestion a été confiée aux régions, ce qui a suscité des risques de certaine dispersion de la programmation des moyens destinés à l'agriculture biologique et de difficultés de gestion, qui n'ont pas été conjurés.

De son côté, le cadre national mobilise des sources de financement de plus en plus diversifiées, évolution d'où ressort tout particulièrement l'effacement du rôle du ministère de l'agriculture ans le financement de la politique de développement de l'agriculture biologique, qui suivent des doctrines d'emploi divergentes.

Il faut ajouter, pour le déplorer, que les soutiens concrètement mis en œuvre n'ont pas suivi du fait de dysfonctionnements graves de la chaîne des paiements agricoles exposés dans un récent rapport de votre commission des finances.

Il faut ainsi souhaiter que la gestion des concours publics à l'agriculture biologique ne répète pas les sinistres passés et que leur calibrage soit mieux à même d'accompagner les objectifs du programme Ambition Bio 2022, impératif qui n'apparaît pas satisfait à ce jour.

C'est tant dans des **raisons pratiques directes** tenant à la puissance des **incitations à passer au mode de production biologique** que dans des **raisons relevant davantage de principes d'équité du financement des apports collectifs de l'agriculture biologique** que l'instauration d'un **financement public** des exploitants passés à l'agriculture biologique trouve ses **justifications**.

Face à ces dernières, la **structuration des concours publics directs** aux entreprises agricoles passées à l'agriculture biologique **suscite des interrogations**.

Leviers indispensables du développement du bio, les aides directes spécifiques mises en œuvre ont **une portée incitative incertaine tandis que les financements n'ont pas suivi**, créant de sérieux problèmes de principe

1. Le barème des aides directes aux exploitants est-il pertinent ?

Les aides directes accordées aux exploitants impliqués dans le mode de production biologique, sont encadrées par l'article 29 du règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 telles qu'elles sont précisées par l'annexe 2 du règlement.

Les aides sont accordées dans le cadre d'engagements pris pour une durée de cinq ans, durée au cours de laquelle se déroulent une phase de conversion (généralement mais pas nécessairement - voir *supra*) de trois ans, puis une phase de maintien qui dure généralement deux ans, deux phases auxquelles correspondent des tarifs d'aide différenciés.

Ce premier niveau de modulation est complété par un second niveau dépendant de la spécialité productive des exploitations.

Les niveaux de soutien sont exprimés par hectare¹, comme c'est généralement le cas depuis la mise en œuvre d'une politique agricole commune tournant le dos aux aides couplées.

Les aides à l'agriculture biologique suscitent un grand nombre d'interrogations, d'autant qu'elles doivent être appréciées en fonction d'autres aides à visée environnementale avec lesquelles se présentent une série de problèmes d'articulation.

a) Les aides à l'agriculture biologique suivent une logique de compensation appliquée de façon très approximative d'où des problèmes de sous-optimalité et de distorsion de concurrence

Selon l'article 29 du règlement précité, les aides à l'agriculture biologique doivent contribuer à couvrir les coûts supplémentaires et les pertes de revenus découlant des engagements contractés dans le cadre du passage au mode de production biologique.

¹ Ce qui fait des aides à l'agriculture biologique des « aides surfaciques » passibles d'une gestion dans le cadre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) régi par les règlements financiers européens, ce qui n'est pas indifférent s'agissant des obligations de suivi des interventions publiques correspondantes.

Les aides au bio sont ainsi censées ne compenser au mieux que les coûts supplémentaires et les manques à gagner occasionnés par le passage au bio. C'est, par exemple, sur cette base que les aides à la conversion sont supérieures aux aides au maintien.

Il serait très hasardeux (voir ci-dessous) d'affirmer que le tarif des aides épouse strictement les contours ainsi fixés par le règlement européen.

Leur définition repose sur **un principe de dédommagement, qui fonctionne à l'aveugle du fait du déficit actuel en évaluations technico-économiques des exploitations en bio.**

On peut illustrer cette observation de différentes manières.

Les barèmes des aides et leur évolution suscitent certaines interrogations.

Tarif des aides à la conversion

(en euros par hectare)

	2011-2014	2015-2020	Évolution en niveau	Évolution en %
Maraîchage et arboriculture	900	900	0	0
Cultures annuelles	200	300	100	50
Cultures légumières de plein champ	350	450	100	28,7
Viticulture	350	350	0	0
Prairies et élevage	100	130	30	30
Landes, estives et parcours	50	44	- 6	- 12
PPAM 1	350	350	0	0
PPAM 2	350	900	550	x 2,7

Source : ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Tarif des aides au maintien

(en euros par hectare)

	2011-2014	2015-2020	Évolution en niveau	Évolution en %
Maraîchage et arboriculture	590	600	10	1,7
Cultures annuelles	100	160	60	60
Cultures légumières de plein champ	150	250	100	66,7
Viticulture	150	150	0	0
Prairies et élevage	80	90	10	12,5
Landes, estives et parcours	25	35	10	40
PPAM 1	150	240	90	60
PPAM 2	150	600	450	x 4

Source : ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Les soutiens sont supérieurs dans la phase de conversion à ce qu'ils sont une fois l'exploitation certifiée dans la phase de maintien. Ces écarts, en leur principe du moins (il en va autrement de leur niveau - voir *infra*) sont justifiés par le fait qu'en phase de conversion l'exploitation supporte les coûts de la réorganisation de son activité sans bénéficier encore des surprix, qu'en l'état actuel des marchés, les produits sous certifications bio permettent d'obtenir.

Néanmoins, il n'existe pas de stricte proportionnalité des aides entre les deux phases pour toutes les productions, de sorte que les écarts de soutien public sont hétérogènes. Le niveau de soutien est supérieur de 50 % en conversion pour le maraîchage-arboriculture. Pour les cultures annuelles, l'écart atteint 87,5 %. En revanche, il est plus faible pour les prairies et élevages (44 %). Ces différences peuvent se justifier par des coûts de conversion plus lourds pour certaines spécialisations agricoles et par des capacités de valorisation des produits également hétérogènes.

Ces mêmes facteurs peuvent être à l'origine de la **diversité des soutiens par hectare selon les productions considérées**. À cet égard, en phase de conversion, le niveau de soutien par hectare est trois fois plus élevé pour le maraîchage que pour les cultures annuelles, le différentiel atteignant 3,75 fois en phase de maintien.

On remarquera encore que si le **tarif des aides directes à l'agriculture biologique d'une période de programmation financière de la PAC à l'autre a été nettement revalorisé**, cette évolution n'a pas été uniforme.

Hors certaines plantes aromatiques, pour les aides à la conversion ce sont les soutiens aux cultures annuelles qui, proportionnellement, ont été le plus augmentés. Pour les aides au maintien, l'évolution a plutôt privilégié les cultures légumières de plein champ, les aides au maintien en bio des cultures annuelles augmentant malgré tout de 60 %

Dans ces conditions, l'on observe que, si les soutiens programmés au titre de la conversion ont été davantage revalorisés que ceux prévus en phase de maintien, les aides au maintien ont été généralement accrues elles aussi, excepté pour la viticulture. Toutefois, au total, les écarts entre aides à la conversion et aides au maintien se sont légèrement creusés.

Évolution des écarts entre aides à la conversion et aides au maintien entre les deux plus récentes périodes de programmation de la PAC

(en euros par hectare)

	2011-2014	2015-2020
Maraîchage et arboriculture	- 310	- 300
Cultures annuelles	- 100	- 140
Cultures légumières de plein champ	- 200	- 200
Viticulture	- 200	- 200
Prairies et élevage	- 20	- 40
Landes, estives et parcours	- 25	- 19
PPAM 1	- 200	- 110
PPAM 2	- 200	- 300

Source : ministère de l'agriculture et de l'alimentation

La **perplexité** s'accroît encore lorsqu'on doit constater que **les limites maximales d'aides définies par le règlement européen sont communes à l'ensemble des pays de l'Union européenne**, situation qui revient à consacrer une situation fictive d'égalité des besoins de compensation liés au passage au bio, très éloignée des données économiques réelles.

En bref, le régime européen des aides à l'agriculture biologique présente deux caractéristiques auxquelles il faut remédier : la sous-optimalité et une contribution éventuelle à des distorsions de concurrence entre pays.

Ces caractéristiques constituent un problème qui n'est pas réservé à l'échelon européen.

Les aides au bio sont également marquées par leur (au moins théorique) homogénéité sur tout le territoire national et pour toutes les exploitations. En ce sens, **elles tendent à accorder les mêmes compensations à tous les exploitants** alors même que tout conduit à estimer que les coûts (charges de passage au bio et coût d'opportunité) du passage au bio diffèrent sensiblement d'une exploitation à une autre et entre des productions faisant l'objet d'un soutien uniforme. La variété des surprix obtenus sur les fruits et légumes biologiques contraste ici avec l'homogénéité des soutiens aux cultures maraîchères.

Il ne s'agit pas seulement ici de considérer la question habituelle posée par le calibrage des aides agricoles sur une base surfacique, qui néglige les réalités économiques des exploitations et les économies d'échelle que peuvent atteindre les exploitations les plus vastes.

La détermination des aides à la conversion et au maintien en agriculture biologique sur la base d'un tarif national correspondant à un écart moyen de marge brute entre l'agriculture biologique et l'agriculture conventionnelle, malgré la modulation qu'elle incorpore en fonction de la nature des spécialisations productives et de la phase de transition atteinte, n'est pas satisfaisante et elle mérite d'être révisée.

Il serait souhaitable de mieux tenir compte de **l'existence de difficultés techniques et de conditions économiques incommensurables** entre les exploitations liées au passage au bio dans la définition et dans la gestion concrètes des aides, ce qui suppose de **remédier à l'insuffisante granularité d'un système au pilotage insuffisamment flexible**.

Appliquer des mesures de soutien identique revient, dans ces conditions, à négliger cette dispersion et cette incommensurabilité.

Il en résulte **des taux de compensation variables** qui sont **susceptibles de nuire à la loyauté concurrentielle**.

Par ailleurs, il est vraisemblable que **des gaspillages d'incitations** seraient vérifiés après un examen systématique du mécanisme d'aides, **soit que certaines exploitations bénéficient de plus de compensation que nécessaire, soit, à l'inverse, que d'autres ne soient pas suffisamment compensées**.

L'absence de stricte adéquation entre le régime des aides bio et la logique à laquelle elles obéissent en principe suscite ainsi de **sérieuses interrogations sur la significativité des dédommagements prévus**.

Mais, c'est au-delà, la logique suivie qui appelle de sérieuses réserves d'autant que l'environnement des aides à l'agriculture biologique peut ménager des biais d'incitation.

b) *Les aides au bio satisfont-elles correctement une intention incitative ?*

(1) Une logique de dédommagement trop « courte »

Le régime européen des aides au bio, en suivant **une logique d'indemnisation**, procède d'une inspiration qui **limite la vigueur des incitations à passer au bio d'autant que les régimes prévus dans le cadre des autres interventions visant à produire des externalités environnementales peuvent offrir des avantages concurrentiels.**

Le principe de dédommagement qui inspire le régime des aides à l'agriculture biologique conduit normalement à ce que ces aides ne recèlent pas en soi de perspectives financières supplémentaires pour les entreprises soutenues.

On ne peut donc **pas les présenter comme constituant une quelconque forme de rémunération collective des services rendus** par les exploitants passés au bio, qui, **théoriquement, sont tout juste compensés.**

La logique de compensation n'est certes pas appliquée avec toute la rigueur qu'elle supposerait.

Les barèmes d'aides sont théoriquement uniformes alors que le critère de compensation devrait entraîner des modulations, dans l'espace et dans le temps, à proportion des situations individuelles et des évolutions des prix des produits.

Il faudrait notamment mesurer finement les pertes d'opportunité liées au passage au bio en suivant les surpris des produits et leur évolution.

En pratique, ceci n'est pas fait et il s'ensuit de sérieux problèmes (voir *infra*).

Mais si les aides au bio ne constituent qu'un moyen second de financement **des externalités du bio, le prix jouant le premier rôle, c'est aussi parce que, plus fondamentalement, pas plus que les prix elles ne sont dessinées pour rémunérer les services collectifs rendus par l'agriculture biologique.**

Le manque à gagner par rapport à l'agriculture conventionnelle n'équivaut évidemment pas à la rémunération de la production du bien public engendré par le bio.

Les aides au bio ne sont pas les seules concernées par ces limites. Les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) relèvent d'un diagnostic identique.

Dans le cadre de la négociation de la future PAC, le Gouvernement a indiqué souhaiter que les mesures agro-environnementales et climatiques soient simplifiées (engagements annuels) et rendues plus attractives (couverture de la prise de risque).

Cette orientation n'implique pas de perspectives d'évolution pour les aides à l'agriculture biologique sauf à ce que l'inclusion de la prise de risque débouche sur une prime des soutiens publics permettant à ces derniers de faire mieux qu'assurer un dédommagement.

Il serait souhaitable d'aller dans ce sens afin, notamment, de détendre la dépendance du segment aux prix et d'améliorer la portée incitative des aides¹.

Dans ces conditions il faudrait soutenir les orientations des négociations de la nouvelle PAC qui vont dans le sens d'un système de soutien public plus adapté à la rémunération des services environnementaux des agriculteurs, particulièrement de ceux passés au bio.

Les résolutions européennes adoptées par le Sénat sur ce point vont dans ce sens.

Il reste que ces évolutions nécessiteront de fixer un horizon de rémunération des services environnementaux et sanitaires adéquat et opérationnel, ce qui n'ira pas sans difficulté.

On peut, à ce propos, se reporter aux développements du présent rapport relatifs à ces sujets. En outre, les moyens financiers d'une telle orientation sont probablement élevés et tout à fait incompatibles avec les tendances passées et prévues dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques à la réduction des concours publics à l'agriculture.

Vos rapporteurs spéciaux invitent donc le Gouvernement à faire preuve de plus d'ambition et de cohérence².

(2) La concurrence des formules d'aides au verdissement et la question de effets d'aubaine

Les crédits du ministère de l'agriculture consacrés à l'agriculture biologique sont regroupés dans un agrégat qui comprend également les dotations destinées aux mesures agro-environnementales et climatiques (les MAeC).

Cette confusion regrettable (voir *infra*) est, en outre, symptomatique d'un problème d'articulation entre les objectifs de la transition agro-écologique et les instruments destinés à la favoriser.

¹ Au demeurant celle-ci est d'ores et déjà très variable mais sans que cette variabilité ne résulte d'un quelconque pilotage (voir *supra* et *infra*).

² On verra ci-après que cette invitation est particulièrement justifiée par les impasses de financement qui caractérisent le programme « Ambition bio 2022 » annoncé par le Gouvernement à la suite des « États généraux de l'alimentation ».

La promotion de l'agriculture biologique est loin de recouvrir l'ensemble très important, voire foisonnant, des mesures mises en œuvre dans le but d'améliorer les performances environnementales de la production agricole.

Elles n'en apparaissent de fait que comme l'un des instruments parmi bien d'autres, tant au niveau national qu'au niveau européen.

La prise en compte de critères écologiques dans le déploiement de la politique agricole et dans la conditionnalité de la mobilisation de ses instruments financiers au profit des producteurs ne se résume nullement à la politique visant à assurer le développement des surfaces en agriculture biologique.

En ce qui concerne le premier pilier de la PAC, la tendance au verdissement de ses soutiens peut être vue comme un trait marquant de son historique. Il s'incarne à ce jour, dans l'actuel cadre financier pluriannuel, par le paiement vert.

Celui-ci conduit à réserver une part substantielle de l'enveloppe budgétaire du premier pilier¹ à des mesures visant à mobiliser les surfaces des exploitations agricoles dans le sens de la production d'externalités positives pour l'environnement.

De fait, le paiement vert a été la principale nouveauté de la réforme de la nouvelle programmation de la PAC 2015-2020. Chaque État doit lui réserver une partie minimale de l'enveloppe de ses droits au titre du premier pilier égale à 30 %.

Dans ce contexte, le verdissement du premier pilier de la PAC signifie que les aides attribuées aux exploitants sont conditionnées à la production de services environnementaux.

Les mesures liées au verdissement sont :

- le maintien des prairies permanentes (PP). Il s'agit d'éviter la diminution des surfaces en PP qui sont un réservoir de biodiversité et un puits de carbone, la mesure étant appréciée au niveau collectif (État ou région) ;

- la diversification des cultures. Un agriculteur doit exploiter au moins deux cultures sur une surface supérieure à 10 hectares et trois cultures sur une surface supérieure à 30 hectares. La culture principale doit occuper respectivement au maximum 75 % ou 95 % des terres arables ;

¹ Dont le total s'élève à 277,851 milliards d'euros constants de 2011 pour la période de 2014 à 2020, soit 44,293 milliards d'euros par an pour l'ensemble des pays de l'Union européenne et à 52,487 milliards d'euros et 7,498 milliards d'euros par an en moyenne pour la France.

- l'exigence de mettre en place des surfaces d'intérêt écologique - SIE - d'au moins 5 % des terres arables pour les exploitations de plus de 15 hectares. Les surfaces de prairies permanentes sont exclues du calcul. Concrètement, ces SIE consistent en la mise en place ou le maintien de haies, de bandes tampons le long des cours d'eau, ou encore de cultures dérobées ou de couverts végétaux.

À ce stade, on soulignera particulièrement le fait que, dans le cadre du verdissement des soutiens financiers prévus par le premier pilier, et des « équivalences de verdissement » qui sont accordées dans certains cas, des surfaces agricoles sont admissibles aux soutiens du premier pilier prévus au titre du verdissement de la PAC et aux aides propres à l'agriculture biologique financées à partir du second pilier de la PAC.

La question se pose donc du double financement dont bénéficieraient les surfaces concernées.

La possibilité d'accéder à un cumul n'aides n'est en soi pas choquante dès lors que l'agriculture biologique suppose des « pertes de chance » spécifiques.

Toutefois, il n'est à tous égards pas équivalent de passer en bio des surfaces conventionnelles hors verdissement et des surfaces conventionnelles admissibles au titre du verdissement. Dans le premier cas, les processus de conversion peuvent être plus difficiles que dans le second.

Ce défaut d'équivalence n'est pas pris en compte dans l'établissement du barème des concours surfaciques à l'agriculture biologique qui néglige¹ le type de transition emprunté par les exploitants convertissant leurs surfaces.

Ainsi, à des coûts marginaux du passage au bio très différenciés s'appliquent des aides qui *a priori* ne le sont pas de sorte que l'effet d'incitation des aides au bio est en pratique variable. Cette caractéristique explique sans doute assez fortement la structuration des progrès surfaciques du bio, dont on a montré qu'ils n'étaient pas équivalents à des progrès de production.

Il serait ainsi souhaitable **d'assurer un pilotage plus fin des compensations assurées par les aides aux exploitants.**

Il existe, au demeurant, un problème particulier.

Si les aides au bio peuvent être le plus souvent cumulées avec les subventions agricoles, il existe des exceptions. Ainsi, certains soutiens publics ciblés sur l'environnement ne sont pas cumulables avec les aides à

¹ Pas tout à fait complètement dans la mesure où les durées de conversion peuvent être raccourcies lorsque la surface a fait l'objet de certaines formes d'exploitation permettant d'en présumer les qualités « bio-compatibles ». Il reste à vérifier si la déclinaison locale des aides entraîne en pratique des modulations, mais celles-ci sont normalement interdites par le règlement européen (voir *infra*).

l'agriculture biologique. C'est le cas des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC), excepté pour les mesures ponctuelles concernant une parcelle donnée et détachables dans leur visée opérationnelle des aides au bio.

Or, l'accès aux soutiens apportés par les MAEC peut sous certaines conditions apparaître plus attractif que les soutiens à l'agriculture biologique.

Si les MAEC ne permettent pas d'acquérir une position différentielle sur le marché, ni, de ce fait, d'espérer vendre à des prix supérieurs à ceux de l'agriculture conventionnelle, elles offrent des perspectives de compensation qui peuvent apparaître plus souples aux exploitants.

Les conditions à remplir sont globalement moins exigeantes et le catalogue des soutiens accessibles composé de plus de 9 000 mesures (en 2015-2016) témoigne, en même temps que d'un problème global de conception de cet instrument, d'une mise en œuvre de ce type d'interventions par les autorités de gestion au plus près de la demande des exploitants.

Le tableau ci-dessous montre d'ailleurs le succès relatif de la formule.

**Évolution du nombre de bénéficiaires
des mesures agro-environnementales et des aides à l'agriculture biologique**

	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution
Mesures agro-environnementales	35 474	26 249	34 774	37 000	41 000	+5 526
Mesures agriculture biologique	23 538	21 569	24 073	27 000	31 000	+ 7 462

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux, projet de loi de finances pour 2020

Les conditions de la programmation budgétaire des MAeC et des aides en faveur du bio ne sont pas indifférentes.

Les moyens réservés au MAeC excèdent de 50 % les crédits programmés en faveur du bio, révélant des choix budgétaires ayant quelque peu sous-estimé l'expansion des besoins de couvertures des aides en faveur de l'agriculture biologique.

Même si ce constat s'impose, on ne peut exclure que la considération de la hiérarchie des financements programmés à ces deux titres ait exercé un effet limitant sur les projets d'exploitants inégalement confiants dans la capacité des financeurs à les accompagner.

(3) Aller vers une optimisation des soutiens publics au bio

Une optimisation des soutiens publics aux exploitations investies en bio apparaît comme une impérieuse nécessité.

Les taux de soutien doivent être harmonisés et flexibilisés. Par ailleurs ils doivent mieux tenir compte des services rendus et, à tout le moins, prévoir une rémunération du risque.

Mais il faut encore accompagner davantage les conversions en bio. Sans décalquer les procédures administratives assez lourdes qui prévalent dans le cadre de la politique de l'installation, le défaut quasiment total d'accompagnement structuré dans le cas des conversions au bio accentue les risques individuels et collectifs qu'elles supposent.

Les régions auxquelles ont été déléguées les responsabilités d'autorité de gestion du FEADER sont des candidates naturelles dans la situation actuelle pour organiser l'optimisation des moyens publics fléchés vers le bio.

Encore faut-il qu'elles disposent des moyens de cette administration de proximité potentiellement très fructueuse.

Les conditions dans lesquelles le transfert de l'autorité de gestion des aides européennes a été réalisé ne les leur ont pas offerts.

Il faut y remédier (en confiant aux régions des outils opérationnels efficaces¹, juridiques et en moyens d'expertise) et organiser la conciliation entre la décentralisation de la politique en faveur du bio et les priorités d'une politique publique qui pour satisfaire des principes d'unité nationale doit pouvoir rester déterminée, en large partie, au niveau central.

2. La programmation des concours publics spécifiquement consacrés à l'agriculture biologique a connu un fort dynamisme mais laisse l'objectif d'expansion de l'empreinte de l'agriculture biologique en pénurie de financement

Selon le rapport consacré par l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable au bilan du développement de l'agriculture biologique entre 2008 et 2012², au cours de la **période 2000-2006**, dans le cadre des contrats territoriaux d'exploitation (CTE), puis, à compter de 2003, des contrats d'agriculture durable (CAD), la conversion à l'agriculture biologique avait bénéficié de **182,2 millions d'euros**, soit **26 millions d'euros par an**.

¹ Les régions disposent à ce jour de marges de manœuvre mais qui en réalité ne les servent pas non plus que les principes sur lesquels devraient reposer la gestion des aides bio. Elles sont essentiellement mobilisées –voir infra- pour gérer des pénuries financières.

² « Rapport sur le développement de l'agriculture biologique 2008-2012 », Inspection Générale des finances et Conseil générale de l'environnement et du développement rural, février 2013.

Le soutien public à l'agriculture biologique a été nettement augmenté du fait de la progression des surfaces éligibles mais également d'une augmentation du taux de soutien unitaire.

La programmation financière de la politique en faveur de l'agriculture n'en a pas moins été prise à revers, obligeant à une gestion financière acrobatique et critiquable, et ouvrant à la perspective d'une réduction des soutiens unitaires.

C'est donc sous des auspices défavorables que s'est inscrite la programmation financière de « L'Ambition bio 2022 », les conditions de financement annoncées alors confirmant la perspective de nouvelles impasses financières.

a) Un poids budgétaire passé de 6,8 millions d'euros en 2008 à 103 millions d'euros en 2013

Au cours des années 2008 à 2013, un peu plus de 380 millions d'euros de crédits budgétaires ont été programmés afin de soutenir l'essor de l'agriculture biologique, soit une moyenne annuelle de 63,5 millions d'euros, à comparer au chiffre de 26 millions d'euros par an précédemment mentionné. A ces transferts, on doit ajouter les autres types d'intervention (fonds avenir bio, aides à l'animation, crédit d'impôt), pour un total de 179,1 millions d'euros (29,85 millions d'euros par an), si bien qu'au total, les soutiens publics consacrés au développement de l'agriculture biologique ont atteint 559,1 millions d'euros (93,2 millions d'euros par an)¹.

Selon le rapport précité, sur une période plus courte d'une année, entre 2008 et 2012, 228 millions d'euros avaient été budgétés, la dépense atteignant 267 millions d'euros (entre 2008 et 2011) soit davantage (+ 39 millions d'euros) que les crédits initialement prévus pour une période allant jusqu'à 2012.

¹ Le rapport des trois inspections avait estimé que les engagements totaux pour le bio pourraient se situer entre 600 millions d'euros et 650 millions d'euros pour la période 2008-2012, estimation assez congruente avec les constats rétrospectifs, le rapport ayant notamment intégré les soutiens apportés par le compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural (CAS-DAR) dont les dépenses en faveur du bio ont été alors estimées à 35 millions d'euros sur la période 2008-2012.

Aides à la conversion et au maintien entre 2008 et 2012

Mesure	Budgété sur 2008-2012	Dépendé en 2008	En 2009	En 2010	En 2011	En 2012 (prévision)	Total dépendé sur 2008-2011 (en M€)
Conversion AB (CAB PDRH)		6,2 * surfaces=35 %de2009	17,4	43,8	22,31	20,05	109,7
Maintien AB (MAB PDRH)		0,37 * surfaces=50 % de2009	0,74	0,73	0,64	0,5	3
Conversion (SAB 1°pilier)	78 M€				33,4	37,4	70,8
Maintien (SAB 1°pilier)	150 M€			18,5	29,2	32,2	79,9
MAEt (PDRH zones enjeu eau et biodiversité) conversion maintien				?	1,2 ?	1,2* 0,6*	3,6
Total aides		6,57	18,14	63,03	87,35	91,95	267

* Extrapolations.

Source : « Rapport sur le développement de l'agriculture biologique 2008-2012 », Inspection Générale des finances et Conseil général de l'environnement et du développement rural, février 2013

Les dépenses se sont réparties en 113 millions d'euros dans le cadre du mécanisme en vigueur au début de la période d'une prise en charge des soutiens au bio à partir du 2^{ème} pilier de la PAC (dont 110 millions d'euros pour la conversion et 3 millions d'euros pour l'aide au maintien¹), et, une fois les aides au bio transférées au premier pilier de la PAC, 151 millions d'euros, selon la distribution suivante : 71 millions d'euros pour les aides à la conversion et 80 millions d'euros pour les aides au maintien.

Pendant cette période, les dépenses en faveur du bio ont ainsi à peu près doublé par rapport aux dépenses annuelles de la période 2000-2006, le rythme de progression des soutiens au bio ne cessant de s'accélérer.

Elles sont passées de 6,8 millions d'euros en 2008 à 103 millions d'euros en 2013, soit une multiplication par 15.

¹ L'aide au maintien n'a été introduite en France qu'à partir de 2010

b) Entre 2008 et 2013, le renforcement de la part des aides au maintien dans un total d'aides où prédominent encore les aides à la conversion

La progression des soutiens publics directs aux exploitations en bio s'est effectuée moyennant une modification importante de la répartition des aides.

Les aides au maintien plus récemment introduites en France qui représentaient 3,9 % du total en 2009 s'élevant en 2013 à 39 % des concours à l'agriculture biologique.

Aides à l'agriculture biologique versées dans le cadre de la politique agricole commune (2008-2013)

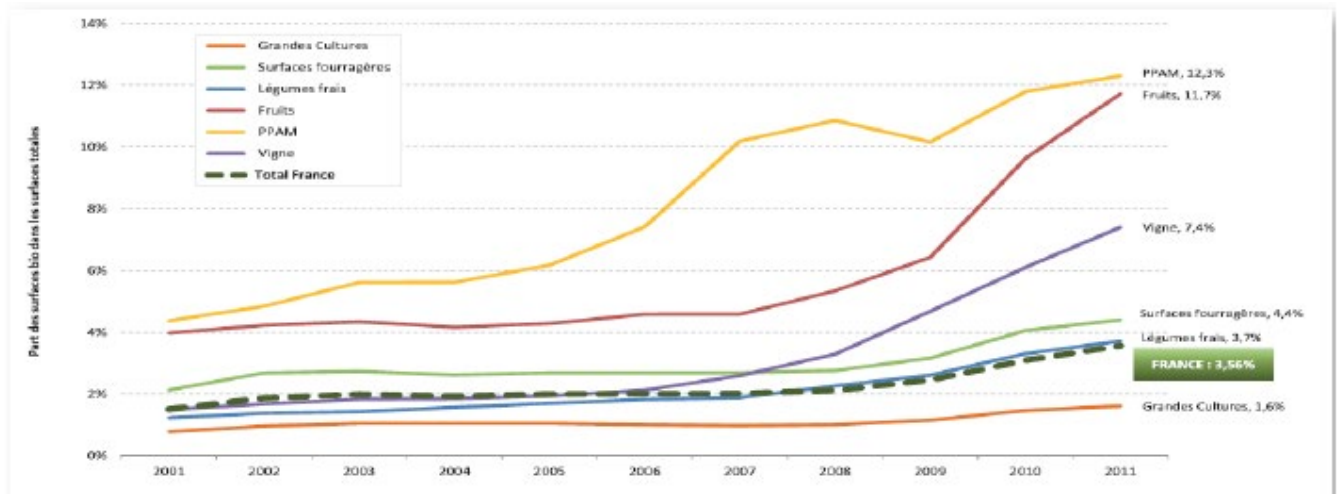
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total des aides versées dans le cadre du 2nd pilier de la PAC						
Conversion	6,3	17,4	43,8	22,3	20,5	16,2
Maintien	0,5	0,7	0,7	0,6	0,4	0,2
Total des aides versées dans le cadre du 1^{er} pilier de la PAC						
Conversion	0	0	0	33,4	42,2	46,6
Maintien	0	0	18,5	29,2	34,6	40
Total des aides versées sur le 1^{er} et 2nd pilier de la PAC						
Conversion	6,3	17,4	43,8	55,7	62,7	62,8
Maintien	0,5	0,7	19,2	29,8	35	40,2
Total général	6,8	18,1	63,0	85,5	97,7	103,0
Part des aides au maintien	7,4 %	3,9 %	30,5 %	34,9 %	35,8 %	39,0 %

Source : Cour des comptes ; juillet 2015

c) Entre 2008 et 2013, la charge budgétaire des aides a davantage augmenté que les surfaces conduites en bio

L'alourdissement de la charge budgétaire des aides a été beaucoup plus net que l'augmentation des surfaces conduites en bio entre 2008 et 2013.

Évolution de la part des surfaces nationales conduites en bio entre 2001 et 2011



Source : Agence Bio, 2010

La charge budgétaire du bio a été multipliée par 12,5 entre 2008 et 2011 pour une augmentation des surfaces conduites en bio qui n'a que doublé (de 2 % à 3 % de la surface agricole utile).

Le taux de soutien unitaire a été amélioré au cours de cette période.

d) Depuis 2015, une nouvelle augmentation des soutiens programmés mais un essor de l'agriculture biologique à court de financement

En 2015, les dépenses programmées en faveur de l'agriculture biologique étaient passées à 132 millions d'euros, marquant une nouvelle croissance avec la perspective d'une progression devant porter les moyens annuellement disponibles à 182 millions d'euros en moyenne au cours de la programmation de la PAC pour les années 2015-2020.

En outre, les engagements budgétaires en crédits et en dépenses fiscales étaient appelés à progresser chaque année pour atteindre 243,6 millions d'euros à mi-parcours en 2017.

(1) Le bouclage financier des aides au bio, une équation à la résolution acrobatique et critiquable

Concomitamment avec l'adoption du Programme Ambition bio 2017¹, la tendance au renforcement des dotations budgétées pour financer les subventions publiques directes au bio s'est poursuivie. Cependant, les dotations programmées sont apparues insuffisantes, une impasse de

¹ Le Programme Ambition bio 2017 a été présenté en mai 2013. Son objectif central consistait à doubler les surfaces conduites en bio à l'échéance de 2017.

financement à laquelle le programme Ambition bio 2022¹ semble également devoir se trouver confronté.

En outre, à l'entrée de la nouvelle PAC 2015-2020, ainsi que le confirment les données ci-dessous, on pouvait observer une prépondérance des financements sur crédits budgétaires européens, mais aussi, au plan national, **une égale répartition entre les interventions du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et celles des Agences de l'eau, cette dernière situation étant appelée à évoluer très significativement.**

Les dépenses à destination de l'agriculture biologique de la campagne 2015

	Campagne 2015	
	Montants	Proportion du total
Ministère de l'agriculture et de l'alimentation	26,3	19,92 %
Agences de l'eau	21,3	16,14 %
Régions	0,4	0,30 %
Autres	0,007	0,01 %
National	48,007	36,37 %
Feader	84	63,63 %
Total	132,007	100,00 %

Source : commission des finances du Sénat

- (2) Une programmation financière sans articulation avec les programmations budgétaires

La programmation financière des objectifs de développement du bio n'est pas plus transparente que sa programmation budgétaire.

Ceci tient notamment au chevauchement des programmes annoncés et à une **faible articulation avec les programmations budgétaires** qui sont censées leur correspondre.

À titre d'exemples, on retiendra que le programme « Ambition bio 2022 » affiche des engagements financiers dont la plausibilité dépend du prochain cadre financier pluriannuel européen qui n'est pas arrêté, mais encore que **les périodes de planifications opérationnelles successivement annoncées au titre des différents programmes pluriannuels de**

¹ Le Programme Ambition bio 2022 a été présenté le 25 juin 2018. Ses objectifs (notamment la conduite en bio de 15 % de la SAU nationale) ont été exposés ci-dessus.

développement du bio ont été déliés des exercices de programmation budgétaire couvrant les périodes concernées.

Les objectifs des programmes de développement du bio gagneraient à se voir associées des programmations budgétaires détaillées permettant d'ancrer leurs moyens dans leur temporalité.

Ces précisions n'étant systématiquement pas produites, on doit recourir à différentes références pour apprécier la cohérence entre les ambitions affichées et les moyens dégagés.

Si l'analyse s'en trouve gênée, **ce déficit de netteté a surtout pour effet de réduire la visibilité pour les acteurs dont les anticipations ne peuvent se forger que dans un flou susceptible en soi de réduire les chances d'atteinte des objectifs publics.**

(3) Depuis 2014, une nouvelle augmentation des concours publics en faveur du bio...

On doit ainsi envisager le renforcement des dotations prévues au bénéfice de l'agriculture biologique à partir de diverses références.

On retiendra, par exemple, qu'après avoir atteint **110,3 millions d'euros en 2014**, le montant des crédits prévu pour les **années 2014 à 2020**, a été fixé à **1 225 millions d'euros**, soit **175 millions d'euros par an**, une somme supérieure de 75 % à celle prévue pour 2013.

On peut aussi apprécier **les dotations programmées pour la période 2014-2017.**

Les **crédits budgétaires** correspondant aux aides directes aux exploitants ont alors atteint **601,7 millions d'euros (150,4 millions d'euros par an)**, tandis que les **autres moyens** déployés pendant de cette période ont été de **129 millions d'euros**, le total donnant **un engagement annuel moyen de 183,7 millions d'euros.**

Quant à la **période 2015-2020** correspondant à la programmation des plans de développement rural, **la combinaison des enveloppes FEADER et de l'État** prévoyait de dégager **911 millions d'euros**, soit **182,2 millions d'euros par an** au titre des aides aux exploitants en bio.

En bref, **l'augmentation du niveau de soutien direct annuel budgété en faveur des entreprises en bio par rapport à l'année de base 2014 peut être estimée dans le meilleur des cas autour de 60 % (76 % avec une référence à l'année 2013).**

Appréciés **en glissement, de date à date**, les transferts aux exploitations (sur crédits budgétaires et du fait du crédit d'impôt) sont passés de **141 millions d'euros en 2014** (111 millions d'euros de crédits budgétaires ; 30 millions d'euros au titre du crédit d'impôt) à **219,2 millions d'euros en 2017** (186,2 millions d'euros de crédits budgétaires ; 33 millions d'euros de crédit d'impôt).

Ces évolutions très dynamiques ont trouvé des prolongements au-delà de 2017.

Malgré la dilution de l'information budgétaire diffusée par le ministère de l'agriculture et les difficultés d'identification des soutiens accordés par les Agences de l'eau et le FEADER, tout porte à observer que **l'année 2018 a été marquée par une nouvelle progression des charges budgétaires de l'agriculture biologique.**

Ainsi, la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes pour la loi de règlement de l'exercice 2018 identifie une dépense de 78,9 millions d'euros au titre du programme 149 de la mission AAFAR¹ tandis que les dépenses en provenance des Agences de l'eau ont très probablement dépassé 40 millions d'euros.

On rappelle que ces deux financements sont censés n'apporter que 25 % des crédits consacrés à l'agriculture biologique, le FEADER prenant à sa charge 75 % du coût des deux mesures correspondantes.

Il faut ajouter 33 millions d'euros de crédits d'impôt.

A défaut de pouvoir préciser les charges annuelles, on peut se référer à un montant de charges budgétaires potentielle représentant *a minima* 222 millions d'euros par an pour la période de programmation 2015-2020.

Cette provision a été dépassée, obligeant à couvrir une impasse de financement selon des modalités très critiquables.

(4) ...confrontée à une impasse de financement couverte par des mesures très critiquables

(a) Un besoin de financement non couvert est apparu...

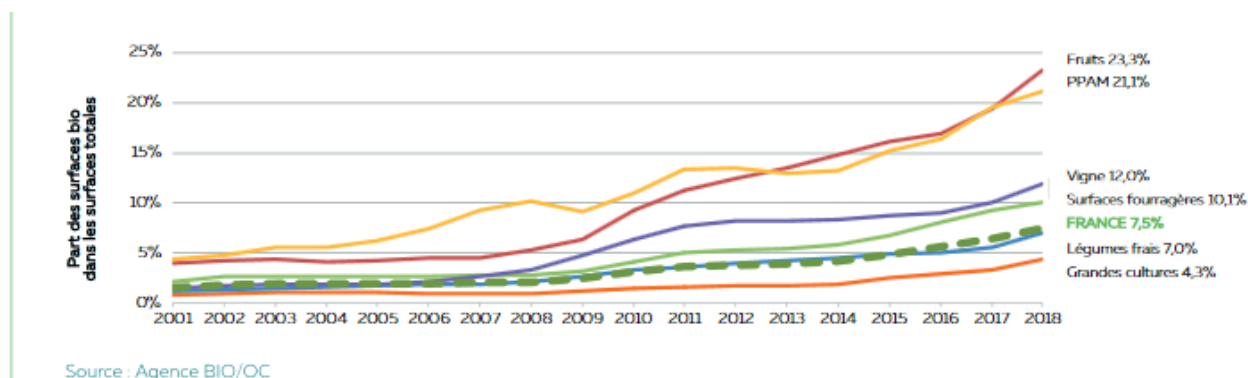
Dans le cadre d'un premier bilan intermédiaire du programme Ambition bio 2017, établi par le CGAAER², ce dernier avait pu relever que « l'insuffisance des crédits pour accompagner le mouvement de conversion a été unanimement constaté ».

De fait, les surfaces conduites en bio ont plus que doublé au cours de la période sous revue. En outre, a joué le renforcement (au moins théorique) du barème des aides exposé ci-dessus.

¹ Hélas, les conditions d'exécution des engagements en faveur de l'agriculture biologique ont été tellement mauvaises que ces chiffres couvrent sans doute des dettes pluriannuelles, de sorte qu'ils ne peuvent être extrapolés.

² « Programme Ambition bio 2017 ; premier bilan intermédiaire » ; CGAAER, mars 2017.

Évolution des surfaces conduites en bio depuis 2001



Source : Agence Bio, 2019

Le diagnostic du CGAAER témoignait que, sur la base des programmations financières des engagements en faveur du bio, les besoins de couverture des engagements n'auraient pas pu être couverts alors même que des modulations sont intervenues au cours de la période (voir *infra*).

La programmation du Feader au titre de l'agriculture biologique pour les années 2014 à 2020, et plus largement, les prévisions initiales des crédits nécessaires pour accompagner le développement de l'agriculture biologique, qu'ils soient européens ou nationaux, ne permettent pas de couvrir les besoins apparus.

La résolution de cette inéquation budgétaire a conduit à des aménagements très contestables qui placent la programmation financière du programme Ambition bio 2022 sous des auspices peu favorables.

Le rapport remis au Parlement sur le fondement de l'article 122 de la loi de finances pour 2018 a ainsi évalué à 1 225 millions d'euros les crédits nécessaires pour financer les aides.

Lors de sa publication il a été indiqué que cette évaluation intégrait la dynamique de la trajectoire prévue pour les trois premières années du programme « Ambition Bio 2022 ».

On relève que l'addition des surfaces éligibles annuellement à cet horizon se traduit par un besoin de financement supplémentaire de 314 millions d'euros par rapport aux données initiales de la programmation 2015-2020.

Ainsi, à en croire le rapport mentionné, les surfaces engagées en bio au cours des années 2015 à 2020 auront été passibles d'un montant de soutien sur crédits budgétaires de 204 millions d'euros par an, complétés par un crédit d'impôt de l'ordre de 40 millions d'euros en moyenne annuelle, pour un total de 244 millions d'euros.

Cette estimation doit être gardée à l'esprit pour apprécier les conditions de financement du projet « Ambition bio 2022 ».

(b) ...qui a été comblé dans des conditions très critiquables

Selon le rapport du Gouvernement, **le déficit de financement se déduisait d'une disponibilité des crédits se montant à 1 130 millions d'euros** (629 millions d'euros de crédits européens et 501 millions d'euros de crédits nationaux), soit **95 millions d'euros manquants**.

L'impasse de financement telle qu'estimée par le Gouvernement a nécessité **deux mesures appelées à dégager environ 100 millions d'euros à court terme** : l'affectation aux soutiens à l'agriculture biologique d'une partie du transfert financier réalisé par prélèvement des crédits européens du premier pilier vers le second pilier de la PAC, pour 44,7 millions d'euros (sur une opération se montant à 625,8 millions d'euros pour les années 2019 et 2020, dont 503 millions d'euros pour financer l'impasse de financement de l'indemnité de compensation des handicaps naturels) ; l'alourdissement de la redevance pour pollutions diffuses (RPD) voté dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, pour un montant de 50 millions d'euros par an.

Cet épisode appelle la critique.

En premier lieu, les **mesures mises en œuvre pour colmater à court terme le déficit des moyens n'ont pas été appropriées. Elles auraient dû passer par une augmentation spécifique des financements publics.**

Il s'est agi de suivre une **logique de redéploiement de crédits**, la ponction effectuée sur les crédits du premier pilier conduisant à réduire les soutiens au revenu des agriculteurs, tandis que l'augmentation attendue des aides accordées par les Agences de l'Eau dépasse le supplément de ressources qui leur reviendront du fait de l'augmentation de la RPD, avec pour effet de limiter leurs engagements au titre d'actions de soutien vers d'autres opérateurs que ceux de l'agriculture biologique.

Une grande partie des financements voués à combler les impasses de financement de la politique en faveur de l'agriculture biologique est ainsi venue des agriculteurs eux-mêmes, à travers la réorientation de crédits à vocation agricole ou par l'alourdissement des prélèvements obligatoires pesant sur eux.

En second lieu, il faut encore souligner que **l'estimation du Gouvernement sur l'impasse financière était tributaire d'une série de circonstances hypothétiques susceptibles de peser sur les soutiens accordés aux agriculteurs en général et aux agriculteurs en bio en particulier.**

Ainsi, de la « possibilité d'un report du financement des annuités post-2020 sur la prochaine programmation PAC », indiquée sans plus de précisions par le rapport du Gouvernement.

Cette éventualité, restant à vérifier en pratique, suppose que la prochaine programmation budgétaire européenne adoptée dans le cadre de la nouvelle politique agricole commune, soit partiellement utilisée pour financer des engagements pris antérieurement à son entrée en vigueur.

Mais il faut également faire ressortir la pression exercée sur les autorités de gestion des aides européennes, conduites de ce fait à réduire l'intensité des soutiens à l'agriculture biologique en appliquant une modulations dont les termes sont exposés ci-après.

Enfin, il convient de rappeler que l'estimation de l'impasse de financement présentée par le Gouvernement s'est inscrite dans un contexte où le ministère de l'agriculture a décidé d'arrêter d'accorder les soutiens publics au maintien à compter de 2018 (voir *infra*), qui en a mécaniquement réduit l'ampleur.

e) Les objectifs du programme « Ambition bio 2022 », ne sont pas financés

La question du financement du projet « Ambition bio 2022 » peut apparaître assez marginale dès lors que les objectifs de ce projet sont hors d'atteinte.

Cependant, elle mérite une analyse puisqu'ayant fait l'objet d'une intense communication gouvernementale axée autour du thème de l'augmentation des moyens consacrés à l'agriculture biologique, en cohérence avec l'objectif ambitieux mis en exergue par la même communication il convient de mesurer la portée des engagements pris, ne serait-ce que pour informer les bénéficiaires potentiels des aides, qui, dans les années récentes, ont pu subir les effets des inconséquences d'une politique en quête de financements et d'une exécution correcte des engagements pris à leur bénéfice (voir *infra*).

Sur la base des annonces faites lors de son lancement le 23 juin 2018, le programme Ambition Bio 2022 comporte sept axes dont le **financement doit être assuré à travers trois leviers.**

Les sept axes du plan Ambition BIO 2022

Axe 1 : Développer la production pour atteindre 15 % de surface agricole française cultivée en bio à l'horizon 2022.

Axe 2 : Structurer les filières.

Axe 3 : Développer la consommation et accompagner l'offre de produits biologiques pour tous les consommateurs, y compris pour les publics les plus démunis et les plus fragiles.

Axe 4 : Renforcer la recherche.

Axe 5 : Former les acteurs.

Axe 6 : Adapter la réglementation.

Axe 7 : Le bio dans les territoires d'Outre-Mer.

Source : Le programme Ambition Bio 2022 ; Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Au regard de son analyse budgétaire, **deux objectifs** méritent d'être particulièrement mis en évidence :

- l'ambition d'atteindre **une part de la surface agricole utile en bio de 15 %**, qui suppose un doublement des surfaces ;

- le **développement de la consommation de produits bio** qui jusqu'à présent a trouvé pour prolongement l'adoption de l'article 24 de la **loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018, dite Egalim**. On rappelle que ce dernier dispose que les approvisionnements en denrées alimentaires des restaurants publics et privés lorsqu'ils sont en charge d'une mission de service public, comportent au plus tard le 1^{er} janvier 2022 une part en valeur d'au moins 50 % de produits durables et de qualité dont une part **d'au moins 20 % de produits issus de l'agriculture biologique**.

(1) Un sous-financement des soutiens publics aux exploitations en bio malgré le renoncement annoncé des aides au maintien

(a) Une programmation financière marquée par une opacité regrettable

Les **financements annoncés** lors de la présentation du programme représentent des **concours publics de 1,1 milliard d'euros** censés soutenir l'offre de produits de l'agriculture biologique.

La programmation financière du projet repose sur :

- les **moyens consacrés à la conversion** : 200 millions d'euros de crédits de l'État ; 630 millions d'euros de fonds FEADER, auxquels s'ajouteront les autres financements publics, et à compter de 2020, un apport de 50 millions d'euros par an par la redevance pour pollutions diffuses (RPD) ;

- **un doublement du fonds de structuration « avenir bio »** géré par l'Agence bio, porté progressivement de 4 à 8 millions d'euros par an ;

- **une prolongation et une revalorisation du crédit d'impôt bio** de 2 500 à 3 500 euros jusqu'en 2020.

Ces annonces procèdent d'un **impressionnisme regrettable** : l'échelonnement de la programmation dans le temps n'a pas été formalisé tandis que la contribution de certains instruments a été laissée dans le flou.

Ainsi en va-t-il de la mention des autres financements publics, qui se réfèrent sans dote aux interventions des Agences de l'Eau (hors relèvement des moyens promis par l'augmentation de la redevance pour pollution diffuse).

Quant à l'échelonnement du programme, il n'est pas précisé. Compte tenu de la date de l'annonce du projet (juin 2018) et de l'absence de compléments apportés aux moyens de l'agriculture biologique dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2018, il faut supposer que le programme doit se dérouler entre 2019 et 2022. Mais aucune donnée annuelle n'est présentée. Par ailleurs, la traduction du schéma de progression des surfaces en bio au cours de la période exposé *supra* n'est pas assurée.

Au demeurant, compte des erreurs relevées (voir *supra*), si l'on suppose que ce schéma a servi de calage financier, l'on doit également admettre que d'emblée, celui-ci s'est trouvé entaché lui-même d'erreurs.

Enfin, la programmation s'appuie sur la perspective d'un maintien du rattachement des aides consacrées à l'agriculture biologique au second pilier de la PAC et paraît consacrer la pratique de transferts de crédits du premier pilier de la PAC vers ce second pilier pour financer la conversion en bio. Elle couvre deux cadres financiers européens, le prochain cadre financier européen n'étant pas connu lorsque les financements ont été annoncés.

- (b) Une programmation financière qui extériorise la perspective d'une réduction des soutiens aux projets bio des exploitants

La programmation envisage de dégager **275 millions d'euros par an au cours de la période couverte par le projet « Ambition bio 2022 »**.

L'effort annuel serait ainsi légèrement supérieur (de 31 millions d'euros, soit + 12,7 %) à celui observé en moyenne entre 2015 et 2020.

Compte tenu de l'augmentation des surfaces en bio qu'implique le projet (soit à partir de 2020 une cible résiduelle de plus 40 % de surfaces en bio à l'horizon 2022), le plan de financement du projet, même une fois les engagements de soutien au maintien du ministère de l'agriculture, inaccessibles à compter de la campagne 2018, n'est assuré que sous la condition d'une réduction du taux de soutien public mobilisant le mécanisme de modulation régionale des aides exposé *infra* et la suppression, d'ailleurs annoncée, du crédit d'impôt pour l'agriculture biologique.

Ainsi, le maintien ne serait plus aidé qu'à travers les aides des Agences de l'Eau, qui n'ont pas annoncé à ce jour la suppression des aides correspondantes, et par les crédits FEADER, mais sur une base d'autant plus dégradée que les fonds disponibles ont déjà été largement mobilisés malgré le transfert entre piliers rappelé plus haut.

La modulation évoquée ci-dessus affecterait également de façon durable les soutiens apportés lors de la phase de conversion.

Cette altération des taux de soutien unitaire s'explique par le fait qu'à **niveau constant de soutien public à l'agriculture biologique, l'objectif du programme d'un doublement des surfaces conduites en bio supposerait des moyens nettement plus conséquents, même en supposant préservés les paramètres favorables qui ont jusqu'à présent entouré le développement de l'agriculture biologique.**

On rappelle que pour les précédents doublements des surfaces en bio, le premier (période 2008-2011) avait nécessité une multiplication par plus de 12 du niveau de soutien, tandis que, pour le second (période 2013-2018), la progression des soutiens programmés de plus de 75 % s'était révélée insuffisante pour couvrir les besoins.

En se référant au niveau de soutien moyen par hectare de 2017 (139 euros), la mise en bio de 4 millions d'hectares en 2022 supposerait de supporter une charge de 556 millions d'euros à cette échéance, soit la moitié des financements annoncés, mais sur une seule année.

Compte tenu de la croissance progressive des surfaces au cours de la période, **l'objectif de biologisation de la surface agricole française supposerait ainsi, à niveau de soutien unitaire inchangé et pour les seules surfaces nouvellement concernées, plutôt 1,5 milliard d'euros de crédits, moyens auxquels il faudrait ajouter ceux nécessaires au respect des engagements pris à l'entrée de 2019¹.**

Dans ces conditions, il faut cependant souligner que **le programme « Ambition bio 2022 », pour souhaiter un doublement de l'empreinte biologique sur la surface agricole française, n'en passe pas moins par la perspective d'une réduction des engagements contractés par le ministère de l'agriculture avec les exploitants passés au bio.**

Le ministre de l'agriculture a ainsi annoncé le 20 septembre 2017 la fin des aides au maintien financées par le ministère, à compter de 2018, échéance au-delà de laquelle les engagements précédents conclus seront

¹ Les engagements vivants à cette date ne sont pas connus mais on peut rappeler qu'entre 2015 et 2018, la somme des engagements pris chaque année (pour une période de cinq ans) a atteint 1,07 milliards d'euros. Compte tenu des difficultés de paiement rencontrées au cours de cette période (voir infra), les engagements vivants sont certainement encore très importants, nécessitant chaque année des paiements d'autant plus substantiels que le taux d'engagement des enveloppes bio du FEADER, pour relativement élevé qu'il ait été laisse 25 % de dotations à mobiliser (voir infra).

maintenus mais sans que de nouveaux engagements à ce titre puissent intervenir.

Les engagements correspondants se sont élevés pour le ministère de l'agriculture à 68,5 millions d'euros (somme des engagements des années 2015 à 2017). Ils ont été considérablement réduits d'année en année passant de 56,1 millions d'euros en 2015 à 4,8 millions d'euros en 2017, le ministère faisant valoir que cette nette diminution résulte notamment d'un renforcement des conditions d'attribution imposées par les régions.

Le renoncement du ministère de l'agriculture et de l'alimentation à financer le maintien à l'avenir, pour être très contestable (voir *infra*) et faire l'objet d'une communication incompréhensible (voir l'encadré ci-dessous) n'est susceptible de mettre à court terme tout au plus qu'une faible rustine à l'impasse de financement du projet « Ambition bio 2022 » au prix d'une réduction annoncée du taux de soutien public propre à décourager les projets nécessaires à son succès.

C'est évidemment particulièrement le cas pour **l'interruption des aides au maintien** versées par le **ministère de l'agriculture** dont l'objet même est de **constater une pénurie de moyens** et de fermer une ligne de soutien public.

Un communiqué de presse emblématique des défauts de programmation des aides au bio

« Le ministère de l'agriculture a publié un communiqué de presse le 12 mars 2019 dont le texte suit :

Durée des aides à la conversion bio : pas de changement

Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation tient à préciser que les aides à la conversion pour l'agriculture biologique sont et resteront versées sur une durée de 5 ans comme c'est le cas aujourd'hui. L'accompagnement des agriculteurs qui prennent le risque de passer en agriculture biologique est essentiel pour garantir son développement.

L'objectif de la France dans son programme Ambition Bio est de passer de 6,5 % à 15 % de surface agricole utile d'ici 2022 convertie en agriculture biologique. Cette ambition est également en cohérence avec l'objectif d'avoir 20 % des aliments bio en restauration collective à la fin du quinquennat.

C'est plus de 1,1 milliards d'euros qui vont être mobilisés pour ces conversions et pour la structuration territoriale des filières afin de faire de la France le premier pays bio d'Europe ».

Le texte du communiqué est incompréhensible. Il annonce que « les aides à la conversion resteront versées sur une durée de 5 ans **comme c'est le cas aujourd'hui** ». Or, aujourd'hui, les aides à la conversion sont au mieux versées pendant trois ans, les aides au maintien prenant le relais par la suite pour une durée généralement de deux ans renouvelables, mais sur des bases tarifaires inférieures aux aides à la conversion. Le communiqué comporte donc une inexactitude manifeste.

Dans ces conditions et pris avec l'annonce de la fin du cofinancement des aides au maintien par le ministère de l'agriculture, qui a été intégrée au « plan de financement » du projet « Ambition bio 2022 », il est difficile d'imaginer qu'il traduise l'intention d'étendre les aides à la conversion de trois à cinq ans. Une telle intention appellerait une révision d'ampleur du plan de financement du projet qui n'a pas vu le jour.

En revanche, on ne peut que souscrire à l'importance des enjeux soulignée par le communiqué de presse d'un accompagnement solide des agriculteurs passant au bio. L'atteinte des objectifs surfacique du projet « Ambition bio 2022 » en dépend largement et avec lui l'atteinte du l'objectif d'assurer une offre de 20 % en bio dans la restauration hors domicile.

Le problème est que l'annonce du ministère de l'agriculture ne traduit en rien que le Gouvernement entend donner une suite concrète à cette exigence.

(2) À la recherche des financeurs

Par ailleurs, les financements évoqués posent un problème de disponibilité.

La programmation des concours publics sur les crédits européens (FEADER) occupe une place centrale dans le total (630 millions d'euros) du projet « Ambition bio 2022 », les crédits nationaux devant compléter cette enveloppe à hauteur de 470 millions d'euros.

En ce qui concerne les crédits du FEADER, il convient de préciser qu'à ce jour, seuls 194 millions d'euros sont disponibles pour de nouveaux engagements au-delà de juin 2019.

**Données relatives à la consommation des dotations de la France au titre du FEADER
au 1^{er} juin 2019**

Code mesure	Nombre de dossiers engagés	Nombre de dossiers payés	Engagement FEADER	Paiement FEADER	Maquette FEADER	% engagement	% paiement	Reste à consommer
Formation	743	393	46 595 879	25 395 848	95 759 867	49%	27%	49 163 988
Conseil	109	10	10 098 130	229 363	32 171 827	31%	1%	22 073 697
Qualité	2 209	1 025	13 823 712	8 128 179	26 211 865	53%	31%	12 388 153
Investissements	64 763	40 369	1 159 999 627	629 661 290	1 781 076 124	65%	35%	621 076 497
Alea	370	167	3 751 524	1 265 923	11 748 020	32%	11%	7 996 496
Installation	42 726	20 491	512 582 433	317 207 659	861 358 048	60%	37%	348 775 615
Services de base	17 043	12 082	229 953 463	90 860 191	568 949 580	40%	16%	338 996 117
Forêt	7 720	5 223	96 228 204	64 325 316	171 907 141	56%	37%	75 678 937
Groupements de producteurs					100 000	0%	0%	100 000
MAEC	142	84	967 007 623	628 807 501	1 225 872 133	79%	51%	258 884 510
AB	135	85	570 910 854	301 528 594	765 578 664	75%	39%	194 667 810
Paiements ZSOE					2 253 157	0%	0%	
ICHN	9 839	9 761	3 481 294 078	3 481 071 052	4 762 196 533	73%	73%	1 280 902 456
Coopération	635	167	67 236 724	26 635 731	169 056 003	40%	16%	101 819 279
Gestion des risques	14	9	428 618 528	425 265 825	675 250 000	63%	63%	246 631 472
LEADER	5 172	1 836	145 107 879	46 372 681	712 890 510	20%	7%	567 782 631
Assistance technique	191	116	29 405 571	9 987 104	148 263 776	20%	7%	118 888 205
Total	151 811	91 818	7 762 614 229	6 056 742 257	12 010 643 248	65%	50%	4 245 825 863

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

La maquette FEADER en vigueur ne permet ainsi de couvrir qu'environ le tiers des financements annoncés, malgré le renforcement (voir *infra*), dont elle a fait l'objet à la hâte.

Il conviendrait ainsi de dégager 400 millions d'euros sur les deux premières années de la prochaine programmation financière européenne pluriannuelle, perspective assez héroïque compte tenu des négociations actuelles et de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Quant aux crédits d'État, la mention de 200 millions d'euros de crédits suscite une certaine perplexité.

Comme le périmètre de ces crédits n'est pas précisé, on ne peut que supposer qu'il s'agit des crédits en faveur du bio de la mission AAFAR et de ceux inscrits au titre des Agences de l'Eau. Au demeurant, ces dernières sont citées mais au titre des contributions supplémentaires attendues en contrepartie de l'augmentation de la redevance pour pollution diffuse (50 millions par an à compter de 2020), soit sur la période du plan un montant cumulé de 150 millions d'euros).

Le total des crédits d'État évoqués (200 millions d'euros) et des ressources nouvelles des Agences de l'Eau s'élève à 350 millions d'euros, laissant un certain flou sur 120 millions d'euros d'engagements, correspondant à la différence entre le total des financements annoncés (1 100 millions d'euros), les engagements FEADER évoqués (630 millions d'euros) et les crédits nationaux prévus (350 millions d'euros).

Il y a lieu d'imaginer que le solde serait constitué par les transferts au titre du crédit d'impôt (108 millions d'euros en cumulé sur 2019 et 2020) et les interventions de l'Agence bio (le fonds avenir bio porté à 8 millions d'euros depuis 2019 (soit 32 millions d'euros en cumulé sur la période du programme)).

Cependant, ni le calibrage, ni la répartition des crédits d'État évoqués ne concordent avec le contenu, plus tangible, des programmations budgétaires disponibles à ce jour.

Ils ne concordent pas avec le disponible du budget FEADER sauf à une inversion complète des règles de cofinancement qui verrait le financement national assumer 66 % des interventions pour le bio (contre une règle de cofinancement actuel qui lui attribue une responsabilité financière sur 25 % des engagements).

Il ne concorde pas davantage avec la programmation des Agences de l'eau qui, sur la base d'engagements annuels réguliers, pourraient apporter 320 millions d'euros entre 2019 et 2022.

Enfin, il semble s'accommoder d'une suppression du crédit d'impôt pour l'agriculture biologique au-delà de 2020 dont les impacts, comme ceux du renoncement du ministère de l'agriculture et de l'alimentation à soutenir le maintien pourraient être incohérents avec l'ambition affichée par le programme.

La présentation du programme Ambition bio 2022, loin de dissiper l'absence de carte d'identité budgétaire de la politique de développement du bio, l'a prolongé.

Vos rapporteurs spéciaux demandent qu'autour des interrogations ici formulées, une évaluation partagée du programme soit entreprise au plus vite.

(3) Quels financements pour la pénétration du bio dans la restauration collective de service public ?

Conformément à l'article 25 de la loi Egalim, le Gouvernement a dernièrement remis un rapport¹ sur les impacts budgétaires des dispositions de l'article 24 de la même loi rappelées plus haut.

Cette question avait donné lieu à des amendements au cours de la discussion budgétaire en 2018, visant à prévoir des financements parfois très substantiels pour accompagner un objectif qui devrait solliciter très fortement les collectivités territoriales.

La restauration collective représente 48 % des repas servis hors foyer, soit près de 4 milliards de repas (11 millions de repas par jour). Le chiffre d'affaires correspondant est de 20 milliards d'euros.

À ce jour, seuls 3,7 % des produits relèvent de l'agriculture biologique. C'est dire le chemin à parcourir pour atteindre le taux ambitionné de 20 %.

Les coûts d'un repas sont difficiles à estimer. Ils paraissent très variables selon les études et selon les établissements de restauration collective.

¹ « Rapport du Gouvernement au Parlement sur les impacts budgétaires induits par l'application des règles prévues aux articles M.230-5-1 à L. 230-5-5 du code rural et de la pêche maritime concernant la qualité des approvisionnements en restauration collective », Août 2019.

Coût du repas en restauration collective selon différents types d'établissement et décomposition

sources	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
matières premières	2,04	2	2,10	2,04	1,50 à 2,10	2,1 à 2,2		1,50 à 2,10	2**	2	2,20 à 2,50	1,90 à 2
personnel	3,62	4	0,80*	3,20								
investissements	1,66	1	0,55	0,45								
fonctionnement	0,63	1,2	0,50	0,95								
total	7,95	8,20	3,95*	6,64	10,5 à 12	9	9			5 à 10	5 à 10	7,5 à 8

1 : Enquête 70 établissements d'Île-de-France ; 2 : Enquête Reasilab ; 3 : Enquête hôpitaux ; 4 : Caisse des écoles Paris 14 ; 5 : Évaluation Agores enquête annuelle ; 6 : Évaluation AJI ; 7 : Région Île-de-France ; 8 : Avis 77 du CNA ; 9 : Hôpitaux « base d'Angers » ; 10 : Restau'Co évaluation écoles ; 11 : Restau'Co évaluation collèges ; 12 : AMF.

* plus personnel de vaisselle, plus personnel de service ; ** repas du midi et petit déjeuner.

Source : « Rapport du Gouvernement au Parlement sur les impacts budgétaires induits par l'application des règles prévues aux articles M.230-5-1 à L. 230-5-5 du code rural et de la pêche maritime concernant la qualité des approvisionnements en restauration collective », Août 2019

Les matières premières ne représentent généralement qu'une partie minoritaire du coût du repas. Néanmoins, leur coût s'élève globalement autour de 2 euros soit, compte tenu du nombre des repas servis par an, 8 milliards d'euros.

L'estimation des surcoûts induits par des approvisionnements en bio est nécessairement délicate. Sur la base des observations du réseau Agrimer, les données suivantes mettent en évidence un surcoût élevé.

Estimation des coûts matières selon la provenance des produits

Produit	grammage	Standard	Label rouge	AOC	AB&conv
Tomate	100g	0,15			0,28
Steak bœuf ¹⁴	125g cru pour 100g cuit	0,92	1,13 ¹⁵		1,80
Pommes de terre	150g	0,15			0,28
Carottes	60g	0,05			0,10
Lait	80g	0,06			0,09
Beurre	10g	0,06			0,12
Produit laitier	Camembert	1/8	0,26	0,40	0,36
	Yaourt	125g	0,26		0,36
Pomme	100g	0,19			0,26
Petit pain	50g	0,10			0,12
Total		1.94			

Source : « Rapport du Gouvernement au Parlement sur les impacts budgétaires induits par l'application des règles prévues aux articles M.230-5-1 à L. 230-5-5 du code rural et de la pêche maritime concernant la qualité des approvisionnements en restauration collective », Août 2019

Le surcoût d'un produit bio s'étagé entre 36,8 % pour une pomme, 50 % pour le lait et 100 % pour les viandes.

Le rapport du Gouvernement ne mentionne pas de chiffres agrégeant l'impact de ces surcoûts.

Toutefois sur la base des scénarios qu'il présente, qui mettent en évidence, pour certains d'entre eux, des difficultés sérieuses d'approvisionnement dès lors que l'offre ne se développerait pas, on peut chiffrer le surcoût d'un menu comportant 22 % de produits issus de l'agriculture biologique à + 3,3 %.

Scénario n° 1 (22 % de bio sans grande diversification)

Coût menu	2,07	% produits article 24	total	22%
Surcoût	0,13		dont AB&conv	22%

Source : « Rapport du Gouvernement au Parlement sur les impacts budgétaires induits par l'application des règles prévues aux articles M.230-5-1 à L. 230-5-5 du code rural et de la pêche maritime concernant la qualité des approvisionnements en restauration collective », Août 2019

Le supplément de prix atteindrait 13 centimes d'euros mais dans l'hypothèse où seuls le lait et un yaourt seraient en bio, soit les produits pour lesquels le surcoût des approvisionnements est comparativement faible.

Malgré ces hypothèses plutôt favorables et un surcoût unitaire apparemment modeste, l'impact budgétaire global est déjà très fort. Sur la base de 4 milliards de repas servi, le surcoût agrégé ressort à 520 millions d'euros.

D'autres estimations, issues du ministère de l'agriculture avaient fait état d'un supplément de coût de l'ordre de 68 centimes par repas. Sans doute reposaient-elles sur une plus forte diversification des repas en bio.

Dans un tel scénario, on peut estimer que l'atteinte d'un objectif de 20 % d'approvisionnements en bio pourrait représenter, sur la base d'un surprix moyen de 50 % et d'un coût matière du menu de 2 euros (très faible) un supplément de prix de 16 centimes, qui doublerait dans l'hypothèse où le prix des produits bio extérioriseraient un supplément de 100 %

Au total, sur ces bases, le surcoût agrégé serait compris entre 640 millions d'euros et 1,3 milliard d'euros.

La question de l'incidence n'est donc pas mineure.

Or, elle n'est pas réglée.

f) La gestion régionale des aides européennes à l'agriculture biologique a favorisé une certaine divergence des soutiens régionaux à l'agriculture biologique et, à un niveau plus individuel, aux exploitations en bio

Annoncé en septembre 2012 dans le cadre de l'acte III de la décentralisation, le transfert aux régions de la qualité d'autorité de gestion du FEADER qui inclut les crédits européens de soutien à l'agriculture biologique a été consacré par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

En conséquence, les régions ont pris en charge la quasi-totalité des enveloppes du FEADER.

Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, les régions gèrent plus de 90 % du FEADER, soit 10,3 milliards d'euros sur la période 2014-2020 sur un total de 11,4 milliards d'euros.

Répartition des fonds européens par échelon d'exécution et par autorité de gestion pour la période 2014-2020

(en milliards d'euros)

Échelon d'exécution	Niveau départemental	Niveau régional		Niveau national	Total	
		Autorité de gestion	Préfecture		Valeur (en Md€)	Part (en %)
FEADER	0,39	10,31 (90,6 %)	0,06	0,63	11,38	42,4 %
FEDER	0,00	8,16 (97,3 %)	0,19	0,04	8,39	31,2 %
FSE	0,00	1,92 (31,8 %)	0,92	3,18	6,03	22,3 %
FEAMP	0,00	0,00	0,00	0,59	0,59	2,2 %
IEJ*	0,00	0,14 (29,8 %)	0,00	0,33	0,47	1,9 %
Total (en Md€)	0,39	20,53	1,17	4,77	26,86	100,0 %
<i>Part (en %)</i>	<i>1,4 %</i>	<i>76,4 %</i>	<i>4,3 %</i>	<i>17,8 %</i>	<i>100,0 %</i>	

IEJ : Initiative pour l'emploi des jeunes.

Source : « Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement », Cour des comptes, avril 2019

Les aides du FEADER comprennent les interventions en faveur de l'agriculture biologique, les aides allouées au bio - aides à la conversion et au maintien - correspondant à la mesure n° 11¹ du document de cadrage national pris en application du règlement financier européen relatif à ce fonds.

Ce dernier prévoit que la mesure relative à l'agriculture biologique est incluse dans la liste des mesures devant être ouvertes dans chaque programme de développement rural régional.

Le document de cadrage national fixe, pour chacune des deux composantes de la mesure en faveur du bio (conversion et maintien), les montants d'aides applicables, ainsi que les critères d'éligibilité, qui, en théorie, sont uniformes sur l'ensemble du territoire.

Cependant, dans les faits, cette uniformité de principe des soutiens publics est déjouée, le constat d'une hétérogénéité des aides en fonction des situations régionales s'imposant.

Cette situation résulte de deux facteurs qui conjuguent leurs effets : l'hétérogénéité des programmations financières initiales devait en soi conduire à des taux de soutien unitaires différenciés ; des pénuries de

¹ Il existe en réalité deux sous mesures 11, la première consacrée 11.1 étant consacrée aux aides à la conversion, la seconde 11.2 étant consacrée aux aides au maintien.

crédits mobilisables, face à l'extension des surfaces théoriquement éligibles, ont accentué cette différenciation.

En premier lieu, **la programmation financière des aides à l'agriculture biologique par les régions est tributaire des choix budgétaires des régions et, dans ces conditions, présente une réelle dispersion.**

Dans le rapport précité, **la Cour des comptes a pu mettre en évidence l'étendue des marges de manœuvre laissées aux régions et la faiblesse d'un encadrement national de leurs interventions** devant pourtant assurer une certaine cohérence des moyens.

Elle a ainsi précisé que le cadre national (de programmation et de gestion du FEADER) est beaucoup moins étendu en France qu'en Espagne ou en Allemagne, moins de mesures étant soumises au cadre national (5 en France, 7 en Allemagne et 10 en Espagne), « notamment les investissements physiques, inclus en Allemagne et Espagne, en sont exclus en France ; de plus, un plus gros volume de crédits échappe au cadre national : 31 % en France, contre 20 % en Allemagne et 7 % en Espagne ». Dans ces deux pays, les régions ne peuvent pas moduler les mesures du cadre national, comme en France.

Cette situation a des répercussions sur le niveau des soutiens à l'agriculture biologique.

Même si la mesure correspondante doit figurer dans les programmes régionaux de développement rural, il va de soi que les choix de priorité exercés au profit d'autres interventions, qui sont peu contraints par la programmation nationale, peuvent conduire à des effets d'éviction sur les aides à l'agriculture biologique.

Dans les faits, la programmation de la politique agricole commune prévoyait, dans son état initial, débordé en cours d'exécution (voir *infra*) **573,2 millions d'euros de crédits FEADER en direction du bio pour les régions de la France métropolitaine¹**, soit 6 % de l'enveloppe FEADER sous gestion des régions, hors compléments mis en œuvre pour combler l'impasse de financement au titre du bio (voir *supra*).

Dans ce contexte général **une assez forte disparité des enveloppes financières régionales programmées** pour soutenir l'agriculture biologique doit être relevée.

¹ Cette enveloppe valable pour six ans peut être mise en regard de l'enveloppe annoncée dans le cadre du projet « Ambition bio 2022 » qui atteint pour les quatre années de la programmation 630 millions d'euros.

Niveau et part des soutiens publics prévus pour l'agriculture biologique dans les programmes de développement rural régionaux en France métropolitaine

	Total FEADER	Total BIO	Part du BIO
Auvergne Rhône Alpes	2 262,50	75,3	3,33 %
Auvergne	1 202,70	20,3	1,69 %
Rhône Alpes	1 059,80	55	5,19 %
Bourgogne Franche Comté	983,10	51,2	5,21 %
Bourgogne	539,4	30,9	5,73 %
Franche Comté	443,70	20,3	4,58 %
Bretagne	367,70	30	8,16 %
Centre Val-de-Loire	345,90	34	9,83 %
Grand est	650,10	50,3	7,74 %
Alsace	119,20	12	10,07 %
Champagne Ardennes	201,80	15	7,43 %
Lorraine	329,10	23,3	7,08 %
Hauts de France	257,40	19,8	7,69 %
Nord Pas-de- Calais	119,80	9,6	8,01 %
Picardie	137,60	10,2	7,41 %
Ile-de-France	57,60	6	10,42 %
Normandie	411,80	34,8	8,45 %
Basse Normandie	308,70	24,8	8,03 %
Haute Normandie	103,10	10	9,70 %
Nouvelle Aquitaine	1 571,90	104,5	6,65 %
Aquitaine	595,30	42,9	7,21 %
Limousin	579,10	18,1	3,13 %
Poitou Charente	397,50	43,5	10,94 %
Occitanie	1 904,40	133,1	6,99 %
Languedoc Roussillon	597,10	39	6,53 %
Midi Pyrénées	1 307,30	94,1	7,20 %
Pays-de-Loire	457,60	61,2	13,37 %
PACA	476,80	18,8	3,94 %
Corse	145,30	4,5	3,10 %
Total	9 480,30	573,2	6,05 %

Source : commission des finances du Sénat

La proportion des aides fléchées vers l'agriculture biologique dans le cadre des différents programmes régionaux va, par exemple, d'un peu plus de 3 % en Corse et en Auvergne Rhône Alpes (avec un plus bas de 1,7 % en Auvergne) à plus de 10 % en Ile-de- France et en Pays-de-Loire (9,83 % en Centre Val de Loire ; 10 % en Alsace et 11 % en Poitou Charente).

Ces répartitions n'empêchent pas des régions n'accordant qu'une faible priorité au bio de réunir des financements relativement importants à cet effet.

Malgré la part réduite des aides au bio dans leur enveloppe FEADER, certaines régions disposant de fonds FEADER comparativement importants peuvent réunir des moyens relativement élevés en faveur du bio.

**Répartition régionale du FEADER et des crédits de soutien
à l'agriculture biologique**

	Part du FEADER	Part des soutiens au BIO	Écart
Auvergne Rhône Alpes	23,87 %	13,14 %	- 10,73 %
Auvergne	12,69 %	3,54 %	- 9,14 %
Rhône Alpes	11,18 %	9,60 %	- 1,58 %
Bourgogne Franche Comté	10,37 %	8,93 %	- 1,44 %
Bourgogne	5,69 %	5,39 %	- 0,30 %
Franche Comté	4,68 %	3,54 %	- 1,14 %
Bretagne	3,88 %	5,23 %	1,36 %
Centre Val-de-Loire	3,65 %	5,93 %	2,28 %
Grand est	6,86 %	8,78 %	1,92 %
Alsace	1,26 %	2,09 %	0,84 %
Champagne Ardennes	2,13 %	2,62 %	0,49 %
Lorraine	3,47 %	4,06 %	0,59 %
Hauts de France	2,72 %	3,45 %	0,74 %
Nord Pas-de- Calais	1,26 %	1,67 %	0,41 %
Picardie	1,45 %	1,78 %	0,33 %
Ile-de-France	0,61 %	1,05 %	0,44 %
Normandie	4,34 %	6,07 %	1,73 %
Basse Normandie	3,26 %	4,33 %	1,07 %
Haute Normandie	1,09 %	1,74 %	0,66 %
Nouvelle Aquitaine	16,58 %	18,23 %	1,65 %
Aquitaine	6,28 %	7,48 %	1,20 %
Limousin	6,11 %	3,16 %	- 2,95 %
Poitou Charente	4,19 %	7,59 %	3,40 %
Occitanie	20,09 %	23,22 %	3,13 %
Languedoc Roussillon	6,30 %	6,80 %	0,51 %
Midi Pyrénées	13,79 %	16,42 %	2,63 %
Pays-de-Loire	4,83 %	10,68 %	5,85 %
PACA	5,03 %	3,28 %	- 1,75 %
Corse	1,53 %	0,79 %	- 0,75 %
Total	100,00 %	100,00 %	0,00 %

Source : commission des finances du Sénat

Trois régions (Occitanie, Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes) concentrent plus de la moitié des soutiens publics régionaux (54,5 %). Cette situation reflète assez étroitement la répartition globale de l'enveloppe FEADER puisque ces régions en mobilisent 60,4 %, mais l'on constate un écart entre les crédits attribués au titre du développement rural à

ces régions et leur contribution aux concours publics à l'agriculture, qui extériorise un déficit de 6 points.

Inversement, quelques régions, moins bien dotées en enveloppe FEADER, contribuent proportionnellement plus au financement public de l'agriculture biologique que leur part dans le fonds, ce qui ne fait que refléter les constats relevés dans le précédent tableau.

La diversité des situations régionales au regard de la programmation des dotations européennes invite à s'interroger sur les facteurs qui peuvent la justifier.

Au titre de la campagne 2015, les dossiers faisant l'objet d'un soutien public étaient au nombre de 15 570 en France métropolitaine¹.

Une corrélation assez forte entre la situation régionale des engagements en bio des exploitations agricoles à l'aube de la programmation et la part relative des crédits au bénéfice du bio dans les programmes régionaux peut être constatée.

Cependant, certaines régions, notamment Auvergne-Rhône-Alpes où la production biologique était relativement plus développée mais aussi PACA, où, au contraire, elle accusait un déficit par rapport à la moyenne nationale, ont pu programmer des enveloppes en-deçà de leur part dans la production biologique.

Par ailleurs, des régions où l'agriculture biologique était comparativement très peu présente n'ont pas programmé une quelconque impulsion (Ile-de-France) tandis que d'autres, dans la même situation au regard du développement du bio ont souhaité consentir un certain effort (Bourgogne Franche Comté, Centre Val de Loire, Normandie...).

¹ Hors Corse pour laquelle il semble que les outils d'instruction des aides n'étaient pas encore disponibles.

Répartition régionale des aides à l'agriculture biologique
(campagne 2015)

	Part des soutiens au bio dans le total dans le total métropolitain	Nombre de dossiers	Part des dossiers régionaux dans le total métropolitain
Auvergne Rhône Alpes	13,14 %	2 397	15,39 %
Bourgogne Franche Comté	8,93 %	987	6,34 %
Bretagne	5,23 %	853	5,48 %
Centre Val-de-Loire	5,93 %	509	3,27 %
Grand est	8,78 %	1 025	6,58 %
Hauts de France	3,45 %	329	2,11 %
Ile-de-France	1,05 %	135	0,87 %
Normandie	6,07 %	709	4,55 %
Nouvelle Aquitaine	18,23 %	2 670	17,15 %
Occitanie	23,22 %	3 531	22,68 %
Pays-de-Loire	10,68 %	1 639	10,53 %
PACA	3,28 %	786	5,05 %
Corse	0,79 %	ND	ND
Total		15 570	100,00 %

Source : commission des finances du Sénat

Il serait hâtif d'interpréter ces constats en leur attribuant une motivation purement discrétionnaire. En fonction des anticipations concernant l'expansion de la production biologique, il peut n'être pas infondé d'adopter des programmations financières diversifiées. En ce sens, dans les régions qui connaissaient un développement relatif du bio déjà conséquent, on a pu être incliné à prévoir de plus faibles moyens que dans des régions accusant certains retards. Ce biais pouvait par ailleurs être accentué par la perspective de voir se modifier la structure des aides dans le sens d'une part croissante des aides au maintien, moins coûteuses.

Cependant, force est de constater que l'essor de la conversion à l'agriculture biologique intervenu depuis 2015 s'est plaqué sur une hétérogénéité des capacités de soutien aux exploitations en bio, qui ont tendu à diverger entre les régions.

Il faut, à ce moment, rappeler que les régions peuvent décider de plafonner les aides consacrées au bio fournies à chaque exploitation dans le cadre de la contractualisation des engagements. Ces plafonnements peuvent évoluer au cours de la période de programmation financière.

Le plafond d'aide couvre la période de l'engagement contractuel dans des conditions qui aboutissent, au demeurant, à une rigidification regrettable du cadre dans lequel s'incarnent les projets individuels (voir *infra*).

Même si données exposées dans le tableau ci-dessous ne sauraient, du fait de limites de méthode, rendre compte des soutiens unitaires effectivement accessibles aux exploitations, elles donnent des indications sur la traduction des programmations régionales du FEADER au profit du bio en termes de niveau d'aide unitaire.¹

Indications sur les capacités régionales de soutien par exploitation en bio

	Crédits disponibles 2014-2020	Nombre d'exploitations en bio en 2018	Engagements disponibles par exploitation en 2018
Auvergne Rhône Alpes	75,3	5858	12 854
Bourgogne Franche Comté	51,2	2329	21 984
Bretagne	30,0	3100	9677,4
Centre Val-de-Loire	34,0	1250	27 200
Grand est	50,3	2534	19850,0
Hauts de France	19,8	999	19819,0
Ile-de-France	6,0	395	15189,0
Normandie	34,8	1799	19344,1
Nouvelle Aquitaine	104,5	6157	16972,6
Occitanie	133,1	9403	14155,1
Pays-de-Loire	61,2	3270	18715,6
PACA	18,8	3552	5292,8
Corse	4,5	457	9846,8
Total	573,2	41103	13945,5

Source : commission des finances du Sénat

Moyennant une capacité de soutien moyenne de 13 945,5 euros par exploitation, une forte dispersion des capacités régionales de soutien se dégage des données ci-dessus.

Elle est globalement en ligne avec les constats effectués plus haut.

Cependant, dans un contexte national de fort développement de l'agriculture biologique, les différences entre les dynamiques régionales ont plus ou moins affecté la capacité de soutien des régions.

¹ On raisonne comme si les enveloppes FEADER bio des régions devaient financer les entrées en production bio, ces dernières se produisant toutes en 2018.

Évolution régionale des exploitations en bio (2015-2018)

	Nombre d'exploitations en bio en 2015	Nombre d'exploitations en bio en 2018	Différence en unités	Différence en %
Auvergne Rhône Alpes	2 397	5858	3 461	144%
Bourgogne Franche Comté	987	2329	1 342	135,6%
Bretagne	853	3100	2 247	x 3,6
Centre Val-de-Loire	509	1250	741	145,5%
Grand est	1 025	2534	1 509	147,3%
Hauts de France	329	999	670	x 3
Ile-de-France	135	395	260	x 3
Normandie	709	1799	1 090	157%
Nouvelle Aquitaine	2 670	6157	3 487	131%
Occitanie	3 531	9403	5 872	166,70%
Pays-de-Loire	1 639	3270	1 631	x 2
PACA	786	3552	2 766	x4,5
Corse	ND	457	ND	ND
Total	15 570	41103	25 533	2,63988439

Source : commission des finances du Sénat

Certaines régions (Bretagne, PACA, Hauts de France, Ile-de-France) ont connu un développement de l'agriculture biologique très supérieur à la moyenne nationale, d'autres sensiblement sous cette moyenne.

En conséquence, la répartition des exploitations en bio entre les régions s'est modifiée.

Évolution de la part des exploitations en bio par région

	Part dans le total en 2015	Part dans le total en 2018	Différence
Auvergne Rhône Alpes	15,4 %	14,3 %	- 1,1 %
Bourgogne Franche Comté	6,3 %	5,7 %	- 0,7 %
Bretagne	5,5 %	7,5 %	2,1 %
Centre Val-de-Loire	3,3 %	3,0 %	- 0,2 %
Grand est	6,6 %	6,2 %	- 0,4 %
Hauts de France	2,1 %	2,4 %	0,3 %
Ile-de-France	0,9 %	0,96 %	0,1 %
Normandie	4,6 %	4,4 %	- 0,2 %
Nouvelle Aquitaine	17,1 %	15,0 %	- 2,2 %
Occitanie	22,7 %	22,9 %	0,2 %
Pays-de-Loire	10,5 %	8,0 %	- 2,6 %
PACA	5,0 %	8,6 %	3,6 %
Corse	ND	1,1 %	ND
Total	100 %	100 %	0,0 %

Source : commission des finances du Sénat

Le mécanisme de modulation des aides n'est pas en soi critiquable.

Vos rapporteurs spéciaux s'en sont expliqués lorsqu'ils ont abordé les problèmes posés par la détermination du barème des aides à l'agriculture biologique. Il faut pouvoir tenir mieux compte des conditions technico-économiques qui président aux projets individuels.

Cependant, les problèmes soulevés par la modulation ne manquent pas, dès lors que celle-ci n'est que le résidu de contraintes financières.

L'efficacité du soutien public mais également son équité sont alors en cause, situation qui ne peut être laissée sans réponse.

Or, force est de reconnaître que l'État, sans doute du fait de ses responsabilités de cofinanceur national peu désireux de mettre ses engagements financiers en cohérence avec ses annonces communicationnelles, n'a rien entrepris pour apporter les réponses nécessaires.

g) De graves problèmes d'exécution budgétaire

- (1) Une exécution budgétaire particulièrement affectée par les dysfonctionnements de la chaîne des paiements agricoles

Le suivi des soutiens publics à l'agriculture biologique oblige à une distinction entre la programmation budgétaire et l'exécution correspondante, dont les termes les plus récents sont d'autant moins connus à ce jour que la

gestion des interventions en faveur de l'agriculture biologique a été gravement perturbée par les dysfonctionnements de la chaîne des paiements agricoles.

Cette dernière a été analysée par vos rapporteurs spéciaux dans un récent rapport.¹

Il a montré que ces graves dysfonctionnements avaient particulièrement touché les aides destinées à conforter la transition agro-écologique et, parmi ces aides, les aides à l'agriculture biologique.

La séquence des financements activés au cours de cette période a été très fortement perturbée par les dysfonctionnements de la chaîne des paiements agricoles.

D'un point de vue budgétaire, il convient de distinguer les engagements de crédits des paiements.

Les premiers couvrent les dépenses prévisibles compte tenu des notifications de passage au bio réalisées par les agriculteurs et concernent ainsi, par nature, plusieurs années ; les seconds matérialisent les dépenses annuelles et peuvent correspondre à des engagements de l'année ou à des engagements antérieurs.

¹ « Réparer la chaîne de paiement des aides agricoles, un devoir pour nos finances publiques et notre agriculture », Yannick Botrel et Alain Houpert, commission des finances du Sénat. Rapport n° 31 (2018-2019) du 10 octobre 2018.

Séquence des paiements et des engagements au bénéfice des agriculteurs passés à l'agriculture biologique

Les paiements au titre de la campagne 2015 ont été finalisés tardivement. Ils se sont répartis comme suit :

- **les aides à la conversion : 76,5 millions d'euros, dont** 32,1 millions d'euros pour l'État (14 millions d'euros du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et 18,1 millions d'euros des Agences de l'eau) ; 44,4 millions d'euros du Feader et 7 000 euros d'autres financeurs ;

- **les aides au maintien : 56,6 millions d'euros** dont 15,9 millions d'euros pour l'État (12,5 millions d'euros du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et 3,4 millions d'euros des Agences de l'eau) ; 39,7 millions d'euros du Feader et 300 000 euros d'autres financeurs.

Les engagements mis en œuvre en 2015 ont atteint, respectivement, pour :

- **les aides à la conversion : 291,4 millions d'euros** dont 126,6 millions d'euros de l'État (54 millions d'euros du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et 72,6 millions d'euros Agences de l'eau) ; 164,8 millions d'euros du Feader et 36 000 euros des autres financeurs ;

- **les aides au maintien : 254,1 millions d'euros** dont 71,6 millions d'euros de l'État (56,2 millions d'euros du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et 15,4 millions d'euros Agences de l'eau) ; 180,5 millions d'euros du Feader et 2,0 millions d'euros des autres financeurs.

Les paiements de la campagne 2016, qui n'ont commencé qu'en mai 2018, ont, jusqu'à présent, été répartis comme suit :

- **les aides à la conversion : 25,2 millions d'euros** dont 11,1 millions d'euros pour l'État (4,4 millions d'euros du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et 6,7 millions d'euros des Agences de l'eau) et 14,1 millions d'euros du Feader ;

- **les aides au maintien : 7,1 millions d'euros** dont 2,2 millions d'euros de l'État (1,5 million d'euros du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et 0,7 million d'euros des Agences de l'eau), 4,9 millions d'euros du Feader et 32 000 euros des autres financeurs.

Les engagements mobilisés en 2016 (nouveaux engagements) se sont élevés pour :

- **les aides à la conversion à 245,4 millions d'euros** dont 97,3 millions d'euros de l'État (43,8 millions d'euros du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et 53,5 millions d'euros des Agences de l'eau) ; 148,1 millions d'euros du Feader. ;

- **les aides au maintien à 85,3 millions d'euros** dont 28,6 millions d'euros de l'État (17,4 millions d'euros du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et 11,2 millions d'euros des Agences de l'eau) et 56,7 millions d'euros du Feader.

**Paiements et engagements budgétaires au titre de
l'agriculture biologique en 2015 et 2016**

(en millions d'euros)

	2015		2016	
	Paiements	Engagements	Paiements	Engagements
Conversion	76,5	291,4	25,2	245,4
dont :				
État	32,1	126,6	11,1	97,3
Feader	44,4	164,8	14,1	148,1
Autres	0,007	0,036		
Maintien	56,6	254,1	7,1	85,3
dont :				
État	15,9	71,6	2,2	28,6
Feader	39,7	180,5	4,9	56,7
Autres	0,3	2	0,032	
Total	133,1	545,5	32,3	330,7

Source : commission des finances du Sénat

Au total, **les données présentées dans le tableau ci-dessous**, dont la significativité n'est que relative étant donné les conditions de la gestion des aides à l'agriculture biologique, **confirment l'existence d'un taux d'engagement déjà relativement élevé (75 % de la maquette FEADER augmentée dans les conditions décrites *supra*) assorti d'un taux de paiement encore faible (39 %).**

Ce constat conduit à deux inquiétudes :

- le faible taux de paiement nécessitera de dégager des moyens importants en crédits de paiement, en particulier au titre des cofinancements nationaux, que les dernières lois de finances n'ont pas assumé jusqu'à présent ;

- les engagements accessibles sont insusceptibles de financer les ambitions de développement du bio, qui passant par des entrées massives en conversion, supposent des capacités d'engagement inaccessibles en l'état de la programmation financière pluriannuelle.

**Données relatives à la consommation des dotations de la France au titre
du FEADER au 1^{er} juin 2019**

Code mesure	Nombre de dossiers engagés	Nombre de dossiers payés	Engagement FEADER	Paiement FEADER	Maquette FEADER	% engagement	% paiement	Reste à consommer
Formation	743	393	46 595 879	25 395 848	95 759 867	49%	27%	49 163 988
Conseil	109	10	10 098 130	229 363	32 171 827	31%	1%	22 073 697
Qualité	2 209	1 025	13 823 712	8 128 179	26 211 865	53%	31%	12 388 153
Investissements	64 763	40 369	1 159 999 627	629 661 290	1 781 076 124	65%	35%	621 076 497
Alea	370	167	3 751 524	1 265 923	11 748 020	32%	11%	7 996 496
Installation	42 726	20 491	512 582 433	317 207 659	861 358 048	60%	37%	348 775 615
Services de base	17 043	12 082	229 953 463	90 860 191	568 949 580	40%	16%	338 996 117
Forêt	7 720	5 223	96 228 204	64 325 316	171 907 141	56%	37%	75 678 937
Groupements de producteurs					100 000	0%	0%	100 000
MAEC	142	84	967 007 623	628 807 501	1 225 872 133	79%	51%	258 864 510
AB	135	85	570 910 854	301 528 594	765 578 664	75%	39%	194 667 810
Paiements ZSCE	-	-	-	-	2 253 157	0%	0%	
ICHN	9 839	9 761	3 481 294 078	3 481 071 052	4 762 196 533	73%	73%	1 280 902 456
Coopération	635	167	67 236 724	26 635 731	169 056 003	40%	16%	101 819 279
Gestion des risques	14	9	428 618 528	425 265 825	675 250 000	63%	63%	246 631 472
LEADER	5 172	1 836	145 107 879	46 372 681	712 890 510	20%	7%	567 782 631
Assistance technique	191	116	29 405 571	9 987 104	148 263 776	20%	7%	118 858 205
Total	151 811	91 818	7 762 614 230	6 056 742 257	12 010 643 249	65%	50%	4 248 029 018

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

On renvoie ici au rapport consacré par vos rapporteurs spéciaux aux dysfonctionnements de la chaîne de paiement agricole. Ils ont particulièrement affecté les aides au bio, qui ne sont toujours pas liquidées pour les campagnes les plus anciennes.

Les **solutions de remplacement** mises en œuvre- les avances de trésorerie remboursables-, globalement **insatisfaisantes** pour les exploitants, l'ont été **particulièrement pour ceux passés au bio**. Ces derniers ne pouvaient faire jouer les références historiques qui leur auraient permis de bénéficier de ces avances-relais.

Dans ces conditions, il apparaît que les entreprises de distribution se sont substituées à un État défaillant, apportant aux exploitations les ressources de trésorerie que l'État se refusait à leur offrir, à travers la mobilisation de cessions de créances, dont les termes mériteraient un suivi.

On peut ici parler d'une démission de l'État particulièrement regrettable quand on a à l'esprit les conditions dans lesquelles peuvent se nouer les relations contractuelles entre producteurs primaires et opérateurs de l'aval.

- (2) Des aides au bio qui, d'entre les aides aux exploitants agricoles, sont les plus difficiles à obtenir

Il convient d'ajouter une précision pour mettre en exergue **l'exigence comparativement importante** qui paraît présider à **l'attribution de soutiens à l'agriculture biologique**.

En réponse à une question de vos rapporteurs spéciaux sur les suites données aux demandes de subventionnement correspondant aux grandes catégories d'interventions en faveur des agriculteurs, certaines précisions ont pu être fournies sur les taux d'acceptation des demandes.

Les taux de rejet par dispositif disponibles à ce stade (ceux relatifs à la campagne 2015) se sont élevés respectivement à 0,18 % pour les aides découplées, 13,2 % pour l'assurance récolte, 14,2 % pour les mesures relatives à l'agriculture biologique, 7,9 % pour l'indemnité compensatoire de handicaps naturels et 8,9 % pour les mesures agro-environnementales.

L'accès aux aides au bio est ainsi le plus sélectif.

Si cette observation ne peut être considérée comme indiquant le mal fondé ni d'ailleurs le bien fondé des décisions d'attribution des aides au bio elle conduit à souligner en revanche que les conditionnalités des autres interventions sont plus faciles à réunir que pour les soutiens à l'agriculture biologique, constat qui, dans la concurrence des projets agro-écologiques, est de nature à orienter les exploitants vers des formules leur offrant des perspectives d'aide plus favorables.

(3) Un problème de flexibilité

On a indiqué comment les régions pouvaient moduler les soutiens qu'elles accordent dans le cadre de leur gestion du FEADER. Il faut ajouter qu'une fois le plafonnement des aides notifié aux exploitants, la réorientation des productions en bio de ces derniers est insusceptible de modifier le plafonnement des aides auxquelles l'exploitation est éligible.

Ainsi, il est pratiquement impossible à une exploitation souhaitant adopter une spécialisation productive plus coûteuse que celle associée à son projet initial d'effectuer ce changement.

En pratique, elle ne bénéficierait alors pas d'un relèvement du barème prévu.

(4) Les effets pervers des règles d'exécution des contrats

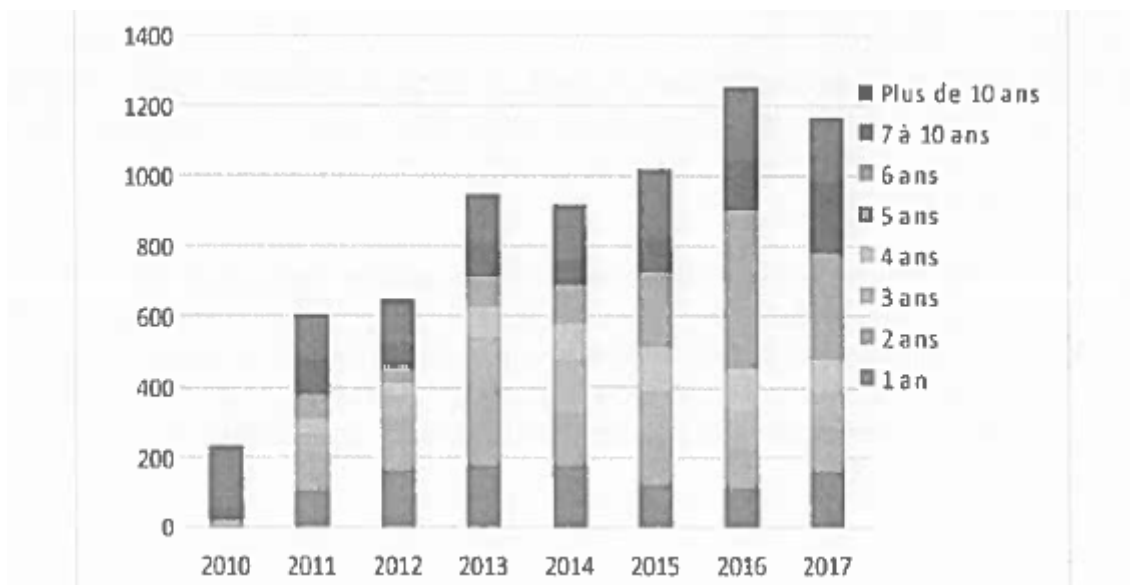
La réglementation des aides bio et les contrats conclus avec les exploitants prévoient qu'en cas de renoncement au projet bio pendant l'exécution du contrat, l'ensemble des aides doivent être remboursées.

Ce dispositif, dont les prolongements concrets en termes de récupération des aides sont impalpables, peut être compris comme devant prévenir des abus et limiter les effets d'aubaine.

Toutefois, il exerce des effets qu'on peut considérer comme pervers et excessifs.

L'un des effets pervers de la réglementation est de prolonger les conversions en bio confrontées à des difficultés afin de ne pas devoir rembourser les aides perçues. Il en résulte un double gâchis, micro-économique pour les exploitations qui ne demeurent en bio que par défaut, et financier puisque des crédits publics continuent à être consommés alors même que la perspective d'un maintien en bio au-delà de la période contractuelle est à peu près nulle.

Ancienneté de l'engagement en bio au moment de l'arrêt de certification



Source : Agence Bio et organismes certificateurs

On peut constater la part importante des arrêts d'exploitation en bio au-delà du terme de cinq ans qui joue comme un seuil permettant de cesser l'exploitation sans dette de réparation.

Il faut également admettre que la sanction qui doit alors être théoriquement appliquée suit une logique du tout ou rien à laquelle devrait se substituer une gradation plus proportionnelle des rappels. Après tout, la conversion en bio, dès lors qu'elle a dépassé un délai donné, a certainement permis d'apporter des éléments de bien-être qu'il semble injuste de ne pas rémunérer. La lourdeur de la sanction peut décourager le risque et encourager des maintiens en « pseudo bio » finalement coûteux pour les finances publiques.

Un pareil choix est d'autant plus redoutable que les contrôles de conditionnalité sont en soi délicats lorsqu'il s'agit d'apprécier certaines pratiques et réalisés dans des conditions dont le suivi est très insatisfaisant (voir ci-dessous).

Même si les pratiques de contractualisation ont abouti à privilégier des périodes courtes (le quinquennat plutôt que le septennat), mesure qui traduit une certaine prudence, vos rapporteurs spéciaux souhaitent que le barème des remboursements des aides puisse être adapté afin d'être plus juste, moins réducteur de prise de risque et moins propre à susciter des pratiques d'évitement pouvant se révéler coûteuses pour les finances publiques.

II. LE PILOTAGE DU DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE MANQUE DE RIGUEUR.

La mise en œuvre de la politique de développement de l'agriculture biologique mobilise plusieurs opérateurs de l'État, chargés chacun de missions se recoupant par plusieurs aspects.

La chaîne de production et de distribution des produits biologiques, son contrôle et les soutiens qui lui sont accordés, voient intervenir, outre les collectivités territoriales, qui jouent un rôle important (voir ci-après)¹, une pluralité d'organismes dont les missions, pour être spécifiques, font ressortir, sinon des duplications systématiques, du moins certains recoupements et, en tout cas, de fortes interdépendances qui ne sont souvent coordonnées que trop implicitement.

Les organismes mobilisés forment une galaxie dont la cohérence appelle une coordination d'autant plus complexe que les principaux intervenants publics qui la constituent recourent fréquemment à des délégations par lesquelles leurs missions se trouvent largement externalisées à des tiers dont, finalement, dépend la performance opérationnelle de l'action publique.

Les intervenants publics sont :

- le ministère de l'agriculture et de l'alimentation au sein duquel la direction générale de la performance économique et environnementale (DGPE) est chargée d'autoriser les importations en vertu des dispositions de l'article 19 du règlement (CE) n° 1235/2008 et assure notamment la tutelle l'INAO pour le compte du MAAF. Elle est également habilitée à octroyer des dérogations pour l'utilisation d'ingrédients non biologiques dans certains produits biologiques ;

- le ministère de l'économie, des finances, de l'action et des comptes publics, au sein duquel la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) est chargée d'effectuer des contrôles de l'étiquetage, des vérifications de la traçabilité et des analyses en laboratoire sur les produits biologiques et les opérateurs, y compris ceux qui ne sont pas soumis au système de contrôle de l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 834/2007 et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) contrôle les produits importés sous certification bio sur la base des conditions d'importation appliquées à ces

¹ Les collectivités territoriales sont à la fois, au niveau des régions, des acteurs participant à la définition et à la mise en pratique, par leurs soutiens, de la stratégie de développement de l'agriculture biologique, et, au niveau des communes principalement, des promoteurs pratiques de productions biologique, tant comme aménageurs d'espaces que comme financeurs de segments importants de la demande de produits issus de l'agriculture biologique.

produits, notamment dans le cadre du système des pays tiers ou des OC reconnus dans le cadre des mécanismes d'équivalence¹ ;

- l'INAO (Institut national de l'origine et de la qualité), organisme public placé sous l'égide du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF), qui est la principale autorité compétente responsable du respect, par les opérateurs, des dispositions établies par le règlement (CE) n° 834/2007 et des règles d'application de celui-ci ;

- l'Agence Bio, qui est un groupement d'intérêt public chargé de missions diversifiées, de promotion, de suivi et de financement de la structuration des filières de l'agriculture biologique ;

- l'Agence de services et de paiement (ASP) chargée du versement des fonds dans le cadre de la politique agricole commune (PAC): les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) contribuant à l'instruction et au contrôle des dossiers d'aide financière prévues au titre de l'agriculture biologique. Elles reçoivent les demandes de soutien liées à la PAC (y compris les attestations de surfaces cultivées selon les règles de l'agriculture biologique) et contrôlent l'éligibilité de ces demandes.

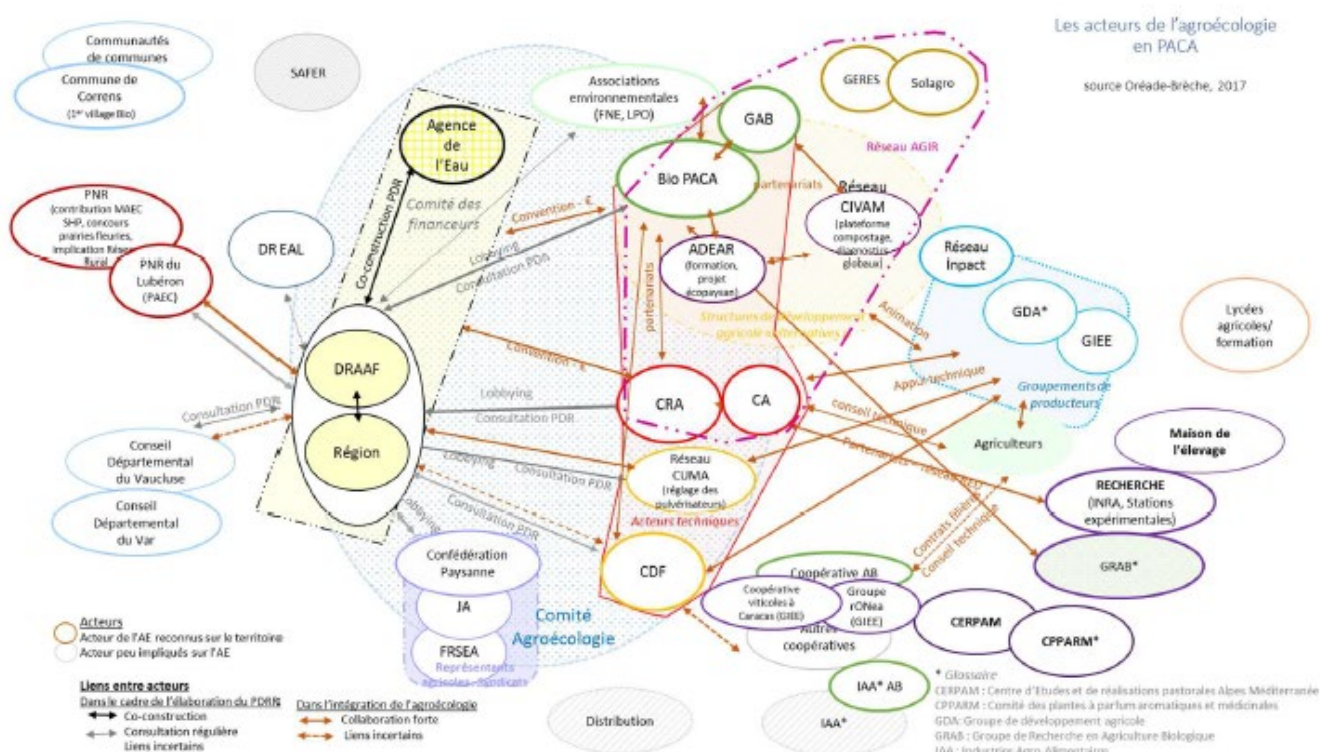
On doit encore mentionner le rôle très important d'organismes réunissant les professionnels de l'agriculture biologique : le comité national de l'agriculture biologique, la fédération nationale de l'agriculture biologique, les comités de filières et les organes de conseil, de recherche et de diffusion de l'innovation à savoir les chambres d'agriculture, l'INRA², et les instituts techniques, parmi lesquels l'Institut technique de l'agriculture biologique (ITAB).

Le schéma ci-dessous, qui présente l'anatomie des réseaux tissés entre les acteurs du programme de développement rural régional dans une grande région de France, donne une idée de la complexité organisationnelle d'un cadre d'action publique au sein duquel prend place l'action spécifiquement dédiée à l'agriculture biologique, et des coûts d'administration qu'implique la conduite d'une politique publique mobilisant tant d'acteurs.

¹ Il conviendrait d'ajouter la direction générale des finances publiques qui administre le crédit d'impôt ouverts par l'article 244 quater L du code général des impôts, dont le poids dans les soutiens à l'agriculture biologique a tendance à croître.

² Devenu l'INRAE depuis le 1^{er} janvier 2020

Liens et collaborations entre acteurs de l'agro-écologie et du programme de développement rural régional dans une grande région française



Source : « État des lieux de la mobilisation des Programmes de développement rural régionaux en faveur de la politique agro-écologique », rapport final, décembre 2017

Encore faut-il observer que certains des acteurs les plus importants du développement de l'agriculture biologique (INAO, organismes de certification...) ne figurent pas sur ce schéma.

En outre, il convient de mettre en évidence qu'un des traits caractéristiques de nos modes modernes de détermination et d'administration des politiques publiques, notamment celles destinées à des secteurs spécifiques d'activité, la comitologie s'est évidemment imposée.

Il faut se féliciter que les professionnels soient pleinement associés au projet de développement de l'agriculture biologique en souhaitant que cette participation se déroule sous de meilleurs auspices.

A. LES CONSTATS DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, UNE INSUFFISANTE MAÎTRISE DE LA PART DES RÉGULATEURS

La Cour des comptes européenne dans un rapport spécial (n° 9 / 2012) a dressé le constat d'une insuffisance du système européen de pilotage de l'agriculture biologique.

Son diagnostic s'appuyait sur le relevé de défaillances concernant les États membres inspectés (l'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, l'Irlande et la France), les procédures permettant d'assurer la traçabilité de 85 produits, les analyses de laboratoire réalisées sur 73 produits, les plans de contrôle nationaux pluriannuels remis par l'ensemble des États membres et l'action de la Commission européenne au regard de la mise en œuvre des procédures de contrôle de la production biologique au sein de l'Union européenne mais aussi sur les importations de pays tiers.

Dans le cadre d'une actualisation de son audit récemment publiée¹, la Cour des comptes européenne constate que même si le système de contrôle s'était amélioré depuis le précédent audit, certains défis restent à relever.

1. Les principales observations de la Cour des comptes européenne portant sur les procédures de contrôle de la production biologique au sein de l'Union européenne, des constats alarmants de l'audit de 2012 à une appréciation plus favorable (audit de 2019)

a) L'audit de 2012 avait relevé des défaillances graves des systèmes de contrôle de la production biologique en Europe

Dans son précédent audit, la Cour des comptes regrettait **les faiblesses affectant les pratiques des États membres en matière d'agrément et de supervision des organismes de contrôle** relevant, en particulier, que les autorités compétentes des États membres n'ont pas assez documenté les procédures en matière d'agrément et de supervision des organismes de contrôle pour garantir le respect des exigences réglementaires et qu'elles devraient promouvoir l'application des bonnes pratiques.

En ce qui concerne la France, elle indiquait que l'autorité compétente n'avait établi ni les procédures ni les listes de vérification permettant de valider les plans de contrôle des organismes de contrôle, qui constituent le principal document communiqué par ces derniers.

Elle indiquait que les autorités compétentes ne disposaient pas de suffisamment d'informations pour garantir que tous les opérateurs font l'objet d'au moins une inspection par an comme le requiert la réglementation.

Elle notait que **les procédures prévues pour assurer un contrôle renforcé dans le cadre de l'évaluation des risques n'étaient pas appliquées par sept des douze organismes de contrôle visités** dans le cadre de son audit et mettait en exergue un risque de collusion du fait de l'absence de

¹ « Même si le système de contrôle des produits biologiques s'est amélioré, certains défis restent à relever », rapport spécial n° 4/2019, Cour des comptes européenne, 2019.

rotation des inspecteurs, qui, sans être prescrite par la réglementation, lui semblait recommandable.

En ce qui concerne **les pratiques de recherche de résidus**, la Cour des comptes en relevait la **forte hétérogénéité**, remarquant que sur les dix organismes de contrôle pour lesquels la question avait été examinée, deux n'appliquaient pas la méthode d'échantillonnage et d'analyse adéquate (deux organismes de contrôle en Espagne), tandis que les bonnes pratiques n'étaient pas respectées par tous¹.

En ce qui concerne **la France**, si la pratique de **l'analyse de risques** était suivie pour déterminer les prélèvements et les analyses, la Cour des comptes européenne paraissait suggérer que cette dernière était **trop circonscrite à des situations particulières** (existence d'alertes précédentes, production mixte de l'exploitation combinant agriculture biologique et agriculture conventionnelle) et qu'elle était **soumise à des contraintes financières globalement rigides**.

En ce qui concerne la sanction des contrôles mis en œuvre, la Cour des comptes européenne regrettait **qu'en France**, comme en Allemagne ou au Royaume-Uni, les autorités compétentes n'aient pas distingué de catégories précises pour les manquements et les sanctions correspondantes².

Elle s'interrogeait également sur les prolongements effectifs donnés aux contrôles.

« Plusieurs organismes de contrôle appliquent des sanctions différentes pour un même manquement, ou n'imposent pas les sanctions appropriées (par rapport à leur plan de contrôle ou aux instructions de l'autorité compétente) ou encore imposent des sanctions qui ne sont pas prévues dans leur plan de contrôle... »

Des études réalisées par des scientifiques de renommée ont souligné les différences sensibles existant entre les résultats des contrôles d'un organisme de contrôle à un autre... La Cour a constaté qu'en 2009 un organisme de contrôle dans un État membre n'avait retiré aucune certification et avait décidé de ne procéder qu'à trois suspensions (ce qui équivaut à 0,38 retrait ou suspension pour 1 000 opérateurs), alors que, pour la même année, un autre organisme de contrôle dans un autre État membre avait décidé d'effectuer 5,26 retraits ou suspensions pour 1 000 opérateurs ».

¹ La Cour des comptes soulignait la nécessité de suivre une méthode adéquate de prélèvements afin de pouvoir déceler l'utilisation des pesticides. Elle observait que les pesticides les plus récents étaient conçus pour se dégrader rapidement, les recommandations d'utilisation allant dans le sens d'une minimisation des teneurs en résidus de pesticides. Il en résulte que le calendrier des prélèvements devait être adapté pour prendre en compte le rythme prévisible d'épandage et que les produits prélevés devaient relever plutôt du contexte de la production primaire que des stades où les produits étaient transformés.

² Cette observation n'est plus pertinente pour la France. Même si la circulaire prise par l'INAO pour établir un catalogue des non conformités et des sanctions afférentes est perfectible, il existe désormais une référence permettant d'harmoniser les pratiques devant être suivies par les organismes de contrôle.

La Cour des comptes consacrait un certain nombre d'observations à la question de **l'information, qui est un élément fondamental pour le pilotage de l'agriculture biologique.**

Évoquant la question particulière des échanges d'informations entre les autorités chargées de la certification biologique et celles qui procèdent au versement des concours publics destinés à favoriser le développement de la production agricole en bio (ces échanges sont prescrits par le règlement européen portant sur la mise en œuvre du FEADER), la Cour des comptes déplorait qu'ils soient insuffisants dans deux États membres visités.

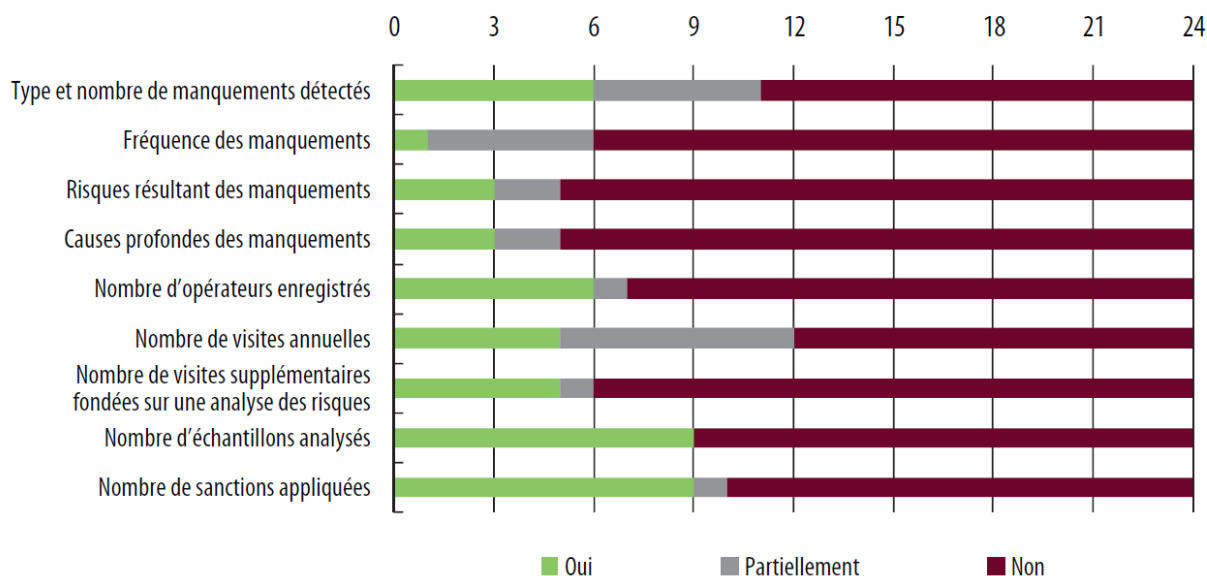
C'était particulièrement le cas de la France où l'on pouvait déplorer que les résultats des vérifications effectuées par les organismes de contrôle ne soient pas communiqués à l'organisme payeur (l'ASP).

Rappelant les obligations de communication d'informations des États membres à la Commission¹, la Cour des comptes européenne regrettait qu'elles ne soient pas correctement mises en œuvre.

Les délais trop longs mais aussi la pauvreté des rapports étaient dénoncés. Ainsi, en ce qui concerne les informations relatives à des données clefs, le schéma ci-dessous en illustre les lacunes.

¹ Les États membres sont tenus d'établir un rapport annuel sur la mise en œuvre du plan de contrôle national pluriannuel comportant des analyses des non conformités et des sanctions mais aussi de communiquer les irrégularités portant sur un produit donné.

Nombre d'États membres ayant fait figurer dans le dernier rapport annuel disponible des informations relatives aux points ci-après



Source : Cour des comptes européenne ; 2012

Les plus mauvais scores concernaient des informations nécessitant un certain degré d'analyse, suggérant ainsi une trop forte rareté des travaux d'analyses.

Toutefois, même des données purement factuelles n'étaient fréquemment pas renseignées.

En outre, le système d'information OFIS (Organic farming information system) n'était pas convenablement utilisé : en 2009 et 2010, OFIS a enregistré un total de 100 notifications d'irrégularités¹ au niveau de l'UE. Dans les cas où une réponse a été obtenue de l'État membre visé, le délai entre la notification et la réponse était en moyenne de 106 jours.

Dans ces conditions, **la Commission européenne pouvait être considérée comme n'étant pas au rendez-vous de sa mission de surveillance et de coordination des systèmes de contrôle de l'agriculture biologique.**

Au demeurant, la Cour des comptes avait constaté que depuis 2001, la Commission n'avait réalisé aucun audit dans les États membre en vue de vérifier que les contrôles officiels concernant la production biologique étaient effectués conformément à la réglementation de l'UE, la Commission disposant de peu de moyens de sanctionner la mauvaise application des missions des États membres.

¹ De fait, ce chiffre paraît anormalement bas.

b) Le suivi de cet audit relève que « améliorations sont intervenues » tout en évoquant « des défis encore à relever »

La première amélioration relevée concerne la pratique des audits de la Commission. De 2012 à 2018, 63 audits auraient été réalisés, dont 28 dans les États membres de l'UE.

C'est effectivement un progrès. Mais sa portée ne doit pas être exagérée.

Même si la Commission semble avoir constaté que *dans la plupart des États membres les systèmes de contrôle étaient bien organisés*, elle n'en a pas moins adressé **41 lettres préalables à l'ouverture d'une procédure de constatation d'infraction**, ce qui invite à **relativiser les performances des systèmes de contrôle examinés**.

À cet égard, selon les examens conduits par la Cour des comptes européenne, **la France est mise en cause au motif que certains organismes de contrôle ne diffusent pas leurs informations**.

Quant à **l'harmonisation des sanctions pour manquement aux règles** concernant l'agriculture biologique, si *elle a été considérablement améliorée elle ne l'a pas été dans l'ensemble de l'UE*. Pour considérable qu'elle ait été l'amélioration reste ainsi relative. Au demeurant, le nouvel audit de la Cour des comptes européenne ne comporte pas d'éléments permettant d'éclairer les pratiques.

Le document publié par la Cour des comptes européenne ne comporte pas beaucoup d'autres mentions d'amélioration du système de contrôle de la production biologique en Europe.

Dans ces conditions, si les progrès évoqués sont appréciables, les appréciations portées dans le suivi de l'audit de 2012 ne dissipent pas vraiment celles, très sombres, de ce dernier.

La démarche particulière du suivi de l'audit de 2012 orientée vers l'identification des améliorations apportées depuis 2012 par la Commission européenne et les États membres à une situation marquée par de nombreuses failles aboutit à ce que sa portée soit plus réduite que celle du précédent examen et qu'il aboutisse à mettre en évidence des constatations plutôt favorables.

Au demeurant, s'agissant des deux autres volets du nouvel audit, le contrôle des importations et l'évaluation de la traçabilité des produits, examinés sur une base plus neutre, les constats demeurent que des progrès très substantiels s'imposent.

2. La traçabilité problématique des productions biologiques

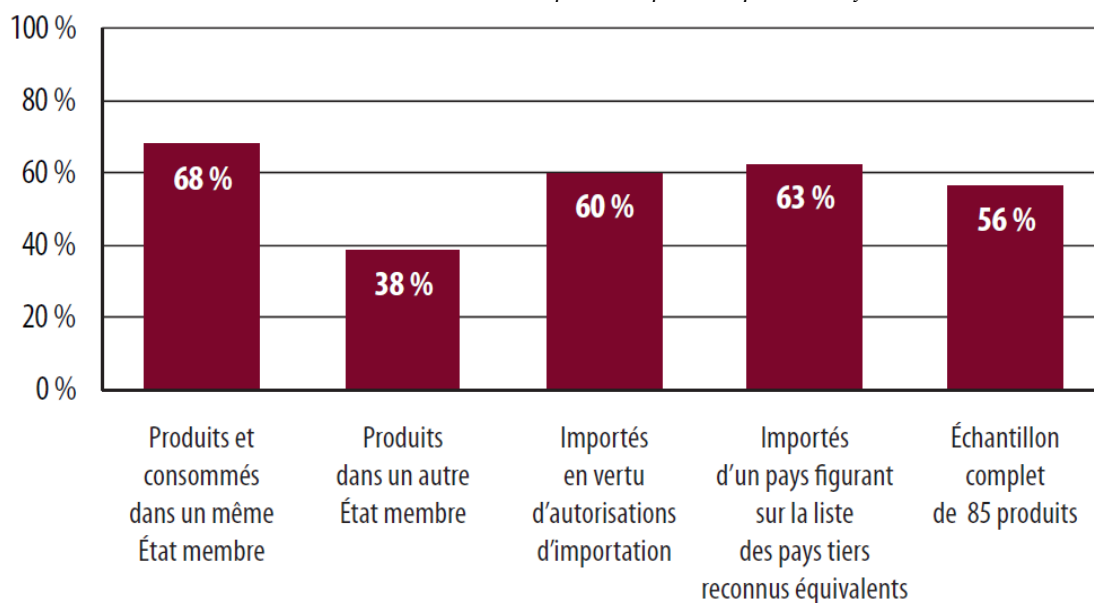
La question de la traçabilité est un élément important de la confiance des consommateurs¹.

Dans son audit de 2012, la Cour des comptes européenne avait estimé qu'elle faisait l'objet d'une certaine attention de la part des organismes de contrôle mais, une fois dépassées les exigences formelles, la traçabilité des produits se révélait en pratique difficile à garantir.

Ainsi, dans le cadre de l'exercice de traçabilité réalisé par la Cour des comptes, sur 85 produits il s'était avéré impossible dans 40 % des cas de remonter jusqu'au producteur initial. Même après six mois de recherche 32 % n'étaient toujours pas traçables, l'un des motifs, cependant non exclusif (voir le graphique ci-après) des difficultés rencontrées venant de l'absence d'une quelconque autorité du pays de mise sur le marché du produit sur les opérateurs situés en dehors de ses frontières.

Résultats de l'exercice de traçabilité effectué par la Cour des comptes européenne

(produits pour lesquels les informations étaient complètes)



Source : Cour des comptes européenne ; 2012

Si la traçabilité des produits originaire du pays de consommation était supérieure à celle des produits importés, l'écart apparaissait particulièrement élevé avec les produits provenant d'un autre État de

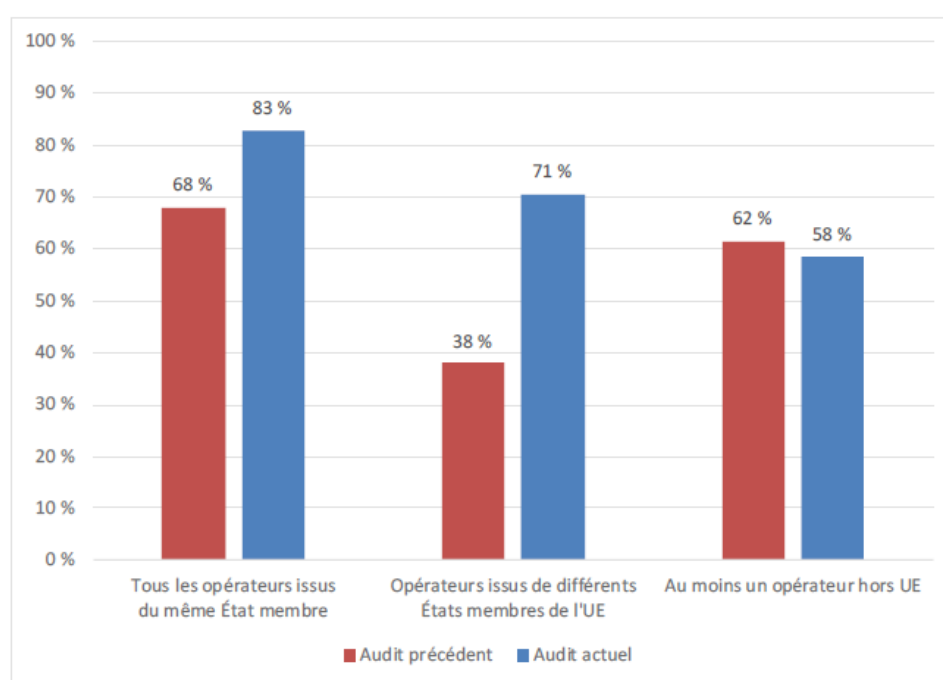
¹ En effet, il n'existe aucune méthode analytique permettant de déterminer si un produit est biologique ou non. Ceci tient à ce que les produits biologiques ne le sont que par leur origine productive et non par leurs qualités intrinsèques, même si, dans les faits, cette dernière est statistiquement supérieure aux produits de l'agriculture conventionnelle.

l'Union européenne, dont le très faible score obtenu méritait d'être remarqué et particulièrement déploré au vu des prétentions à l'intégration de l'Union européenne.

Dans le cadre du suivi de son précédent audit, la Cour des comptes européenne a renouvelé son exercice, estimant que si la traçabilité des produits s'était améliorée certaines faiblesses subsistaient.

Ces constats sont illustrés dans la figure ci-dessous.

Pourcentage de produits pour lesquels les informations requises en matière de traçabilité étaient complètes



Source: Cour des comptes européenne.

La situation demeure insatisfaisante.

C'est également le cas pour ce qui concerne le contrôle des produits importés.

3. Des contrôles insuffisants sur les produits importés

En ce qui concerne les procédures de contrôle relatives à l'importation des produits, la Cour des comptes européenne avait pu constater un assez grand nombre de défaillances.

Les conditions d'importation des produits biologiques ont connu des modifications par rapport à la situation prévalant lors de l'audit de la Cour des comptes. Certaines d'entre elles sont récentes. En particulier, le règlement du 30 mai 2018 a consacré la fin du régime d'autorisation d'importation qui permettait à des États membres d'accorder ses propres autorisations, régime qui, selon la Cour des comptes faisait l'objet d'une mise en œuvre peu harmonisée.

Désormais, deux régimes sont applicables : l'un fondé sur la reconnaissance des autorités de contrôle ; l'autre sur la reconnaissance de l'équivalence du pays de provenance.

Si une part importante des critiques du rapport de la Cour des comptes était consacrée aux problèmes posés par le régime des autorisations d'importation, désormais en extinction, les conditions de reconnaissance de l'équivalence des pays tiers étaient également concernées par ces critiques.

Ainsi en allait-il pour le traitement des demandes de reconnaissance d'équivalence, et l'analyse des rapports annuels que les pays reconnus équivalents transmettent à la Commission, ces rapports étant, en outre, souvent incomplets comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Examen du contenu des rapports des pays bénéficiant d'une reconnaissance d'équivalence

Objet	Argentine	Israël	Inde	Nouvelle-Zélande	Tunisie ¹	Costa Rica
Activités de suivi et de supervision exercées par l'autorité compétente du pays tiers	Oui	Non	Oui	Oui	s.o.	Oui
Mesures correctrices prises par l'autorité compétente du pays tiers	Oui	Non	Oui	Oui	s.o.	Non
Nombre d'organismes de contrôle opérant dans le pays tiers	Oui	Oui	Oui	Oui	s.o.	Oui
Nombre et type d'inspections réalisées par les organismes de contrôle	Non	Non	Non	Non	s.o.	Non
Nombre d'analyses de laboratoire effectuées et résultats obtenus	Non	Oui	Non	Non	s.o.	Oui

Source : Cour des comptes européenne ; 2012

Les contrôles exercés par les organismes chargés de cette mission ressortaient comme particulièrement peu détaillés.

En outre, les audits réalisés par la Commission étaient considérés comme trop sporadiques.

Historique des visites sur place effectuées par la Commission

Pays tiers reconnus équivalents	Date d'inscription sur la liste	Visites sur place réalisées (année) avant l'inscription du pays sur la liste des pays tiers reconnus équivalents	Visites sur places réalisées (année) après l'inscription du pays sur la liste des pays tiers reconnus équivalents ¹
Argentine	1996	–	1999 et 2000
Australie	1996	–	1999
Canada	2011	2010	–
Costa Rica	2003	2000	–
Inde	2006	2004	–
Israël	1996	1994	1999
Japon	2010	2001 et 2009	–
Nouvelle-Zélande	2002	–	2003
Suisse	1996	–	2001
Tunisie	2009	2008	–

Source : Cour des comptes européenne ; 2012

Quant au contrôle des importateurs de produits biologiques, des manquements nombreux avaient été relevés en ce qui concerne l'activité des organismes de contrôle relativement au suivi des lots de produits et des conditions d'organisation des unités réalisant la réception des produits importés.

Le rapport publié en 2019 n'apporte que peu d'apaisements par rapport aux constats de 2012.

La plupart des importations ne proviennent pas de pays reconnus équivalents (13 % des importations seulement) mais entrent sur le territoire européen à raison de la certification des produits correspondants par des organismes de contrôle reconnus équivalents (87 % des importations).

Or, le premier régime est a priori plus rigoureux que le second, ne serait-ce que parce que la Commission peut alors inspecter les systèmes de contrôle mis en place, ce qui constitue un contrôle plus profond que celui exercé sur les organismes de contrôle.

Au demeurant, la Commission européenne n'a exercé aucun contrôle sur un grand nombre des organismes de contrôle reconnus comme équivalents. Ces derniers sont au nombre de 57, un seul organisme pouvant couvrir plus de 50 pays. Seuls 28 OC ont été contrôlés, la plupart du temps au siège de l'organisme, ce qui ne permet pas de disposer d'une vision concrète de son activité.

La Cour des comptes relève encore la faiblesse des contrôles à l'importation réalisés par les États membres, ce qui, compte tenu de la libre circulation des produits dans l'UE représente une réelle source d'inquiétude. La situation est d'autant moins satisfaisante que les contrôles sur les produits biologiques importés relèvent en théorie d'un régime renforcé.

B. UNE SUPERPOSITION D'ORGANISMES AUX MISSIONS PLUS OU MOINS JUSTIFIÉES, UNE GOUVERNANCE DÉFECTUEUSE ET UN BESOIN DE FINANCEMENT NON ASSUMÉ

1. L'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) chargé de la mission stratégique de garantir la confiance dans l'agriculture biologique, ne suit pas assez rigoureusement les délégations qu'il accorde

L'INAO est chargé d'une mission essentielle pour l'agriculture biologique, celle de **veiller à l'intégrité de la certification** dont elle bénéficie qui est à la fois un **élément fondamental pour la loyauté de la concurrence entre producteurs** et la **base de la confiance des consommateurs** des productions bio.

Sans cette dernière, la courbe de demande de produits bio dessinée par les consommateurs perdrait ses caractéristiques propres, dont dépendent l'ensemble de l'économie de l'agriculture biologique, et par conséquent, les chances de succès du projet porté par la politique de développement de l'agriculture biologique.

Comme c'est souvent le cas, la formule de l'établissement public, qui est celle de l'INAO, permet d'introduire un degré, élevé dans le cas de l'INAO, de participation des parties concernées par l'action administrative dévolue à l'organisme à la conception et à la réalisation de cette action.

S'agissant de l'agriculture biologique en tout cas, il convient cependant de tempérer cette observation dans la mesure où les modalités selon lesquelles l'INAO accomplit ses missions, et les moyens dont il dispose à cet effet, n'offrent pas les garanties suffisantes d'un accomplissement totalement satisfaisant de ses missions.

En outre, il existe, comme c'est classique dans un paysage administratif caractérisé par une superposition d'acteurs d'une même politique publique, des difficultés de coordination entre l'INAO et les autres acteurs de la politique de développement de l'agriculture biologique.

a) Un organisme « participatif » aux missions diverses essentielles pour l'agriculture biologique

L'INAO est un **établissement public administratif de l'État** chargé de la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires relatives aux signes d'identification de la qualité et de l'origine, dont la mention « agriculture biologique ».

La **dimension participative** de l'INAO, très nettement illustrée au cours des débats sur la loi de finances pour 2020 (voir *infra*), offre une **forte typicité à l'organisme** mais qui **joue moins, à ce jour, pour l'agriculture biologique** que pour d'autres domaines de ses interventions.

Il n'en reste pas moins que l'INAO est **chargé dans le domaine de l'agriculture biologique de missions tout à fait déterminantes.**

(1) Un organisme « mixte », participatif

L'INAO incarne l'une des raisons d'être du recours à la formule de l'établissement public pour conduire les politiques publiques : sa capacité à assurer une **participation de différentes parties prenantes**, associant l'administration et les milieux intéressés.

La **portée effective de ce principe participatif** est toutefois **variable** selon les champs d'intervention de l'INAO et de ses instances de gouvernement.

L'article R 642-4 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) qui règle l'organisation de l'INAO témoigne de l'intention de **conférer à l'INAO une logique de participation** des parties concernées à la définition et à la mise en œuvre de son activité.

La **prééminence reconnue aux professionnels** ressort du dispositif qui prévoit qu'au sein du **conseil permanent** (composé d'un président, de membres des **comités nationaux** et du **conseil des agréments et contrôles**, de représentants de l'administration, nommés par arrêté conjoint des ministres chargés de la consommation et de l'agriculture ainsi que de deux représentants du personnel de l'institut), **les membres appartenant aux comités nationaux et au conseil des agréments et contrôles**, comprenant les présidents de ces comités et de ce conseil, soient prépondérants (ils sont au nombre de vingt-six), tandis que **les représentants de l'administration** représentent **au plus le tiers des membres du conseil permanent.**

S'agissant des **comités nationaux**, dont celui de **l'agriculture biologique**, les **représentants des secteurs professionnels** constituent **au moins la moitié** des membres du comité, les représentants de **l'administration** constituant **le quart au plus** des membres de chaque comité.

Il faut relever que la portée effective du principe participatif qui empreint l'INAO prend une **force particulière** dans la **définition des allocations de moyens de l'établissement.**

Ainsi, le **conseil permanent** a le **pouvoir de délibérer sur toutes les questions concernant la politique générale de l'institut**, son **budget** et ses modifications, ainsi que le compte financier et sur la **promotion et la défense des signes d'identification de la qualité et de l'origine**, y compris au plan international dans le respect des compétences de l'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique.

Cette situation, qui obéit à une **logique en l'état très robuste**, appelle cependant **une certaine vigilance** dans la mesure où il est souhaitable que **les choix d'allocation de moyens** respectent **certains déséquilibres.**

À cet égard, il conviendrait de mieux calibrer **les effectifs et les moyens** alloués, au sein de l'INAO, aux différentes dimensions du pilotage et de l'expansion des productions **de l'agriculture biologique, objectif qui, à l'évidence, dépend au premier chef des moyens généraux accordés à l'INAO** (voir *infra*).

Dans ce contexte, il faut ajouter que **les attributions des instances de gouvernance de l'INAO ne conduisent pas à leur reconnaître un rôle plein et autonome de détermination des actions destinées à assurer l'intégrité de la politique de développement de l'agriculture biologique.**

Un **grand nombre d'obligations extérieures** pèsent en ce domaine sur l'INAO.

Par ailleurs, les **attributions des instances** ressortent souvent comme **consultatives**, et, de ce fait, inégalement pratiques et normatives.

Quant au **comité national de l'agriculture biologique**, ses fonctions sont davantage marquées par une **vocation consultative** puisqu'il propose l'homologation des cahiers des charges exigés des opérateurs, mais seulement pour les produits dont les règles de production ne sont pas définies ou ne sont pas détaillées par la réglementation de l'Union européenne relative à l'agriculture biologique, étudie et propose toute mesure de nature à favoriser l'amélioration de la qualité et des caractéristiques des produits issus de l'agriculture biologique, émet tous avis sur les mesures techniques destinées à l'amélioration de la production et de la qualité de ces produits et se trouve encore consulté sur toutes les questions relatives au mode biologique de production et de transformation des produits qui lui sont soumises par le ministre chargé de l'agriculture ou le ministre chargé de la consommation.

(2) Des missions essentielles

Le **développement de l'agriculture biologique** repose sur un **principe de différenciation qualitative** qui conditionne la dynamique de la demande adressée à ses productions.

Les responsabilités confiées à l'INAO lui attribuent un **rôle prééminent de garantie des produits griffés « agriculture biologique »**.

L'organisme est ainsi le **garant ultime de la certification biologique** à travers les missions qu'il exerce pour assurer la robustesse des certificats délivrés aux producteurs.

Les missions de l'INAO prévues par le code rural et de la pêche maritime

L'article L 640-2 du code rural et de la pêche maritime indique qu'à ce titre, l'INAO notamment :

- propose la reconnaissance des produits susceptibles de bénéficier des signes d'identification de la qualité et de l'origine et la révision de leurs cahiers des charges ;
- prononce la reconnaissance des organismes qui assurent la défense et la gestion (ODG) des produits bénéficiant d'un signe d'identification de la qualité et de l'origine ;
- définit les principes généraux du contrôle ;
- prononce l'agrément des organismes de contrôle et assure leur évaluation ;
- s'assure du contrôle du respect des cahiers des charges et, le cas échéant, prend les mesures sanctionnant leur méconnaissance ;
- donne son avis sur les dispositions relatives à l'étiquetage et à la présentation de chacun des produits relevant de sa compétence ;
- peut être consulté sur toute question relative aux signes d'identification de la qualité et de l'origine et peut proposer toute mesure concourant au bon fonctionnement, au développement ou à la valorisation d'un signe dans une filière ;
- contribue à la défense et à la promotion des signes d'identification de la qualité et de l'origine tant en France qu'à l'étranger ;
- peut être consulté par les organismes de défense et de gestion sur les prescriptions environnementales ou relatives au bien-être animal ;
- détermine les dispositions de contrôle communes à plusieurs cahiers des charges ou à plusieurs organismes de contrôle ;
- approuve les plans de contrôle ou d'inspection exposés dans les cahiers des charges des signes de qualité.

L'INAO est ainsi chargé du **contrôle du respect par les opérateurs des conditions** leur permettant de se réclamer **de la certification biologique** selon des modalités qui passent par une **délégation du contrôle primaire à des organismes de certification**, le contrôle exercé par l'INAO consistant, de son côté, à accréditer les organismes de certification (OC) qui doivent réunir des conditions pour être accrédités, et à en superviser l'activité, à travers une évaluation régulière (tous les douze mois).

Dans le domaine de l'agriculture biologique, **deux caractéristiques particulièrement saillantes** doivent être mises en évidence.

En premier lieu, les **compétences générales** de l'INAO sont **particulièrement encadrées** dans ce domaine **par la réglementation européenne**. Les normes de l'agriculture biologique en relèvent alors que pour les autres signes de qualité gérés par l'INAO les cahiers des charges trouvent leur origine dans les opérateurs des filières concernées. En outre, la réglementation européenne impose aux États membres de respecter des obligations institutionnelles et de contrôle strictes.

En second lieu, au vu **des besoins d'interprétation de textes**, qui, en dépit de leur caractère foisonnant, appellent sur bien des points des précisions complémentaires, l'INAO exerce **une sorte d'activité de juriconsulte**, d'une importance stratégique.

Il faut toutefois relever qu'outre une **activité générale d'interprétation des textes**, l'INAO est également l'organisme qui est censé **accorder les dérogations aux opérateurs** sur le fondement des facultés prévues par les textes européens et nationaux.

Or, dans ce domaine comme dans les autres, l'INAO n'exerce en fait ses compétences qu'en seconde main. Dans la pratique, les dérogations sont demandées par les opérateurs et accordées par les organismes de certification¹ sous le contrôle particulièrement lointain de l'INAO.

b) Un opérateur de l'État confronté à des défis nouveaux auquel l'agriculture biologique reste à plus pleinement intégrer

(1) Un organisme qui doit renforcer des fonctions opérationnelles

D'ores et déjà, **un quart des agriculteurs** sont impliqués dans des **productions sous signe de qualité**, qui représentent **un tiers du « chiffre d'affaires agricole »**.

La promotion des signes de qualité est un axe important de la « montée en gamme » des produits agricoles et alimentaires qui constitue l'un des piliers de la politique agricole française. L'INAO occupe une situation centrale dans cette perspective à laquelle l'agriculture biologique apporte une évidente contribution.

Avant que d'envisager plus en détail certains aspects majeurs (ceux relatifs au contrôle des opérateurs) de l'action de l'INAO dans ce dernier domaine, qui n'est que l'un des champs d'action de l'établissement, au demeurant relativement récent par rapport à d'autres axes de son activité, il importe d'évoquer les **diagnostics généraux réalisés sur les difficultés rencontrées par l'INAO** tels qu'ils ressortent des études réalisées à son sujet en les mettant **en perspective avec la problématique particulière de l'agriculture biologique**.

¹ Situation qui ne manque pas de créer de sérieux problèmes au regard de la préoccupation d'éviter des conflits d'intérêts (voir infra).

À cet égard, les analyses du CGAAER, qui a réalisé une **revue de l'INAO en amont du renouvellement de son contrat d'objectifs et de performance (COP)**¹, méritent une mention préalable².

Le CGAAER avait alors formulé les 9 recommandations suivantes, dont plusieurs peuvent concerner directement les activités de l'établissement dans le domaine particulier de l'agriculture biologique.

Recommandations formulées par le CGAAER relatives à l'INAO

1. Recentrer le prochain COP sur un nombre limité d'objectifs réellement stratégiques et munis d'indicateurs dotés de sens, porter sa durée à 5 ans.
2. Fiabiliser la mission de contrôle de deuxième niveau en explorant la voie de la labellisation, notamment en appliquant les concepts d'une démarche de qualité.
3. Formaliser et renforcer la défense juridique des signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) et de la marque AB.
4. Limiter et cadrer les initiatives des professionnels concernant tant les nouveaux produits que la modification des cahiers des charges existants.
5. Élaborer une vraie stratégie de communication, construite avec des professionnels de la communication, en vue d'un changement d'échelle.
6. Qualifier les domaines d'interopérabilité requis et les doter de systèmes intégrés, notamment par la mise en œuvre de la convention multipartenariale créant l'observatoire économique des SIQO. Le COP doit afficher une ambition de résultat en ce domaine.
7. Recentrer en cinq ans les délégations territoriales dans les capitales régionales, auprès des DRAAF et des équipes de FranceAgriMer.
8. Mettre en place un plan d'amélioration de la comptabilité analytique reflétant mieux les missions stratégiques afin de mieux assurer le pilotage de l'établissement.
9. Explorer la possibilité d'asseoir les droits versés par les professionnels sur le chiffre d'affaires et décider l'élargissement à l'agriculture biologique du financement de l'INAO.

Il importe tout particulièrement ici de mettre en exergue les recommandations relatives à « **la fiabilisation** » du **contrôle de l'INAO**, qui, de fait, dans le domaine de l'agriculture biologique paraît marqué par des insuffisances (voir *infra*) et à la **défense juridique de la certification AB**.

¹ « Revue de l'INAO en amont du renouvellement de son contrat d'objectifs et de performance », CGAAER, septembre 2017 n° 16085.

² Bien avant l'audit du CGAAER, la Cour des comptes avait publié un référé relatif à l'INAO en 2004 dont les recommandations, même si elles ont été suivies de certains effets, attendaient encore, selon le suivi effectué par la Cour des comptes en 2009, leurs prolongements complets. Cette attente demeure assez largement d'actualité sur certains points, en particulier quant à la construction d'une véritable comptabilité analytique (voir *infra*). Par ailleurs, la Cour des comptes avait pu relever que le plan de charge de l'INAO était assez largement grevé par son activité consultative relative à l'adoption des documents d'aménagement et d'urbanisme et aux autorisations d'installations dans les aires géographiques protégées.

Ce dernier point est difficilement palpable faute de disposer d'éléments sur l'activité contentieuse de l'INAO dans ce domaine.

Aux yeux de vos rapporteurs spéciaux, **la problématique paraît davantage consister à mieux consolider l'économie de l'agriculture biologique**, la défense de la marque AB passant, en outre, plus par un **pilotage opérationnel plus satisfaisant des productions et des échanges**, notamment internationaux, des produits de l'agriculture biologique, toutes missions qui n'entrent, jusqu'à présent, que pour partie dans le champ des compétences de l'INAO. Cette dernière situation appelle des **évolutions d'organisation** (voir *infra*).

Il convient, à cet égard, de veiller à ce que **les problèmes posés, selon le rapport, par les relations entre l'INAO et l'Agence Bio**, le CGAAER indiquant l'absence de relations institutionnalisées et d'échanges entre les deux systèmes d'information, y compris, de la part de l'Agence Bio, sur le dénombrement des structures engagées dans l'agriculture biologique, soient surmontés.

Enfin, le rapport du CGAAER comportait la **préconisation d'une meilleure participation financière de l'agriculture biologique** aux coûts engagés par l'INAO, préconisation qui appelle **des réserves de la part de vos rapporteurs spéciaux** (voir *infra*).

Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il serait important que l'INAO puisse assurer un suivi de la capacité des sols à accueillir des productions biologiques. Dans le domaine des appellations d'origine, l'INAO a développé une expertise géographique, qu'il pourrait étendre, en la renouvelant, à une problématique importante, compte tenu de la rémanence des polluants dans les sols.

(2) Un organisme qui ne dispose que de peu de moyens pour l'agriculture biologique

La question des moyens de l'INAO apparaît centrale.

Sur ce point, il est peu contestable que la **contrainte financière globale** qui s'exerce sur l'INAO présente **un retentissement particulier** dans le domaine de **l'agriculture biologique**.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, l'intention du Gouvernement de réformer le mécanisme de financement de l'INAO s'était traduite par un projet de suppression des « droits INAO » avec la perspective, du moins dans un premier temps, de leur substituer une subvention pour charges de service public financée à partir des crédits de la mission.

Les « droits INAO »

L'article L 642-13 du code rural et de la pêche maritime inséré dans les dispositions relatives aux ressources de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) prévoit l'établissement d'un droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine, d'une indication géographique ou d'un label rouge.

Le produit de ce droit est affecté à l'INAO dans la limite du plafond mentionné au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Les taux des droits perçus sont fixés sur proposition du conseil permanent de l'institut après avis du comité national compétent par arrêté des ministres chargés du budget et de l'agriculture, sous des limites qui varient selon le produit et la qualité du signe officiel de la qualité et de l'origine (SIQO).

Le tarif va de 15 centimes par hectolitre pour les vins bénéficiant d'une distinction d'appellation d'origine à 0,75 centime par hectolitre pour les boissons alcoolisées bénéficiant d'un label rouge.

Les droits sont acquittés annuellement par les opérateurs habilités sur la base des quantités produites en vue d'une commercialisation sous SIQO.

L'assiette peut toutefois être adaptée sur proposition du comité national compétent pour reposer sur des moyennes de production ou être réduite des quantités retenues par l'opérateur.

Le droit est perçu sans considération de la destination intérieure ou étrangère des produits.

La liquidation des droits et leur recouvrement sont effectués auprès d'opérateurs habilités par l'INAO selon les règles et sous les garanties, privilèges et sanctions prévus en matière de contributions indirectes.

L'article L 642-14 du code rural et de la pêche maritime précise que l'organisme de défense et de gestion d'un produit, bénéficiant d'un SIQO, peut assurer, par délégation de l'INAO, la liquidation et le recouvrement des droits acquittés au titre de l'article L 642-13 du code rural et de la pêche maritime.

Cette intention a été abandonnée en cours de route, les parties versantes s'opposant, une fois n'est pas coutume, à la suppression d'un prélèvement qui touche leurs productions.

Les droits indirects affectés à l'INAO correspondants représentent environ 7 millions d'euros, les ressources fiscales affectées à l'établissement, qui proviennent pour la majeure partie de la production viticole, étant complétées par une subvention pour charges de service public imputée au budget du ministère de l'agriculture, de l'ordre de 16,6 millions d'euros. Cette dernière représente près des deux tiers des moyens de l'INAO.

Données synthétiques relatives au compte de résultat de l'INAO pour 2019

(en milliers d'euros)

Charges	Budget Initial 2019	Produits	Budget Initial 2019
Personnel	18 613	Subventions de l'État :	16 556
<i>dont charges de pensions civiles</i>	4 988	– subvention pour charges de service public (SCSP)	16 556
		– transferts	0
		Fiscalité affectée	6 950
		Autres subventions	0
Fonctionnement autre que les charges de personnel	5 582	Autres produits	625
Intervention (le cas échéant)	0	<i>dont produits de cession d'éléments d'actif</i>	0
[sur Fonctionnement et/ou Intervention]		<i>dont reprises sur amortissements et provision</i>	0
<i>dont dotations aux amortissements et provisions</i>	350	<i>dont quote-part des subventions d'investissement</i>	0
<i>dont valeur nette comptable des éléments d'actifs cédés</i>	0	<i>virées au résultat de l'exercice</i>	
Total des charges	24 195	Total des produits	24 131
Résultat : bénéfice		Résultat : perte	64
Total : équilibre du CR	24 195	Total : équilibre du CR	24 195

Source : Jaune budgétaire « Opérateurs », projet de loi de finances pour 2020

Avec un budget total d'un peu moins de 25 millions d'euros, l'INAO consacre l'essentiel de ses ressources à une masse salariale qui en 2019 atteignait 18,6 millions d'euros.

Elle permet d'assurer les rémunérations brutes d'effectifs soumis à un plafond d'emplois de 235 ETPT¹ en 2019. Le plafond d'emplois a été réduit depuis 2015, année au cours de laquelle il était de 243 ETPT, (- 8 ETPT) avec un repli de 3,3 % entre ces deux échéances, qui témoigne de gains de productivité au vu du renforcement des missions de l'INAO.

Évolution des effectifs de l'INAO entre 2015 et 2019

Effectifs (LFI)	2015	2016	2017	2018	2019
Plafond LFI en ETPT	243 ETPT	239 ETPT	237 ETPT	236 ETPT	235 ETPT
<i>Dont contractuels CDI et CDD</i>	79	82	82		
Emplois hors plafond	-	-	4	-	-
Schéma d'emploi en ETP	-6	-3	0	-1	-2
% Sch. emplois/plafond LFI (n-1)	-2,5%	-1,2%	0	-0,42%	-0,84%
Plafond réalisé en ETPT	235 ETPT	237 ETPT	235 ETPT	233 ETPT	/

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux sur le budget 2020

Il reste que, malgré la réduction des emplois ouverts à l'INAO, la masse salariale a progressé depuis 2015 (+ 1 million d'euros) pour un alourdissement du coût unitaire du travail de l'ordre de 9 % en cinq ans soit un peu plus que l'inflation au cours de la période.

¹ Dont 175 fonctionnaires.

Il est à noter que la majeure partie du ressaut de charges de personnel constaté entre les deux dates est due à l'alourdissement des charges de pensions civiles supportées par l'INAO.

Évolution de la masse salariale de l'INAO entre 2015 et 2019

Masse salariale (en M€)	2015	2016	2017	2018	2019
Budget initial	17,55	17,95	18,14	18,19	18,61
% évolution	0,30%	2,27%	1,08%	0,29%	2,29%
Compte financier	17,24	17,83	17,99	18,05	/
% évolution	2,29%	3,41%	0,92%	0,33%	/

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux sur le budget 2020

De leur côté, les dépenses de fonctionnement ont augmenté dans des proportions analogues à celles des dépenses de personnel, le budget voté en 2015 de 5,1 millions d'euros passant en 2019 à 5,6 millions d'euros.

Le déficit de comptabilité analytique de l'INAO relevé plus haut ne permet pas d'identifier la part des moyens consacrés à l'agriculture biologique.

Néanmoins, selon les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux auprès de la direction générale de l'établissement, **l'exercice des missions de l'INAO au titre de l'agriculture biologique représenterait un coût annuel de 1 million d'euros, principalement du fait de la charge de rémunération de 9,3 ETP.**

Ainsi, l'INAO ne consacrerait que 4 % de ses moyens à l'agriculture biologique, tant du point de vue budgétaire que de celui de ses effectifs.

Cette situation reflète une implication opérationnelle de l'INAO dans le champ de l'agriculture biologique encore trop faible.

Les modalités que suit l'organisation des contrôles de la qualité biologique des opérateurs, tant au stade de la certification qu'à celui des contrôles, qui repose sur la délégation des contrôles primaires à des organismes certificateurs privés, si elles permettent à l'INAO d'exercer ses missions à très bas coût, relèvent d'un agencement fortement perfectible, qui doit notamment éviter que l'INAO n'exerce également ses missions qu'à trop « bas bruit ».

2. L'Agence bio, un bouquet de missions hétéroclites, un apport à la conception et à la mise en œuvre de la politique publique en faveur de l'agriculture biologique qui reste à démontrer

a) Un organisme financé par l'État et géré par une partie seulement des entités impliquées par l'agriculture biologique

L'Agence Bio est un groupement d'intérêt public (GIP) créé en décembre 2001, placé sous la tutelle du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA). Le conventionnement qui fonde le GIP doit être renouvelé tous les cinq ans et il l'a été en 2016 avant même que ne soit défini un nouveau contrat d'objectifs et de performance.

De fait, l'agence est liée avec l'État par un contrat d'objectifs et de performance (COP) dont le dernier en date, pour les années 2014 à 2017 a été prorogé pour une année, dans l'attente de la conclusion d'un nouveau contrat pluriannuel. Ce dernier a enfin été signé le 26 février 2019 et couvre la période 2019-2023.

Le GIP est, en outre, considéré comme un opérateur de l'État et, à ce titre, fait l'objet d'une présentation, devenue malheureusement encore plus sommaire qu'auparavant à partir du projet de loi de finances pour 2019, des moyens qui lui sont consacrés par le budget de l'État et des interventions et dépenses qu'ils sont censés financer.

L'agence présente des faiblesses institutionnelles auxquelles il convient à tout le moins d'apporter des correctifs, l'éventualité d'une suppression de l'agence ne devant pas être écartée, à condition que ses missions, qui méritent d'être révisées pour certaines d'entre elles, soient reprises par des structures existantes.

Les missions de l'agence sont d'accroître :

- la connaissance du secteur,
- la promotion et la communication,
- la structuration de filières, et les synergies entre acteurs,
- la gestion des notifications des professionnels¹.

Il s'agit ainsi pour l'essentiel de **missions de service public au demeurant assez hétéroclites** puisque l'agence est à la fois une sorte de service statistique, une agence de communication destinée à défendre et illustrer le projet, et ses réalisations, d'agriculture biologique, un teneur de

¹ La notification est une déclaration d'activité obligatoire des opérateurs en agriculture biologique auprès de l'Agence Bio. Elle est nécessaire à la reconnaissance de la qualité d'opérateur en agriculture biologique et pour l'obtention des aides attribuées par l'État et les régions. La notification permet en outre, une fois l'engagement au respect du mode de production biologique validé par l'organisme certificateur, de figurer sur l'annuaire officiel des opérateurs notifiés en agriculture bio.

données permettant de suivre l'identité biologique des opérateurs et un pilote d'infrastructures.

La vocation de l'agence de servir une **politique publique relevant de la responsabilité de l'État** est pleinement confirmée par la **structure de son financement**.

Le budget de l'Agence Bio est alimenté par **des ressources provenant essentiellement de l'État** alors que l'organisme est largement marqué par l'influence des opérateurs, qu'ils soient directement ceux de l'agriculture biologique ou qu'ils puissent s'intéresser à cette dernière de façon moins spécifique.

Tel était le constat de la Cour des comptes dans son rapport de mars 2015 et les évolutions intervenues par rapport aux données alors exposées (voir le tableau ci-dessous) ne conduisent pas à le modifier.

Financement de l'Agence Bio

Subventions d'exploitation	2009	2010	2011	2012	2013
cotisation ministère agriculture	1 201 440,00	1 166 199,00	1 110 677,00	1 099 037,00	1 019 962,00
cotisation ministère écologie	50 000,00	50 000,00	100 000,00	100 000,00	100 000,00
cotisation APCA	8 600,00	8 600,00	10 000,00	10 000,00	10 000,00
cotisation FNAB	8 600,00	8 600,00	10 000,00	10 000,00	10 000,00
cotisation SYNABIO	8 600,00	8 600,00	10 000,00	10 000,00	10 000,00
cotisation Coop de France	8 600,00	8 600,00	10 000,00	10 000,00	10 000,00
<i>total subventions</i>	1 285 840,00	1 250 599,00	1 250 677,00	1 239 037,00	1 159 962,00

Source : Cour des comptes. Mars 2015

La **subvention pour charges de service public** versée en 2017 s'est montée à 1,372 million d'euros en progression de 35 % par rapport à 2013 et les crédits votés à ce titre en 2018 se sont élevés à 1,425 million d'euros, soit une croissance de 3,9 % par rapport à 2017.

Les **subventions versées sur crédits budgétaires** pour assurer le fonctionnement de l'agence représentent **près de 97 % de ses moyens**.

Les **cotisations des autres membres** n'ont pas été revalorisées, les recettes propres du GIP correspondantes demeurant en 2018 de 40 000 euros, soit une **contribution essentiellement symbolique**.

La Cour des comptes avait pu observer que **la structure de financement de l'Agence Bio n'était guère cohérente avec sa composition**, nuanciant toutefois cette observation par le constat d'une prééminence de l'État en termes de droits de vote et par l'existence d'un droit de veto accordé au commissaire du gouvernement.

Lorsqu'on ajoute que **la gestion du « fonds avenir bio »** par l'agence la conduit à disposer de **moyens entièrement financés sur des crédits publics** et portés désormais de 4 millions d'euros à **8 millions d'euros chaque année**, le décalage entre la gouvernance de l'agence et ses responsabilités opérationnelles s'accroît encore.

Prolongeant la perplexité qu'inspire l'agence depuis sa création du fait de sa gouvernance, **le COP récemment conclu** pour la période 2019-2023 en comporte une illustration, parmi d'autres envisageables, avec la problématique de la prévention et de la révélation des **conflits d'intérêts**.

Il se **contente toutefois d'en appeler à la mise en place par le conseil d'administration de l'établissement de procédures** destinées à permettre la prévention, la révélation et la gestion des conflits d'intérêt, *l'agence bio* étant priée de désigner un **administrateur ou un personnel référent pour les questions de déontologie et de prévention de conflits d'intérêt**.

Au demeurant, **c'est plus largement que la gouvernance de l'agence pose problème**.

Sa composition n'est pas de nature à impliquer l'ensemble des parties prenantes de l'agriculture biologique.

L'agence comprend six membres :

- le ministère chargé de l'agriculture ;
- le ministère chargé de l'écologie et du développement durable ;
- la fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB) ;
- l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) ;
- le SYNABIO (syndicat de réseau des entreprises agroalimentaires Bio) ;
- COOP de France (institution confédérale représentant la coopération agricole).

L'administration et le monde agricole disposent chacun de six représentants. Tous siègent à l'assemblée générale et au conseil d'administration. Une présidence tournante est assurée mais par les seuls membres de statut privé.

Au vu de ses missions, la composition de l'Agence Bio n'est pas satisfaisante en particulier du fait de **l'absence de représentation du secteur de la distribution**, qui est un maillon important de la filière.

Cette situation est appelée à évoluer selon les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux dont les termes figurent ci-dessous :

« La fédération du commerce et de la distribution (FCD) a sollicité le président du conseil d'administration de l'Agence Bio par courrier du 17 juillet 2018 pour intégrer le conseil d'administration de l'agence.

Le président du conseil d'administration (CA), avec l'accord de ces membres, a proposé que cette demande d'adhésion soit examinée par l'assemblée générale (AG), compétente pour de nouvelles adhésions, en application des dispositions de la convention constitutive.

La demande de la FCD a été repoussée à l'unanimité des membres de l'AG.

L'assemblée générale a en effet considéré que si la distribution de produits biologiques, et notamment par la grande distribution, devait être mieux représentée au sein de l'agence bio (la part de marché de la grande et moyenne distribution (GMS) dans la bio est de presque 50 %), l'entrée de la FCD ne permettait pas d'assurer la représentativité totale de la grande distribution (elle représente 60 % des parts de marché de la GMS, certains distributeurs tels que Leclerc et Intermarché ne sont pas adhérents de la FCD).

Toutefois, les membres du CA actuels, État et professionnels, ont fait le choix, dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) 2019-2023 signé le 26 février 2019 par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation et le président du CA de l'Agence Bio, de renforcer le rôle des commissions (communication ; filières ; environnement et territoires, etc.), véritable bras armé opérationnel du conseil d'administration.

Certaines familles d'acteurs non membres du conseil d'administration participeront à ces commissions comme les interprofessions et la distribution. Il a été acté que seront désignés pour participer à chacune de ces commissions des présidents et vice-présidents. Ces présidents et vice-présidents seront associés au CA lorsque des décisions stratégiques et budgétaires seront à prendre. La FCD se verra proposer une de ces places ».

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la portée concrète d'une évolution dont les contours tels qu'évoqués par la réponse ministérielle **demeurent encore incertains.**

De la même manière, l'absence de ministères ou d'opérateurs de l'État particulièrement impliqués dans la production biologique (le ministère des finances, à travers ses responsabilités dans le domaine de la consommation, les Agences de l'Eau...) **ou celle des régions**, qui gèrent les crédits européens destinés aux opérateurs et dessinent sur le terrain des projets de développement de l'agriculture biologique, **représentent autant d'anomalies.**

b) *Un ensemble de missions hétéroclites à la mise en œuvre perfectible ; le besoin d'audit des interventions du « fonds avenir bio »*

(1) Des missions hétéroclites difficiles à concilier, une mise en œuvre perfectible

Le budget de l'agence bio témoigne de la diversité de ses missions mais également de la polarisation de ses interventions autour de la gestion du « fonds avenir bio ».

Ces dernières années, si **le budget de l'agence a progressé** passant, en ressources de 6,1 millions d'euros en 2015 à 11,7 millions d'euros en 2019 (+ 5,6 millions d'euros, soit + 90 %) et, en dépenses, de 6,1 millions d'euros à 10,9 millions d'euros (+ 4,8 millions d'euros, soit + 78,7 %), **le gros de l'augmentation des moyens de l'agence est venu du renforcement des moyens du « fonds avenir bio »**.

Ce dernier qui a longtemps été doté de 4 millions d'euros chaque année à partir des crédits du budget du ministère de l'agriculture a été porté à 8 millions d'euros à partir de 2019.

Données relatives au compte de résultat de l'Agence Bio en 2015

Charges	Budget initial	Compte financier (1)	Produits	Budget initial	Compte financier (1)
Personnel	902	887	Ressources de l'État	5 285	6 999
<i>dont charges de pensions civiles</i>	28	27	- Subventions pour charges de service public (SCSP)	1 285	1 561
			- Ressources fiscales	4 000	5 438
Fonctionnement	1 684	2 362	- Crédits d'intervention (transfert)		
Intervention	3 540	1 881	Autres subventions	40	40
			Ressources propres et autres	804	691
Total des charges	6 126	5 130	Total des produits	6 129	7 730
Résultat : Bénéfice	3	2 600	Résultat : Perte		
Total : équilibre du CR Charges	6 129	7 730	Total : équilibre du CR Produits	6 129	7 730

(1) voté

Source : Rapport annuel de performances, projet de loi de règlement pour 2015

Données synthétiques relatives au compte de résultat de l'Agence Bio pour 2019

(en milliers d'euros)

Charges	Budget Initial 2019	Produits	Budget Initial 2019
Personnel	1 393	Subventions de l'État :	10 057
<i>dont charges de pensions civiles</i>	66	– subvention pour charges de service public (SCSP)	2 057
		– transferts	8 000
		Fiscalité affectée	0
		Autres subventions	1 196
Fonctionnement autre que les charges de personnel	2 776	Autres produits	402
Intervention (le cas échéant)	6 689	<i>dont produits de cession d'éléments d'actif</i>	0
<i>[sur Fonctionnement et/ou Intervention]</i>		<i>dont reprises sur amortissements et provision</i>	0
<i>dont dotations aux amortissements et provisions</i>	8	<i>dont quote-part des subventions d'investissement</i>	0
<i>dont valeur nette comptable des éléments d'actifs cédés</i>	0	<i>virée au résultat de l'exercice</i>	
Total des charges	10 858	Total des produits	11 655
Résultat : bénéfice	797	Résultat : perte	
Total : équilibre du CR	11 655	Total : équilibre du CR	11 655

Source : Jaune budgétaire « Opérateurs », projet de loi de finances pour 2020

Le plafond d'emplois de l'agence bio est particulièrement faible au vu de ses missions.

Plafonds d'emplois de l'agence bio

(en ETPT)

	LFI 2019 (1)	PLF 2020
Emplois rémunérés par l'opérateur :	16,00	20,00
– sous plafond	16,00	17,00
– hors plafond		3,00
<i>dont contrats aidés</i>		
<i>dont apprentis</i>		
Autres emplois en fonction dans l'opérateur :		
– rémunérés par l'État par ce programme		
– rémunérés par l'État par d'autres programmes		
– rémunérés par d'autres collectivités ou organismes		

(1) LFI ou LFR, le cas échéant

Source : projet annuel de performances, PLF 2020

L'augmentation du budget de l'agence bio s'est accompagnée d'une augmentation de son fonds de roulement qui atteint désormais 6,3 millions d'euros, soit presque une année des crédits consommés désormais au titre du « fonds avenir bio ».

Fonds de roulement du GIP-BIO

(en milliers d'euros)

	Compte financier 2018	Budget initial 2019
Fonds de roulement au 31/12	5 540	5 114
Trésorerie au 31/12	5 951	6 354

Source : Jaune budgétaire « Opérateurs », projet de loi de finances pour 2020

L'origine de l'accroissement du fonds de roulement n'est pas accessible dans la mesure où **le taux de consommation de chaque chapitre des dépenses de l'agence n'est rendu public** que moyennant certaines approximations.

Des données éparses mobilisables (voir ci-dessous), il semble ressortir que l'alourdissement du fonds de roulement se nourrit **d'une sous-exécution des dépenses d'intervention** (elles représentent les deux tiers des dépenses de l'agence) plutôt que des charges de personnel ou de fonctionnement de l'agence bio.

Les quatre domaines de compétence de l'agence peuvent être précisés à partir de l'analyse qu'en a proposée le CGAAER dans son rapport préalable à la conclusion d'un nouveau COP.

Les attributions de compétence de l'Agence Bio

domaines d'activités	activités correspondantes
Accroître la connaissance du secteur, y/c les effets environnementaux et territoriaux (observatoire)	Chiffres clés de l'agriculture biologique Annuaire des opérateurs en agriculture biologique Baromètre de perception et consommation produits biologiques Analyses économiques, notes de synthèses et suivi de conjoncture
Promotion et communication	Mise en œuvre du programme d'information participation aux salons spécialisés en France et à l'étranger Site Internet et relations presse
Structuration de filières et synergie entre acteurs	Gestion du fonds de structuration des filières Avenir Bio commissions, groupes de travail thématiques, comité de liaison agence BIO/Interprofessions
Notifications	Traitement des dossiers

Source : rapport n° 16081 du CGAAER

La répartition des interventions de l'Agence fait ressortir la **très forte hétérogénéité des missions** de l'organisme qui superpose des activités de promotion, de financeur, de service statistique et d'étude, et de gestion administrative de certaines procédures.

Les tableaux ci-dessous présentent la répartition des dépenses fonctionnelles de l'agence en 2013, en 2017 et en 2019.

Répartition des dépenses fonctionnelles de l'Agence Bio en 2013

Domaines d'activité	Accroître la connaissance du secteur	Communication	Structuration des filières et synergie entre acteurs	Notifications	Total
Taux de répartition	28,36%	27,33%	32,29%	12,02%	100,00%
charges de personnel	239 225	230 475	272 325	101 401	843 426
charges fonctionnement	41 336	39 824	47 056	17 521	145 737
S/total (en €)	280 561	270 299	319 381	118 922	989 163
Dépenses liées directement aux actions	105 366	1 254 623	2 554 308	261	3 914 558
Total	385 927	1 524 922	2 873 689	119 183	4 903 721

Source : Cour des comptes, 2015

Répartition des dépenses fonctionnelles de l'Agence Bio en 2017

domaines d'activité	accroître la connaissance du secteur	promotion et communication	structuration filières et synergie entre acteurs	notifications	Total
taux de répartition	23,75%	31,31%	34,84%	10,10%	100%
ressources humaines	221 160	291 450	324 380	94 010	931 000
fonctionnement logistique	46 489	61 264	68 186	19 761	195 700
Total (€)	267 649	352 714	392 566	113 771	1 126 700
dépenses liées directement aux actions	100 000	1 303 931	3 660 000	90 000	5 153 931
Total général (€) (y/c investissements)	368 361	1 657 584	4 053 611	204 074	6 283 6

Source : CGAAER, 2017

Dépenses de l'Agence Bio par destination en 2019

(en milliers d'euros)

Destination	Personnel		Fonctionnement		Intervention		Investissement		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1- Promotion et communication	181	181	1 438	1 438					1 619	1 619
2- Structuration des filières	283	283	300	300	8 000	6 689			8 583	7 272
3- Observatoire national de l'agriculture biologique	579	579	180	280			400	400	1 159	1 259
Fonctions support	429	429	678	678			10	10	1 117	1 117
Total	1 472	1 472	2 596	2 696	8 000	6 689	410	410	12 478	11 267

Source : Jaune budgétaire « Opérateurs », projet de loi de finances pour 2020

Les éléments de comptabilité analytique disponibles montrent que, si ces dernières années les dépenses de l'agence bio ont été marquées par certaines évolutions du fait du renforcement du « fonds avenir bio », **l'empreinte des opérations de communication et de promotion a été régulièrement très forte.**

Comparativement, les **charges de gestion des notifications** des opérateurs, qui constituent la mission administrative confiée à l'agence (et s'intègrent dans un ensemble de processus assurant le suivi des intervenants sur le segment bio dont certaines parties relèvent d'autres entités) ainsi que les **dépenses consacrées à une meilleure connaissance du secteur** sont relativement peu développées.

Ces deux observations **doivent être considérées dans le prolongement des conclusions de la mission d'évaluation** préalable au renouvellement du contrat d'objectifs et de performance de l'agence effectuée par le CGAAER¹.

La culture de la performance nourrit une nomocratie qui semble souvent reposer sur une relation inverse entre la simplicité des missions des organismes qui lui sont soumis et la luxuriance des modalités de suivi de ces missions, au prix d'un gaspillage des moyens consacrés à informer des indicateurs qui finissent par ne plus indiquer grand-chose à grand monde et peuvent conduire à perdre de vue l'esprit des missions.

Le précédent COP de l'Agence Bio reflétait cette pathologie de l'évaluation. Il identifiait six axes opérationnels, dont deux déclinés en sous-axes, pour un total de quatorze orientations opérationnelles, assorties de 73 indicateurs de performance pour lesquels des valeurs cibles sont fixées pour chaque année du COP.

Les axes opérationnels déterminés par le COP de l'Agence Bio

- gérer les notifications des opérateurs en agriculture biologique ;
- développer la connaissance économique du secteur ainsi que des effets environnementaux, sociaux et territoriaux ;
- développer la communication sur l'agriculture biologique ;
- contribuer à la structuration de filières avec la gestion du fonds Avenir Bio ;
- optimiser le fonctionnement de l'Agence BIO ;

¹ « Revue de l'Agence Bio en amont du renouvellement de son contrat d'objectifs et de performance » ; rapport n° 16 081, CGAAER, octobre 2017.

- faire le lien entre le Fonds de structuration des filières biologiques françaises et l'Observatoire National de l'Agriculture Biologique », pour mettre de la cohérence entre deux axes majeurs (la structuration des filières et l'Observatoire national de l'agriculture biologique)

Deux de ces axes opérationnels sont déclinés en sous-axes.

Il s'agit:

- du développement de la communication sur l'agriculture biologique décliné comme suit :

* mise en œuvre du programme d'information et de communication cofinancé par l'Union européenne ;

* pérennisation d'actions de communication, d'information et de promotion d'intérêt permanent ;

* approfondissement de thématiques ;

* renforcement des partenariats et des synergies entre acteurs professionnels, interprofessionnels et publics, au niveau national et régional ;

* renforcement du rayonnement international ;

* prévention de crise.

- de la contribution à la structuration de filières avec la gestion du fonds Avenir Bio, décliné comme suit :

* gestion du Fonds Avenir Bio ;

* synergies avec les financeurs ;

* bilan complet des programmes d'action et impacts sur le développement des filières biologiques ;

* dispositif d'information permanent ;

* dispositif d'information et de rayonnement renforcé.

Il n'est donc que peu surprenant que la mission du CGAAER ait pu conclure à la **surabondance des indicateurs** et juger **qu'un certain nombre d'entre eux se trouvaient totalement dépourvus de caractère stratégique**.

Au demeurant, **seul un indicateur du dispositif de performances de la mission budgétaire AAFAR paraît effectivement nourri par des données sur lesquelles l'Agence Bio est présumée exercer une action**, d'ailleurs non exclusive (puisque ces données semblent recueillies par le service statistique du ministère), l'indicateur relatif à la part des superficies agricoles cultivées en agriculture biologique.

En ce qui concerne les dépenses consacrées à la connaissance du secteur, dont le présent rapport a largement montré la nécessité, **le rapport du CGAAER avait suggéré que la vocation statistique de l'Agence Bio était rien moins que « naturelle », ajoutant que la qualité médiocre des statistiques réunies pouvait conduire à recommander qu'un**

rapprochement avec le service de la statistique et de la prospective (SSP) du ministère de l'agriculture soit envisagé.

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de l'appréciation du CGAAER d'autant plus qu'à l'occasion de leur étude ils ont relevé le déficit de production d'analyses technico-économiques pourtant indispensables et la publication de données (voir celles relatives à l'emploi créé par l'agriculture biologique) ne vérifiant aucune condition méthodologique robuste.

Mais il convient encore de mentionner l'analyse par laquelle le CGAAER a été conduit à considérer les difficultés rencontrées pour assurer une gestion convenable des notifications imposées aux opérateurs.

Ainsi, selon le CGAAER, les données « remontées » par les organismes certificateurs (OC) ne seraient pas fiables.

Dans ces conditions, on se serait attendu à ce que les moyens nécessaires à la fiabilisation des notifications aient été dégagés par l'agence bio, le défaut de fiabilité des notifications étant d'autant moins admissible que les organismes de certification facturent à l'agence la fourniture de données, cette prestation n'ayant pas été envisagée au moment de la définition des conditions de l'agrément des organismes de certification. Le plus important organisme de certification parmi les huit organismes agréés aurait facturé 31 000 euros à ce titre en 2017.

Cette situation doit être corrigée.

D'une part, il est difficilement compréhensible, autrement que par une allocation insuffisante de moyens vers cette mission, que semble confirmer la structuration du budget de l'Agence bio, que cette dernière ne s'appuie pas sur les informations fournies par les opérateurs dans le cadre des notifications qui leur sont réglementairement imposées.

D'autre part, la fourniture de données par les organismes de certification devrait être une composante des conditions d'obtention de leur agrément, les modes de communication numériques permettant d'assumer une telle obligation à des coûts très raisonnables.

Le rapport du CGAAER concluait sur ce point à **cinq recommandations.**

Les recommandations du rapport du CGAAER

1. La refonte du système d'information de l'Agence Bio, dont la nécessité a été bien prise en compte, doit être poursuivie de manière urgente.
2. Les données recueillies par les organismes certificateurs, leur utilisation pour leur analyse de risque, leur transmission à l'INAO pour son analyse de risque et leur utilisation par l'Agence Bio à des fins statistiques, devront faire l'objet d'une étude et leurs modalités de paiement renégociées.
3. Le renforcement des liens entre l'Agence Bio, l'INAO, FAM, et le SSP sur des projets structurants de recueil et de mise à disposition des données doit se poursuivre sous l'impulsion de la tutelle.
4. La communication de l'Agence Bio doit pouvoir s'appuyer sur des expertises relatives aux externalités positives du Bio et prendre en compte le fait que les nouveaux consommateurs de Bio seront plus sensibles à des campagnes médiatiques pouvant altérer leur confiance.
5. Le COP de l'Agence Bio devra définir des indicateurs de performance à visée stratégique, en nombre limité. L'Agence Bio devra pouvoir agir sur ces indicateurs. Le COP sera réalisé dans le cadre d'une démarche participative.

Il reste que **la perpétuation de l'Agence bio devrait être sérieusement examinée.**

À l'analyse **aucune des missions de l'agence n'apporte en soi une justification de ce point de vue** puisqu'aussi bien chacune d'entre elles pourrait être conduite par d'autres entités : l'INAO, par exemple, pour la gestion des notifications, les services statistiques et d'étude du ministère de l'agriculture et, d'ailleurs, du ministère de l'écologie ou encore de l'INRA pour la composante correspondante, les professionnels pour la promotion de l'agriculture biologique avec l'appui des structures publiques chargées de ce type d'action.

Que l'agence bio ait eu un temps sa justification comme point d'ancrage d'une politique naissante n'est guère discutable, mais **la question de son adéquation aux enjeux de l'agriculture biologique d'aujourd'hui doit être posée.**

Cela apparaît d'autant plus souhaitable qu'au-delà des difficultés créées par les modalités de sa gouvernance, la coexistence de missions éventuellement contradictoires représente une autre sérieuse difficulté, difficulté encore accrue par le développement de sa fonction de financeur dans le cadre d'un « **fonds avenir bio** » auquel **l'agence est censée apporter une expertise dont les moyens semblent lui manquer, et dont la gestion, malgré les précautions prises pour prévenir toute dérive, mériterait un audit.**

(2) La gestion du fonds avenir bio, un besoin d'audit

La structure des dépenses de l'agence bio s'est déformée au profit d'une **augmentation des moyens consacrés à la structuration des filières** qui ont absorbé les ressources nouvellement attribuées à l'agence bio **sans, pour autant, que les ressources internes consacrées à la gestion des engagements du fonds n'aient réellement suivi.**

En 2013, même si les actions de communication absorbaient une proportion considérable (31 %) des ressources de l'agence bio, les actions de structuration des filières appuyées sur les ressources logées dans le « fonds avenir bio » occupaient la première place (59 %) des dépenses de l'organisme. L'abondement du fond « Avenir Bio » passé à 8 millions d'euros a accentué cette situation.

La gouvernance du « fonds avenir bio » a été entourée d'un luxe de précautions mais l'emploi des ressources publiques qui sont attribuées au fonds mériterait un audit complet.

Parmi les précautions l'on citera que :

- le fonds s'appuie sur la procédure d'appel à projet ;

- en outre, au sein de l'agence, a été constitué un « comité Avenir Bio » spécifiquement chargé (à côté des instances que sont le conseil d'administration, le grand conseil d'orientation du bio et quatre commissions thématiques) de statuer sur les dossiers de demande d'intervention du fonds. Le comité est composé de représentants des ministères de l'agriculture et de l'écologie, du conseil d'administration, des interprofessions et du « club des financeurs ». Le contrôle général économique et financier (CGEFI) est associé aux travaux du comité.

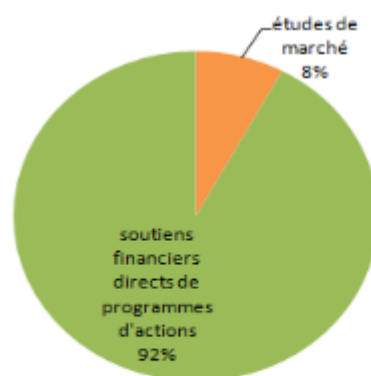
Ces deux caractéristiques n'ont pas empêché que parmi les objectifs du nouveau COP de l'agence bio figurent, dans le prolongement des recommandations du CGAAER, une amélioration des modalités de gestion et d'instruction des dossiers présentés au financement du fonds avenir bio, une amélioration de la programmation pluriannuelle et de son suivi, un renforcement du suivi et de l'évaluation du fonds, une meilleure articulation avec les autres financeurs et la poursuite du renforcement du dispositif d'information sur les financements accessibles.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent ajouter la nécessité d'un meilleur compte rendu de l'emploi des fonds publics qui alimentent en totalité le fonds.

Sur ce point, l'information est en effet particulièrement sommaire, les données disponibles se bornant à quelques vagues informations illustrées par le contenu du bilan des interventions du fonds entre 2008 et 2015.

On y relève que le fonds intervient au soutien de projets relevant essentiellement d'investissements matériels ou immatériels mais également d'études de marché, autour de thématiques générales visant à renforcer l'offre, faire émerger des économies d'échelle et sécuriser les débouchés.

Répartition de la programmation du fonds



Répartition du budget alloué au Fonds
Avenir Bio
(source: Agence Bio)

Source : Agence bio

Ces thématiques sont adaptées aux besoins de développement de l'agriculture biologique, la question demeurant posée de savoir comment elles sont déclinées en pratique et quelle est la valeur ajoutée du financement public apporté au fonds.

Les interventions du fonds se sont élevées à 99,3 millions d'euros dont 22,7 millions d'euros de crédits publics.

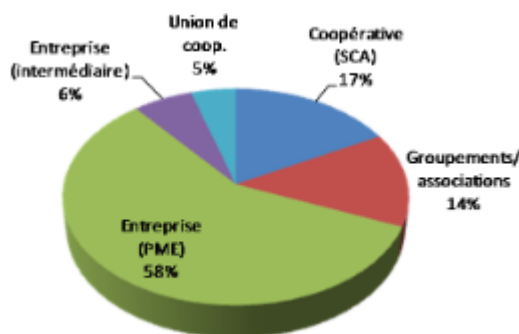
Le bilan présenté indique que le fonds a permis de soutenir 75 projets « multipartenariaux » et « multiterritoriaux » avec 360 partenaires (mais la plaquette se réfère aussi à 160 partenaires¹) impliqués. Au vu du nombre des entités engagées dans l'agriculture biologique, le nombre est faible, sans que l'agence n'en soit nécessairement responsable.

Selon qu'on se réfère au chiffre bas (160) ou au chiffre élevé (360), on remarque qu'en moyenne, chaque projet a mobilisé entre 2,1 et 4,8 intervenants ce qui traduit **un « multipartenariat » encore mesuré et une taille moyenne des projets assez modeste** (1,3 million d'euros en moyenne, dont à peu près 300 000 euros de fonds publics), moyenne qui, la dispersion des interventions n'étant pas publiée, ne permet pas de saisir la portée concrète des interventions du fonds.

¹ On ne sait que choisir.

Celles-ci ont **principalement bénéficié à des transformateurs et à des structures d'accompagnement**. La **production primaire**, y compris celle mise en œuvre sous forme sociétaire, n'a mobilisé **qu'un tiers des interventions**.

Répartition des interventions du fonds



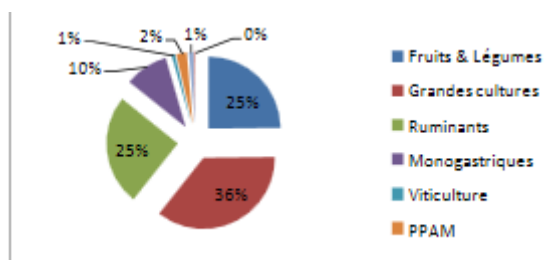
Source : Agence bio

Parmi les entreprises bénéficiaires, la plaquette publiée par l'agence bio mentionne des PME et des entreprises intermédiaires, sans plus de précisions.

Le fonds a apporté ses financements à une **grande variété de productions, toutes les filières étant représentées, mais moyennant une forme de hiérarchie qui ne reflète pas celle de la production primaire en bio**.

On relève que **les grandes cultures et les monogastriques** ont davantage profité de ses interventions que ce qu'annoncent leurs poids respectifs dans la production biologique, la situation s'inversant pour d'autres filières. Le coût variable des investissements venant à l'appui des filières est probablement à l'origine de cette discordance.

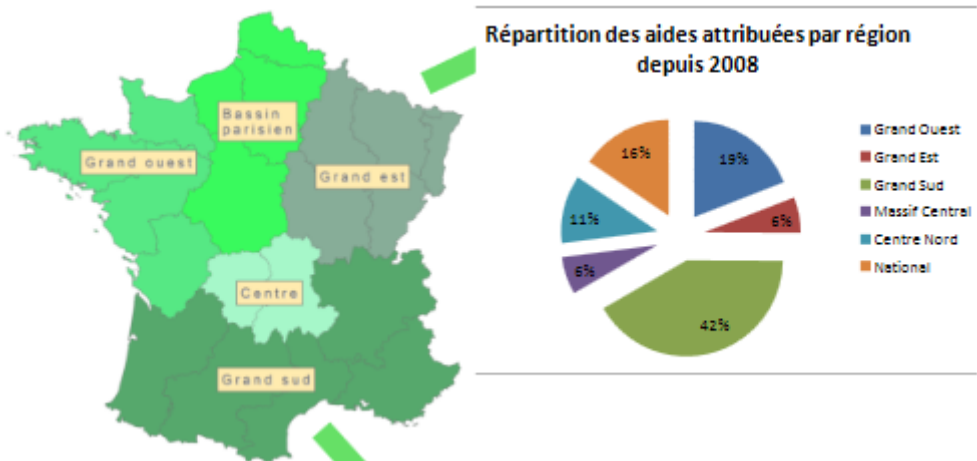
Répartition des interventions du fonds par filière



Source : Agence bio

Enfin, la répartition régionale (interrégionale en fait) des interventions du fonds a été caractérisée par la **prédominance des financements accordés dans le sud du pays et dans son grand-ouest** (plus de la moitié des financements).

Répartition territoriale des interventions du fonds avenir bio



Source : Agence bio

On peut, en croisant ces données, relever notamment que les productions de **grandes cultures du bassin parisien « élargi » n'ont guère bénéficié des soutiens du fonds, ne les ayant peut-être guère sollicités**, ce qui viendrait **confirmer l'une des limites pratiques du projet de développement de l'agriculture biologique**.

Les **informations** publiées sont **essentiellement factuelles** et ne disent pas grand-chose sur **l'effet concret des interventions du fonds sur la capacité de production potentielle de l'agriculture biologique**. À tout le moins, il serait **souhaitable que des indicateurs économiques présentant l'activité des bénéficiaires soient restitués**. De la même manière, les **créances compromises mériteraient d'être recensées**.

Cette dernière donnée devrait être intégrée à **un renforcement de l'information financière fournie**. À titre d'exemple, les **conditions de coût, pour les bénéficiaires, des interventions des financeurs privés ne sont pas accessibles**.

Ne le sont pas davantage les **niveaux d'engagement de chacun des financeurs de sorte que l'implication des intermédiaires financiers dans le bio n'est pas documentée**.

On retrouve là **les problèmes**, classiques dans le cadre de la gestion de fonds mêlant soutiens publics et financements privés, de **maîtrise des risques et d'aléa moral**.

Or, malgré la composition du comité de sélection des appels à projet, force est de relever que le défaut de renforcement significatif des équipes de l'agence bio chargées d'instruire les dossiers et l'absence de comptes rendus d'exécution adaptés n'invitent pas à conclure que ces problèmes sont anodins.

Enfin, l'articulation des interventions du « fonds avenir bio » avec d'autres fonds, comme ceux consacrés au financement de l'investissement en agriculture, ou avec d'autres crédits publics (ceux consacrés aux activités d'animation de l'agriculture biologique par le ministère de l'agriculture¹, des collectivités territoriales ou des entités relevant du ministère de l'écologie ou de la recherche, par exemple), reste à explorer, en dépit des initiatives mentionnées pour assurer une meilleure coordination avec des intervenants jouant un rôle important (FranceAgrimer, INAO...) dans le domaine de l'agriculture biologique.

C. LA MISE EN ŒUVRE DES OBLIGATIONS DE CONTRÔLE DOIT ÊTRE SIGNIFICATIVEMENT AMÉLIORÉE

Au titre de sa mission générale, l'INAO est compétent pour l'organisation des contrôles officiels dans le domaine de la production biologique.

Le règlement (UE) n°834/2007 du 28 juin 2007 décrit les missions qui incombent à l'autorité compétente, tout en lui ouvrant la possibilité d'en déléguer certaines à des organismes de contrôle.

L'INAO recourt systématiquement à cette délégation.

En pratique, l'activité de l'INAO se concentre sur la gestion des agréments des organismes de certification qui, par leurs contrôles, doivent assurer le respect des engagements pris par les exploitants agricoles se réclamant du bio, mais il doit aussi assurer la supervision des organismes de certification (OC) sur une base permanente.

Or ces missions semblent être assurées dans des conditions peu satisfaisantes.

¹ Vos rapporteurs spéciaux ont été rendus sensibles aux difficultés rencontrées par la FNAB pour accéder à des financements qui lui permettraient de conforter son activité de diffusion des pratiques biologiques.

1. Si l'INAO a réalisé des progrès non négligeables dans la détermination de lignes directrices du contrôle qui demeurent toutefois assez indulgentes...

L'appareil de contrôle nécessaire à la crédibilité de la marque bio fait l'objet d'un encadrement européen dont les prolongements concrets appellent la plus grande attention.

Dans un ensemble marqué par une forte diversité des déclinaisons nationales des règles applicables, l'INAO a eu le mérite de préciser les conditions de mise en œuvre des contrôles mais aussi de traitement des manquements en agriculture biologique dans une directive « CAC- 3 », qui, toutefois, ressort comme assez peu exigeante.

La directive détaille les points de contrôle à expertiser par l'organisme certificateur dans le cadre de son plan de contrôle, les conditions de mise en œuvre des contrôles et le plan de traitement des manquements

Des fréquences minimales des contrôles sont prescrites.

Elles varient selon qu'il s'agit de contrôles physiques ou de contrôles supposant des analyses, mais également en fonction de l'analyse des risques.

En ce qui concerne **les contrôles physiques**, des fréquences contrôle différentes sont imposées selon la nature des activités des entités contrôlées. Généralement, un contrôle physique annuel de chaque opérateur est prescrit moyennant une fréquence variable de visites de contrôle dont la fréquence est plus ou moins élevée selon la situation. Les analyses doivent être réalisées par des laboratoires agréés par l'INAO et elles doivent être mises en œuvre selon un protocole décrivant les substances non autorisées recherchées, les procédures d'échantillonnage, de prélèvements et les méthodes d'analyse employées.

Les contrôles doivent être aléatoires dans 10 % des cas et la pression de contrôle peut être accrue si l'organisme certificateur le juge nécessaire. C'est d'abord le cas pour certaines unités de la chaîne de production ou de distribution de produits biologiques. Ainsi, en va-t-il pour les entités particulières de certains réseaux pour lesquels seule la tête de réseau est assujettie à un contrôle annuel (réseau de distribution organisée de produits bio préemballés...).

En outre, **des dispenses totales ou partielles peuvent être données**. C'est le cas pour les opérateurs réalisant la vente de produits préemballés quand ces produits sont stockés au point de vente (dispense totale) ou (dispense partielle) pour les opérateurs vendant des produits en vrac quand le chiffre d'affaires correspondant ne dépasse pas 10 000 euros, sous la même condition de stockage. On considère dans les deux cas que l'opérateur n'exerce aucune influence sur la production ou la préparation des produits.

Quant aux **contrôles analytiques**, l'obligation de contrôle se décline en une **obligation de prélèvements pour toute suspicion** d'utilisation de techniques ou de produits non autorisés **et en une obligation générale de prélèvements d'échantillons sur au moins 5 % des opérateurs** soumis à son contrôle a fin de détection de contamination éventuelle ou d'utilisation de produits non autorisés.

La sélection des opérateurs faisant l'objet de prélèvements doit être conduite sur la base d'une analyse de risques faisant intervenir les critères suivants :

- mixité des activités de l'opérateur ;
- historique du dossier ;
- situations particulières généralement liées à l'exposition aux OGM.

Les organismes certificateurs doivent appliquer un **plan de traitement des manquements** conforme aux prescriptions de l'INAO.

Les manquements et les sanctions afférentes suivent les catégories suivantes.

Pour les manquements, se trouvent distinguées **trois catégories** :

- les manquements n'affectant pas le caractère biologique des produits, qui font l'objet de demande de correction ou, au pire, d'un avertissement ;
- les manquements affectant le caractère biologique des produits de type « irrégularité » ;
- les manquements affectant le caractère biologique des produits de type « infraction ».

Les manquements relevant de la deuxième catégorie sont supposés entraîner un déclassement de la production dans le circuit conventionnel couplé ou non à un avertissement. Dans certaines circonstances, une irrégularité pourra faire l'objet d'une mesure de suspension partielle de la certification de l'opérateur.

Quant à eux, les manquements relevant de la troisième catégorie sont passibles une suspension ou d'un retrait de l'habilitation de l'opérateur

Les différentes sanctions correspondantes sont exposées dans le tableau ci-dessous extrait de la directive CAC-3 de l'INAO, qui révèle une gradation ascendante de leur gravité.

Catalogue des sanctions devant figurer au plan de traitement des manquements des organismes certificateurs

Abréviations utilisées	Définitions	Précisions
<u>AV</u> —	Avertissement C'est une mesure n'entraîne pas en elle-même de conséquences immédiates pour l'opérateur.	Cette mesure permet toutefois de prévenir l'opérateur qu'il s'expose, en cas de récidive, à d'autres mesures parmi celles figurant ci-après.
<u>DL</u> —	Déclassement de lot : C'est une mesure qui se rapporte à des produits donnés, au sein d'une production biologique plus globale de l'opérateur. Il s'agit du déclassement de lots de produits, de la production d'une	1. Les produits sont déclassés dans le circuit conventionnel. 2- En outre, le déclassement peut concerner : - des produits qui n'avaient pas encore été étiquetés comme biologiques ;
	ou plusieurs parcelle(s) (par exemple toutes les récoltes des parcelles d'une production donnée) ou encore de la production d'un ou plusieurs animaux de façon ponctuelle et définitive.	- par extrapolation, des produits présentés à tort par l'opérateur comme étant biologiques, ou en conversion vers l'agriculture biologique
<u>DPA</u>	Déclassement de parcelle(s) ou d'animaux : C'est une mesure qui se rapporte à des parcelles ou à des animaux, considérés ici comme étant des outils de production.	1- Dans ce cas, la parcelle ou les animaux sont déclassés en conventionnel 2- Si l'opérateur souhaite que la ou les parcelles et/ou les animaux reviennent dans la démarche de production sous agriculture biologique, les périodes de conversions réglementaires s'appliquent.
<u>SPC</u>	Suspension partielle de certification : C'est une mesure qui a pour effet d'interdire à l'opérateur de commercialiser un produit ou un ensemble de produits avec une référence à l'agriculture biologique au sein de toutes les productions biologiques de l'opérateur, pour une durée donnée.	La décision de déclasser ou non les produits/parcelles/animaux présents à la date de la suspension est prise au cas par cas par l'organisme certificateur.
<u>SH</u>	Suspension de l'habilitation : C'est une mesure qui a pour effet d'interdire à l'opérateur de commercialiser tout produit avec une référence à l'agriculture biologique. Néanmoins, le contrat entre l'opérateur et l'organisme certificateur n'est pas rompu	-La décision de déclasser ou non les produits/parcelles/animaux présents à la date de la suspension est prise au cas par cas par l'organisme certificateur. -Cette mesure peut s'appliquer à des opérateurs en conversion qui ne commercialisent pas encore de produits avec une référence à l'agriculture biologique (Cf. définition de l'opérateur habilité)
<u>RH</u>	Retrait d'habilitation : C'est une mesure qui a pour effet d'interdire à l'opérateur de commercialiser tout produit avec une référence à l'agriculture biologique, et qui s'accompagne d'une rupture du contrat entre l'opérateur et l'organisme certificateur.	Cette mesure : -implique le déclassement de tous les produits/parcelles/animaux présents à la date du retrait. -peut s'appliquer à des opérateurs en conversion qui ne commercialisent pas encore de produits avec une référence à l'agriculture biologique (Cf. définition de l'opérateur habilité)

Source : INAO

L'analyse du tableau de correspondance entre manquements et sanctions fait apparaître les données suivantes.

Analyse du catalogue de traitement des manquements établi par l'INAO

Sanction	Premiers constats	Récidives
AV	109	132
DL	106	85
DPA	25	16
SPC	14	98
SH	16	18
RH	0	13
Total	270	362

Source : commission des finances du Sénat à partir des données du catalogue INAO

Sur 339 points de contrôle, 270 seulement (80 %) sont passibles d'une sanction lors d'un premier constat, ce chiffre montant à 362 en cas de récidive¹.

Par ailleurs, les deux premiers niveaux de sanction représentent eux-mêmes 80 % des sanctions prévues pour un premier constat dont la moitié au titre d'un simple avertissement.

La sévérité s'accroît en cas de récidives, mais sans excès puisqu'alors, les deux premiers niveaux de sanction concentrent encore plus de 60 % des sanctions recommandées.

Les suspensions partielles de certification sont prévues dans très peu d'occurrences lors d'un manquement faisant l'objet d'un premier constat (4,1 % des cas) mais sont plus fréquemment associées au constat d'une récidive (29 % des cas).

Toutefois, une certaine latitude étant laissée à l'organisme certificateur pour fixer la durée du déclassement, la portée exacte de ces sanctions ne saurait être appréciée sans plus de précisions sur les durées des suspensions prononcées.

La sanction la plus élevée, le retrait d'habilitation, n'est accessible que dans 3,8 % des cas de manquement, et seulement en cas de récidive.

Le manquement à cinq règles générales d'une significativité particulièrement forte la rend applicable.

¹ Le nombre des sanctions dépassent celui des manquements en raison de la faculté ouverte aux organismes de contrôle de prononcer plusieurs sanctions pour un même manquement.

Il s'agit :

- de la falsification de documents liés à la certification ;
- de l'application délibérée d'un traitement ionisant¹ sur une denrée alimentaire ou un aliment pour le bétail ;
- de divers refus de communication à l'organisme de certification susceptibles d'entraver sa mission ;
- de l'absence de comptabilité matière rendant le système d'exploitation non contrôlable ;
- d'un déséquilibre entre les entrées et sorties de produits biologiques.

En bref, les cas envisagés laissent présumer des fraudes. C'est également le cas pour les manquements aux règles plus spécifiques à chaque stade de la production pour les différents produits.

On observera qu'aucun manquement au titre de la transformation, de l'importation ou de l'étiquetage n'est passible de la sanction la plus élevée du barème.

2. ...l'analyse des conditions dans lesquelles les contrôles sont conduits par les organismes certificateurs suscite la perplexité et débouche sur la recommandation d'un réaménagement vigoureux nécessaire à la confiance des consommateurs

Recourant systématiquement à la délégation de ses missions, l'INAO doit être en mesure d'exercer la supervision des contrôles mis en œuvre par les délégataires qui sont ainsi placés sous sa surveillance et, en particulier, vérifier que les OC suivent les procédures de certification et de contrôle harmonisées en Europe et appliquent effectivement le catalogue des mesures prévues qui sont résumées dans les plans de contrôle et les plans de traitement des manquements.

Or, un certain nombre d'indicateurs font à cet égard planer un doute légitime.

a) Une réglementation fournie sur les conditions d'agrément et de supervision des activités des organismes de certification

La supervision de l'INAO sur les organismes de certification a conduit à imposer au délégataire par une directive 2009-01 un certain nombre d'obligations exposées dans l'encadré ci-dessous, obligations qui se

¹ Les traitements ionisants ont une propriété bactéricide et augmentent la durée de conservation des aliments. Ils seraient utilisés dans 41 pays après avoir été recommandés par la FAO. Mais ils seraient en repli du fait de l'obligation d'étiquetage.

superposent à celles précisées dans le code rural et de la pêche maritime (voir ci-après).

**Les obligations imposées aux certificateurs délégués
aux fins de leur supervision**

L'organisme de contrôle est soumis aux obligations posées par le code rural et de la pêche maritime¹.

L'organisme de contrôle doit échanger les informations pertinentes avec les organismes certificateurs des sous-traitants de ses opérateurs, et avec les organismes certificateurs susceptibles d'être intéressés par un manquement qu'il aura relevé.

L'organisme de contrôle doit communiquer régulièrement à l'INAO l'ensemble des informations attendues dans le cadre des échanges de données informatisées, dans le respect des modalités définies par l'INAO.

L'organisme de contrôle doit communiquer à l'INAO les résultats des contrôles effectués dans le respect des dispositions de l'article 27, paragraphe 5.d) du 834/2007), de l'article R. 642-55² du code rural et de la pêche maritime et des modalités définies par l'INAO.

L'organisme de contrôle doit communiquer à l'INAO, au plus tard le 31 janvier de chaque année, la liste des opérateurs ayant fait l'objet d'un contrôle au 31 décembre de l'année précédente (article 27, paragraphe 14 du 834/2007).

Les organismes de contrôle sont tenus de prendre part à la réunion tripartite annuelle³ INAO / OC / représentants professionnels organisée par l'INAO, dans le respect des modalités définies par l'INAO. Les organismes de contrôle préparent cette réunion par la production des éléments se rapportant aux données annuelles relatives à chacun des points à évoquer.

Les services de l'INAO assurent une exploitation de l'ensemble des données recueillies, et produisent une synthèse annuelle présentée au Conseil des Agréments et Contrôles.

Les dispositions du CRPM auxquelles se réfère la directive ci-dessus résumée sont notamment celles contenues dans les articles R 642-41 et suivants du code.

¹ Voir l'encadré ci-après.

² Selon cet article, les organismes certificateurs informent l'Institut national de l'origine et de la qualité de toute décision qui fait perdre à l'opérateur le droit d'utiliser le signe d'identification de la qualité et de l'origine reconnu à un produit dans les sept jours suivant la date de cette décision.

³ L'objectif de cette réunion annuelle est notamment de dresser un bilan des contrôles, des principaux manquements et non conformités relevés, des difficultés de mise en œuvre de certains points à contrôler et d'adéquation ou d'inadéquation de méthodes de contrôle. Le cas échéant, ce bilan peut conduire à envisager des souhaits / demandes de modifications du catalogue des mesures ou du plan de contrôle ou de la grille de traitement des manquements.

**Les dispositions du code rural et de la pêche maritime
relatives aux organismes de contrôle**

L'article R 642-41 du CRPM prescrit qu'un organisme de contrôle doit obtenir l'agrément de l'Institut national de l'origine et de la qualité lorsqu'il entend exercer... la certification du mode de production biologique. En revanche, pour cette dernière, la distinction entre certification et inspection des produits n'est pas prévue¹.

L'article R 642-42 mentionne les informations requises pour bénéficier d'un agrément. Le dossier de demande d'agrément comprend notamment les statuts et le règlement intérieur de l'organisme, les documents et informations relatifs à l'organisation et aux moyens techniques et humains affectés au contrôle ou à l'inspection ainsi qu'aux procédures mises en œuvre et un projet de plan d'inspection ou de plan de contrôle, dont les données principales doivent être conformes à la réglementation applicable telle qu'elle est précisée par la directive de l'INAO CAC-3 (voir ci-dessous).

En revanche, il suffit de joindre une attestation de demande d'accréditation auprès du COFRAC de sorte que l'agrément délivré par l'INAO peut précéder, du moins pendant un délai d'un an, l'obtention de l'accréditation.

En outre, lui-même délégataire, l'organisme de certification peut recourir à des sous-traitants sous réserve de fournir à l'INAO dans la demande d'agrément l'indication des opérations exécutées par les sous-traitants, les références de ceux-ci et les justifications de leurs compétence, impartialité et indépendance.

Selon l'article R 642-43, la décision d'agrément est précédée d'une évaluation technique de l'organisme de contrôle diligentée par le directeur de l'Institut et réalisée sur place par ses services ou par des tiers, qualifiés pour cette activité.

L'agrément initial est accordé pour une durée de quatre ans. A l'issue de cette période, l'agrément peut être renouvelé, à la demande de l'organisme de contrôle, par périodes de cinq ans.

L'octroi ou le renouvellement d'un agrément fait l'objet d'une mention sur le site internet de l'Institut national de l'origine et de la qualité.

L'organisme de contrôle fait l'objet d'une évaluation technique sur place au moins une fois par an pendant la période de l'agrément initial et tous les douze à dix-huit mois en cas de renouvellement de l'agrément.

Chaque organisme de contrôle agréé adresse chaque année au directeur de l'Institut national de l'origine et de la qualité un rapport d'activité incluant notamment un bilan de son fonctionnement. Le rapport d'activité annuel contient également un état récapitulatif des actions correctives demandées aux bénéficiaires de certifications et des mesures prononcées à leur encontre, ainsi que des informations économiques sur les produits certifiés, notamment les quantités déclassées dans le cadre du contrôle des signes d'identification de la qualité et de l'origine.

¹ Comme elle l'est s'agissant d'autres situations de labellisation où l'inspection des produits correspondants par des organismes de contrôle est prévue.

Les organismes de contrôle agréés tiennent à tout moment à la disposition des agents assermentés de l'Institut national de l'origine et de la qualité les documents permettant d'apprécier leurs conditions de fonctionnement, la régularité de leurs activités et l'efficacité de leurs contrôles. En revanche, sous réserve des échanges d'informations entre organismes de contrôle nécessaires à l'exécution de leurs missions, les organismes de contrôle ne peuvent rendre publiques les informations confidentielles dont ils pourraient avoir connaissance à l'occasion de leurs activités.

b) Une impression d'ensemble peu favorable

La faiblesse des moyens consacrés par l'INAO à la thématique de l'agriculture biologique semble exercer des prolongements sur la connaissance générale par l'INAO des conditions de l'intervention de ses délégataires. On rappelle qu'il existe pourtant une réglementation fournie sur ce point.

Selon un audit réalisé par l'Office alimentaire et vétérinaire européen publié en 2013, les OC n'étaient pas toujours agréés par l'INAO, comme l'exige la réglementation européenne. De fait, le code rural et de la pêche maritime ménage la possibilité que l'agrément intervienne avant l'accréditation qui, pourtant, en théorie, conditionne l'agrément.

Il est vrai que ladite accréditation doit alors intervenir dans l'année, sauf à ce que l'habilitation de l'INAO soit remise en cause.

Néanmoins, même si cette situation ne semble pas s'être rencontrée, l'enchaînement aboutissant à une habilitation délivrée par l'INAO suivie d'un refus de certification est une éventualité, dont les prolongements présentent des risques évidents, tant pour les parties en cause que pour les exploitants dont la certification pourrait être alors fragilisée, et, plus largement, pour le processus de développement de l'agriculture biologique tout entier exposé à un risque de perte de crédibilité particulièrement fâcheux.

Si, d'une manière générale, l'audit précité avait pu estimer que les OC disposent de personnel dûment qualifié et expérimenté en nombre suffisant, des lacunes avaient, en revanche, été notées au niveau des performances du personnel recruté récemment et n'ayant pas reçu de tutorat approprié.

Cette dernière observation rejoint l'interrogation qu'inspirent l'adaptation des moyens de maîtrise du processus de « biologisation » de l'agriculture et son rapide et ample développement.

De plus, une fois l'agrément accordé, sur la base d'une expertise technique extérieure, celle du COFRAC, l'INAO semble ne plus piloter que de trop loin l'activité de contrôle déléguée aux organismes de certification.

Les réponses fournies au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux multipliant les déclarations d'ignorance sur des points pourtant essentiels en témoignent de manière inquiétante à leur façon.

Ainsi en va-t-il pour les prix pratiqués par les organismes de certification, le suivi des analyses réglementairement obligatoires ou encore l'évolution de leurs résultats en termes de conformité.

Au moment où vos rapporteurs ont débuté leur contrôle, il existait huit organismes certificateurs après la fusion de deux organismes (Qualisud et Agrocert) au 1^{er} janvier 2018. Deux demandes d'agrément étaient en cours d'instruction.

Les contrôles effectués par l'INAO sur les organismes de certification semblent suivre un rythme satisfaisant les exigences réglementaires, d'à peu près un par an.

Contrôles de l'INAO sur les organismes de certification

	2009	2010	2011	2012	2013
ECOCERT France	1	1	1	1	-
BUREAU VERITAS CERTIFICATION France	2	1	1	1	-
CERTIPAQ	1	1	1	1	-
SGS ICS (<i>arrêt volontaire 1^{er} aout 2013</i>)	2	1	2	1	-
AGROCERT	1	1	1	1	-
CERTISUD	1	1	1	1	1
CONTROL UNION CERTIFICATION (<i>arrêt volontaire 3 mai 2012</i>)	-	1	1	-	-
CERTIS	-	-	1	1	
BUREAU ALPES CONTROLES	-	-	1	1	1
QUALISUD	-	-	1	-	1
Nombre total de contrôles	8	7	11	8	4

Source : Cour des comptes ; 2015

En son temps, ce rythme avait été considéré comme problématique par la Cour des comptes dans la mesure où, selon elle, « *la fiabilité des contrôles des organismes certificateurs n'est pas exempte de tout reproche* ».

De fait, au-delà d'un suivi régulier des OC, il convient de s'assurer de son effectivité.

Or, sous cet angle, **la vigueur de la supervision des OC par l'INAO est difficilement palpable.**

c) Des problèmes structurels d'injonctions contradictoires ?

Il faut ici mentionner une particularité du processus de certification qui conduit à indiquer que les OC sont directement rémunérés par les porteurs de projet.

Ainsi, l'agriculture biologique présente une forte singularité en étant l'un des rares segments des productions agricoles à financer des contrôles portant sur son activité. Il est vrai que cette situation est partagée par les opérateurs bénéficiant d'un signe de qualité mais, en ce qui concerne le bio, le signe de qualité comporte des obligations particulières par rapport à celles qui résultent en général des cahiers des charges des productions sous signe de qualité. Elles s'incarnent dans des normes techniques de production particulièrement développées et qui s'apparentent à des exigences sanitaires.

Mais l'essentiel est bien que cette rémunération engendre un chiffre d'affaires important fondé sur des relations commerciales ne faisant l'objet d'aucun encadrement spécifique.

Sur ce point, la réponse apportée par le ministère au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux concède une ignorance des enjeux financiers correspondants, situation qui peut paraître peu satisfaisante puisqu'aussi bien les missions des OC relèvent de délégations d'une compétence de service public.

Il faut distinguer la rémunération des opérations de certification de celle liée aux contrôles. La seule information fournie à vos rapporteurs spéciaux tend à restituer une estimation réalisée par l'association des organismes certificateurs (CEBIO) qui aurait estimé que le chiffre d'affaires généré par ses adhérents (7 sur les 8 organismes certificateurs d'alors) se serait élevé à 25 millions d'euros (sans doute en 2016). Pour le reste, le ministère indique que *« sur le coût et la facturation de la certification, il n'existe pas, à la connaissance de l'INAO de données disponibles. Cela nécessiterait une enquête spécifique. À terme ce pourrait être un des résultats des travaux conduits dans le cadre de l'Observatoire économique des SIQO »*.

Un ajout doit être mentionné :

*« Cependant, si le coût de la certification n'est pas connu de manière précise, on peut estimer le **coût moyen d'un contrôle** entre 500 et 800 euros par opérateur qui est à sa charge »*.

L'ignorance des coûts de la certification et l'ampleur de la fourchette d'estimation des facturations au titre des contrôles constituent des anomalies qu'il importe de corriger. Elles sont d'autant plus étonnantes que les concours publics destinés aux exploitants sont censés couvrir une partie des « coûts de transaction » subis par les agriculteurs passant au bio.

L'étude mentionnée dans la réponse du ministère n'a pas été réalisée à ce jour, en tout cas, elle n'a pas été communiquée à vos rapporteurs spéciaux, ce qu'il faut regretter.

Au-delà d'une exigence de suivi, il faut bien reconnaître **que le cadre d'intervention des OC n'offre pas toute garantie d'impartialité des certifications** puisqu'aussi bien le chiffre d'affaires des certificateurs dépend

de la récurrence des prestations fournies, elle-même liée au volume des clients.

On peut ajouter que les OC interviennent également dans des domaines connexes à l'activité des opérateurs. Ils semblent en particulier assurer la certification d'un certain nombre de produits de fertilisation ou de désinfection admis en agriculture biologique.

Or, ces produits sont souvent justiciables de l'application des dérogations prévues par les règlements européens, dérogations que les OC sont conduits à gérer (voir *infra*).

Sur l'ensemble de ces sujets des clarifications s'imposent.

d) Les organismes certificateurs ont-ils les moyens de leurs missions ?

Dans une précédente étude publiée en 2015, la Cour des comptes avait réuni des données ne permettant pas de vérifier que les contrôles réalisés par les OC (un contrôle par an était alors prévu) respectaient la norme de contrôle en vigueur.

L'augmentation du nombre des opérateurs relevant d'une certification bio et devant, à ce titre, faire l'objet d'un contrôle régulier ne semble pas se retrouver dans l'évolution des effectifs et des moyens consacrés par les organismes certificateurs (OC) à leurs prestations.

On doit ainsi s'interroger sur les capacités dégagées par les OC pour accomplir les délégations reçues de l'INAO.

Dans ces conditions, on ne peut se défendre de l'inquiétude que ces derniers ne sous-traitent une partie de leurs contrôles à des organismes non certifiés par l'INAO¹.

Cette préoccupation, qui n'est pas propre à la France, mérite un examen approfondi.

Dans une réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux portant sur le projet de loi de finances pour 2020, il est mentionné qu' « en 2017, environ 470 personnes étaient impliquées dans les organismes de contrôle dans le contrôle et la certification selon le mode de production **biologique (source rapports annuels des OC et échanges avec la Fédération des OC-AB)**, elles ont réalisé 83 038 contrôles auprès des 52 929 opérateurs habilités cette année-là ».

¹ À ce propos, les rapports des OC mentionnent en général que la sous-traitance de leurs activités n'a porté que sur les examens en laboratoires. On en prend acte mais pour autant la question des missions confiées aux laboratoires demeure de même que celle de leur qualité.

À ce stade, sur la base des rapports communiqués par les OC, dont la lecture se révèle ardue¹, malgré les instructions données par l'INAO quant aux informations qui doivent figurer dans ces rapports, **vos rapporteurs spéciaux ne trouvent pas la confirmation de ces données.**

Les écarts relevés peuvent s'expliquer par des différences de champs. Les rapports des OC sont principalement consacrés aux contrôles postérieurs aux opérations de certification alors que la réponse du ministère semble agréger sous la rubrique « contrôles » de vrais contrôles et des visites réalisées dans le cours des périodes de conversion dans le but d'obtenir une certification.

Sous ces réserves, un constat s'impose en toute hypothèse, celui de **fortes hétérogénéités de situation entre OC.**

Quelques éléments relatifs aux moyens mis en œuvre par les OC en 2017 dans leur activité de contrôle

	2017		
	Nombre d'employés au titre du contrôle de l'agriculture biologique (hors secrétariat)	Nombre de contrôles physiques	Recettes (en euros)
A	13	2 071	682 422
B	13	730	389 000
C	4	50	23 933
D	139 (dont plusieurs chargés de clientèle)	22 491	7 500 000
E	34	5 005	1 708 000
F	21	699	2 100 000
G	17	918	1 073 000
H	23	964	327 675
Total	264	32 928	13 804 030

Source : commission des finances du Sénat à partir des rapports des OC pour 2017

¹ Certaines situations atypiques mériteraient des investigations complémentaires que l'INAO devrait entreprendre.

Ces données permettent de faire ressortir quelques ratios significatifs relatifs aux conditions de l'activité des différents OC. Ils révèlent une forte dispersion des situations.

Ratios significatifs		
Recettes/ employés (en euros)	Contrôles/employés	Recettes/contrôle (en euros)
52 494,0	159,3	329,5
29 923,1	56,2	532,9
5 983,3	12,5	478,7
53 956,8	161,8	333,5
50 235,3	147,2	341,3
100 000,0	33,3	3 004,3
63 117,6	54,0	1 168,8
14 246,7	41,9	339,9
52 288,0	124,7	419,2

Source : commission des finances du Sénat à partir des rapports des OC pour 2017

Le nombre des contrôles réalisés par employé ressort dans plusieurs cas comme très élevé, impliquant une fréquence proche d'un contrôle par jour.

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, des informations complémentaires ont été transmises à vos rapporteurs spéciaux sur les évolutions observées en 2018. Elles font état d'une augmentation des effectifs de 25 %

« En 2018, environ 590 personnes étaient impliquées dans les organismes de contrôle dans le contrôle et la certification selon le mode de production biologique (source rapports annuels des OC et échanges avec la Fédération des OC AB), pour 59 603 opérateurs habilités et 91 768 contrôles ».

Ces informations sont passibles des mêmes réserves que celles exposées ci-dessus. Plus préoccupant, le nombre des effectifs mentionnés laisse perplexe au vu des données présentées dans les rapports des OC (il est possible que la réponse ministérielle néglige la poly-activité des personnels des OC).

En tout cas, le ratio des contrôles réalisés rapportés aux effectifs fait ressortir un nombre moyen de contrôles par employé de 155 contrôles par an.

Ce ratio appelle à l'évidence des compléments d'analyse¹ de la part de l'INAO, qui devrait publier chaque année une information sur la vigueur des contrôles réalisés par les OC.

La réponse ministérielle au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux ajoute à la confusion en indiquant: « *L'évolution est donc de + 25,5 % en effectif dans les organismes certificateurs, à rapporter à une augmentation de +12,6 % du nombre d'opérateurs et +10,5 % du nombre de contrôles* ».

Le différentiel relevé entre la croissance des effectifs et celles des plans de charge des OC invite à des analyses dans la mesure où il semble traduire une réduction de la « productivité » des personnels employés.

Mais, peut-être ne s'agit-il que d'un rattrapage qui viendrait confirmer la nécessité de réaliser une évaluation plus systématique des activités déléguées par l'INAO aux OC.

e) Quelle efficacité peut-on reconnaître aux interventions des OC ?

(1) Les constats portant sur les contrôles des OC

Les OC interviennent comme organismes de certification et comme organismes de contrôle du respect des normes propres à l'agriculture biologique, ces deux activités interdépendantes admettant chacun des spécificités.

En tant qu'organisme de certification, les OC n'exercent qu'un rôle technique et dans les seuls termes de la réglementation. Cette dernière présente certaines lacunes (en particulier, en ce qui concerne la qualité des sols accueillant des productions biologiques, ou encore la proximité entre parcelles en bio et en conventionnel), dont les effets méritent correction mais se déploient sans qu'on doive en imputer la responsabilité aux OC.

De la même manière, on ne saurait en l'état leur faire reproche de ce que leur certification ne comporte pas de dimension économique.

¹ La définition du contrôle peut varier du tout au tout selon qu'il s'agit d'une visite ou des points contrôlés lors d'une visite.

S'il paraît nécessaire à vos rapporteurs spéciaux de renforcer l'accompagnement des agriculteurs passant au bio, l'attribution de ce rôle aux OC ne serait pas opportune.

Pour le reste, on ne dispose **d'aucune analyse des performances des OC dans leur activité de certification, lacune qui révèle un défaut de suivi qu'il faut corriger.**

Les activités de contrôle des OC montrent en tout cas **que de nombreuses irrégularités sont décelées lors des contrôles.**

Ce constat peut témoigner qu'une partie des certifications bio a pu négliger certains points de contrôle.

Mais, l'essentiel réside dans les suites données.

À cet égard, il convient encore de se reporter à l'audit européen déjà mentionné selon lequel, **l'INAO et le COFRAC travaillant de manière indépendante à la surveillance de l'efficacité des contrôles des OC, le COFRAC ne communique pas à l'INAO les résultats de ses contrôles, ce manque d'échanges entre les deux organismes découlant apparemment de motifs juridiques qu'il conviendrait de surmonter.**

Quoiqu'il en soit des motifs de cette muraille de Chine, il en résulte **une déperdition d'efficacité de la supervision** tout à fait regrettable.

Elle se trouve confirmée dans **l'absence dans les rapports d'activité communiqués à l'INAO de toute donnée permettant d'identifier les unités dans lesquelles des manquements ont pu être constatés par les OC.**

En outre, d'un point de vue plus qualitatif, un certain nombre de problèmes doivent être signalés.

En premier lieu, **le nombre d'audits réalisés en présence de témoins serait insuffisant pour vérifier l'efficacité des contrôles menés par les OC.**

En second lieu, si le nombre des **irrégularités relevées ressort comme particulièrement important**, les suites données à ces constats posent problème.

Le nombre des non conformités relevées lors des contrôles est important : 26 030 pour 24 713 opérateurs ayant connu une visite de contrôle en 2013.

Données relatives aux contrôles effectués par deux organismes certificateurs en 2013

	Opérateurs soumis à visite	Nombre d'irrégularités	Infractions manifestes avec sanction
Ecocert	23 344	24 899	2 096
Certipaq Bio	1 369	1 131	26

Source : Cour des comptes, 2015

Le nombre des **sanctions est nettement plus faible** : 2 122 (8,1 % des irrégularités relevées), sans qu'il soit permis d'apprécier les causes de l'écart entre les deux données.

Ces données devraient être régulièrement actualisées et publiées par l'INAO.

La lecture des rapports des OC pour 2017 montre qu'une synthèse des manquements et des suites données pourrait être aisément réalisée.

On mentionne ci-dessous à titre d'exemple, les données publiées par l'un de ces organismes. Elles se réfèrent à un OC disposant d'un portefeuille d'opérateurs d'un peu plus de 700 unités, dont 467 producteurs agricoles et 118 « autres opérateurs ».

On constate l'importance disproportionnée des manquements relevés chez les distributeurs et les transformateurs.

Mais on y observe aussi que les manquements ne sont suivis généralement que de sanctions légères.

Données sur les manquements constatés par un OC en 2017

	Producteurs	Préparateurs	Importateurs	Distributeurs
Suite aux contrôles sur site (65.1 + 65.4)				
Nombre de manquements notifiés au cours de l'année N	978	326	8	318
Nombre de rapports de contrôle présentant au moins un manquement	134	88	0	17
Nombre de mesures de type DL, DPA	53	13	0	2
Nombre de mesures de type SPC, SH, RH	0	2	0	0
Suite aux résultats d'analyses				
Nombre de résultats positifs (c.a.d supérieurs au seuil de quantification)	4	1	0	0
Nombre de résultats positifs ayant entraîné une mesure de type DL, DPA	3	0	0	0
Nombre de résultats positifs ayant entraîné une mesure de type SPC, SH, RH	0	0	0	0

Source : rapport d'activité d'un OC

Il faut ajouter que les OC traitent les « demandes »¹ de dérogation dans des conditions qui paraissent pour le moins libérales comme le montre le tableau ci-dessous.

Données sur les dérogations demandées et accordées par l'OC

Type de dérogation (en référence au règlement R(CE) n°889/2008 modifié)	Nombre de dérogations « unitaires » demandées à l'OC	Nombre de dérogations « unitaires » accordées par l'OC
Article 9.4	7	7
Article 18.1	15	15
Article 36.2	71	70
Article 36.3	0	0
Article 45	428	428

Source : rapport d'activité d'un OC

Dans l'ensemble, on constate certes une non-homogénéité entre les indicateurs d'activité des organismes mais cependant des pratiques implicites convergentes pour relever un assez grand nombre de manquements, adopter peu de sanctions et accorder beaucoup de dérogations.

(2) Les constats portant sur les contrôles de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Dans son étude de 2015, la Cour des comptes avait **relevé l'existence d'un décalage entre les contrôles des organismes de certification et ceux réalisés par la DGCCRF.**

Cette dernière avait fait état pour ses enquêtes 2013 de 269 avertissements sur 1 070 établissements contrôlés, soit un taux de sanction de 25 %. De plus, sur 229 prélèvements utilisés, 26 s'étaient révélés « non-conformes », soit un taux de 11 %.

Vos rapporteurs spéciaux ont exposé les conditions d'intervention de la DGCCRF dans le cadre de la politique de maîtrise des risques sanitaires². Cette dernière intervient dans le cadre de la **mise sur le marché des produits, c'est-à-dire après le stade de la production primaire.**

Si les activités de contrôle de la DGCCRF **dans le domaine de l'agriculture biologique** ne dérogent pas à ce cadre, elles font l'objet **d'adaptations fonctionnelles** pour tenir compte des enjeux particuliers mais aussi du fait **d'un renforcement**, au moins théorique, **de la compétence de la**

¹ En fait de « demandes » on peut supposer que la procédure passe souvent par une justification présentée par l'opérateur à l'occasion d'un contrôle et qui permet à l'OC d'atténuer son jugement ou les suites données.

² Rapport n° 442 (2016-2017) « Pour une sécurité sanitaire des aliments « zéro défaut », Yannick Botrel et Alain Houpert, commission des finances du Sénat.

DGCCRF sur les flux d'échanges internationaux dès lors qu'ils concernent des produits de l'agriculture biologique.

L'administration des douanes se trouve particulièrement liée dans ce domaine précis puisque les opérations de dédouanement ne peuvent intervenir avant démonstration d'un contrôle effectué par la DGCCRF.

L'activité de contrôle de la DGCCRF peut être considérée comme encore **assez limitée** malgré l'augmentation du nombre des établissements visités.

Évolution du nombre des visites d'établissements par la DGCCRF dans le cadre de sa surveillance de l'agriculture biologique

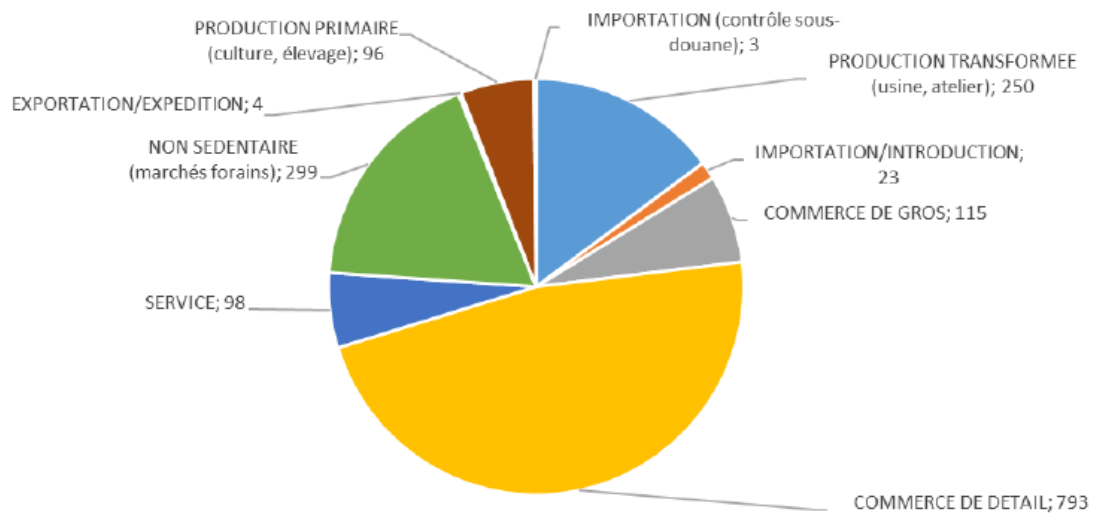
Année	Nb d'établissements visités
2017	1624
2016	1381
2015	1008
2014	967

Source : DGCCRF

Les 1 624 visites réalisées en 2017 peuvent être mises au regard du nombre de points de distribution (voir *supra*) ; elles témoignent d'une pression de contrôle assez modeste.

C'est tout particulièrement le cas pour les activités de service (restauration) et de transformation, et malgré les responsabilités particulières de la DGCCRF dans ce domaine, pour les importateurs.

Répartition des contrôles par domaine



Source : DGCCRF

La DGCCRF justifie son ciblage sur la distribution par le fait que cette dernière n'est généralement pas soumise à certification.

Les contrôles réalisés donnent lieu à des vérifications plus nombreuses dans la mesure où la visite d'un établissement peut conduire à plusieurs vérifications. Pour autant, les analyses approfondies sont assez peu développées. Aux 1 624 établissements visités ont correspondu 3 637 actions de contrôle mais seulement 286 prélèvements suivis d'analyses.

Compte tenu de la croissance des ventes de produits biologiques, il est assez douteux que ce degré d'analyse soit compatible avec l'atteinte d'un objectif de maîtrise des risques.

Les constats des contrôles concluent à un taux d'établissements présentant des anomalies élevé. Il tend vers 30 %.

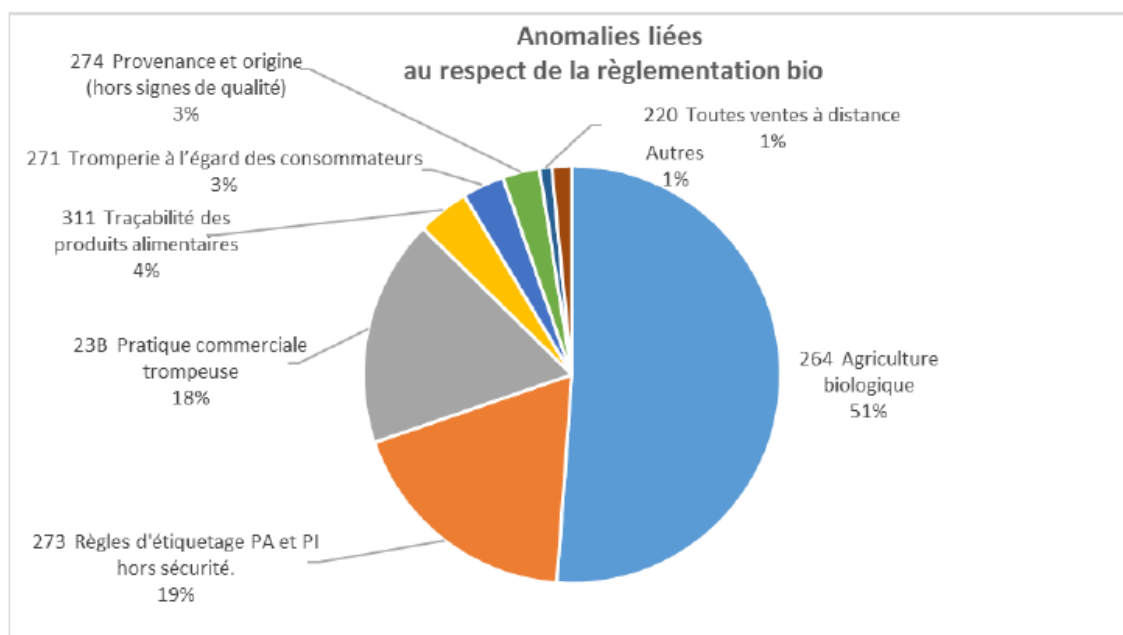
Constats réalisés par la DGCCRF sur le nombre d'établissements présentant des anomalies

Année	Nb d'établissements visités	% d'établissements avec anomalies	Nombre d'établissements avec anomalies
2017	1624	28,6	465
2016	1381	29,9	413
2015	1008	25,4	256
2014	967	24,5	237

Source : DGCCRF

La répartition des anomalies fait ressortir la prédominance des non conformités avec la réglementation de l'agriculture biologique.

Répartition des anomalies constatées dans le cadre des contrôles de la DGCCRF portant sur l'agriculture biologique



Source : DGCCRF

Si de nombreuses anomalies résident dans les pratiques commerciales ou de production des établissements (soustraction au système de contrôle à travers l'absence de notification à l'agence bio, utilisation de matières premières non biologiques dans des produits prétendument biologiques, défauts d'étiquetage, transport sans séparation de produits biologiques...), la DGCCRF relève également des produits contaminés au

sens du cahier des charges de l'agriculture biologique c'est-à-dire présentant des traces de pesticides au-delà du vraisemblable.

Ces derniers constats suggèrent que **les contrôles réalisés en amont par les organismes certificateurs (OC) laissent passer des anomalies** qui ne devraient pas se constater.

Si le constat en paraît bien établi s'agissant des produits importés (3 % des denrées examinées ne seraient pas conformes), il ne semble pas réservé à ces produits, pouvant concerner également les productions de pays relevant de l'Union européenne (qui ne sont pas considérées comme importées) et des productions domestiques.

Pour autant, le faible nombre des analyses réalisées par la DGCCRF ainsi que l'éventualité que des contaminations observées puissent découler de stades non soumis au contrôle des OC ne permettent pas de disposer sur ce point de conclusions certaines et encore moins d'une vision qualitative précise d'éventuellement manquements des contrôles des OC.

Il faut le regretter dans la mesure **où une analyse de l'activité des OC devrait être pleinement intégrée à l'analyse de risques et permettre de mieux sécuriser le développement de l'agriculture biologique.**

Les suites réservées aux constats de non-conformité restent globalement de portée « pédagogique ». Cependant, les mesures de police administrative et les suites pénales tendent à se renforcer.

Évolution des suites données aux constats de non-conformité de la DGCCRF

Année	Nb d'établissements avertissements	%	Nb d'établissements avec PV	%	Nb d'établissements ayant fait l'objet de mesures administratives	%
2017	311	66	52	11	110	23
2016	327	79	45	11	58	14
2015	212	83	22	9	28	11
2014	201	85	26	11	18	8

Source : DGCCRF

Le renforcement des mesures de police administrative ne traduit pas nécessairement un accroissement de la rigueur des suites données aux constats de non-conformité puisque la plupart du temps il s'agit de simples injonctions de les notifier auprès de l'agence bio.

Au total, si l'on devait apprécier la gravité des infractions à l'aune des sanctions l'on serait conduit à considérer que les premières sont relativement mineures. Mais, il serait peu rigoureux de procéder ainsi.

En toute hypothèse, **l'ampleur modeste des moyens mobilisés** par la DGCCRF dans le domaine des **contrôles portant sur l'agriculture biologique** mérite une mention.

Pour s'en tenir aux **effectifs de contrôle**¹, si, de 8 ETPT en 2016 les emplois correspondants ont été portés à 20 ETPT en 2018, cette dernière augmentation, qui provient du renforcement des obligations de contrôle à l'importation résultant de la révision du règlement européen², n'efface nullement le sentiment d'une disproportion entre les enjeux et les moyens disponibles.

D. POUR UNE STRUCTURATION RÉVOLUE DE L'EXIGENCE DE RECHERCHE ET D'INNOVATION

Dans son rapport d'évaluation intermédiaire sur le programme Ambition Bio 2017, le CGAAER, tout en estimant que les questions posées par l'agriculture biologique avaient trouvé leur place dans la programmation européenne et nationale de la recherche, après avoir souligné que l'évolution de l'Institut technique de l'agriculture biologique (ITAB) devait lui permettre d'être le pivot des actions techniques de l'agriculture biologique, concédait que **des améliorations devaient intervenir**, exposant, de ce point de vue, six perspectives de progrès.

Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent faire autrement que de constater que **ces domaines recouvrent des enjeux si essentiels** qu'en réalité, **le diagnostic préalable du CGAAER peut être considéré comme plutôt flatteur**.

L'agriculture biologique ne dispose pas encore de la base de recherche et d'innovation sans laquelle elle reste exposée à des fragilités aux effets redoutables.

À tout le moins, des auditions conduites de représentants de l'INRA, de l'ITAB et de la FNAB, mais également de leur analyse des interventions du compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural (CASDAR), il ressort que **l'effort de recherche et de diffusion de**

¹ Les moyens disponibles pour procéder aux analyses nécessaires devraient faire l'objet d'une restitution systématique, qui n'est pas assurée à ce jour. Ils sont très certainement fortement contraignants au vu du faible nombre des échantillons analysés –voir supra.

² Cette augmentation a été réalisée à moyens constants si bien que d'autres axes de contrôles sous la responsabilité de la DGCCRF ont été désarmés. Vos rapporteurs spéciaux qui ont déjà exposé les questions posées par l'adéquation entre les moyens de la protection des consommateurs déployés sur le terrain et les exigences de cette protection soulignent avec force les inquiétudes que leur inspire ce retrait de l'État des territoires, notamment ruraux, et de leurs habitants.

L'innovation doit être fermement dynamisé si l'on souhaite que le projet de développement de l'agriculture biologique réussisse durablement.

En ce qui concerne l'INRA, à la date de l'audition des responsables de l'établissement, un document interne d'orientation de la recherche en AB était en cours d'élaboration au sein de l'établissement.

Cette **initiative¹, qu'il faut soutenir, peut être considérée comme bien tardive** s'agissant d'un axe prioritaire de développement agricole.

Il est notable **qu'alors que l'INRA était partie prenante des précédents programmes (cellule de pilotage), il était alors encore en attente d'une demande du ministère chargé de l'agriculture pour s'investir dans le programme « Ambition bio 2022 ».**

L'ITAB, de son côté, a connu un redressement judiciaire au premier semestre 2019 dont il vient de sortir. L'ITAB se veut être un institut technique transversal voué à traiter les problématiques bio pour l'ensemble des filières. Il éprouve des difficultés à s'imposer face aux instituts techniques des filières de production qui ont chacun développé des compétences en agriculture biologique. Contrairement à ces entités, l'ITAB n'est pas financé par des contributions volontaires obligatoires. Ses ressources propres sont faibles avec environ 16 % d'un budget total lui-même relativement modeste (2 millions d'euros).

Le plan de redressement devrait se traduire par une réduction des emplois qui devraient être ramenés à 20 unités. L'ITAB est très dépendant des interventions du CASDAR.

Or, vos rapporteurs spéciaux ont pu montrer dans leur rapport budgétaire présenté dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2020 que si l'agriculture biologique participait de plus en plus au financement du CASDAR, les interventions pour soutenir des projets strictement liés à l'agriculture biologique n'avaient pas encore atteint un niveau à due proportion. C'est d'autant plus regrettable que l'agriculture biologique, encore en phase naissante, peut être confrontée à des difficultés particulières pour assumer des efforts de recherche et d'innovation².

Il faut également évoquer une difficulté à venir en lien avec la réforme des conditions de gestion des projets soutenus par le CASDAR qui devraient conduire à solliciter davantage la trésorerie des instituts techniques. Cette évolution, aux conséquences difficiles pour ces organismes,

¹ Dénommée Agribio.

² À ce propos, on fera ressortir que les processus de diffusion des substances de base utilisées en agriculture biologique s'inscrivent dans un cadre général d'autorisation de mise sur le marché qui suppose de suivre un cursus long et très incertain, les décisions finales d'autorisation étant rarissimes, avec des avis rendus par l'Agence européenne de sécurité sanitaire des aliments (EFSA) souvent très stricts. Ainsi, ni l'armoise, ni l'extrait de vigne, de châtaigner ou de propolis ne sont utilisables en agriculture biologique.

sont susceptibles de particulièrement mettre en risque une entité comme l'ITAB qui ne dispose pas de ressources propres.

En bref, l'une des recommandations majeures des audits des différents programmes de développement du bio est en passe d'être complètement délaissée.

Or, force est de reconnaître que le pilotage de la recherche et de l'innovation au bénéfice du bio peut sembler passer par l'émergence d'un pôle spécifique capable de mener des projets horizontaux qui, supposant des moyens dédiés suffisants, doivent pouvoir trouver une issue dans une large diffusion auprès des opérateurs.

Même s'il ne devrait pas s'agir de la seule voie à suivre, l'amélioration des ressources fléchées vers la recherche en agriculture biologique, qui est susceptible de bénéficier également à l'agriculture conventionnelle, qui utilise certaines substances employées en agriculture biologique, pourrait passer par une contribution des transformateurs et des distributeurs au financement du CASDAR.

À ce jour, seuls les producteurs primaires sont appelés à financer le CASDAR à travers une taxe sur leur chiffre d'affaires.

Une implication plus formalisée des entreprises d'aval permettrait sans doute de consolider les efforts de recherche.

Quant à la formation, vos rapporteurs spéciaux se limiteront à indiquer que, quand ce sujet a été abordé, les interlocuteurs qu'ils ont rencontrés leur ont unanimement indiqué qu'elle n'avait pas encore trouvé une place suffisante dans les programmes des différents niveaux d'enseignement agricole.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 janvier 2020, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu une communication de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, rapporteurs spéciaux, sur les financements publics consacrés à l'agriculture biologique.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Nous allons vous présenter les conclusions d'un travail de contrôle et d'évaluation des moyens consacrés à la politique de développement de l'agriculture biologique.

Nous avons auditionné la quasi-totalité des acteurs de cette politique et nous avons rencontré une fois de plus tous les problèmes de définition et de conduite des politiques publiques en France, avec les spécificités qu'offrent généralement les politiques agricoles et les politiques de transition écologiques : un haut degré de complexité de leur pilotage ; le caractère parfois assez évanescent des objectifs et des moyens mis en œuvre. Nous avons un chapitre intitulé : « Le pilotage du développement de l'agriculture biologique : pour une action plus rigoureuse » ; nous en avons un autre intitulé : « La personnalité budgétaire diaphane de la politique en faveur de l'agriculture biologique ».

Comme vous le savez, à la suite des États généraux de l'alimentation, le président de la République ayant annoncé un objectif de conversion de 15 % de la surface agricole française en mode biologique, cet objectif a été inscrit dans la loi Egalim et a fait l'objet d'une intense communication autour du « programme Ambition bio 2022 ».

Il est intéressant de se pencher sur ces objectifs à mi-parcours.

Nos constats s'articulent autour de quatre idées principales :

- Le développement de l'agriculture biologique est un objectif-intermédiaire qui traduit, dans des termes qui ne sont certainement pas parfaits, mais qui, au total, apparaissent utiles, un objectif plus fondamental et très exigeant d'assurer la transition écologique de l'agriculture.

- Le développement de l'agriculture biologique, très européenisé, a jusqu'à présent reposé à titre principal sur le pari risqué que le marché en permettra l'essor et plus secondairement sur des financements publics, suivant en cela le compromis européen classique entre ordo-libéralisme et social-démocratie.

- Les concours publics à l'agriculture biologique posent des problèmes considérables qu'il convient de surmonter.

- Le pilotage de la politique en faveur de l'agriculture biologique manque de solidité et doit être significativement renforcé.

Première observation donc : le développement de l'agriculture biologique est un objectif intermédiaire qui traduit, dans des termes qui ne sont certainement pas parfaits, mais qui, au total, apparaissent utiles, un objectif plus fondamental et très exigeant d'assurer la transition écologique de l'agriculture.

Il n'est pas inutile de rappeler certains éléments de contexte.

En premier lieu, la généalogie de la politique visant au développement de l'agriculture biologique est marquée par une origine individuelle et privée suivie d'une consécration politique continue c'est-à-dire transpartisane. En second lieu, la politique en faveur de l'agriculture biologique est une politique européenne qui mobilise tous les leviers des politiques européennes, réglementaires, opérationnels et budgétaires. Enfin, il s'agit d'une sorte de « work in progress », de travail en construction, marqué notamment par la révision du règlement fondateur intervenue en 2018 qui sera suivie d'une série d'actes dérivés.

Étant un « work in progress » la politique en faveur de l'agriculture biologique est également sujette à des arbitrages portant sur des évolutions importantes, évolutions normales s'agissant d'une politique relativement jeune et qui s'inscrit dans un contexte général pour le moins chahuté, celui de la définition de la politique agricole commune.

Un rapport comme celui-ci est l'occasion d'adresser quelques messages à l'opinion publique.

Il est, par exemple, bon de rappeler que l'agriculture biologique est avant tout un mode de production qui répond à un cahier des charges qui réserve quelques subtilités. Il n'y a pas d'obligations de résultat si bien qu'on peut trouver des produits interdits en agriculture biologique dans les aliments mis sur le marché. Ce doit être le résultat de contaminations involontaires. Mais on peut également trouver des produits controversés sur la base du règlement européen lui-même, un règlement européen qui présente quelques faiblesses dans certains domaines, comme la transformation, avec la question des arômes notamment, ou le transport, en particulier celui des animaux. En ce qui concerne le règlement européen, il est très important de remarquer qu'il est compatible avec des modèles de développement du bio fort diversifiés, ce qui n'est pas anormal en soi mais peut susciter une certaine perplexité.

Deuxième rappel qu'il semble utile de faire : ce n'est sans doute pas pour les aliments que l'agriculture biologique produit ce qu'on appelle des externalités positives. Ses apports bénéficient plutôt aux milieux naturels, l'eau, l'air, les sols...

Troisième rappel : l'agriculture biologique c'est souvent une production très compliquée et très risquée. On décrit souvent la construction aéronautique comme étant un « sporty business ». Si l'on revient sur terre, on peut dire qu'à tous points de vue l'agriculture biologique est une production

difficile et à hauts risques, Enfin, l'agriculture biologique c'est également une agriculture qui peut être plus vulnérable aux aléas climatiques ou environnementaux. Ces risques devraient être totalement pris en compte.

Enfin, je dirai qu'il s'agit également d'un mode de production controversé. Sur le plan physico-chimique, les données disponibles, certes encore trop peu développées, montrent plutôt une supériorité du bio tant pour les aliments, qui présentent des teneurs en résidus chimiques sensiblement inférieures à celles des produits de l'agriculture conventionnelle, que pour les milieux naturels. Mais il faut tenir compte d'autres éléments importants, à savoir la conciliation entre le bio et ses faibles rendements et les autres objectifs de la politique agricole dont la dignité est éminente. Nourrir les populations réclame, toutes choses égales par ailleurs, davantage de production et, si l'on baisse les rendements il faut augmenter l'occupation des terres. Il faut également tenir compte du processus de « biologisation » de l'agriculture dite conventionnelle qui appelle d'ores et déjà des moyens et sera de plus en plus exigeante de ce point de vue alors même que la contrainte budgétaire continuera de peser.

Ceci ayant été rappelé il ne faut pas négliger que l'agriculture biologique répond aussi, surtout dans les conditions actuelles de son développement, à des critères commerciaux, que les producteurs individuellement ne négligent pas et qu'une politique publique agricole ne peut ignorer. Favoriser l'émergence d'une offre de bio c'est nécessaire si l'on veut défendre la place de l'agriculture française, j'y reviendrai, mais cela demande certaines conditions dont le Gouvernement ne s'est pas suffisamment préoccupé.

Quelle est la situation de l'agriculture biologique en France ? D'un point de vue rétrospectif, on peut parler d'un décollage; d'un point de vue plus prospectif, on peut évoquer une ambition contrariée.

On trouve dans le rapport une diversité d'indicateurs concernant l'offre de bio qui montrent qu'après une longue période très hésitante, l'offre a démarré avec une expansion très nette à partir de 2015. Il faut toutefois relever que le bio c'est avant tout la viticulture et le modèle « bovin lait », c'est à dire des surfaces fourragères et de prairies permanentes. Ceci peut résulter en partie d'effets d'aubaine, j'y reviendrai. Pour les grandes cultures c'est beaucoup plus hésitant sauf pour celles qui se prêtent naturellement au bio du fait de leurs capacités organiques. Il n'est pas exclu qu'une partie des surfaces en bio soient destinées aux agro-carburants. Pour l'élevage viande c'est également assez difficile.

La France du bio c'est l'inverse de la France économique, c'est le bassin parisien qui est le désert français du bio. Sur la demande, le rythme de progression est également fort. Ceci est sans doute lié au fait que le bio a été intégré par les grands distributeurs. Ce n'est plus confidentiel.

Néanmoins, nous importons 30 % de notre consommation ce qui fait du développement du bio domestique un enjeu mais révèle également d'autres enjeux, en termes de contrôle, de loyauté de la concurrence, de développement de l'offre de produits transformés... Tous éléments qui ne sont pas pris assez au sérieux dans la politique actuelle.

Avec tout ça nous en sommes à 7,5 % de la surface agricole en bio dont 5 % de la SAU en phase de conversion. En prospective, cela fait que la moitié de l'objectif du programme Ambition bio 2022 a été atteint en 2018. L'objectif du programme Ambition bio 2022 ne sera pas atteint sauf à ce que le rythme des entrées en conversion atteigne un niveau tout à fait improbable. On peut dire que ce n'est pas grave, en estimant qu'il ne s'agissait avec l'objectif de 15 % que d'une de ces normes vaguement régulatrices qu'évoque la philosophie allemande. Ce n'est pas mon point de vue. Il est toujours grave d'envoyer des signaux déceptifs à la population et à une branche d'activité.

Mais, au-delà, il faut bien reconnaître qu'il y a de quoi s'interroger sur l'adoption de l'objectif d'occupation surfacique en question. Qu'on le veuille ou non ça ressemble un peu aux objectifs de la planification en pire par rapport aux pratiques anciennes de la planification à la française qui passait quand même par une analyse économique, puisqu'on semble ne s'être absolument pas fondé sur des évaluations ex ante solides. Autrement dit, nous voici aux prises avec un objectif purement communicationnel sans analyse technico-économique digne de ce nom que sa généalogie révèle d'ailleurs comme tel. Une composante non négligeable d'une telle politique a été négligée, le volet demande.

Ou plutôt on s'en est préoccupé à travers une mesure singulière, celle de fournir 20 % de l'offre de restauration hors domicile en bio. Cette mesure, qui est susceptible de créer des effets d'éviction forts sur les consommateurs individuels, même à demande inchangée de ces derniers, n'est pas financée.

Il faut ajouter deux considérations : d'une part, l'État a fixé un objectif alors qu'il ne dispose pas des moyens de son atteinte, ayant confié aux régions la gestion du FEADER qui le principal financeur du bio et n'ayant pas développé comme on le verra les financements nécessaires ; d'autre part, il est totalement peu optimal de procéder par un objectif global de mobilisation des sols sans disposer auparavant d'une analyse fine des implications de toutes sortes de cet objectif.

En toute hypothèse, nous tirons de tout ceci le constat que la définition des objectifs de la politique du bio mériterait d'être sérieusement réévaluée et qu'une politique vigoureuse d'accompagnement de la fonction de production nécessaire au succès du bio doit enfin être développée.

Sur le premier point, il ne s'agit pas d'une remise en cause radicale du projet même s'il est certain que le verdissement de l'agriculture

conventionnelle exigera des moyens propres et peut être difficiles à concilier avec le projet bio. Il peut être utile de disposer d'une sorte d'idéal-type de la transition agro-écologique, mais il faut être pleinement conscient que ce modèle n'est pas en l'état des choses généralisable et il faut mieux situer le projet bio dans un environnement fin et dans les objectifs de la politique agricole. Tout ceci appelle à davantage de pilotage de proximité et à l'accompagnement systématique des initiatives individuelles sur un plan technico-économique. Quant à la fonction de production, il faut évidemment favoriser le progrès des rendements en bio, c'est à dire mettre davantage de capital technique en place mais aussi préserver l'indispensable accès des exploitants en bio à du travail rémunérateur pour les salariés mais qui n'obère pas totalement la compétitivité du bio à la française. Sans doute aussi serait-il utile d'adapter l'épargne de précaution à la situation des producteurs bio.

Avec le refus de la mesure de suramortissement fiscal proposée par le Sénat et avec la perspective de l'alourdissement du coût du travail saisonnier, le Gouvernement fait tout le contraire de ce qu'il faudrait. C'est comme si, affichant un objectif propre à lui gagner la sensibilité écologique, il faisait tout pour qu'il ne soit pas atteint.

Il y a évidemment une préoccupation mais elle porte sur un événement encore devant nous: celle de l'avenir de la politique de développement du bio dans la future PAC.

La deuxième observation, c'est que le développement de l'agriculture biologique a jusqu'à présent reposé à titre principal sur le pari que le marché en permettra l'essor. Ce pari est risqué et il est contestable au regard de l'équité et de l'efficacité.

Dans l'économie du bio actuel, les surpris jouent un rôle fondamental et premier, de loin, pour boucler ce que dans d'autres secteurs d'activité on appelle des « business plans ». Les pertes de rendements physiques sont compensées par des économies sur les consommations intermédiaires mais surtout par des prix supérieurs qui reposent principalement sur le consentement à payer des consommateurs.

À partir de là se pose une série de questions.

En premier lieu, la situation du marché bio présente un dilemme. Les prix incitent à l'offre mais découragent la demande. Si dans la situation actuelle de la demande les prix n'ont pas représenté un obstacle, l'extension de la demande se heurte à la contrainte de pouvoir d'achat des consommateurs.

En second lieu, la question de la durabilité des surpris se pose. L'extension de l'offre devrait à demande constante se traduire par une baisse des prix. La volatilité des prix sur certains produits bio commence d'ailleurs à s'accroître.

Enfin il faut relever un problème d'acceptabilité sociale. Le bio n'est pas accessible à tous ; les consommateurs peuvent à bon droit estimer qu'ils payent le gros d'un tribut qui ne leur profite qu'en partie, les externalités positives sur l'environnement n'étant que peu financées par les bénéficiaires. Il n'est pas jusqu'aux suppléments de recettes fiscales engendrées par le bio à travers la TVA qui ne puissent être considérés comme indus par les consommateurs de produits bio.

Pour toutes ces raisons, auxquelles il convient d'ajouter la prise en compte de notre compétitivité-prix face aux produits étrangers, une politique ambitieuse de développement de la production biologique en France ne nous semble pas pouvoir être durablement assise sur des prix élevés.

Ce n'est ni durable, ce qui pose des problèmes de solidité des exploitations passées au bio sur des bases économiques fragiles, ni souhaitable.

Une partie sans doute importante de la production bio est ainsi à risques avec comme issue soit d'augmenter les subventions publiques, soit de sortir du bio, ce qui évidemment n'est pas satisfaisant. Par ailleurs, il est important de maintenir une progression de la demande.

L'obligation de proposer 20 % de produits bio dans la restauration collective hors domicile n'est pas une réponse satisfaisante à ce problème. On peut souscrire à cet objectif pour des tas de raisons mais si l'on poursuit un objectif consistant à préserver une croissance de la demande adressée aux producteurs sur les bases de surprix actuels, la mesure est moins acceptable. Elle exercera des effets d'éviction sur les consommateurs individuels et ne résout pas le problème de l'équité du financement. On peut au demeurant craindre que cette mesure puisse se traduire par des importations.

Il n'y pas énormément de leviers disponibles en réalité. Bien sûr les progrès de productivité sont un objectif-cible mais qu'il faut concilier avec le projet bio. On peut également souhaiter que la distribution, qui dégage des marges en valeur élevées sur le bio, baisse son taux de marge. C'est l'éternel problème du partage de la valeur ajoutée et il faut accélérer les progrès. Les organisations de producteurs doivent pouvoir exercer un plus fort pouvoir de marché. Et il est étonnant que l'observatoire des prix et des marges n'ait que très récemment compris qu'il fallait se saisir de cette question. Il est encore possible de jouer sur la fiscalité. La TVA sur un même produit est plus productive lorsqu'il est bio que lorsqu'il est issu de l'agriculture conventionnelle. L'État se comporte comme un passager clandestin dans cette affaire.

Enfin, il est possible d'assurer un financement plus cohérent de l'ambition bio, c'est-à-dire un financement par les concours publics, ce qui évidemment pose des problèmes budgétaires et ne saurait être mis en œuvre sans que des engagements relatifs aux prix soient conclus.

Ceci fournit une transition pour exposer la situation des concours publics au bio.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. - Notre troisième observation nous conduit à conclure à des problèmes considérables qu'il convient de surmonter au plus vite. Je ne reviens pas sur la vulnérabilité de l'extension de la production bio résultant de sa dépendance aux prix. Que ceux-ci baissent et un risque sérieux se concrétiserait pour les finances publiques.

Il faut également bien comprendre que les surpris ne suffisent pas si l'on veut atteindre les objectifs même prudents d'une mobilisation de 15 % de la SAU en bio. Cet objectif réclame que des productions pour lesquelles la chute des rendements est insusceptible d'être compensée par des prix se convertissent au bio. Il faut également financer des équipements collectifs qui hors financements publics ne sont pas à la portée des producteurs passés au bio.

La politique de développement de l'agriculture biologique mobilise des moyens budgétaires dont la détermination précise est hors d'atteinte. On peut parler à son propos d'une « politique sans carte d'identité budgétaire » ce qui est fort regrettable s'agissant d'une des priorités de notre politique agricole.

Le niveau de soutien annoncé dans le cadre du projet Ambition bio 2022 s'élève à 1,1 milliard d'euros à l'horizon 2022, soit autour de 270 millions d'euros par an.

La programmation des aides à l'agriculture biologique a été particulièrement déficiente et le projet Ambition bio 2022 n'est pas financé.

Les impasses de financement sont récurrentes.

Dans le passé, elles ont été couvertes dans des conditions très critiquables par redéploiement de crédits et par une forte diminution du taux de soutien aux exploitations.

Ce dernier processus devrait se poursuivre avec l'annonce de la fin du cofinancement par le ministère de l'agriculture des aides au maintien. Ce désengagement du ministère de l'agriculture laisse aux agences de l'eau le premier rôle dans le financement national de la politique pour l'agriculture biologique, mais au prix d'un alourdissement de la fiscalité pesant sur les agriculteurs et d'un redéploiement des interventions des agences aux dépens des projets traditionnels.

Malgré cela les moyens envisagés pour soutenir l'expansion du bio ne sont pas cohérents avec des objectifs qui passent par la conversion au bio d'exploitations qui, en l'état des barèmes, n'y trouveront certainement pas leur compte.

Il faut, en effet, rappeler un point fondamental : les concours publics sont déterminés dans le cadre d'un barème à l'hectare qui est censé compenser les surcoûts ou les pertes subies du fait de la conversion à l'agriculture biologique. Il ne s'agit pas du tout de rémunérer les apports environnementaux des exploitants mais de les dédommager. C'est du moins le cadre théorique.

Dans les faits, il en va autrement pour deux raisons.

D'une part, les barèmes surfaciques ne garantissent pas qu'il en soit ainsi. Ils sont établis sur des bases forfaitaires alors que les difficultés que suppose le passage au bio sont très variables. Relevons au passage que les barèmes sont uniformes dans l'Union européenne, ce qui pose un problème de distorsion de concurrence.

D'autre part, alors que les barèmes appliqués, hors la modulation souhaitable en fonction des circonstances technico-économiques, devraient être identiques pour toutes les exploitations, il existe en réalité de fortes modulations, mais qui ne résultent que de contraintes budgétaires. Les régions ont programmé des budgets pour le bio très différents qui ne traduisent pas seulement l'étendue des surfaces susceptibles de passer au bio mais un accent plus ou moins fort sur le projet. Dans ces conditions, elles ont été conduites à appliquer des modulations à travers le plafonnement des aides par exploitation. Ces modulations, qui jouent sur le cofinancement apporté par l'État, se traduisent par une grande diversité des taux de soutien par hectare.

Si l'on ajoute que la suspension du cofinancement des aides au maintien par le ministère de l'agriculture doit se lire dans un contexte où les agences de l'eau de leur côté poursuivent leur soutien, on aboutit à des taux unitaires d'aide aux bio extrêmement dispersés sans justification autre que budgétaire. Tout ceci crée des problèmes de cohérence de la déclinaison du projet bio sans compter les difficultés au regard de l'égalité des opérateurs et à celui de la concurrence.

Quant à l'exécution, il faut mentionner que les aides bio ont été les plus impactées par les dysfonctionnements de la chaîne des paiements agricoles sur lesquels nous avons réalisé un rapport récemment, d'autant que les apports de trésorerie remboursables mis en place n'ont que fort mal joué pour les exploitants en bio. L'État a en quelque sorte laissé les distributeurs prendre le relais et l'on imagine le pouvoir de négociation qui s'en est suivi.

Tout n'est du reste pas réglé et il ne serait pas étonnant que des aides soient rappelées au titre des corrections financières même si les aides au bio sont les plus difficiles à obtenir apparemment d'entre les interventions publiques au bénéfice des agriculteurs.

Par ailleurs, force est de reconnaître que le système est très peu flexible. La modulation une fois mise en place par les régions, il s'en déduit un taux d'aide en fonction d'un barème nuancé en fonction des productions.

Si l'exploitant change de production pour choisir une spécialisation pour laquelle le tarif unitaire de l'aide est supérieur, cela ne change rien au plafond d'aide.

Enfin, force est de constater que la répétition des aides en cas de renoncement au projet bio qui est prévue fait l'objet d'une application sur laquelle plane le mystère et qui, en toute hypothèse, obéit à un régime inadapté.

En conclusion, il existe un besoin de réaménagements très profonds mais une inconnue : l'intégration de la transition agro-écologique dans la future PAC.

Quatrième observation : le pilotage de la politique en faveur de l'agriculture biologique manque de solidité et doit être significativement renforcé. C'est un euphémisme.

Au demeurant, il règne dans les instances de pilotage du bio une ambiance assez lourde marquée par le retrait de syndicats professionnels importants des instances de gouvernance et par des difficultés récurrentes à les réunir.

Les acteurs impliqués sont très nombreux et la coordination entre eux est déficiente. C'est tout particulièrement le cas s'agissant des instances de certification et des instances chargées du paiement. Vous constaterez en lisant le rapport que la gouvernance du projet atteint un degré de complexité proprement phénoménale. Des simplifications s'imposent, comme souvent dans le domaine agricole, mais avec des difficultés majeures qui tiennent à la question de la représentation des professionnels, qui ne manquent pas de la défendre et sont d'autant plus écoutés qu'on tend à se délester sur eux de responsabilités opérationnelles ; le degré de décentralisation qui pour présenter des avantages assez peu contestables, et assez peu contestés dans cette assemblée, pose, malgré tout, la question de l'égalité de traitement. Cette dernière a été suffisamment exposée lors de la présentation des problèmes de programmation et de gestion des aides financières aux exploitants en bio.

Quant aux principales entités de la gouvernance du bio, on peut dire pour faire simple que l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) qui exerce des missions fondamentales pour la crédibilité du bio a fait quelques progrès notables mais reste encore trop peu dédié au bio. Il serait souhaitable que les missions de l'INAO soient complétées par l'attribution d'une responsabilité de surveillance d'un problème important, celui de la mobilisation du foncier en bio dans la mesure où la capacité des sols à accueillir du bio devrait être plus systématiquement recherchée. En outre, il serait utile que l'INAO renforce les moyens qu'il affecte à l'agriculture biologique pour pouvoir mieux défendre la marque, mieux accompagner les évolutions réglementaires, et mieux superviser les conditions de la

certification. L'allocation de moyens vers le bio est encore faible, malgré l'importance des missions de l'INAO.

De son côté, l'agence Bio, qui est un groupement d'intérêt public très marqué par l'influence des professionnels privés, exerce des missions composites, pour lesquelles l'Agence bio ne dispose que d'une faible capacité. Elle a encore moins de légitimité à gérer des crédits qui sont presque exclusivement publics. Enfin, son rôle de gestionnaire du fonds avenir bio renforce ces aspérités puisqu'il s'agit essentiellement d'argent public. Le récent contrat d'objectifs et de performance de l'agence bio a appelé l'attention sur la nécessité de prévenir des conflits d'intérêt mais le sentiment général est qu'il sera difficile d'y parvenir et que les engagements du fonds qui viennent soutenir des financements privés mériteraient un audit sérieux. La question du maintien de l'agence bio paraît clairement devoir être posée au vu de cet ensemble de constats.

L'un des problèmes majeurs du pilotage du bio est d'assurer l'intégrité de la réputation des produits de l'agriculture biologique, qui, si elle venait à être altérée, pourrait entraîner l'affaissement du projet et minerait certainement le consentement à payer des consommateurs sur lequel repose les surprix qui sont nécessaires à l'économie du bio.

Tout ceci repose sur des obligations très strictes de contrôle définies par le règlement européen. L'INAO a la responsabilité ultime des contrôles mais il pratique par des délégations à des organismes certificateurs.

Nous avons examiné leurs pratiques et nous avons pu identifier une assez très forte hétérogénéité au regard de plusieurs ratios : le chiffre d'affaires par employé, les contrôles par employé, les infractions manifestes avec suite. Il existe des hétérogénéités qui traduisent des pratiques commerciales et opérationnelles sans unité et sans justification évidente de l'hétérogénéité observée.

Les organismes certificateurs (OC) emploient davantage de monde mais il faut qu'ils aient fait des progrès de productivité conséquents pour qu'ils aient pu à eux seuls absorber l'amplification des besoins. Ainsi, il n'est pas du tout sûr que les organismes certificateurs ne sous-traitent pas une partie plus ou moins significative de leur activité à des entités ne faisant pas l'objet d'une certification de l'INAO. C'est un problème qu'il faut résoudre.

Il existe également un problème sérieux avec les modalités de rémunération des organismes certificateurs directement et sans encadrement par les opérateurs engagés en bio. Cela ne favorise pas l'indépendance des contrôles par rapport à des préoccupations commerciales.

Quant aux contrôles de la direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), ils sont assez peu nombreux mais ils révèlent que des produits se retrouvent sur le marché alors qu'ils ne le devraient pas. La traçabilité des produits bio n'est que médiocrement garantie et en ce qui concerne les importations, très massives

en bio. Malgré un régime strict de contrôle, elles sont très mal suivies en réalité, faisant l'objet de régimes trop permissifs pour des raisons connues par ailleurs.

Enfin, juste un dernier mot sur la diffusion des innovations si nécessaires à la réussite du projet bio. L'Institut technique de l'agriculture biologique (ITAB) qui devait en être le pivot sort à peine d'un redressement judiciaire et ne dispose pas des financements qui lui permettraient de jouer son rôle. Le CASDAR n'a pas assuré ce rôle de financeur et la réforme dont il est l'objet va aggraver la situation. L'Institut national de la recherche agronomique (INRA) vient tout juste de formaliser un programme de recherche.

Il est temps de structurer une stratégie de progrès qui fait défaut.

M. Bernard Delcros. - Les deux rapporteurs ont évoqué à plusieurs reprises la question de l'insuffisance des financements accordés à l'agriculture biologique. Notre collègue Alain Houpert a souligné que le FEADER était le principal levier de financement européen en faveur du bio. La perspective d'une baisse du FEADER menace-t-elle le financement du bio ? Par ailleurs, je souhaite vous interroger sur la part du FEADER dans le financement de l'agriculture biologique.

M. Michel Canevet. - L'agriculture bio répond à une attente de plus en plus prégnante parmi nos concitoyens. L'une des difficultés pour la compétitivité de notre agriculture biologique réside dans l'arrivée de produits étiquetés « bio » venant en réalité de pays n'appliquant pas les mêmes standards que la France. Dès lors, comment s'assurer que les produits importés répondent bien aux normes drastiques imposées à nos agriculteurs ? On évoque régulièrement le rôle de l'État mais celui-ci est-il véritablement l'acteur le mieux placé pour accompagner le développement de l'agriculture bio ? Les régions se sont vu confier un rôle central dans la distribution des aides à l'agriculture et sont dépositaires de la compétence économique. Il me semble que leur rôle pourrait légitimement être renforcé en leur accordant la gestion effective des aides au développement agricole. Par ailleurs, relativement aux aides en elles-mêmes, celles-ci n'ont actuellement qu'une vocation temporaire, en général de cinq ans, et ne permettent pas de pérenniser des projets sur le long terme. Il est très difficile pour les exploitations de ne disposer d'aucune aide une fois les premières années passées. Je souhaite rappeler qu'il existe de réelles disparités entre les agriculteurs situés dans des zones de montagne et ceux qui sont localisés dans des plaines pour lesquels les aides sont beaucoup moins intéressantes.

Enfin, je souhaite interroger les rapporteurs sur leur position quant à la souveraineté alimentaire de notre pays. Aujourd'hui, notre modèle de production agricole est fortement dépendant du pétrole et l'on peut s'interroger sur les conséquences d'un conflit mondial qui limiterait l'accès

au pétrole. En cas de conflit, les risques alimentaires pourraient être tout à fait considérables.

M. Marc Laménie. - Je souhaite d'abord rappeler les très grandes inquiétudes qui parcourent le monde agricole. En ce sens, je souhaite vous interroger sur l'incidence de la loi EGALIM. Quelles seraient vos préconisations pour faire évoluer cette loi et la rendre plus juste pour les agriculteurs ? Par ailleurs, la contrainte des 20 % de produits issus de l'agriculture biologique dans les structures de restauration collective scolaire pose de réelles difficultés aux collectivités territoriales. Cette obligation doit-elle évoluer ? Concernant la viticulture, je m'interroge sur les évolutions de la filière viticole vers l'agriculture biologique. Enfin, je veux évoquer la complexité du montage des dossiers pour le fonds LEADER : quelles sont, selon vous, les améliorations qui pourraient être apportées pour faciliter l'accès des agriculteurs à ce fonds ?

M. Jean-Claude Requier. - L'agriculture bio est un secteur en croissance et les magasins bio sont en plein développement, à Paris notamment. Les acheteurs recherchent la qualité et l'authenticité des produits. Je m'interroge également sur le contrôle des produits issus de pays plus laxistes qu'en France. De plus, le bio est un secteur en tension, la demande étant en forte hausse et la production étant plus aléatoire du fait de l'absence de traitement. Dès lors, l'objectif de 20 % de produits issus de l'agriculture biologique dans les cantines est-il tenable ?

M. Jean-François Husson. - L'agriculture biologique répond à une aspiration légitime des Français. Mais il me semble que cela pose un réel problème quant à l'harmonisation des règles intra-européennes d'abord. La France a été un pays précurseur pour le bio en Europe. Concernant les aides à la conversion vers l'agriculture biologique, il me semble légitime que celles-ci ne soient que temporaires, l'agriculture ne pouvant vivre sous perfusion dans un marché mondialisé. En revanche, il est profondément inacceptable que les aides mettent parfois plus de deux ans à être versées, concernant une population dont plus d'un tiers vit avec moins de 500 euros nets par mois. C'est une question de respect et d'honneur vis-à-vis des femmes et des hommes qui travaillent dans ce secteur.

La loi EGALIM est loin d'atteindre ses objectifs, elle a apporté plus de bavardages que de solutions. Les rapports entre la grande distribution et les agriculteurs n'ont pas été rééquilibrés. Cela emporte un fort risque de dépossession de notre souveraineté puisque notre sécurité alimentaire dépend des paysans qui risquent d'abandonner leur métier, faute de moyens suffisants. Le risque serait alors de ne faire reposer notre sécurité alimentaire que sur des outils financiers. Aujourd'hui, notre modèle agricole garantit la traçabilité, la sécurité sanitaire et alimentaire. Il n'y a plus un seul modèle agricole, il y en a plusieurs et je considère que le Parlement doit pleinement se saisir de cet enjeu.

Mme Sylvie Vermeillet. - Les deux co-rapporteurs sont-ils convaincus que l'État est moteur en matière de transition agrobiologique? Je pense en particulier aux services de la direction départementale des territoires (DDT). Dans le Jura, il est très compliqué d'accompagner un certain nombre de projets d'installation. Les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) permettent de prendre en compte un certain nombre de projets mais tel n'est pas toujours le cas. Il est parfois très difficile d'installer des agriculteurs dont le projet est pourtant parfaitement viable. On rencontre par exemple des difficultés pour les maraîchers qui ne peuvent installer leur habitation à proximité de leurs exploitations. Pensez-vous que les services de l'État encouragent l'installation des agriculteurs ?

M. Jérôme Bascher. - Concernant l'obligation de 20 % des produits issus de l'agriculture biologique, je souhaite vous interroger pour savoir si cette obligation profitera bel et bien au bio français et non pas au bio en provenance d'autres pays.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. - Tout d'abord, la part du FEADER représente à peu près 75 % du financement de l'agriculture biologique. Si le FEADER venait à être réduit, ce serait un coup pour la transition vers l'agriculture biologique. Concernant les conditions de vérifications, elles ne sont pas toujours satisfaisantes à l'étranger. En France, on rencontre aussi des difficultés, notamment lorsque les organismes certificateurs externalisent leurs contrôles. Le renforcement du rôle des régions dans la distribution des aides est un sujet de débat. Je relève incidemment certaines difficultés, en particulier lorsque les mêmes appellations sont partagées entre différentes régions. Sur la question de la limitation à cinq ans des aides, il me semble que cette durée est trop courte même dans le contexte favorable actuel de prix porteurs et qu'il est indispensable d'envisager des solutions à plus long terme pour assurer la pérennité des projets.

Par ailleurs, notre agriculture est évidemment fortement dépendante au pétrole, dépendance qui va au-delà de notre sécurité alimentaire.

Sur la loi EGALIM, il est temps de disposer d'une évaluation sérieuse.

Sur le contrôle des produits importés, je considère que les chaînes d'approvisionnement du bio entre producteur et consommateur doivent être les plus courtes possibles. Les produits ne doivent pas venir de lieux de culture trop éloignés et a fortiori de pays qui ne sont pas transparents sur le niveau de contrôle.

En plus de la question de la sécurité alimentaire, il y a également un réel sujet de souveraineté territoriale. Un certain nombre de terrains agricoles sont achetés par des investisseurs étrangers, en particulier en Champagne ou en Bourgogne.

Sur le rôle de l'État, celui-ci n'est pas véritablement moteur. Le règlement national d'urbanisme (RNU), rend particulièrement complexes les nouvelles installations d'agriculteurs. On a parfois l'impression que l'installation de sites agricoles est traitée comme celle de sites dangereux du type Seveso.

Sur la part du bio dans les cantines, il faut savoir que la France importe 30 % de produits labellisés « bio ». Donc une part relativement importante des produits consommés dans les cantines est et sera d'origine étrangère.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. - Plusieurs d'entre nous se sont interrogés sur les aides au titre du FEADER, celles-ci dépendent des négociations qui sont en cours au niveau européen. La France est assez allante sur le sujet et le montant final dépendra des arbitrages budgétaires du cadre financier pluriannuel. Nous espérons que ceux-ci ne se fassent pas aux dépens de l'agriculture.

Le bio est en croissance, et singulièrement depuis 2015. Pour les différentes catégories socio-professionnelles, on constate un développement plus rapide de la consommation à destination des catégories supérieures et aisées.

Les moyens de contrôle suivent une structure complexe du fait de la superposition des organismes de contrôle qui poursuivent des objectifs propres Il y a l'intervention des organismes de certification qui s'occupent du cahier des charges du bio mais les contrôles passent également par les voies plus classiques des instructions des aides et des contrôles sanitaires avec, parfois, une spécificité bio : pour les produits végétaux et l'aval des productions, la compétence revient à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), pour la production animale, la compétence revient à la direction générale de l'alimentation (DGAL). Le premier constat que l'on peut faire, c'est que les contrôles sont en nombre insuffisant et qu'il y a lieu de s'en préoccuper.

Sur la durée de cinq ans des aides au bio, soit trois années en conversion et deux années pour conforter le maintien de l'activité, il est difficile de se prononcer pour évaluer si cela est suffisant ou non. Les quelques exemples ponctuels sur lesquels je peux m'appuyer témoignent de la diversité des situations. Si la durée de cinq années peut être suffisante pour certaines exploitations, tel n'est pas toujours le cas et il serait sans doute nécessaire d'adapter davantage la durée des aides aux situations individuelles.

Par ailleurs, la viticulture est un des deux secteurs avec la production laitière ou le bio se développe rapidement. La loi EGALIM n'est évidemment pas la première loi sur le sujet des relations entre producteurs et grande distribution. Il y a une sorte de fatalité ; c'est toujours la grande

distribution ou les centrales d'achat qui finissent par imposer leur point de vue à l'ensemble des acteurs.

Pour le bio, le cadre réglementaire est principalement européen mais repose également sur des déclinaisons nationales. Les réglementations nationales sont en effet parfois plus contraignantes que le cadre européen. Certains évoquent le cas de la culture de la tomate qui, en France, est davantage encadrée que chez certains de nos partenaires. Cela a donné lieu à des débats au sein du comité national de l'agriculture biologique.

La question du rôle des services de l'État et de l'urbanisme est intéressante et a été soulevée par un certain nombre d'élus locaux ; l'État freinerait les installations. Il me semble que tel n'est pas le cas et qu'en réalité, il s'agit de maintenir un équilibre complexe entre maintien du foncier agricole et poursuite des installations de populations dans nos communes.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. - Sur l'exécution des aides, on se souvient des avances de trésorerie remboursables. Elles ont mal joué pour le bio et la grande distribution a dû prendre le relais massivement. Comme elle fait des marges plus importantes sur ces produits, elle a tout intérêt au développement du secteur.

Dans le domaine du bio, la confiance joue un rôle clef et doit pouvoir reposer sur les deux principales instances, l'institut national des origines et de la qualité (INAO) et l'Agence Bio. Les contrôles de l'INAO sont externalisés à des entreprises privés et sont insuffisamment contrôlés. Par ailleurs, l'INAO revisite actuellement la carte du Bourgogne et risque d'exclure de l'appellation le chablis et l'auxerrois mais en revanche inclurait le beaujolais. Cela n'a aucun sens.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. - La Cour des comptes de l'Union européenne a rendu un rapport en 2019. Elle constate des améliorations sur un certain nombre de sujets mais pointe également un certain nombre d'insuffisances, concernant principalement la traçabilité et le niveau des contrôles. Les échanges d'informations doivent être renforcés au sein de l'Union européenne.

La commission a donné acte de sa communication à MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, rapporteurs spéciaux, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation - Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises

- Mme Karine SERREC, sous-directrice de la compétitivité.
- Mme Marie-Agnès VIBERT, chef du service gouvernance et pilotage de la PAC ;
- Mme Manon HURÉ, chef du bureau budget et établissements publics ;
- M. Stéphane LANDAIS, adjoint à la sous-direction gouvernance et pilotage.

Ministère du développement durable - Bureau de tutelle de l'Agence française pour la biodiversité et des agences de l'eau

- Mme Guglielmina OLIVEROS-TORO, adjointe à la sous-directrice de la protection et de la gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques ;
- Mme Florence CLERMONT-BROUILLET, sous-directrice de l'animation territoriale et de l'appui aux politiques de protection et de restauration des écosystèmes ;
- M. Emmanuel STEINMANN, chef du bureau "qualité de l'eau et agriculture" ;
- Mme Bénédicte VERGOBBI, responsable du bureau de la tutelle de l'Agence française pour la biodiversité et des agences de l'eau.

Cour des comptes

- M. Didier GUÉDON, conseiller maître, président de section ;
- Mme Christine de MAZIÈRES, conseillère maître, responsable de secteur ;
- M. Sébastien LEPERS, conseiller référendaire à la Cour des comptes.

Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF)

- M. Claude DUCHEMIN, chef du bureau 4B Qualité et valorisation des denrées alimentaires ;
- M. Emmanuel KOEN, adjoint à la sous-directrice des produits alimentaires et marchés agricoles et alimentaires ;
- Mme Anne COULOMBE, chargée du secteur de l'agriculture biologique (bureau 4B).

Institut national de la recherche agronomique (INRA)

- M. Marc BENOÎT, ingénieur de recherche, co-directeur du comité interne de l'agriculture biologique ;
- Mme Claire BRENNETOT, conseillère du PDG pour les relations parlementaires et institutionnelles ;
- Mme Cécile DETANG-DESSENDRE, directrice scientifique adjointe Agriculture.

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

- M. Etienne GANGNERON, vice-président ;
- M. Guillaume JOYAU, chargé d'études économiques.

INAO

- Mme Marie GUITTARD, directrice.

Fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB)

- M. Guillaume RIOU, président ;
- Mme Sophia MAJNONI D'INTIGNANO, déléguée générale.

Agence Bio

- M. Florent GUHL, président.

UFC - Que choisir

- M. Olivier ANDRAULT, chargé de mission Agriculture et alimentaire ;
- M. Guilhem FENIEYS, chargé de mission relations institutionnelles.

ITAB

- Mme Catherine DECAUX, directrice ;
- M. Xavier NIAUX, président.

Fédération du commerce et de la distribution (FCD)

- M. Hugues BEYLER, directeur Agriculture de la FCD ;
- Mme Cécile ROGNONI, directrice des affaires publiques de la FCD ;
- M. Claude RISAC, directeur des relations extérieures du Groupe Casino ;
- M. Benoît SOURY, directeur du marché bio de Carrefour.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : LE PLAN D'ACTION EUROPÉEN DE 2004 EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

Le plan d'action européen de 2004 en faveur de l'agriculture biologique comportait les 21 actions suivantes.

Information des parties prenantes

Motivée par le constat alors établi d'une mauvaise information des consommateurs **l'action 1** proposait d'y remédier par **l'ouverture de facultés supplémentaires pour la Commission européenne de lancer des campagnes de sensibilisation aux avantages de l'agriculture biologique:**

Apporter des modifications au règlement (CE) n° 2826/2000 du Conseil (promotion du marché intérieur), ce qui donnerait à la Commission de plus grandes possibilités d'action directe pour organiser des campagnes d'information et de promotion de l'agriculture biologique. Lancer à l'échelle communautaire une campagne d'information et de promotion étalée sur plusieurs années destinée à informer les consommateurs, et les cantines d'institutions publiques, les écoles et autres acteurs clés de la filière alimentaire sur les avantages de l'agriculture biologique, et notamment ses aspects positifs pour l'environnement, et visant à mieux sensibiliser les consommateurs et à promouvoir la reconnaissance des produits biologiques, et notamment du logo communautaire.

Lancer des campagnes d'information et de promotion ad hoc à l'intention de types bien définis de consommateurs tels que les consommateurs occasionnels et les cantines publiques.

Multiplier les efforts de coopération de la Commission avec les États membres et les organisations professionnelles afin de mettre au point une stratégie pour les campagnes.

Fondée sur la reconnaissance d'une certaine confusion sur les normes appliquées en Europe malgré l'harmonisation effectuée au niveau européen, **l'action 2** visait à **mieux informer sur les normes suivies dans chaque pays** et leurs nuances par rapport aux normes européennes.

Créer et gérer, sur l'Internet, une base de données donnant la liste des différentes normes, privées et nationales (y compris les normes internationales et les normes nationales des principaux marchés à l'exportation) comparée à la norme communautaire.

Amélioration des outils de pilotage

Dans un contexte où les données concernant l'agriculture biologique n'étaient ni complètes ni disponibles pour l'ensemble des actuels pays de l'Union où les renseignements statistiques concernant les superficies consacrées à la culture biologique étaient limités dans le cas de nombreux États membres ou à peine disponibles pour les autres points, on constatait encore un déficit d'informations statistiques facilement accessibles concernant les marchés dommageable pour la chaîne d'approvisionnement. Si, pour les décideurs, les informations sur la part totale du marché des produits biologiques revêtent une grande importance, l'industrie a elle aussi besoin d'informations complémentaires pour pouvoir planifier ses stratégies de commercialisation.

Dans ces conditions, **l'action 3** visait à **compléter les statistiques nécessaires au pilotage du secteur.**

Améliorer la collecte des données statistiques concernant à la fois la production et le marché des produits biologiques.

Dans le cadre de la PAC alors en vigueur, les soutiens à l'agriculture biologique étaient pris en charge par le premier pilier de la PAC dans le cadre duquel l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes prévoyait une aide spécifique aux organisations de producteurs (les «programmes opérationnels»). Cet instrument permettait aux États membres de soutenir différents types d'actions parmi lesquelles, pendant un maximum de 10 ans par action, les coûts liés spécifiquement à la production biologique.

La Commission n'en proposait pas moins une **action 4** ainsi libellée : *Permettre aux États membres de compléter par des aides le soutien communautaire accordé aux organisations de producteurs du secteur des fruits et légumes engagés dans la production biologique, paraissant quelque peu redondante par rapport aux possibilités existantes.*

L'action 5 concernait le **deuxième pilier qui offrait des soutiens non spécifiques à l'agriculture biologique** mais sur lesquels il s'agissait d'appeler mieux l'attention des exploitants passés au bio.

La Commission mettra au point un «menu» énumérant toutes les mesures communautaires qui peuvent être utilisées par le secteur biologique en rapport avec la production, la commercialisation et l'information.

La Commission (action 6) entendait favoriser la prise en compte de l'agriculture biologique par les Etats membres dans le cadre de l'élaboration de leurs plans de développement durable.

Elle livrait à cet effet une sorte de mode d'emploi.

La Commission recommande vivement aux États membres d'utiliser pleinement les instruments mis à leur disposition par leurs programmes de développement rural pour soutenir l'agriculture biologique, par exemple, en mettant au point des plans d'action, nationaux ou régionaux, axés sur :

- *la stimulation de la demande par l'application des nouveaux programmes de qualité;*
- *des actions visant à préserver les avantages pour l'environnement et la protection de la nature à long terme;*
- *des incitations conçues à l'intention des exploitants pratiquant l'agriculture biologique afin qu'ils transforment totalement plutôt que partiellement leur exploitation;*
- *l'octroi aux exploitants pratiquant l'agriculture biologique des mêmes possibilités que les agriculteurs traditionnels en ce qui concerne l'aide aux investissements;*
- *des incitations conçues à l'intention des producteurs pour faciliter la distribution et la commercialisation par une intégration de la chaîne de production sur la base d'accords (contractuels) conclus entre les opérateurs;*
- *le soutien des services de vulgarisation;*
- *la formation et l'enseignement à l'intention de l'ensemble des opérateurs de l'agriculture biologique, couvrant la production, la transformation et la commercialisation;*
- *sur l'agriculture biologique comme mode de gestion privilégié dans les zones sensibles du point de vue de l'environnement (sans limiter l'agriculture biologique à ces zones).*

Recherche

Appelant l'attention sur le rôle de la recherche dans le développement de l'agriculture biologique, la Commission formulait une **action 7** correspondant à cette préoccupation.

Renforcer la recherche concernant l'agriculture biologique et ses modes de production.

Législation biologique

Estimant que le règlement européen de 1991 manquait de précision, la Commission appelait dans **action 8** à corriger cette situation.

Rendre le règlement plus transparent en définissant les principes de base de l'agriculture biologique.

À bien des égards, le développement du règlement s'est fait selon une approche évolutive destinée à faciliter le développement de l'agriculture biologique par étapes. La législation permettait de recourir à certains éléments non biologiques, tout en essayant de les limiter et en prévoyant de réduire encore ces tolérances au fur et à mesure que la croissance du secteur biologique le permettait.

L'exercice a souvent été très « périlleux », dicit la Commission, qui mentionne le **règlement relatif aux productions animales biologiques**, qui comportait, lors de son adoption en 1999, plusieurs règles transitoires telles que **la possibilité d'utiliser jusqu'à 20 % d'aliments pour animaux non biologiques** ou d'introduire dans l'exploitation des animaux produits selon des méthodes non biologiques afin de les y convertir. **L'action 9** entend **mettre fin en bon temps aux mesures transitoires**.

Garantir l'intégrité de l'agriculture biologique en renforçant les normes et en maintenant les dates finales prévues pour les périodes transitoires.

L'action 10 envisageait **l'extension des principes de l'agriculture biologique à certaines productions et problématiques** non ou insuffisamment couvertes.

Compléter et approfondir l'harmonisation des normes en matière d'agriculture biologique:

- *en dressant la liste des additifs et auxiliaires technologiques autorisés dans la fabrication des produits animaux transformés;*
- *en réfléchissant à l'opportunité d'arrêter des normes spécifiques pour les vins biologique ;*
- *en améliorant les normes en matière de bien-être des animaux*
- *en s'interrogeant sur la nécessité d'étendre le champ d'application à d'autres domaines tels que l'aquaculture;*
- *en s'interrogeant sur la nécessité d'améliorer les normes en matière d'environnement (utilisation de l'énergie, biodiversité, paysages et autres).*

Le **processus d'élaboration et de révision des normes et des listes paraissant insuffisamment transparent**, la Commission suggérait une **action 11** pour le modifier.

Créer un groupe d'experts indépendants appelé à formuler des avis techniques

Les **organismes génétiquement modifiés et/ou les produits qui en sont dérivés** ne doivent pas être utilisés dans l'agriculture biologique (à l'exception des médicaments vétérinaires). Pourtant, la présence de productions génétiquement modifiées dans des systèmes d'agriculture sans modification génétique ne peut être totalement exclue au niveau de la culture, de la récolte, du transport, du stockage et de la transformation des produits. Les principales sources d'OGM sont les impuretés contenues dans les semences, la pollinisation croisée, les repousses et les pratiques de stockage des récoltes. Le 23 juillet 2003, la Commission avait adopté une recommandation établissant des lignes directrices concernant la coexistence des OGM avec l'agriculture conventionnelle et biologique. Cette recommandation contenait une liste de principes généraux et d'éléments à prendre en considération dans l'élaboration des stratégies nationales et des bonnes pratiques, ainsi qu'un catalogue indicatif des mesures pouvant être prises pour réduire ou éviter le mélange accidentel de cultures génétiquement modifiées avec des cultures qui ne le sont pas.

Aux termes de la recommandation, toute approche nationale doit, à côté du principe général de la proportionnalité, reposer sur les principes suivants:

- être élaborée dans la transparence, sur la base de preuves scientifiques et en concertation avec toutes les parties intéressées;
- garantir un juste équilibre entre les intérêts des agriculteurs de tous les types de production;
- se référer aux seuils d'étiquetage légaux et aux normes de pureté des denrées alimentaires, aliments pour animaux et semences génétiquement modifiés;
- respecter la spécificité des cultures, car le risque de mélange varie beaucoup d'une culture à l'autre;
- priorité doit être donnée aux mesures de gestion au niveau de l'exploitation et aux mesures de coordination entre exploitations voisines;
- s'il peut être prouvé que les mesures prises au niveau de l'exploitation ne garantissent pas la coexistence, des mesures régionales peuvent être envisagées culture par culture;
- au cours de la phase d'introduction d'un nouveau type de produit (par exemple un OGM) dans une région, il incombe aux agriculteurs qui introduisent le nouveau produit de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour limiter les mélanges.
-

La recommandation invitait également les États membres à examiner leur législation en matière de responsabilité civile pour s'assurer qu'elle offre suffisamment de possibilités à cet égard.

D'après la législation alors en vigueur, il n'était donc pas exclu que des produits biologiques contiennent des OGM, résultant des mélanges visés ci-dessus, à un niveau supérieur au seuil d'étiquetage, même si des OGM n'ont pas été directement utilisés dans le mode de production biologique.

Afin d'exclure cette possibilité, la Commission proposait une **action 12** afin **d'introduire dans la législation européenne une disposition explicite au terme de laquelle les produits qui sont étiquetés comme contenant des OGM ne peuvent pas être vendus en tant que produits biologiques.**

Néanmoins, **un problème particulier se posait pour les semences** qui n'avait pas pu être résolu.

En effet, si le règlement concernant l'agriculture biologique établissait l'interdiction absolue d'utiliser des organismes génétiquement modifiés, des **lots de semences** contenant des semences génétiquement modifiées dans une proportion inférieure au seuil fixé pour les semences (et dont la mention sur l'étiquette n'est de ce fait pas obligatoire) pouvaient être utilisés. Le règlement concernant l'agriculture biologique autorisait toutefois la fixation d'un seuil spécifique pour la présence techniquement inévitable d'OGM, mais sans le définir. Faute d'un tel seuil spécifique, ce sont les seuils généraux qui s'appliquaient, ce qui rendait possible l'emploi de semences éventuellement contaminées.

Ajouter des dispositions au règlement (CEE) n° 2092/91 pour préciser que les produits dont l'étiquetage indique qu'ils contiennent des OGM ne peuvent pas être étiquetés comme produits biologiques; que les seuils d'étiquetage généraux sont les mêmes que ceux applicables à la présence accidentelle d'OGM dans les produits (autres que les semences) utilisés dans l'agriculture biologique.

La Commission s'interroge toujours sur la nécessité de fixer des seuils spécifiques pour les semences utilisées dans l'agriculture biologique, et à quel niveau.

Contrôles

Le règlement communautaire concernant l'agriculture biologique impose aux États membres de soumettre l'agriculture biologique à un régime d'inspection efficace. Il établit un certain nombre de principes et d'exigences minimales. Estimant que malgré le caractère très satisfaisant des contrôles, il restait beaucoup à faire pour en améliorer l'efficacité, la Commission proposait six actions à ce titre (**actions 13 à 18**).

Améliorer la performance des organismes et services d'inspection en introduisant une approche fondée sur le risque, en ciblant les opérateurs qui présentent de hauts risques en termes de pratiques frauduleuses et en prescrivant des inspections croisées au titre du règlement (CEE) n° 2092/91.

Poursuivre le travail en cours pour mettre au point des méthodes d'échantillonnage et d'analyse applicables dans l'agriculture biologique.

Les États membres doivent étudier la possibilité d'appliquer le système d'identification des parcelles établi pour la gestion de la PAC à la localisation et au suivi des parcelles dans l'agriculture biologique.

Garantir une meilleure coordination entre les organismes d'inspection et entre ces organismes et les services de contrôle conformément au règlement (CEE) n° 2092/91.

Développer un régime d'accréditation spécifique des organismes d'inspection conformément au règlement (CEE) n° 2092/91.

La Commission publiera le rapport annuel des États membres sur la supervision des organismes d'inspection, qui contiendra des statistiques sur le type et le nombre des infractions détectées.

Commerce international

L'article 11 du règlement (CEE) n° 2092/91 prévoyait un régime d'équivalence pour les produits biologiques importés des pays tiers. Il devait être dûment prouvé que ces produits étaient élaborés conformément aux normes en vigueur et soumis à des règles d'inspection équivalentes à celles appliquées aux produits biologiques dans l'UE.

Deux systèmes d'évaluation et de détermination de l'équivalence étaient appliqués.

Tout d'abord, les produits biologiques importés ne pouvaient être commercialisés comme produits biologiques dans l'Union que s'ils provenaient d'un pays tiers figurant sur une liste établie par la Commission (article 11, paragraphe 1).

Deuxièmement, en dérogation au premier système, les États membres pouvaient, jusqu'au 31 décembre 2005, au cas par cas et sur demande d'un importateur, autoriser la commercialisation en tant que produits biologiques d'un lot de produits importés dans l'UE (article 11, paragraphe 6). Sous ce régime, un produit une fois importé pouvait circuler librement dans l'espace européen si bien que la dérogation accordée par un pays exerçait des effets éventuellement non désirés sur tout ou partie des États de l'UE.

Peu de pays avaient été inscrits sur la liste officielle de l'UE et **le nombre des dérogations accordées par les États membres n'avait cessé de croître**, la majorité des importations, provenant de 92 autres pays tiers, étant soumises

au second système. Le nombre d'autorisations d'importation accordées chaque année au titre de ce système était passé de 599 en 1998 à 1 248 en 2002.

Dans ces conditions, la Commission souhaitait **rééquilibrer les relations commerciales en privilégiant le régime plus sûr de l'équivalence**, d'où son **action 19**¹.

Multiplier les efforts pour inscrire des pays tiers sur la liste d'équivalence, y compris en ce qui concerne les évaluations sur place. Modifier le règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil concernant l'agriculture biologique en remplaçant la dérogation nationale actuelle pour les importations par un nouveau régime permanent faisant appel aux évaluations techniques de l'équivalence réalisées par des organismes désignés à cet effet par la Communauté.

Pour ce faire, une liste communautaire unique et permanente d'organismes d'inspection reconnus comme équivalents pour leurs activités dans les pays tiers qui ne figurent pas encore sur la liste d'équivalence pourrait être établie, après réalisation des consultations appropriées.

Continuer à garantir que la définition de l'équivalence avec les pays tiers tienne compte des différences de climat et de conditions de culture et d'élevage, ainsi que du stade de développement de l'agriculture biologique dans chaque pays.

Lors de l'entrée en vigueur de ce régime, donner à tous les produits importés l'accès au logo communautaire.

Par ailleurs, la Commission prenant acte de la superposition de régimes différents concernant l'agriculture biologique- le Codex Alimentarius (FAO/OMS) avait élaboré une ligne directrice à l'échelle mondiale ; dans le secteur privé, l'IFOAM, la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique, élaborait des normes à l'attention des producteurs et des organismes d'inspection- souhaitait **augmenter la transparence et contribuer à une harmonisation générale des règles**.

À cette fin, l'**action 20** en recommandait une évaluation systématique.

Effectuer une comparaison systématique entre les normes communautaires en matière d'agriculture biologique, les lignes directrices du Codex Alimentarius et les normes de l'IFOAM Multiplier les efforts en vue d'une harmonisation générale et du développement d'un concept multilatéral d'équivalence, fondé sur les lignes directrices du Codex Alimentarius, en collaboration avec les États membres, les pays tiers et le secteur privé.

Contribuer au renforcement des capacités dans les pays en développement, dans le cadre de la politique de développement de l'UE, en facilitant la transmission de

¹ L'orientation alors privilégiée n'a pas empêché le nombre des autorisations d'importation accordées par les États membres de croître puisqu'il était de l'ordre de 4 000 en 2010.

l'information sur les possibilités offertes par des instruments de soutien plus général à utiliser en faveur de l'agriculture biologique. D'autres mesures destinées à faciliter les échanges de produits biologiques provenant des pays en développement seront envisagées.

Enfin, dans le but d'augmenter les exportations de produits biologiques européens, la Commission souhaitait accélérer la reconnaissance des normes européennes par les pays tiers (**action 21**).

Améliorer la reconnaissance des normes et des systèmes d'inspection pratiqués par l'UE en matière d'agriculture biologique en demandant un mandat de négociation au Conseil.

ANNEXE N° 2 :
LES RECOMMANDATIONS DES AUDITS RELATIFS AU
PLAN DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE
BIOLOGIQUE DE LA PÉRIODE 2008-2013

LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT DES TROIS INSPECTIONS
(CGAAER, IGF, CGEEDD) PUBLIÉ EN FÉVRIER 2013

1. CONVERSION ET PERENNITÉ

- 1.1. Fiabiliser les conversions grâce à des efforts de préparation et de suivi s'inspirant de ceux dont les jeunes agriculteurs bénéficient pour leur installation ;
- 1.2. Étudier précisément le fonctionnement du crédit d'impôt notamment pour vérifier que les bénéficiaires sont bien des petits exploitants et expliquer les cas de dépassement ;
- 1.3. Examiner l'opportunité de limiter dans le temps les aides au maintien, sauf dans les zones à fort enjeu environnemental ;
- 1.4. Stabiliser le dispositif d'aide budgétaire et fiscal, pendant la durée du plan, pour donner de la visibilité aux opérateurs ;
- 1.5. Maintenir en agriculture biologique les terres ayant bénéficié d'aides de la collectivité, en adaptant les règles du contrôle des structures et d'attribution des SAFER.

2. FILIERES

- 2.1. Encourager la contractualisation, qui est une pratique porteuse, notamment à travers le fonds Avenir bio ;
- 2.2. Réexaminer certaines doctrines du fonds Avenir bio, en envisageant notamment un ciblage plus précis ;
- 2.3. S'interroger sur une évolution envisageable du fonds Avenir bio : la professionnalisation de la préparation des dossiers par les porteurs de projet ;
- 2.4. Rendre compte de manière plus précise du fonds Avenir bio, en particulier au profit du financeur exclusif qu'est l'Etat (dans ses composantes centrale et régionale) ;
- 2.5. Encourager les démarches interprofessionnelles par filière, en particulier sur la connaissance des marchés.

3. CONSOMMATION

- 3.1. Débattre de manière ouverte, à la lumière des constats de la mission, de l'opportunité ou pas de fixer à nouveau un objectif au titre de la restauration collective d'Etat ;
- 3.2. Agir sur ce qui freine l'essor de l'introduction de produits biologiques dans la restauration collective, toutes catégories confondues.

4. RÉGLEMENTATION

- 4.1. Poursuivre les évolutions positives de la période 2008-2012, de façon plus pilotée ;
- 4.2. Étudier la possibilité de faire évoluer la réglementation, au titre des luttes collectives contre les organismes nuisibles aux végétaux, afin que les traitements chimiques ne soient plus imposés aux producteurs bio ou, à défaut, ne conduisent plus systématiquement au déclassement de leurs produits ;
- 4.3. Œuvrer à Bruxelles en vue de l'homogénéité des interprétations de la réglementation et des exigences pratiques des organismes de certification des différents Etats membres ;
- 4.4. Réfléchir aux modalités d'expérimentation d'une certification collective et non plus individuelle, si une telle formule était autorisée aux Etats membres (comme elle est permise aux pays tiers) ;
- 4.5. Conduire une réflexion sur le logo AB, actif immatériel créé par le ministère de l'agriculture qui ne fait actuellement pas l'objet d'une valorisation.

5. RECHERCHE ET DEVELOPPEMENT ; FORMATION

- 5.1. Mieux faire connaître ce que la recherche publique fait déjà au Profit de l'agriculture biologique ;
- 5.2. Lancer une expertise collective sur l'état des connaissances relatives à la production biologique, ses performances et son impact sur l'environnement, en vue de fixer des priorités claires à la recherche ;
- 5.3. Faire évoluer les modalités et organes de gouvernance de la recherche ;
- 5.4. Contractualiser plus précisément la nécessaire implication des instituts techniques de filières en matière d'agriculture biologique ;
- 5.5. Introduire l'enseignement d'éléments relatifs à l'agriculture biologique dans les formations concernant des métiers de prescripteurs ou d'utilisateurs ;
- 5.6. Encourager les lycées agricoles à poursuivre la conversion de leur exploitation à l'agriculture biologique.

6. POINTS CONNEXES

- 6.1. Confier à l'observatoire des prix et des marges une étude sur les prix des produits biologiques pour les consommateurs et leur évolution ;
- 6.2. Faire un effort particulier, notamment à travers les aides de la PAC, au profit des aires de captage ;
- 6.3. Organiser la collaboration entre agriculteurs biologiques et agriculteurs conventionnels dans les instances techniques chargées d'établir les plans d'action des captages ;
- 6.4. Avoir une vision globale et actualisée de l'ensemble des interventions au profit de l'agriculture biologique, quel que soit la source de financement ou l'institution concernée
- 6.5. Communiquer sur la fiabilité de la marque AB ;
- 6.6. Préparer les éléments nécessaires à une communication de crise au cas où elle surviendrait.

**LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES
(OBSERVATIONS DÉFINITIVES SUR LES AIDES EN FAVEUR DE
L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE DU PROGRAMME 2007-2013)**

Recommandation n°1 : Améliorer la connaissance de l'impact du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique, avant de prendre une décision de maintien.

Recommandation n°2 : Fixer un cadre pérenne pour les aides directes, en différenciant fortement selon la filière de production, afin de permettre un calcul économique par les exploitants.

Recommandation n°3 : Construire un nombre restreint d'indicateurs pertinents, cohérents et objectifs permettant un pilotage efficient des programmes d'action.

Recommandation n°4 : Recentrer la politique visant à faire consommer des produits biologiques en prenant plus en compte l'adéquation de l'offre et de la demande.

ANNEXE N° 3 :

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE DE 2012

Recommandation n° 1 : Les autorités compétentes devraient renforcer la supervision qu'elles exercent sur les organismes de contrôle en appliquant des procédures appropriées et documentées pour agréer et superviser ces organismes, en favorisant une définition uniforme de ce qui constitue une infraction ou une irrégularité et des sanctions correspondantes, et en encourageant les bonnes pratiques.

Recommandation n° 2 : Les États membres devraient assurer que l'ensemble des informations pertinentes relatives aux infractions et aux irrégularités puissent circuler directement entre les organismes de contrôle et les organismes payeurs. En outre, la Commission devrait préciser la forme et le calendrier pour la communication des infractions et des irrégularités, introduire des mesures appropriées pour veiller à ce que les États membres remplissent leurs obligations en matière de communication des données et revoir le système d'information prévu pour la notification des infractions et des irrégularités, ainsi qu'envisager de l'étendre aux communications relatives aux pays tiers.

Recommandation n° 3 : Les contrôles devraient être renforcés pour assurer que les opérateurs satisfassent aux exigences réglementaires en matière de traçabilité; à cet égard, la Commission devrait clarifier les rôles et les responsabilités des différents acteurs.

Recommandation n° 4 : La Commission devrait renforcer la surveillance qu'elle exerce sur les systèmes de contrôle des États membres en effectuant des visites d'audit ainsi qu'en collectant et en exploitant les données et les informations nécessaires.

Recommandation n° 5 : La Commission devrait assurer une supervision appropriée des pays figurant sur la liste des pays reconnus comme équivalents pour la production biologique et procéder en temps utile à l'évaluation des candidatures des pays tiers demandant à être inscrits sur cette liste.

Recommandation n° 6 : Les États membres devraient veiller à ce que le régime d'autorisation des importations soit correctement appliqué aussi longtemps qu'il reste en vigueur. Les autorités compétentes dans les États membres devraient renforcer les vérifications portant sur les organismes de contrôle habilités à délivrer les certificats d'inspection.