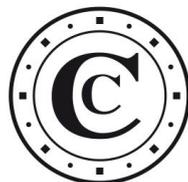


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE SOUTIEN À L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

Rapport public thématique

Évaluation de politique publique

Juin 2022

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	27
Introduction	29
Chapitre I L’agriculture biologique au défi du changement d’échelle	33
I - Des bénéfices sanitaires, environnementaux, climatiques et sociaux de mieux en mieux documentés	33
A - Des bénéfices en matière de santé publique	34
B - Un mode de production favorable à l’environnement	37
C - Des bénéfices pour le climat plus difficiles à apprécier	43
D - Une capacité à créer plus d’emplois en milieu rural	46
II - Un modèle économique attractif pour un nombre croissant de producteurs	50
A - Une croissance significative de la production cependant variable selon les filières et les régions	50
B - Un consentement du consommateur à payer plus cher les produits issus de l’agriculture biologique	54
C - Des performances économiques satisfaisantes, mais tributaires des aides publiques	59
D - Des indices d’une répartition de la valeur plus favorable aux producteurs bio	69
E - Une contribution à l’autonomie agroalimentaire	73
III - Des signaux d’alerte : crise conjoncturelle ou crise structurelle ?	76
A - Des marchés en risque de surproduction face à une demande moins dynamique	77
B - Un déficit d’industries de transformation des produits bio	86
C - Une banalisation des rapports avec la distribution au détriment des consommateurs et des producteurs ?	89
Chapitre II Une politique de soutien qui n’a pas permis d’atteindre les objectifs fixés	93
I - Des dispositifs d’aides à la production insuffisamment dotés et tenant peu compte des externalités de l’agriculture biologique	94
A - Des aides bio incitatives à l’échelle de l’exploitation	94
B - Des dispositifs peu lisibles	98
C - Des services environnementaux insuffisamment rémunérés	105
II - Une filière insuffisamment structurée	113

A - Des agences publiques aux moyens limités	113
B - Des interprofessions peu mobilisées	117
C - Des outils de structuration des filières encore limités	119
III - Des actions en faveur de la consommation bio insuffisantes et parfois contrecarrées	123
A - Une communication publique insuffisante sur les bénéfices de l'agriculture biologique	123
B - Les ambiguïtés de la certification et de l'affichage environnementaux aux dépens de l'agriculture bio	126
C - Un objectif de 20 % de bio en restauration collective sans moyens de suivi ni réelle stratégie de soutien	133
IV - Un manque d'investissement dans la recherche et le développement, la formation et l'accompagnement.....	138
A - Un effort de recherche dispersé et insuffisant au regard des enjeux	139
B - La formation, une dynamique qui s'essouffle.....	146
C - Des missions d'accompagnement technique dispersées et difficilement évaluables.....	148
Chapitre III Des leviers au service de l'ambition affichée.....	153
I - Orientation n°1 : mieux éclairer les choix des citoyens et des consommateurs sur l'impact environnemental et sanitaire de l'agriculture biologique.....	154
A - Clarifier les conditions de la certification environnementale et proportionner les aides à l'exigence environnementale	154
B - Communiquer davantage sur les bénéfices de l'agriculture biologique.....	156
C - Renforcer l'appareil statistique	157
D - Développer l'évaluation des mesures de la PAC	159
II - Orientation n°2 : réorienter les soutiens publics à l'agriculture au profit de la filière bio.....	160
A - Redéployer des moyens de la politique agricole commune en soutien de l'agriculture biologique.....	160
B - Investir dans la recherche et l'innovation en agriculture biologique et en diffuser les résultats	163
C - Renforcer l'Agence Bio	165
III - Orientation n°3 : favoriser la création de valeur au sein de la filière issue de l'agriculture biologique	167
A - Encourager l'organisation des producteurs bio et la contractualisation avec les acteurs de la transformation et de la distribution.....	168
B - Soutenir la transformation des produits biologiques.....	170
C - Penser l'agriculture biologique comme un levier de l'autonomie alimentaire	171
Liste des abréviations	175
Annexes	177
Réponses des administrations et organismes concernés	305

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres¹ thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

Le présent rapport d'évaluation est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L.143-6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour des comptes de mener des enquêtes thématiques et de l'article L.111-13 du même code, selon lequel la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques.

Dans ses évaluations, la Cour s'attache notamment à apprécier les résultats de la politique publique examinée au regard à la fois des objectifs poursuivis (efficacité) et des moyens mis en œuvre (efficience).

La présente évaluation a été conduite par la deuxième chambre de la Cour des comptes, laquelle, délibérant le 20 avril 2022, a adopté les présentes observations définitives.

Les constats présentés s'appuient sur des entretiens conduits avec les acteurs œuvrant directement ou indirectement à la mise en œuvre de cette politique publique. La liste des personnes rencontrées est disponible en annexe n°2. Les rapporteurs ont veillé à échanger avec des acteurs nationaux (ministères, Agence Bio, interprofessions agricoles, etc.) comme locaux (agences de l'eau, collectivités territoriales, chambres d'agriculture, associations de promotion de l'agriculture biologique etc.), afin d'étayer et/ou illustrer leurs principaux constats. Conformément aux normes professionnelles applicables à la Cour², cette évaluation s'appuie également sur un comité d'accompagnement associant 12 représentants issus du milieu agricole et agro-alimentaire, de la société civile ainsi que des experts (liste des membres disponible en annexe n°3). Instance consultative associée aux différentes étapes de l'évaluation, le comité d'accompagnement a été réuni à quatre reprises entre mars 2021 et avril 2022.

Un important travail d'analyses statistiques a également été conduit à partir des données de l'Agence de services et de paiements relatives au paiement des aides agricoles versées dans le cadre de la politique agricole commune, ainsi que des données du réseau d'information comptable agricole (RICA).

² Consultables sur le [site Internet de la Cour des comptes](http://www.ccomptes.fr)

Un sondage a été effectué auprès des adhérents du SYNABIO, syndicat des entreprises de transformation de produits bio. Par ailleurs, les réponses des six agences de l'eau, principaux cofinanceurs nationaux des aides à l'agriculture biologique, particulièrement riches en informations, font l'objet d'une synthèse en annexe n°15.

L'enquête de terrain s'est déroulée en Occitanie, en Bretagne et dans la Drôme. Le travail de comparaison avec cinq pays européens (Allemagne, Danemark, Autriche, Italie et Espagne) n'a pu donner lieu à des déplacements en raison de la crise sanitaire.

*
**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 20 avril 2022, par la deuxième section de la deuxième chambre, présidée par Mme Podeur, présidente de chambre, et composée de M. Perrot, Mme Darragon, M. Albertini, Mme Périn, M. Drouet, Mme de Coincy et M. Berger, conseillers maîtres, ainsi que, Mme de Mazières, conseillère maître, M. Brice, conseiller maître, M. Degron, conseiller référendaire, M. Bruneteau, conseiller référendaire en service extraordinaire, Mme Rezgui-Francis, vérificatrice, en tant que rapporteurs, Mme Périn, conseillère maître, étant contre-rapporteuse.

Il a été examiné le 10 mai 2022 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin, Andréani, Charpy, Mme Podeur, M. Gautier, Mme Démier et M. Bertucci, présidents de chambre de la Cour, MM. Martin, Meddah, Advielle, Lejeune et Mme Renet, présidents de chambre régionale des comptes, et M. Barichard, premier avocat général, représentant Mme Hirsch, Procureure générale, entendu en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

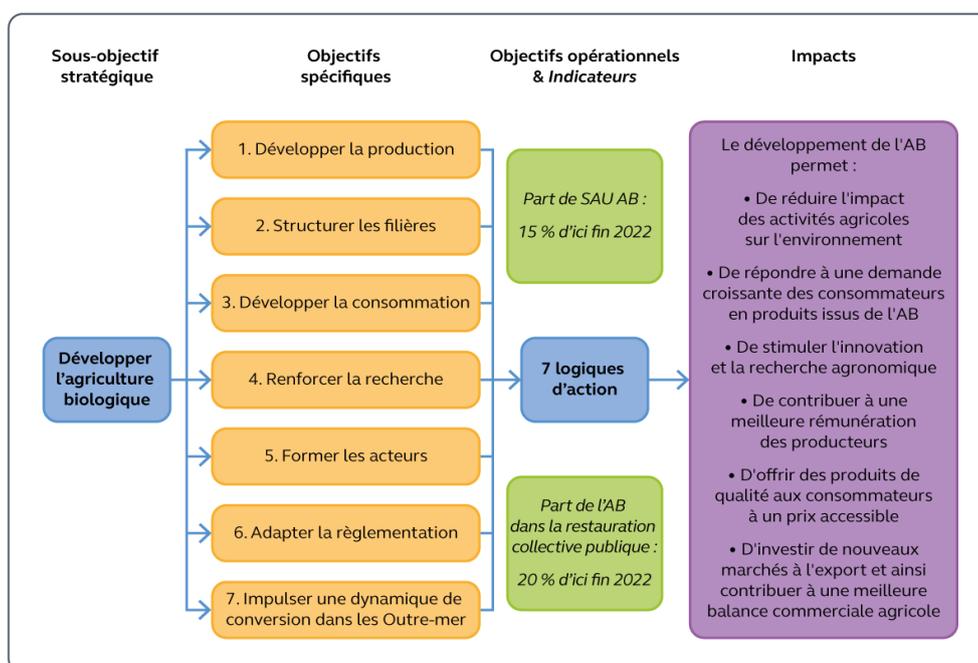
Synthèse

L'agriculture biologique est « *un système global de gestion agricole et de production alimentaire qui allie les meilleures pratiques environnementales, un haut degré de biodiversité, la préservation des ressources naturelles, l'application de normes élevées en matière de bien-être animal et une méthode de production respectant la préférence de certains consommateurs à l'égard des produits obtenus grâce à des substances et des procédés naturels* », selon la définition de la réglementation européenne. Celle-ci fixe son cahier des charges, dont le respect par les exploitants, contrôlé chaque année par des organismes certificateurs, donne le droit d'utiliser le label européen de l'eurofeuille et le label français « AB ».

L'agriculture biologique est particulièrement exigeante pour les producteurs sur le plan des méthodes et des techniques agronomiques, mais aussi pour les transformateurs. Elle constitue au regard de la production conventionnelle, selon le préambule du programme Ambition Bio 2013-2017, « *une voie majeure et pionnière et doit avoir un rôle moteur dans l'évolution des pratiques, notamment grâce à la diffusion vers les autres formes d'agriculture* ».

La France a mis en place dès les années 1990, dans le cadre européen, une politique de soutien à l'agriculture biologique, portée principalement par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) avec, de plus, le concours croissant du ministère de la transition écologique (MTE). Plusieurs plans ont été lancés depuis 1998, dont les programmes Ambition bio 2013-2017, puis 2017-2022, poursuivant une série d'objectifs détaillés dans le schéma suivant, en particulier deux objectifs chiffrés : 15 % des surfaces agricoles utiles (SAU) en bio et 20 % de la restauration collective publique en bio en 2022.

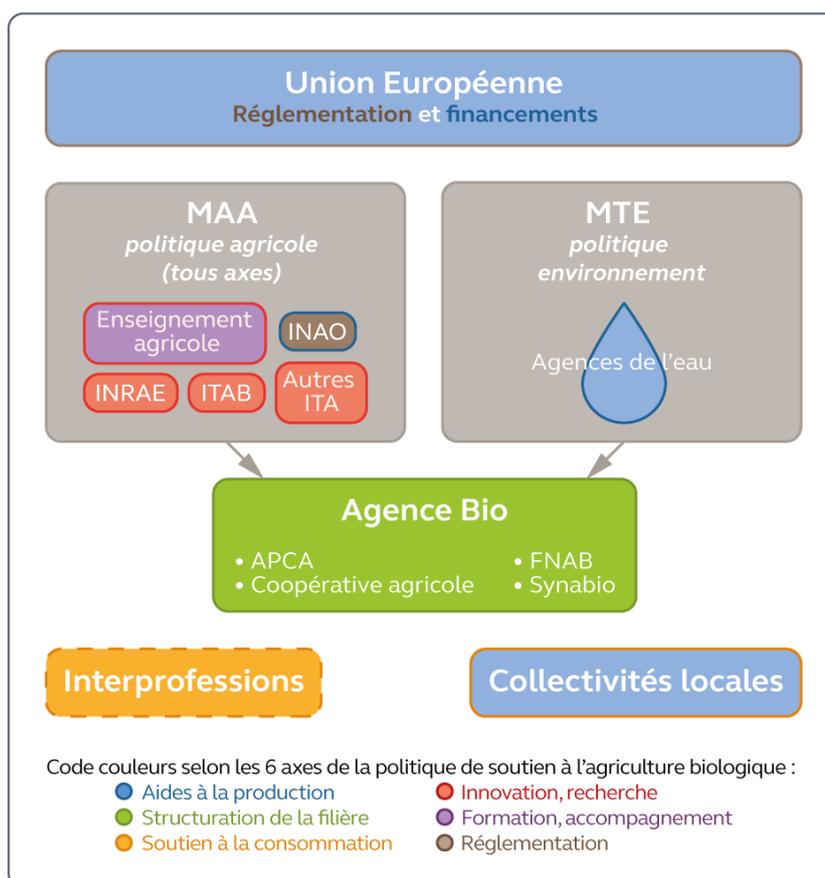
Schéma n° 1 : le programme Ambition Bio 2017-2022



Source : ministère de l'agriculture et de l'alimentation

La politique de soutien à l'agriculture biologique est portée par de multiples acteurs, dont beaucoup représentent l'ensemble du monde agricole, encore peu tourné vers cette forme particulière d'agriculture. Le schéma n°2 permet de visualiser, de manière simplifiée, les acteurs du soutien.

Schéma n° 2 : dispositif de soutien à l'agriculture biologique



Source : Cour des comptes

La présente évaluation vise à apprécier dans quelle mesure les outils et moyens de cette politique publique ont permis d'atteindre les objectifs définis par les programmes successifs depuis 2010. Elle intervient au terme de 10 années de forte croissance de l'agriculture biologique, à un moment clé où des interrogations se font jour sur la soutenabilité du modèle, et alors que la politique agricole commune (PAC) est en cours de redéfinition pour la période 2023-2027, avec d'importants enjeux de transition agro-écologique valant pour l'ensemble de l'agriculture française et européenne.

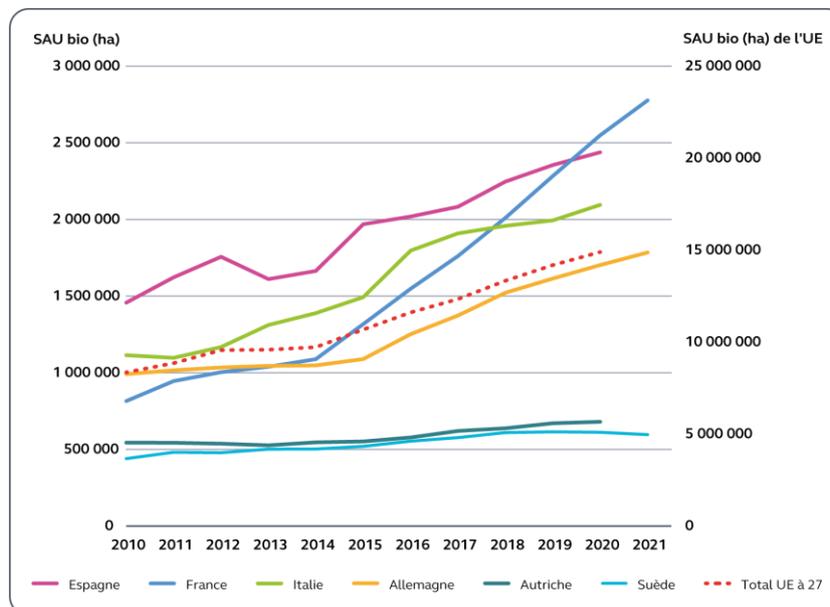
Les travaux conduits par la Cour, en lien avec un comité d'accompagnement, visent à établir des constats et à formuler des recommandations qui puissent être de nature à conforter la réalisation des objectifs assignés au développement de l'agriculture biologique, dans le

respect du cadre fixé par l'Union européenne. Outre le nouveau règlement européen de 2018 précisant les règles concernant l'agriculture biologique, entrées en vigueur en 2022, l'Union européenne a adopté en mai 2020, dans le cadre de son pacte vert, la stratégie « de la ferme à la fourchette » dont l'un des objectifs est de consacrer 25 % des terres agricoles à l'agriculture biologique d'ici à 2030. Cette évaluation s'inscrit également dans la recherche d'une bonne articulation et complémentarité entre les agricultures biologique et conventionnelle sur la base d'une meilleure exploitation des données comparatives et au service de la nécessaire transition agroécologique³.

Au terme d'une décennie de forte croissance de l'agriculture biologique, des turbulences sur certains marchés

Longtemps marginale en France, l'agriculture biologique a fortement progressé au cours de la dernière décennie, en particulier depuis 2015, et la France se hisse désormais au premier rang européen pour la SAU en bio avec plus de 2,8 Mha en 2021.

Graphique n° 1 : évolution des surfaces bio et en conversion dans les principaux pays européens (2010-2021)

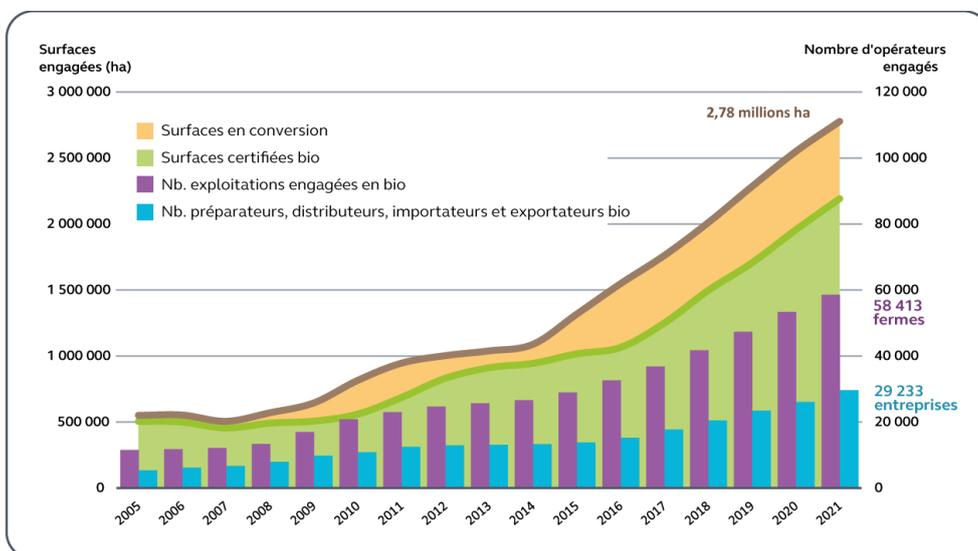


Source : Agence Bio

³ Cf. Cour des comptes, Accompagner la transition agroécologique, octobre 2021

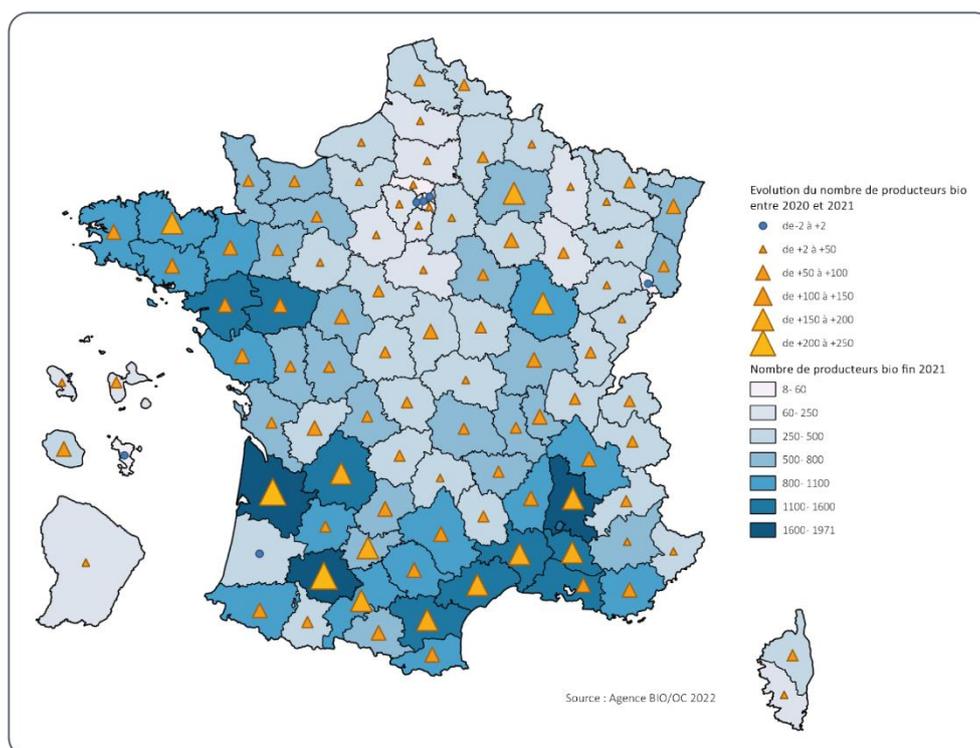
Entre 2010 et 2021, elle est ainsi passée de 4 % à 13,4 % des exploitations agricoles représentant 10,3 % de la SAU et 19 % des agriculteurs, en moyenne plus jeunes et plus diplômés. Pour autant, cette progression est variable : ainsi, la filière céréales, qui représente 35 % de la SAU française, ne compte que 6 % de surfaces cultivées en bio. Par ailleurs, si la consommation bio a été multipliée par 3,5 en 10 ans, elle ne représente encore que 6,6 % de la dépense alimentaire des ménages en 2021.

Graphique n° 2 : évolution des surfaces, des fermes et des entreprises engagées en agriculture biologique 2005-2021



Source : Agence Bio

Carte n° 1 : part des surfaces engagées en agriculture biologique selon les départements (2021)



Source : Agence Bio

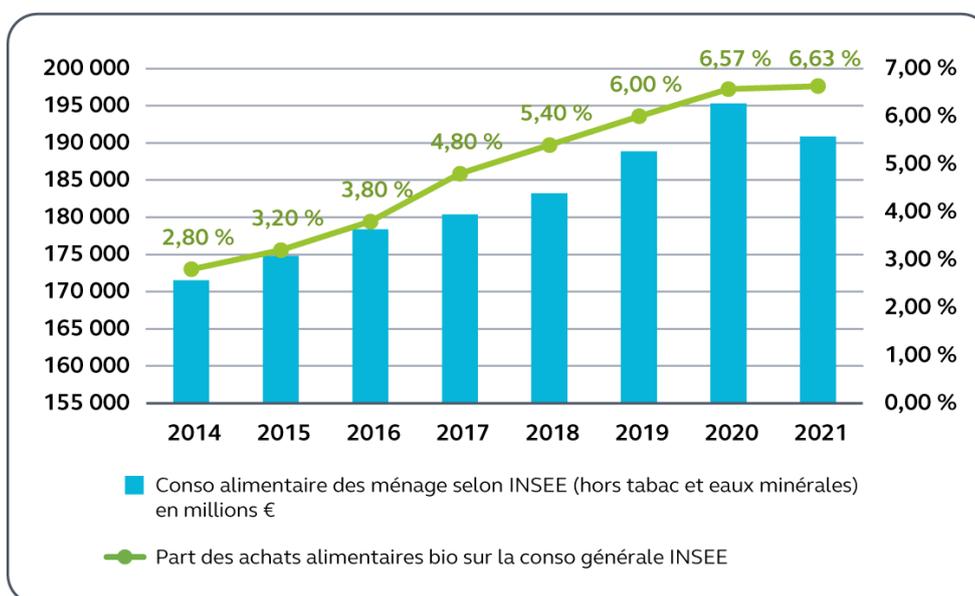
La croissance de l'agriculture biologique a été tirée par une demande soutenue, avec des prix élevés auxquels les consommateurs consentent en raison des bénéfices attendus pour la santé et l'environnement, dès lors qu'ils disposent de revenus en conséquence, ce qui laisse entière la question de l'accès des ménages à plus faibles revenus à ce mode de consommation. La croissance de la production bio résulte également de performances économiques globalement satisfaisantes et comparables à celles des exploitations conventionnelles (aides comprises) sur la période de 2015 à 2019, en dépit de rendements et d'une productivité animale plus faibles liés aux contraintes du cahier des charges⁴. Cependant, à l'instar de la plupart

⁴ Pour procéder à l'analyse comparée des performances économiques des agricultures biologique et conventionnelle, que les bases de données disponibles ne permettaient pas de conduire en dehors de quelques monographies régionales, la Cour a constitué un nouvel outil, le RICABIO, croisant différentes bases de données du MAA.

des exploitations agricoles en France, l'équilibre économique de celles qui se trouvent en agriculture biologique reste fragile et tributaire des soutiens publics.

La forte progression de la demande et le niveau élevé des prix ont suscité de fortes vagues de conversions, mais à l'inverse, lorsque la croissance de la demande a commencé à ralentir et le niveau des prix à fléchir, des interrogations sur la pérennité de l'équilibre économique de l'agriculture biologique sont apparues. De fait, après de premiers signaux d'affaiblissement dès 2019, le marché a connu un retournement en 2021 avec, pour la première fois, une baisse des ventes en bio dans la grande distribution non spécialisée, qui explique pourquoi, pour la première fois en 2021, la consommation de produits bio baisse, de 1,3 %. Toutefois, dans un contexte où la consommation alimentaire totale des Français diminue de 2,3 % en 2021, la part des achats bio augmente légèrement à 6,6 % des aliments consommés en France.

Graphique n° 3 : évolution de la consommation alimentaire des Français et part en bio (2014-2021)



Source : Agence Bio

Au-delà d'un effet de conjoncture, suivant l'envol des ventes de produits bio lors du premier confinement en 2020, des lignes de faille se font jour :

- la réduction de l'écart de prix en faveur du bio au fur et à mesure du développement des ventes en grande distribution non spécialisée (52 % des ventes de bio en 2021) ;
- le manque de communication sur l'agriculture biologique, son impact sur l'environnement et la santé, qui contribue au ralentissement de la demande de produits bio face à la concurrence croissante de labels « verts » moins exigeants, conduisant, face à la surproduction ponctuelle de certains produits (œufs et lait), à des baisses des prix payés aux producteurs ;
- une structuration insuffisante des filières bio, avec un manque d'installations de stockage adaptées à certaines productions (notamment en céréales) et la faiblesse des industries de transformation des produits bio, qui explique une grande partie du déficit commercial français en aliments bio.

Au vu de cet état des lieux, la présente évaluation de la politique française en faveur de l'agriculture biologique depuis 2010 vise donc à apprécier son adéquation aux objectifs assignés, en répondant à quatre questions évaluatives, détaillées en annexe n°4 du rapport.

En premier lieu, dans quelle mesure la politique en faveur du bio répond-elle à ses finalités de préservation de l'environnement, du climat et de la santé (question 1.1) ?

Une politique de soutien justifiée par les bénéfices de l'agriculture biologique pour la santé et l'environnement

La Cour dresse un inventaire de la littérature scientifique traitant des bénéfices de l'agriculture biologique, tant par diminution des externalités négatives liées à d'autres pratiques agricoles, que par ses propres externalités positives, cette forme de production agricole étant fondée sur l'interdiction des pesticides chimiques de synthèse et des OGM, ainsi que sur une forte limitation des antibiotiques en élevage.

Même si les agriculteurs sont dans l'ensemble en meilleure santé que la moyenne des Français, des études scientifiques suggèrent un lien entre l'exposition aux pesticides et plusieurs pathologies (cancers, maladie de Parkinson, etc.), ces dernières pouvant, si ce lien est établi, être reconnues comme maladies professionnelles des agriculteurs. D'autres études documentent une réduction substantielle de plusieurs maladies

(cancers et diabète entre autres) chez les consommateurs réguliers de produits bio.

L'impact favorable de l'agriculture biologique sur l'environnement est également bien documenté. Alors que la pollution de l'eau, due essentiellement aux nitrates, phosphore et produits phytosanitaires d'origine agricole, continue de s'aggraver, l'agriculture biologique permet de la réduire. C'est pourquoi les agences de l'eau apportent un soutien financier croissant aux conversions en bio : la prévention s'avère bien moins coûteuse que la décontamination de l'eau potable. Des sociétés d'eau potable comme celle de Paris ont commencé à financer l'agriculture biologique dans des aires de captage.

L'agriculture biologique contribue également à améliorer la fertilité des sols, grâce à des teneurs en matière organique plus élevées, ainsi qu'à une meilleure capacité des sols à retenir l'eau et à séquestrer le carbone. Ce mode de production présente néanmoins quelques limites, dont l'usage du cuivre, souvent incontournable faute de recours possible aux fongicides de synthèse et d'alternatives techniques éprouvées, ou encore le travail profond des sols, l'absence de couverts ou les rotations simples toujours possibles voire nécessaires en bio.

L'impact de l'agriculture biologique est positif sur la qualité de l'air, comparativement dégradée par les émissions d'ammoniac dues aux engrais azotés utilisés en agriculture conventionnelle.

L'agriculture biologique contribue particulièrement à la préservation de la biodiversité, les espèces de faune et de flore étant en moyenne 30 % plus nombreuses et leurs populations 50 % plus abondantes dans les cultures biologiques, alors que les populations d'oiseaux des champs et les pollinisateurs ont diminué de plus de 30 % depuis 1990 en Europe.

Cette forme d'agriculture est, à l'hectare, moins émettrice de gaz à effets de serre, notamment de protoxyde d'azote du fait de la non-utilisation d'engrais minéraux azotés, comme au niveau de l'exploitation, dont l'autonomie est recherchée en bio.

L'amélioration du bien-être animal par l'agriculture biologique découle de son cahier des charges, qui interdit les cages et le maintien d'animaux attachés, limite les densités, prescrit une alimentation plus naturelle (fourrage, lait maternel) et garantit un accès au plein air.

Enfin, le développement de l'agriculture biologique a un impact favorable sur l'emploi en milieu rural du fait de son attractivité pour les jeunes agriculteurs et agricultrices : un tiers des installations se font désormais en bio. Utilisant plus de main d'œuvre, ce système de production est créateur d'emplois en agriculture, comme au sein des filières bio.

Au total, même si des études complémentaires restent nécessaires, en particulier concernant l'impact de l'agriculture biologique sur la santé et sur le climat, la littérature scientifique reconnaît ses bénéfices sanitaires et environnementaux. C'est également la conclusion d'une étude Itab-Inrae de 2016 sur le chiffrage de ses externalités, qui mériterait d'être régulièrement actualisée.

La Cour s'est ensuite interrogée pour savoir si les objectifs choisis pour piloter la politique en faveur de l'agriculture biologique (15 % de la surface agricole utile en bio et 20 % de la restauration collective publique en bio en 2022) étaient pertinents, c'est-à-dire mesurables et suffisants, pour poursuivre l'objectif de développement de l'agriculture bio (question 1.2).

Ces deux indicateurs ont permis d'afficher une ambition de développement de l'agriculture biologique au fil des plans successifs Horizon et Ambition Bio.

L'objectif de surface agricole, dont il convient de rappeler qu'il n'est pas atteint (avec seulement 10,3 % de SAU bio en 2021), apparaît trop global. Une distinction par types de production en accroîtrait la pertinence, compte tenu de leurs poids très différents dans la SAU et de la nécessité pour le MAA de piloter le rythme des conversions en veillant à l'équilibre de l'offre et de la demande dans les filières.

La pertinence de l'objectif de 20 % de produits bio en restauration collective publique ne fait pas débat, mais la Cour relève que son affichage pendant plus d'une décennie n'a pas été assorti d'un réel suivi.

L'évaluation conduite a mis à jour d'autres indicateurs qui mériteraient d'être suivis : la part des installations d'agriculteurs en bio ; le nombre de déconversions d'exploitations bio ; la part de l'agriculture biologique dans l'emploi agricole et agroalimentaire ; l'autosuffisance de l'agriculture bio française par catégories de produits, notamment celles qui sont les plus déficitaires (fruits, épicerie) ; sa part dans les dépenses alimentaires, etc.

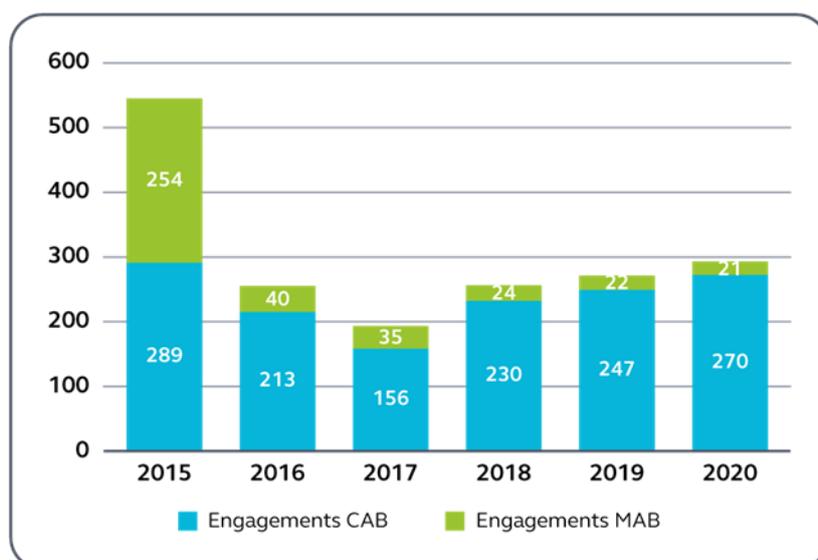
La deuxième question évaluative porte sur les moyens déployés en faveur de l'agriculture biologique : les instruments de soutien (normes, aides budgétaires, fiscalité, moyens en recherche & développement) sont-ils adaptés aux objectifs affichés ?

Une politique de soutien qui n'est pas à la hauteur de l'ambition affichée par les pouvoirs publics

Les actions de soutien à l'agriculture biologique prévues dans le cadre des plans successifs se sont appuyées sur de nombreux dispositifs existants.

Réévaluées à la hausse en 2015, les aides à la production biologique prévues dans le cadre de la PAC ont favorisé les conversions, de manière cependant variable selon les filières. Mais au regard de la forte demande, le MAA a sous-dimensionné les aides à la conversion et au maintien en agriculture biologique entre 2015 et 2020. Ainsi, près de la moitié de l'enveloppe des mesures bio du Feader a été consommée dès la première année de la programmation (545 M€ engagés dès 2015).

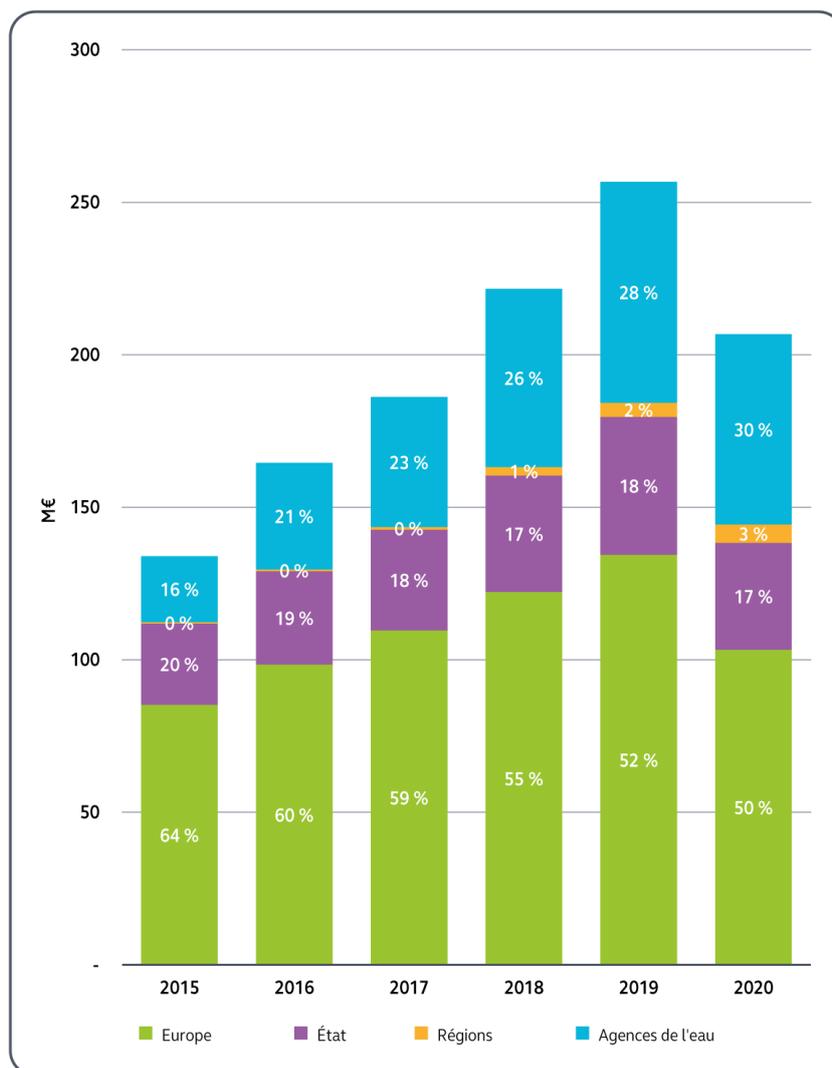
Graphique n° 4 : engagements des aides à la conversion (CAB) et au maintien (MAB) en agriculture bio en France, 2015-2020, en M€



Source : Cour des comptes d'après MAA/DGPE

À cette insuffisance des crédits ayant conduit à des plafonnements, se sont ajoutés des retards de paiement et des taux de rejet des demandes d'aide particulièrement élevés en bio. Outre les 50 % apportés par l'Europe, le budget de l'État cofinance 17 % des mesures bio du Feader, derrière les agences de l'eau devenues avec 30 % de l'ensemble le premier financeur national depuis 2016, et devant les régions gestionnaires mais contributrices à 3 % seulement.

Graphique n° 5 : évolution des paiements de l'aide à la conversion et au maintien en agriculture biologique par financeur, 2015 - 2020 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après ASP

Ce financement de l'État à hauteur de 35 M€ en 2020 apparaît encore plus limité lorsqu'il est rapproché des coûts de dépollution des eaux contaminées par les produits phytosanitaires et nitrates d'origine agricole à la charge des usagers (dans son rapport de septembre 2011, le commissariat

général au développement durable estime le coût annuel du traitement des flux annuels d'azote et de pesticides entre 54 et 91 Md€, tandis que la dépollution de toutes les eaux souterraines aurait un coût dix fois supérieur).

La suppression en 2017, en France, de l'aide au maintien a ralenti les conversions à partir de 2020. Cette décision⁵ répond d'autant moins à la nécessité de rémunérer les services environnementaux que les « paiements verts » du premier pilier de la PAC bénéficient à tous les agriculteurs à l'identique. Pour certaines productions, comme les grandes cultures, les exploitations biologiques perçoivent à l'issue des cinq années d'aide à la conversion un niveau d'aides équivalent à celui alloué aux exploitations conventionnelles et ne bénéficient donc d'aucune rémunération des services environnementaux rendus. Ce constat peut expliquer en partie le faible nombre d'exploitations céréalières en bio.

Si les enveloppes prévues pour les aides à la conversion sont en augmentation de 40 % dans la prochaine programmation de la PAC (2023-2027), la réalisation des objectifs de 18 % de SAU en bio en 2027 (objectif défini dans le projet stratégique national – PSN – transmis par la France fin 2021 à la Commission européenne) et de 25 % de la SAU en 2030 (objectif européen) est loin d'être assurée. En effet, non seulement les enveloppes dédiées aux mesures agro-environnementales et climatiques (Maec) seraient seulement maintenues, mais en outre le futur « écorégime »⁶ serait accessible au même niveau de rémunération à des exploitations engagées dans des démarches environnementales moins exigeantes que l'agriculture biologique⁷.

En aval, les industries de transformation sont proportionnellement moins développées dans les filières bio que dans les filières conventionnelles. Elles reposent essentiellement sur un tissu de PME ancrées dans les territoires ruraux, qui manquent souvent de moyens d'investissement pour innover et gagner des parts sur des marchés en croissance. Leur développement constitue pourtant un enjeu de premier plan, afin de mieux valoriser les productions bio et de sécuriser leurs débouchés, créer de la valeur ajoutée, développer l'emploi, répondre aux attentes des consommateurs et des acheteurs de la restauration collective. Leur croissance serait également bénéfique pour la balance commerciale française, sachant que deux tiers des produits bio importés sont transformés.

⁵ Seuls quatre pays sur 27 dans l'Union européenne, dont la France, ont renoncé aux aides au maintien en agriculture biologique.

⁶ Qui représentera 25 % du premier pilier de la PAC.

⁷ Cette orientation du PSN est néanmoins contestée par la Commission européenne dans sa lettre d'observations du 31 mars 2022.

Face à cet enjeu crucial, les mesures de soutien sont encore insuffisantes. Ainsi, le fonds Avenir Bio n'a été doté que de 3,7 M€ par an en moyenne de 2008 à 2020 pour financer des projets structurants pour la filière bio. Il a été abondé de 5 M€ en 2021 mais n'est pas suffisamment accessible aux PME concernées.

Les moyens consacrés à la promotion et à la recherche en agriculture biologique sont également limités. La communication sur ses bénéfices est pourtant indispensable pour expliquer aux consommateurs les coûts de production inhérents et donc les prix plus élevés. Elle peut également contribuer à soutenir la demande lorsqu'elle fléchit, ce qui est le cas depuis 2021, notamment pour le lait et les œufs bio. Or, l'Agence Bio, principal opérateur de l'État pour la filière bio en France, ne dispose pas de moyens à la hauteur de ses missions, en particulier pour la communication. La campagne de communication sur le bio du printemps 2022 a montré la difficulté de trouver un slogan (« 30 % de biodiversité en plus, produit avec 0 % de pesticides chimiques de synthèse, 100% des opérateurs contrôlés au moins une fois par an ») acceptable pour l'ensemble des acteurs, bio et non bio, et reste trop modeste pour avoir un impact sur des ventes. Ce constat est d'autant plus préoccupant que les interprofessions agricoles restent peu mobilisées sur l'agriculture biologique, encore minoritaire au sein de leurs filières, alors même que les acteurs des filières bio sont tenus de leur verser des cotisations interprofessionnelles étendues (CIE) en vertu d'actes réglementaires pris par l'État.

En outre, les produits biologiques subissent la concurrence des appellations, marques ou certifications, dont le niveau d'exigence est inférieur. C'est notamment le cas de la certification environnementale. Alors que cette démarche est, en l'état actuel de son cahier des charges, bien moins exigeante que l'agriculture biologique, le ministère chargé de l'agriculture la soutient fortement : un crédit d'impôt a été accordé en 2021 à un niveau quasi équivalent à celui des exploitations bio ; en outre, les produits issus d'exploitations certifiées au niveau 2 ou 3 de la certification environnementale (le niveau 3 donnant accès à la mention valorisante « haute valeur environnementale » ou HVE) sont inclus depuis 2019 parmi les signes de qualité devant représenter 50 % de l'approvisionnement des cantines publiques ; enfin, le ministère a proposé, dans le PSN, de donner aux exploitations certifiées au niveau 2+ ou 3 (HVE) de la certification environnementale un accès au futur écorégime équivalent à celui de l'agriculture biologique. A la suite d'une observation critique de la Commission européenne dans sa lettre du 31 mars 2022, le ministère a entrepris de réviser la certification environnementale, dont le résultat n'est pas encore connu à la date de finalisation du rapport ; il a par ailleurs décidé de maintenir un accès identique à l'écorégime (même niveau de

rémunération) pour les exploitations certifiées bio, HVE et au niveau 2+ de la certification environnementale.

Le soutien de la demande passe également par la commande publique. Celle-ci est cependant insuffisante. L'objectif de 20 % de produits biologiques en restauration collective publique en 2022, fixé pour 2012 et réitéré par la loi Egalim en 2018, est loin d'être atteint ; malgré l'engagement de certaines collectivités territoriales pionnières dans les cantines scolaires, il plafonne à environ 5 à 6 %, soit pas davantage que la part des produits bio dans la consommation totale (6,6 % en 2021).

Par ailleurs, tous les professionnels s'accordent sur le fait que le développement de la production biologique appelle un investissement sur la recherche et le développement en raison des exigences agronomiques de son cahier des charges, du manque de matériel végétal disponible et des impasses techniques encore à résoudre faute de recours possibles aux intrants de synthèse. La tendance récente à la baisse des prix du bio conduit aussi à privilégier la recherche d'une plus grande efficacité technique pour augmenter la productivité et les rendements. Mais ni l'État, ni les interprofessions n'ont fait jusqu'à présent de l'agriculture biologique une priorité dans les travaux scientifiques qu'ils financent. Bien que l'Inrae soit engagé dans la recherche en ce domaine depuis plus de 20 ans, son programme Métabio n'a été lancé qu'en 2020.

Tandis que le plan d'action européen pour le développement de l'agriculture biologique arrêté en mars 2021 prévoit de consacrer au bio 30 % du budget européen de recherche en agriculture et sylviculture, le compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (Casdar) y affecte à peine 10 % de ses moyens et les instituts techniques agricoles seulement 5 %. Pour sa part, l'institut technique de l'agriculture biologique (Itab), qui ne bénéficie pas de cotisations interprofessionnelles, ne dispose pas de ressources suffisantes pour coordonner la recherche appliquée et l'expérimentation en agriculture biologique et ne parvient pas à s'insérer dans le réseau des instituts techniques agricoles. Enfin, l'effort de formation et d'accompagnement des agriculteurs dans leur conversion en bio, pourtant crucial, se révèle également trop limité.

De manière générale, la politique de soutien à l'agriculture biologique menée par le ministère de l'agriculture porte des objectifs ambitieux, sans allocation de moyens suffisants. Des résultats notables ont certes été obtenus, mais cette politique aurait pu être davantage motrice dans le développement de l'agriculture biologique, qu'elle a, au mieux, accompagné et parfois freiné.

La question évaluative n°3 porte sur la contribution de la politique publique en faveur de l'agriculture biologique à la création de valeur et à sa juste répartition entre les producteurs et l'aval de la filière.

Une incidence sur la création et la répartition de la valeur au sein de la filière bio insuffisamment mesurable.

La politique publique de labellisation permet au marché de valoriser les produits bio. Cette identification aux bénéfiques du cahier des charges autorise des prix à la consommation plus élevés qui contribuent à l'équilibre économique de la filière bio.

Cependant, depuis la fin de l'année 2020, cet équilibre de marché est remis en cause par le fléchissement de la demande de certains produits bio. Cette évolution moins favorable paraît relever de facteurs conjoncturels liés à la crise sanitaire, mais révèle aussi des interrogations plus anciennes sur la pérennité des équilibres du bio, le ralentissement s'étant fait jour dès 2019 dans certains secteurs. Longtemps marginale, l'agriculture biologique a suscité en effet, en raison de l'ampleur de la demande, du niveau des prix et des marges, l'intérêt d'un nombre croissant de producteurs. À ceux qui avaient fait avec le bio un choix d'engagement s'ajoutent des acteurs plus strictement motivés par les opportunités économiques. Après plusieurs années de croissance à deux chiffres de l'offre, la baisse de la consommation de produits bio de 1,3 % en 2021 déstabilise le marché bio, notamment pour le lait et les œufs, dont la production a fortement augmenté depuis 2015.

Par ailleurs, si les industries de transformation de produits bio sont fortement créatrices de valeur, elles n'emploient que 13 % de l'effectif total de la filière bio.

S'agissant de la répartition de la valeur au sein de la filière bio, les données sont lacunaires, dans la mesure où l'observatoire des prix et des marges agroalimentaires n'a commencé à publier des éléments qu'en 2020, qui plus est seulement pour quelques produits laitiers et des fruits et légumes.

Des données de FranceAgriMer sur les évolutions de prix pour certains produits, en particulier la tomate ronde, suggèrent bien une meilleure captation de la valeur par les producteurs bio comparativement aux agriculteurs conventionnels. Par ailleurs, les marges augmentent plus fortement dans la grande distribution que dans la distribution spécialisée en bio. Ces éléments épars ne représentent que des indices d'une répartition de la valeur plus favorable aux producteurs bio.

Rien ne permet d'affirmer que de manière générale, l'effet en faveur des producteurs va au-delà d'une répartition proportionnelle de la valeur

soutenue par les aides et des prix plus élevés. Il n'est pas non plus possible d'identifier les niveaux de captation des aides publiques, notamment par la distribution bio spécialisée, par ailleurs pionnière pour la prise en compte des coûts de production.

Enfin, la quatrième question évaluative, plus générale et prospective, a été formulée comme suit : dans quelle mesure la politique de soutien à l'agriculture bio contribue-t-elle à l'autonomie agricole et alimentaire française ?

Une contribution à l'autonomie agricole et alimentaire française qui reste à préciser et à modéliser

Au regard de l'objectif d'autonomie agricole et alimentaire régulièrement assigné à la politique agricole française et mis en lumière dans le contexte de la guerre en Ukraine, l'agriculture biologique produit deux effets contraires.

Recherchant par nature une complémentarité entre productions animales et végétales à l'échelle de l'exploitation, l'agriculture biologique est moins tributaire des intrants importés que l'agriculture conventionnelle. Son développement permet ainsi en particulier de réduire le déficit commercial de la France en engrais (1,4 Md€ en 2020).

Cependant, ses moindres rendements, en moyenne de 18 % selon l'Inrae, réduisent sa capacité à contribuer à l'autonomie alimentaire et aux exportations françaises. Si les rendements de l'agriculture conventionnelle sont plutôt orientés à la baisse, ceux des exploitations bio pourraient présenter un potentiel d'amélioration, qui dépend de l'effort de recherche et développement. Par ailleurs, des études menées à ce sujet, en particulier par l'Inrae et par l'Iddri, ont développé des *scenarii* dans lesquels cette faiblesse des rendements en bio pourrait néanmoins être compensée par une réduction du gaspillage et par une évolution des régimes alimentaires vers plus de protéines végétales.

Ces études mériteraient d'être complétées, notamment en intégrant la capacité de résilience des exploitations biologiques face au réchauffement climatique, au moyen d'une réflexion prospective sur une évolution des systèmes de production agricoles et alimentaires permettant de concilier transition agro-écologique et sécurité alimentaire.

Des leviers au service de l'ambition affichée

Depuis 2010, les programmes successifs Horizon ou Ambition Bio n'ont pas permis d'atteindre les seuls objectifs chiffrés de 15 % de SAU bio et 20 % de bio dans les cantines publiques au 1^{er} janvier 2022.

Désormais, de nouveaux objectifs sont définis : 18 % de surfaces agricoles en agriculture bio en 2027 par la France et 25 % en 2030 par l'Union Européenne dans le cadre du pacte vert de 2019 et de la stratégie « de la ferme à la fourchette » de 2020. La France doit se donner les moyens de son ambition, d'autant plus que les équilibres qui ont présidé à l'expansion du bio au cours des 10 dernières années apparaissent fragilisés.

Pour contribuer à les atteindre, la Cour, en conclusion de cette évaluation, formule 12 recommandations, regroupées en trois grandes orientations :

- éclairer les choix des citoyens et des consommateurs sur l'impact environnemental et sanitaire du bio ; ce moyen de soutenir la demande suppose, au-delà de campagnes interministérielles de communication, une nette clarification des bénéfices environnementaux comparés de l'agriculture biologique et de l'agriculture conventionnelle, ainsi que des certifications et labels correspondants ; ce qui suppose une révision de la certification environnementale et de l'affichage environnemental ;
- redéployer les soutiens publics en faveur de l'agriculture biologique ; il s'agit de réallouer les ressources de la PAC et la part nationale en faveur de l'agriculture biologique et de se donner les moyens d'une meilleure régulation de l'offre et de la demande en s'appuyant sur l'Agence bio associant tous les acteurs des filières ; encore faudrait-il que les interprofessions dotées de moyens significatifs grâce aux cotisations étendues interprofessionnelles acquittées par tous les agriculteurs acceptent de soutenir cette agence tout comme l'Itab sur le champ de la recherche ;
- favoriser la création de valeur au sein du secteur agricole et alimentaire bio ; il s'agit de mettre en œuvre sans délai la loi Egalim 2 en encourageant fortement la contractualisation entre producteurs, transformateurs et distributeurs. En effet, une juste et transparente rétribution des produits et des services rendus ainsi qu'une meilleure régulation de l'offre et de la demande conditionnent la structuration des filières bio de l'amont à l'aval et la pérennité du modèle de l'agriculture biologique en complémentarité avec une agriculture conventionnelle en transition agroécologique.

Au-delà des recommandations retenues, l'évaluation a mis en évidence la nécessité de définir une politique publique en faveur de l'agriculture biologique plus structurée, mieux intégrée et plus ambitieuse.

Récapitulatif des recommandations

Orientation n°1 : éclairer les citoyens et les consommateurs sur l'impact environnemental et sanitaire de la filière issue de l'agriculture biologique

1. Rehausser fortement le niveau d'exigence du cahier des charges applicable à la certification environnementale, notamment pour la mention Haute valeur environnementale (HVE) et proportionner le niveau des aides en fonction des bénéfices environnementaux des divers labels et certifications (2022, MAA).
2. Établir un plan interministériel de communication grand public sur les bénéfices de l'agriculture biologique, en s'appuyant sur des évaluations scientifiques de son impact sanitaire et environnemental (2023, MAA, MTE, MSS, MEN, MESRI).
3. Valoriser tous les bénéfices de l'agriculture biologique dans la méthode de calcul du futur affichage environnemental sur les produits alimentaires (2023, MAA, MTE).
4. Corriger et enrichir l'appareil statistique public, de manière à mesurer l'atteinte des objectifs fixés en matière d'agriculture biologique et comparer les différents modes de production agricole (2023, MAA, MEFR, FranceAgriMer, ASP).
5. Adopter un dispositif interministériel de suivi permettant d'évaluer l'impact environnemental et de santé publique des mesures de la PAC mises en œuvre (2023, MAA, MTE).

Orientation n°2 : réorienter les soutiens publics à l'agriculture au profit de la filière bio

6. Pour la mise en œuvre de la future PAC, instaurer une rémunération pour services environnementaux de l'agriculture biologique dans le cadre de l'écorégime et renforcer les mesures agroenvironnementales et climatiques (2022 ; MAA, MTE, MEFR).
7. Renforcer les moyens de la recherche et de l'innovation en agriculture biologique et en assurant la diffusion des résultats (2023 ; MAA, MTE, MEFR, MESRI).

8. Conforter le rôle de coordination de l'Institut technique de l'agriculture biologique (Itab), en renforçant ses moyens, notamment par une mobilisation financière sensiblement accrue des interprofessions agricoles (2023 ; MAA, MTE).
9. Conforter et élargir les missions de l'Agence Bio, et lui donner les moyens financiers et humains correspondants par une mobilisation financière sensiblement accrue des interprofessions agricoles et par l'accroissement des subventions pour charges de service public (2024 ; MAA, MTE, MEFR, MSS, MEN, MESRI).

Orientation n°3 : favoriser la création de valeur au sein de la filière issue de l'agriculture biologique

10. Appliquer rapidement à l'agriculture biologique la loi Egalim 2 et en particulier, inciter à la contractualisation entre producteurs, transformateurs et distributeurs (2022, MAA).
11. Pérenniser le Fonds Avenir Bio à hauteur d'au moins 15 M€ par an et examiner la création, auprès de BPI France, d'un fonds d'investissement pour les industries agroalimentaires bio et d'un accélérateur au profit des PME agroalimentaires biologiques (2023, MAA, MEFR).
12. Lancer, sous l'égide de France Stratégie, une mission prospective sur la contribution de l'agriculture biologique à l'autonomie agroalimentaire française et européenne, ainsi que sur les moyens de la renforcer (2022, France Stratégie, MAA, MTE, MEFR, INRAE, Agence Bio).

Introduction

L'agriculture biologique est née d'une multitude d'initiatives dans les années 1920 à 1940 pour maintenir la fertilité du sol et respecter l'environnement. A l'approche des années 1970, une prise de conscience des limites des ressources de la planète et de la société de consommation a contribué à son essor. Les premiers cahiers des charges définissant les pratiques de l'agriculture biologique ont été établis par différentes associations en 1972.

En France, l'existence d'une « *agriculture n'utilisant pas de produits chimiques, ni pesticides de synthèse* » a été reconnue par la loi d'orientation agricole de 1980. En 1985, elle est officiellement baptisée « agriculture biologique », ce qui permet d'homologuer des cahiers des charges à l'échelle nationale et de créer le logo AB.

Les règles ont été harmonisées au niveau européen à partir de 1991 pour les productions végétales et de 1999 pour les productions animales. Le règlement européen du 28 mars 2007⁸ définit ainsi l'agriculture biologique : « *un système global de gestion agricole et de production alimentaire qui allie les meilleures pratiques environnementales, un haut degré de biodiversité, la préservation des ressources naturelles, l'application de normes élevées en matière de bien-être animal et une méthode de production respectant la préférence de certains consommateurs à l'égard des produits obtenus grâce à des substances et des procédés naturels. Le mode de production biologique joue ainsi un double rôle sociétal : d'une part, il approvisionne un marché spécifique répondant à la demande de produits biologiques émanant des consommateurs et, d'autre part, il fournit des biens publics contribuant à la protection de l'environnement et du bien-être animal ainsi qu'au développement rural.* »

⁸ Règlement (CE) n°834/2007 du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques

L'agriculture biologique ainsi définie est régie par un cahier des charges européen, dont le respect par les exploitations agricoles est contrôlé chaque année par des organismes de certification.

L'agriculture bio : un cahier des charges précis et contrôlé

Le règlement européen relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques⁹ définit un cahier des charges précis et contrôlé :

- en matière de production végétale, les caractéristiques principales de l'agriculture bio sont la rotation des cultures pour une utilisation efficiente des ressources, l'exclusion des organismes génétiquement modifiés (OGM) et l'interdiction de principe des intrants de synthèse (engrais azotés chimiques et produits phytosanitaires, ces derniers ne pouvant être autorisés que dans des cas dérogatoires exceptionnels et de manière très encadrée) ;
- en matière animale, l'agriculture biologique se fonde sur des limites strictes concernant l'utilisation d'antibiotiques pour le bétail, l'alimentation biologique des bêtes, l'élevage en plein air ou sur paille, des densités d'animaux moindres et un accès au plein air ;
- enfin, cette agriculture se fonde sur la recherche d'une autonomie des exploitations et d'une complémentarité des productions végétales et animales, avec l'utilisation des ressources présentes sur place comme fertilisant naturel et comme nourriture des animaux.

La certification annuelle des exploitations donne lieu à la délivrance d'un label européen (*eurofeuille*) et, en France, du label AB.

Outre le nouveau règlement européen de 2018 précisant les règles concernant l'agriculture biologique, entré en vigueur en 2022, l'Union européenne a adopté en mai 2020, dans le cadre de son pacte vert, la stratégie « de la ferme à la fourchette », dont l'un des objectifs est de consacrer 25 % des terres agricoles à l'agriculture bio d'ici à 2030. Pour l'atteindre, la Commission a lancé en mars 2021 un plan d'actions pour la production biologique dans l'UE, qui vise à stimuler la demande et garantir la confiance des consommateurs, à encourager la conversion et renforcer l'ensemble de la chaîne de valeur, et enfin à améliorer la contribution de l'agriculture bio à la durabilité environnementale.

⁹ Il s'agit, pour la période sous revue, du règlement européen 834/2007 du 28 juin 2007, remplacé depuis le 1^{er} janvier 2022 par le règlement 2018/848 du 30 mai 2018.

Longtemps marginale, l'agriculture biologique a connu un changement d'échelle au cours de la dernière décennie 2010-2020. En France, la part des exploitations bio est ainsi passée de 4 % en 2010 à 13 % en 2021. L'agriculture bio représente désormais 10,3 % de la surface agricole et 19 % des agriculteurs, en moyenne plus jeunes et plus diplômés. La consommation bio a été multipliée par 3,5 en 10 ans, passant de 3,7 Md€ en 2010 à 13,2 Md€ en 2021 : 6,6 % de la dépense alimentaire des ménages en 2021 est bio.

Le développement de l'agriculture biologique relève de plusieurs politiques publiques, touchant non seulement l'agriculture, mais aussi l'environnement, le climat, la santé, la recherche ou encore la formation. Cet enjeu transversal concerne ainsi 8 des 17 objectifs de développement durable définis par l'ONU¹⁰. En France, la politique publique en faveur de l'agriculture biologique, définie par les plans Horizon bio 2012, Ambition bio 2017 puis 2022, a été menée essentiellement par le ministère de l'agriculture, même si le ministère de la transition écologique intervient de plus en plus *via* les agences de l'eau et la mise en place récente de paiements des services environnementaux.

Les travaux de la présente évaluation ont été guidés par quatre questions évaluatives, détaillées en annexe n°4 :

1. Dans quelle mesure la politique de développement de l'agriculture biologique répond-elle aux finalités qui lui sont assignées ?

1.1 Cette politique répond-elle aux objectifs de préservation de l'environnement, du climat et de la santé, qui lui sont assignés ?

1.2 Les deux indicateurs chiffrés des plans d'action (parts dans la surface agricole utile et dans la restauration collective) sont-ils pertinents, c'est-à-dire mesurables et suffisants, pour poursuivre l'objectif de développement de l'agriculture bio ?

2. Les instruments de soutien (normes, aides budgétaires, fiscalité, moyens en recherche & développement) sont-ils adaptés aux objectifs affichés, tant finaux qu'opérationnels ?

¹⁰ Objectif 2 Lutte contre la faim ; Objectif 3 Bonne santé et bien-être ; Objectif 6 Accès à l'eau salubre et à l'assainissement ; Objectif 8 Accès à des emplois décents ; Objectif 9 Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation ; Objectif 12 Consommation et production responsables ; Objectif 13 Lutte contre les changements climatiques ; Objectif 15 Vie terrestre (biodiversité).

3. Dans quelle mesure cette politique contribue-t-elle durablement à la création de valeur et à sa répartition entre producteurs, transformateurs, distributeurs et consommateurs ?

4. Enfin, dans quelle mesure la politique de soutien à l'agriculture bio contribue-t-elle à l'autonomie agricole et alimentaire française ?

Au regard de ces quatre questions évaluatives, le présent rapport s'articule autour de trois chapitres, abordant successivement :

- un état des lieux de l'agriculture biologique en France au terme d'une décennie de forte croissance¹¹: ses bénéfices sanitaires, environnementaux, climatiques et sociaux sont de mieux en mieux documentés ; sa production et son marché se développent, ce changement d'échelle laissant poindre des fragilités et des signaux d'alerte (chapitre I) ;
- la politique de soutien à l'agriculture biologique¹² s'avère insuffisante au regard des ambitions affichées, tant au niveau des aides financières, que du soutien à la structuration de la filière, de la communication sur les bénéfices du bio et de la recherche & développement (chapitre II) ;
- dès lors, pour accompagner la dynamique de l'agriculture biologique et lever les freins à son développement, plusieurs orientations et recommandations sont proposées (chapitre III).

¹¹ Question évaluative 1.1 sur ses externalités et questions 3 & 4 sur son équilibre économique interne et externe.

¹² Questions évaluative 1.2 et 2.

Chapitre I

L'agriculture biologique au défi du changement d'échelle

Depuis 2010, l'agriculture biologique a connu un changement d'échelle, passant d'une situation marginale au sein de l'agriculture française à un mode de production touchant près de 10 % des surfaces, 12 % des exploitations et 18 % des emplois agricoles. Après un rappel de ses principales externalités en matière d'environnement et de santé notamment (I), ce premier chapitre présente l'équilibre économique de ce mode de production agricole (II) et les fragilités qui l'affectent (III), permettant ainsi de répondre aux questions évaluatives 1.1, 3 et 4.

I - Des bénéfices sanitaires, environnementaux, climatiques et sociaux de mieux en mieux documentés

Les activités agricoles produisent, en plus des biens agricoles, des externalités négatives (coûts pour la collectivité) ou positives (aménités) non marchandes. Une moindre externalité négative ou un surcroît d'externalité positive représente un bénéfice pour la collectivité, qui n'est pas pris en compte par le marché, mais qui peut l'être par une politique publique. Dès lors, il convient, dans le cadre de l'évaluation de la politique publique en faveur de l'agriculture biologique, de réaliser, en premier lieu, un état des lieux des connaissances scientifiques sur ses bénéfices ou moindres externalités négatives sur la santé et l'environnement, documenté par une revue des publications scientifiques (*cf.* la synthèse en annexe n°5 et la bibliographie en annexe n°6).

A - Des bénéfiques en matière de santé publique

1 - Un effet protecteur sur les producteurs et leur environnement proche

Le bio favorise la santé des producteurs et de leur entourage du fait de la non-utilisation de pesticides chimiques de synthèse, sauf dans le cas d'exceptions dûment encadrées. Si l'utilisation des pesticides fait l'objet de nombreuses réglementations destinées à en modérer l'usage ou à en contrôler les limites maximales, elle reste toujours élevée, notamment en France¹³. Or, plusieurs études scientifiques fondées sur des cohortes d'observation ont documenté leurs effets néfastes sur la santé.

L'étude Pélagie¹⁴, lancée en 2002 en Bretagne pour étudier l'impact de contaminants environnementaux et professionnels sur le développement intra-utérin et celui de l'enfant, a identifié des traces de pesticides dans les urines de la majorité des femmes enceintes. En 2011, elle a montré que l'atrazine, herbicide utilisé sur les cultures de maïs avant 2003¹⁵, entraînait une diminution du poids de naissance des enfants dont la mère avait été exposée à cet herbicide en début de grossesse.

D'autres études ont montré que, du fait de sa persistance dans les sols et l'eau et donc dans l'alimentation, le chlordécone¹⁶ - pourtant interdit depuis 1993 - fait courir un risque accru de prématurité, joue un rôle dans le développement psychomoteur du nourrisson, augmente le risque de survenue d'un cancer de la prostate et favorise la progression tumorale¹⁷.

Le rapport de synthèse de l'Inserm de 2013, actualisé en 2021¹⁸, conclut à un lien présumé entre exposition professionnelle aux pesticides et six pathologies : cancer de la prostate, lymphome non hodgkinien, myélome

¹³ Note de suivi 2018-2019 du plan Ecophyto : les usages agricoles représentent 74 % de la quantité de substance active (QSA) totale. La QSA et le NODU (nombre de doses unités) ont augmenté de 23 % et de 24 % entre 2017 et 2018

¹⁴ *Perturbateurs Endocriniens : Étude Longitudinale sur les Anomalies de la Grossesse, l'Infertilité et l'Enfance*, étude Inserm

¹⁵ Malgré son interdiction depuis près de 20 ans, les produits de dégradations de l'atrazine figurent parmi les substances les plus quantifiées des eaux souterraines, *Eaux et milieux aquatiques – les chiffres clés – Edition 2020 – SDES-OFB, CGDD*

¹⁶ Insecticide organochloré utilisé de 1973 à 1993 pour lutter contre le charançon du bananier aux Antilles.

¹⁷ Multigner L, et al. *Chlordécone : un perturbateur endocrinien emblématique affectant les Antilles françaises*. Bull Epidémiol Hebd. 2018.

¹⁸ Inserm. *Pesticides et effets sur la santé : Nouvelles données. Collection Expertise collective*. Montrouge : EDP Sciences, 2021

multiple, maladie de Parkinson, troubles cognitifs et bronchite chronique avec, pour certaines d'entre elles, des liens précisés avec des substances actives spécifiques ou des familles d'insecticides. Il met aussi en évidence des liens entre l'exposition aux pesticides pendant la grossesse et l'altération des capacités motrices et cognitives chez l'enfant, ainsi qu'une augmentation du risque de leucémie. Ces études, ainsi que la reconnaissance comme maladies professionnelles par les tribunaux depuis le début des années 2000 de certains cancers liés à l'exposition des agriculteurs à des pesticides, ont contribué à l'inscription de trois pathologies dans le tableau des maladies professionnelles du régime agricole : la maladie de Parkinson depuis 2012, les hémopathies malignes depuis 2015 et le cancer de la prostate depuis un décret du 22 décembre 2021.

S'agissant des riverains des zones agricoles, les études épidémiologiques étant moins nombreuses et les associations constatées non établies malgré des alertes locales¹⁹, Santé Publique France et l'Anses ont lancé en 2019 l'étude PestiRiv destinée à mesurer l'exposition des riverains de zone agricole aux pesticides. Le premier volet de l'étude, débuté en octobre 2021, concerne la viticulture.

Enfin, des études restent à mener sur les effets de l'exposition permanente à de faibles doses et sur « l'effet cocktail » de certains pesticides, notamment des perturbateurs endocriniens.

2 - Un faisceau d'indices favorables à la santé des consommateurs

Les études scientifiques et évaluations comparant les produits bio aux produits conventionnels confirment la plus faible présence de pesticides dans les produits bio. Ainsi, le rapport annuel de l'Autorité européenne de sécurité des aliments indique, pour 2019, que le taux de dépassement de la limite maximale en résidu²⁰ est de 1,3 % pour les aliments biologiques, contre 4,1 % pour les aliments conventionnels, et que les taux de quantification²¹ s'élèvent respectivement à 11,9 % et 41,7 %. Des études récentes menées aux États-Unis et en France dans le cadre de la cohorte NutriNet - Santé ont observé des réductions significatives de pesticides dans les urines après introduction d'un régime biologique.

¹⁹ Castor C., Giraud S. *Investigation d'une suspicion d'agrégat de cancers pédiatriques dans une commune viticole de Gironde*. Juin 2013. Institut de veille sanitaire. Le maire pointait la responsabilité de l'épandage de pesticides sur une parcelle de vigne jouxtant une école dans l'excès de cas de cancers pédiatriques constatés dans sa commune.

²⁰ Concentration maximale de résidu de pesticide autorisée dans les aliments.

²¹ Part des échantillons analysés pour lesquels un pesticide a été quantifié.

L'étude BioNutriNet, menée depuis 2014 par l'Équipe de recherche en épidémiologie nutritionnelle (Eren) sur une cohorte de 34 000 Français, confirme que la part d'aliments biologiques dans le régime alimentaire est inversement corrélée à l'exposition aux pesticides²².

Les chercheurs de l'Eren ont relevé que les grands consommateurs de bio auraient un risque plus faible d'être en surpoids²³ ou de présenter un syndrome métabolique²⁴ ; leur risque de diabète de type 2 diminuerait de 35 %²⁵, chaque augmentation de 5 % de la part de bio dans l'alimentation réduisant le risque de 3 %. Selon une étude de 2021²⁶, une exposition faible aux pesticides de synthèse diminuerait de 43 % le risque de cancer du sein en post-ménopause. Les chercheurs de l'Eren précisent néanmoins que cette étude « suggère un rôle propre des aliments bio sur le risque de cancer et que ce premier travail ne permet cependant pas d'établir de lien de cause à effet » et qu'elle « appelle d'autres recherches ».

Une méta-analyse de 2017²⁷, fondée sur 280 travaux internationaux, mentionne également une diminution du risque d'eczéma chez l'enfant de 36 % dans le cas d'une consommation exclusive de produits laitiers bio et de 21 % du risque de pré-éclampsie chez les mères suite à une consommation fréquente de légumes bio. Point majeur de cette étude : la moindre utilisation d'antibiotiques dans les élevages bio limite le développement de bactéries résistantes aux antibiotiques, qualifiées de « menace majeure de santé publique » par les auteurs. Des travaux publiés en 2022 associent pour la première fois l'alimentation bio à une réduction significative des marqueurs du stress oxydatif, impliqués dans diverses

²² *Estimated dietary pesticide exposure from plant-based foods using NMF-derived profiles in large sample of French adults.* Rebouillat 2020. European Journal Nutrition.

²³ *Prospective association between consumption frequency of organic food and body weight change, risk of overweight or obesity, NutriNet-Sante Study.* Kesse-Guyot et al 2017. Br J Nutr.

²⁴ *Association between organic food consumption and metabolic syndrome: cross-sectional results from the NutriNet-Sante study.* Julia Baudry et al. 2017. Eur J Nutr.

²⁵ *Prospective association between organic food consumption and the risk of type 2 diabetes, NutriNet-Sante study.* Kesse-Guyot 2020. Int J Behav Nutr Phys Act.

²⁶ *Prospective association between dietary pesticide exposure profiles and postmenopausal breast-cancer risk in the NutriNet-Santé cohort.* Rebouillat 2021. Int J Epidemiology.

²⁷ *Human health implications of organic food and organic agriculture: a comprehensive review.* Mie, A. et al. Environ Health 16, 111 (2017)

pathologies chroniques, dont certains cancers, maladies neurodégénératives ou encore le diabète²⁸.

Toutefois, les résultats de ces études font débat : est-ce la consommation d'aliments bio ou le mode de vie globalement plus sain des consommateurs de bio qui garantit une meilleure santé ? Bien que les scientifiques s'accordent sur la difficulté de conclure à un effet certain d'une consommation de bio et sur la nécessité de poursuivre les investigations, il existe un faisceau d'indices positifs.

3 - Des bénéfices pour le bien-être animal

Le cahier des charges de l'agriculture biologique impose des normes en matière de bien-être des animaux : interdiction de maintenir les animaux attachés, accès au plein air et litière obligatoires, limitations de densité, cages interdites, 60 % au minimum de fourrage pour les herbivores, lait maternel pour les jeunes animaux, interdiction des OGM, recours à des traitements préventifs, mutilations rares et sous analgésie, abattage après étourdissement préalable.

Si l'impact de l'agriculture bio sur le bien-être des animaux reste assez peu documenté, des études ont montré que le pâturage, systématique dans ce mode de production, réduit certaines maladies animales. L'élevage bio de volailles permet un moindre recours aux antibiotiques par rapport à l'élevage conventionnel, où les densités sont fortes (environ 20 volailles au m² et pas de sortie extérieure, comparé à 4 volailles par m² en bio et un accès à l'extérieur). Le moindre recours aux antibiothérapies chez les animaux bénéficie aussi à la santé du consommateur²⁹.

B - Un mode de production favorable à l'environnement

L'absence de produits phytosanitaires et d'engrais azotés chimiques en agriculture biologique apparaît bénéfique pour l'environnement, même

²⁸ *Use of metabolomics in refining the effect of an organic food intervention on biomarkers of exposure to pesticides and biomarkers of oxidative damage in primary school children in Cyprus.* Konstantinou et al., Environment International 2022.

²⁹ De nombreuses bactéries peuvent résister à plusieurs antibiotiques (multirésistances) et se transmettre des animaux aux humains comme les salmonelles ou *Escherichia coli*, particulièrement surveillées par l'Anses. Elles peuvent également se retrouver dans l'environnement (ex : l'utilisation de fumier de bovins ayant reçu des doses élevées d'antibiotiques pouvant disséminer des bactéries résistantes dans les sols ou l'eau).

si l'utilisation de certains produits d'origine naturelle comme le spinosad, le pyrèthre ou le cuivre fait débat et appelle la recherche de solutions alternatives³⁰.

1 - Un impact très bénéfique sur l'eau

Le système bio est plus économe en eau. La résilience des cultures biologiques face aux changements climatiques et à la sécheresse est plus importante. Selon deux études³¹, la teneur plus élevée en matière organique et des systèmes racinaires plus denses et profonds améliorent la capacité de rétention en eau des sols cultivés en bio.

L'agriculture biologique participe aussi à la protection de la qualité des eaux. L'enjeu est majeur puisque les pollutions d'origine agricole sont la cause principale de la pollution de l'eau. Ainsi, sur la période 1996-2018³², la pollution par les nitrates s'est accentuée pour 37 % des masses d'eau souterraines ; or 75 % des nitrates sont issus de l'agriculture. La pollution par les pesticides est essentiellement due aux activités agricoles, depuis leur interdiction pour les collectivités et les particuliers. Et bien que le bilan 2019 de la qualité des eaux du robinet en France³³ montre que 91,9 % de la population française sont alimentés par une eau respectant les limites de qualité fixées par la réglementation pour les pesticides et 99,2 % pour les nitrates, des traitements de dépollution massifs et coûteux nécessitent d'être mis en œuvre pour atteindre ce résultat.

L'étude du Commissariat général au développement durable (CGDD) de 2015 sur « *Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires, coûts et solutions* » évalue les coûts de dépollution de 280 à

³⁰ À de rares exceptions, l'agriculture bio peut avoir recours à des phytosanitaires naturels, comme des composés du cuivre (tels la bouillie bordelaise), dont les conditions d'utilisation, définies par la réglementation européenne, sont les mêmes en agriculture biologique et conventionnelle. Le cuivre est traditionnellement utilisé en agriculture pour prévenir ou traiter certaines maladies fongiques comme les mildious ou les maladies bactériennes des arbres fruitiers, de la vigne ou de légumes. Face aux maladies bactériennes, le cuivre constitue souvent la seule solution, que ce soit en bio ou en conventionnel même si des effets sont notamment constatés sur la vie microbienne et la macrofaune des sols. <https://agriculture.gouv.fr/questions-reponses-lutilisation-du-cuivre-en-agriculture>.

³¹ AgroParisTech, AESN, Pratiques et systèmes agricoles résilients en condition de sécheresse, Quels leviers agroécologiques pour les agriculteurs du bassin Seine-Normandie, août 2019 ; OFB, Agroécologie et besoins d'eau, Salmon 2020.

³² Eaux et milieux aquatiques – les chiffres clés – Edition 2020 – SDES-OFB, CGDD.

³³ La qualité de l'eau du robinet en France, Synthèse 2019, DGS, décembre 2020.

610 M€ pour les nitrates et de 260 à 360 M€ pour les pesticides, soit au total de 540 à 970 M€ par an³⁴. En bio, les économies de potabilisation de l'eau sont évaluées entre 20 et 46 €/ha/an en grandes cultures, à parts égales entre pesticides et nitrates, selon l'Itab³⁵. L'Office français de la biodiversité (OFB) a publié en 2019 une étude nationale sur la « *récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau sur les bassins métropolitains et d'outre-mer* », qui identifie 783,1 M€ de surcoûts annuels du fait des pollutions agricoles³⁶. Par ailleurs, dans les communes les plus polluées, les dépenses supplémentaires des ménages pour l'achat d'eau en bouteille, la collecte et le traitement des bouteilles, ainsi que le filtrage domestique de l'eau du robinet pourraient atteindre 240 € par personne et par an.

Les six agences de l'eau³⁷ ont donc fortement développé leur soutien à l'agriculture biologique, dont le bénéfice est double : éviter des pollutions d'origine agricole, cause principale de la pollution de l'eau, et des coûts de décontamination des eaux, cette action préventive pertinente à l'échelle d'un bassin versant étant beaucoup moins onéreuse que l'action curative³⁸. Elles ont donc mis en œuvre de nombreux projets pour développer le bio dans les zones de captage, notamment depuis la loi Grenelle 1 en 2009. L'agence de l'eau Seine-Normandie promeut particulièrement l'agriculture bio, estimant que « *c'est la réponse efficace et optimale pour réduire les pollutions agricoles, préserver la ressource en eau des contaminations aux pesticides, facilement contrôlable (cahier des charges précis et certification) et économiquement viable* ».

Les différentes études s'accordent d'ailleurs sur l'intérêt d'inciter au développement de l'agriculture biologique dans les bassins d'eau potable, au-delà des pratiques culturales qui permettent de stabiliser la situation sans améliorer la qualité de l'eau. Les *scenarii* de conversions massives montrent en effet que l'agriculture bio est le levier le plus efficace pour réduire la

³⁴ Elle complète une étude de 2011 d'Olivier Bommelaer et Jérémy Devaux du CGDD sur les *Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau*.

³⁵ Sautereau N., Benoît M., 2016. *Quantification et chiffrage des externalités de l'agriculture biologique*, Itab, avec l'appui de l'Inra. Cette étude fait référence à un travail mené en 2010 en Ile-de-France sur des zones de captage et qui évalue entre 49 € et 309 €/ha/an les économies sur les coûts de potabilisation de l'eau brute.

³⁶ Ce montant comprend les traitements additionnels de l'alimentation en eau potable (251,7 M€ par an contre les pesticides et 235,7 M€ par an contre les nitrates), ainsi que les surcoûts des mélanges des eaux, de la mise en place d'interconnexions et de ressources de substitution à la suite de la dégradation des eaux (295,7 M€ par an).

³⁷ Cf. synthèse des réponses des six agences de l'eau en annexe n°15.

³⁸ AESN, *Le préventif coûte-t-il plus cher que le curatif ? Argumentaire économique en faveur de la protection des captages*, juillet 2011.

contamination des eaux souterraines et de surface³⁹. L'exemple le plus abouti est celui de la ville de Munich qui a permis une amélioration nette de la qualité de l'eau depuis 1991 en encourageant le bio à proximité des zones de captage (86 % de la surface convertie en 2010) : les taux de nitrates et de pesticides ont été divisés par deux, pour un coût de 750 000 €/an, représentant 0,01 €/m³ d'eau distribué, soit 66 fois moins que le coût de dépollution (0,55 €/m³ pour les nitrates et 0,11 €/m³ pour les pesticides⁴⁰).

L'agriculture biologique protectrice de l'eau de la vallée de la Vanne

À la jonction de l'Yonne et l'Aube, la vallée de la Vanne constitue un réservoir d'eau souterraine stratégique pour Paris (15 à 20 % de son eau potable). Dans les années 1990, la priorité était donnée au soutien d'une agriculture conventionnelle économe en intrants, mais les faibles résultats ont conduit Eau de Paris, à partir de 2008, à concentrer son action sur l'agriculture bio. Ce choix, inspiré de Munich, est soutenu par l'agence de l'eau Seine-Normandie qui cofinance des aides à la conversion et au maintien en bio et de l'animation technique. Des paiements pour services environnementaux (PSE) complètent ces aides depuis 2020. L'agriculture bio est passée de 1 % de la SAU en 2008 à 26 % en 2021. Les premiers résultats sont visibles, avec des pics de pollution de moindre amplitude et une détection moins fréquente de molécules phytosanitaires dans l'eau, et ce malgré un nombre beaucoup plus important de molécules suivies, des prélèvements plus fréquents et des méthodes d'analyse plus performantes.

Selon l'OFB, dans un contexte de changement climatique et de baisse prévisible du débit d'étiage des rivières et de niveau des nappes, les bénéfices positifs de l'agriculture bio sur la qualité de l'eau seront d'autant plus stratégiques pour la préservation des futures ressources en eau, du fait d'une moindre dilution des polluants.

³⁹ Vian Jean-Francois, Isara Lyon, Agence de l'eau Rhône méditerranée Corse, Agriculture biologique et qualité de l'eau, *État de lieux des forces et faiblesses des systèmes de production conduits en agriculture biologique*, février 2019.

⁴⁰ Réponse de l'AESN à la Cour. Étude menée en 2020 actualisant les coûts (en euros 2019) de dépollution de l'eau estimés par le CGDD dans son étude de 2011.

2 - Des effets positifs pour les sols, l'air et la biodiversité

Si, à l'instar de l'agriculture conventionnelle, des doutes subsistent quant à l'évolution de la teneur en phosphore dans les sols cultivés en bio⁴¹, l'agriculture biologique contribue globalement à l'amélioration de la santé et de la fertilité des sols grâce à des teneurs en matière organique plus élevées. Cette matière organique riche contribue à une activité biologique du sol plus dynamique (diversité et densité de la faune et des micro-organismes qui stabilisent les sols, nutrition améliorée des plantes), ainsi qu'à une meilleure perméabilité et plus grande capacité de rétention de l'eau des sols.

L'agriculture bio augmente aussi la séquestration du carbone par les sols. Selon une méta-analyse de 2012, les stocks de carbone dans les sols sont plus importants en bio (37,4 t/ha) qu'en conventionnel (26,7 t/ha)⁴². Selon le rapport de l'Inra 2013⁴³, les systèmes de production bio, qui utilisent moins d'engrais phosphatés et moins de nitrates, génèrent une moindre eutrophisation des sols.

Hormis le cuivre et le soufre, autorisés en bio comme en conventionnel, et pour lesquels des projets de recherche sont en cours pour en étudier les impacts ou trouver des alternatives⁴⁴ à leur usage, les systèmes conduits en bio ont tous un impact positif sur les sols du fait de l'absence de pesticides de synthèse.

À noter que les pollutions chimiques sont très persistantes dans les sols. Des chercheurs ont ainsi montré que les habitats agricoles ayant subi une exploitation intensive sont ceux dont la restauration nécessite le plus de temps (70 ans pour que disparaisse toute trace de polluants)⁴⁵.

L'impact du bio est également positif sur la qualité de l'air, dégradée par les émissions de pesticides et d'ammoniac provenant de l'agriculture

⁴¹ La disponibilité du phosphore, issu du recyclage des effluents d'élevage, est un facteur agronomique limitant au développement du bio. Cette ressource, rare, pose d'ailleurs le problème général de l'arbitrage des apports entre agriculture conventionnelle et biologique.

⁴² Gattinger et al. *Enhanced top soil carbon stocks under organic farming*. Proc Natl Acad Sci U S A. 2012 Oct 30 ; 109(44):18226-31.

⁴³ Guyomard H. (sous la direction de), 2013, *Vers des agricultures à hautes performances*. Volume 1. Analyse des performances de l'agriculture biologique. Inra.

⁴⁴ Andrivon et al. 2018. *Peut-on se passer du cuivre en protection des cultures biologiques ?* Rapport d'expertise scientifique collective, Inra.

⁴⁵ Levrel H. Couvet D. (2018) Analyse de la transition vers l'agriculture biologique. Regard n°79 de la Société française d'Écologie et d'Évolution

conventionnelle. Contrairement à l'eau ou à l'alimentation, la présence dans l'air de pesticides ne fait pas l'objet d'une surveillance réglementaire, ni de limites ou normes à ne pas dépasser. Néanmoins, la campagne nationale exploratoire menée conjointement par l'Anses, l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) et le réseau des Associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (Aasqa) entre juin 2018 et juin 2019, a permis une première évaluation de l'exposition de la population française. Sur les 75 substances trouvées dans l'air, 32 ont été jugées dangereuses pour la santé par l'Anses⁴⁶, qui a proposé en juillet 2021 une surveillance nationale pérenne des pesticides dans l'air.

Selon le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (Citepa)⁴⁷, 93,4 % des 593 000 tonnes d'émissions d'ammoniac en 2019 provenaient de l'agriculture (46 % aux pratiques d'épandage, 28 % à l'application d'engrais minéraux, 18 % à l'application d'engrais organiques). Ces émissions entraînent la formation de particules fines secondaires, ainsi que l'acidification et l'eutrophisation des milieux, par excès de dépôts d'azote. Selon l'Itab, les émissions dues aux engrais azotés (chimiques et organiques) varient en fonction de l'épandage, des conditions climatiques et des propriétés du sol.

L'Ademe conseille des pratiques et techniques culturales faiblement émettrices que l'on retrouve souvent en agriculture bio, comme l'introduction de légumineuses, l'enfouissement des engrais après épandage ou l'augmentation du temps de pâturage⁴⁸.

Concernant la biodiversité, dont le rapport de l'IPBES⁴⁹ de 2019 mentionne l'érosion accélérée, la Cour des comptes européenne souligne l'impact de l'agriculture conventionnelle dans plusieurs rapports récents⁵⁰. Comme l'a relevé la Cour dans son référé de 2019, les achats de produits

⁴⁶ Campagne nationale exploratoire des pesticides dans l'air ambiant, premières interprétations sanitaires, rapport d'appui scientifique et technique révisé, octobre 2020. Sont fréquemment trouvés le glyphosate, le prosulfocarbe (herbicide très volatile, responsable de contaminations d'exploitations bio), le folpel (fongicide utilisé en viticulture et maraichage) ou le lindane, un insecticide interdit depuis 1998, quantifié dans plus de 80 % des échantillons et considéré comme une des substances les plus dangereuses par l'Anses (cancérogène et/ou reprotoxique et/ou perturbateur endocrinien).

⁴⁷ Citepa, CEE-NU/NFR &NEC, mars 2021

⁴⁸ *Guide des bonnes pratiques agricoles pour l'amélioration de la qualité de l'air*, 2019.

⁴⁹ Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, qui suit la convention ONU sur la biodiversité signée en 1992.

⁵⁰ Rapports spéciaux n°13 « *Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin* » et n°15 « *Protection des pollinisateurs sauvages dans l'Union européenne - Les initiatives de la Commission n'ont pas porté leurs fruits* », 2020.

phytosanitaires ont continué de croître en dépit des plans Ecophyto successifs⁵¹. Les études scientifiques comparant les systèmes agricoles montrent les effets positifs de l'agriculture biologique sur la biodiversité, tant en termes de populations comptabilisées - les espèces de faune et de flore sont en moyenne 50 % plus abondantes -, que de richesse des espèces (30 % d'espèces en plus)⁵². Le bilan 1989-2019 de la Ligue de protection des oiseaux⁵³ montre une baisse de 29,5 % de leur effectif en 30 ans, essentiellement dû à l'agriculture intensive. Selon l'observatoire national de la biodiversité (ONB), ce sont les oiseaux des milieux agricoles qui sont les plus en déclin, avec une chute de 40 % des populations des plaines agricoles en 40 ans. Les insectes⁵⁴ et la flore⁵⁵ sont aussi massivement touchés.

C - Des bénéfices pour le climat plus difficiles à apprécier

L'agriculture est le deuxième poste d'émissions de gaz à effet de serre (GES) de la France (19 % du total et 85 MtCO₂ eq. émis en 2019) après les transports⁵⁶. L'agriculture (effluents d'élevage et fertilisation des sols) contribue à 89 % aux émissions nationales de protoxyde d'azote (N₂O). L'élevage (fermentation entérique et gestion des déjections) est la source de 68 % des émissions nationales de méthane (CH₄). Et la consommation d'énergie par les engins agricoles émet du CO₂.

L'agriculture contribue aussi à la réduction des émissions de GES, avec les prairies et certaines pratiques culturales, en particulier l'agriculture bio, qui favorisent le stockage de carbone. La question a pris une grande importance lors de la COP 21 de la Convention cadre des Nations-Unies sur le changement climatique. L'analyse en est cependant complexe.

⁵¹ Référé n° S2019-2659 du 27 novembre 2019, *Le bilan des plans Ecophyto*.

⁵² Bengtsson J., Ahnström J., Weibull A.C., 2005. The effects of organic agriculture on biodiversity and abundance: a meta-analysis. *Journal of Applied Ecology* 42: 261-269

⁵³ Suivi des oiseaux communs en France, Bilan 1989-2019

⁵⁴ Selon le CGDD, « *quasiment aucune tendance positive n'est observée chez les insectes évalués au cours de la période 2013-2018. Ces résultats sont cohérents avec les listes rouges nationales (UICN) ou l'étude de 2017 de la revue PLOS One, qui indiquait une diminution d'environ 75 % de la biomasse des insectes volants sur près de trente ans dans une soixantaine d'aires protégées allemandes.* » Ces estimations concernant des aires protégées, la disparition des insectes ne peut qu'être pire dans les zones d'agriculture intensive.

⁵⁵ Le programme Vigie-Flore montre que près de la moitié des plantes déclinent (46 %).

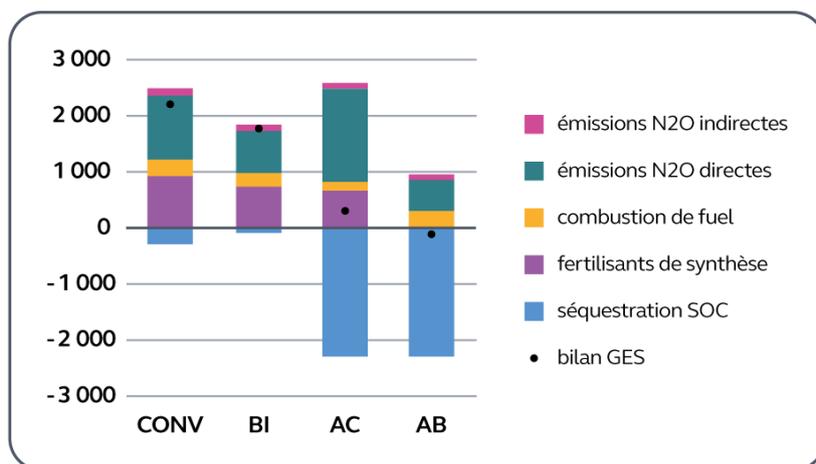
⁵⁶ Source : <https://ree.developpement-durable.gouv.fr/themes/defis-environnementaux/changement-climatique/emissions-de-gaz-a-effet-de-serre/article/les-emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-de-l-agriculture>

1 - À l'échelle de la parcelle, un meilleur bilan sur les émissions de gaz à effet de serre que l'agriculture conventionnelle

Sur le plan agronomique, les effets du mode de culture sont difficiles à étudier car ils reposent sur le suivi de dispositifs expérimentaux dans la durée et la prise en compte de plusieurs facteurs.

C'est tout l'intérêt d'une thèse de doctorat en sciences agronomiques réalisée sur le site expérimental de La Cage (Yvelines) de présenter, à l'échelle de la parcelle, le bilan des émissions de GES en comparant différents types d'agriculture (cf. détail des résultats dans l'annexe n°5). Le graphique n°1 montre un bilan GES neutre pour l'agriculture bio, du fait des faibles intrants azotés (NOx) par rapport à l'agriculture conventionnelle, plus fortement émettrice de GES.

Graphique n° 6 : bilan des émissions de GES selon divers types d'agriculture (conventionnel, bas intrants, agriculture de conservation, agriculture bio) sur le site de La Cage



Source : Thèse de doctorat de Mme Bénédicte Autret (novembre 2017)

Par ailleurs, une étude du FIBL, institut suisse de recherche en bio⁵⁷, conclut à des émissions de protoxyde d'azote⁵⁸ de 40 % inférieures en bio

⁵⁷ Forschungsinstitut für biologischen Landbau. Skinner et al. *The impact of long-term organic farming on soil-derived greenhouse gas emissions*. Scientific Reports, 2019.

⁵⁸ Le méthane, protoxyde d'azote et dioxyde de carbone représentent respectivement 45 %, 43 % et 12 % des émissions de GES agricoles en 2017, Citepa, 2019.

à l'hectare par rapport à l'AC, du fait notamment de la limitation de la fertilisation (l'émission de N₂O intervient lors de l'épandage d'engrais azotés) et du moindre nombre d'animaux par hectare par son cahier des charges. Ce que confirme un rapport de l'Itab⁵⁹ : « *l'agriculture biologique limite fortement les émissions de protoxyde d'azote (N₂O) du fait de la non-utilisation d'engrais minéraux azotés* ».

À l'échelle de la parcelle, l'agriculture biologique permet donc de réduire les émissions de GES.

2 - À l'échelle de l'exploitation, une recherche d'autonomie limitant *a priori* l'émission de GES

Ce constat d'un meilleur bilan d'émissions de GES se trouve renforcé à l'échelle d'une exploitation agricole, compte tenu du souci d'autonomie des exploitations bio, de leur recherche d'une complémentarité renforcée entre production animale et végétale, qui limite les transports de matière et d'énergie, et de l'utilisation limitée d'intrants, en particulier ceux qui nécessitent une grande quantité d'énergie (engrais azotés chimiques). Des études⁶⁰ montrent que les fermes bio séquestrent davantage de carbone dans le sol du fait de leur mode de fertilisation axé autour d'apports de matière organique et de l'introduction de légumineuses dans les rotations.

Davantage associé à des circuits courts, le transport de produits agricoles bio est *a priori* moins générateur d'émissions de GES. Toutefois, le manque d'infrastructures peut réduire ces effets : ainsi, des éleveurs bio du Gers envoient leurs bêtes à l'abattage dans la Sarthe⁶¹. Mais la recherche d'autonomie alimentaire en agriculture bio limite le recours aux surfaces externalisées et évite ainsi la déforestation importée, l'alimentation des animaux reposant surtout sur l'herbe et les fourrages de la ferme, non sur des tourteaux de soja importés.

La prise en compte de moindres rendements des exploitations bio⁶² conduit cependant à relativiser le bénéfice en termes de moindres émissions de GES. Selon l'étude FIBL précitée, si l'agriculture bio émet par hectare 40 % moins de protoxyde d'azote, l'un des principaux gaz à effet de serre,

⁵⁹ *Quantifier et chiffrer économiquement les externalités de l'agriculture biologique*, N. Sautereau, Itab, et M. Benoit, Inra - Novembre 2016.

⁶⁰ Gatteringer A. et al. Enhanced top soil carbon stocks under organic farming. National Academy of Science of USA, 2012, 109 (44)

⁶¹ Entretiens avec des agriculteurs bio à la chambre d'agriculture du Gers en août 2021.

⁶² Sur les rendements comparés en bio et en conventionnel, voir I-II-E *infra*.

en revanche, par unité produite, ces émissions sont équivalentes du fait de rendements inférieurs.

Une analyse globale impliquerait de prendre en compte l'évolution des régimes alimentaires et le niveau du gaspillage alimentaire sur le niveau de la demande et de la production agricoles. Plusieurs études prospectives éclairent ce débat en particulier celles réalisées par l'Iddri (2018), l'Inrae-Cirad (2018) et dernièrement par le CNRS (2021), qui concluent globalement à la possibilité de développer le bio sous réserve de revoir les régimes alimentaires dans le sens d'une consommation plus riche en protéines végétales et de réduire le gaspillage (cf. annexe n°5).

D - Une capacité à créer plus d'emplois en milieu rural

1 - De nombreuses installations en bio

Avec la réduction continue du nombre d'agriculteurs en France et le départ en retraite de plus de la moitié des chefs d'exploitation d'ici dix ans, le renouvellement des générations en agriculture constitue un enjeu stratégique. Tandis que les installations en agriculture diminuent (de 6,7 % en 2020 selon la MSA), la part d'exploitants biologiques dans les installations semble progresser et peut atteindre des niveaux significatifs dans certaines régions⁶³.

Ce constat est confirmé par l'analyse des aides de la PAC : la part d'exploitations en conversion percevant la dotation jeunes agriculteurs (DJA) est deux fois celle des exploitations conventionnelles (21,6 % contre 10,8 %) ⁶⁴. La Cour n'a pu obtenir du ministère de l'agriculture la part annuelle d'installations en agriculture biologique à l'échelle nationale ni son évolution depuis 2015. De plus, aucune statistique relative aux abandons du métier n'est disponible, tant en bio qu'en conventionnel, et il est donc impossible de conclure sur la pérennité des exploitations ayant fait l'objet d'une reprise ou d'une création. Les abandons d'exploitations dans les cinq années suivant l'installation en bio seraient pourtant nombreux pour certaines productions, notamment en maraîchage avec des taux d'échecs avancés de l'ordre de 80 % en Occitanie, sans qu'il soit possible de vérifier ces chiffres.

⁶³ 40 % en Occitanie en 2019 (60 % dans le Gers) et 30 % en Bretagne en 2018.

⁶⁴ Cf. annexe n°16.

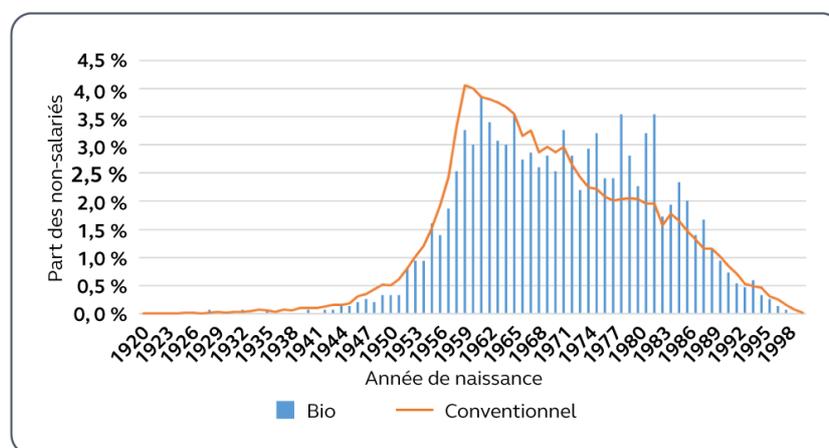
Tableau n° 1 : comparaison des profils des agriculteurs nouvellement installés (Occitanie en 2020 et Bretagne en 2018)

Type d'installation	Bretagne - 2018		Occitanie – 2020	
	en bio	général	en bio	général
installations hors cadre familial	52,0 %	36,2 %	46,0 %	37,0 %
non issus de milieu agricole	44,0 %	26,1 %	NC	NC
Femmes	36,0 %	24,4 %	41,0 %	36,0 %

Source : Cour des comptes d'après chambres d'agriculture de Bretagne et DRAAF Occitanie

2 - Des exploitants plutôt plus jeunes et plus diplômés

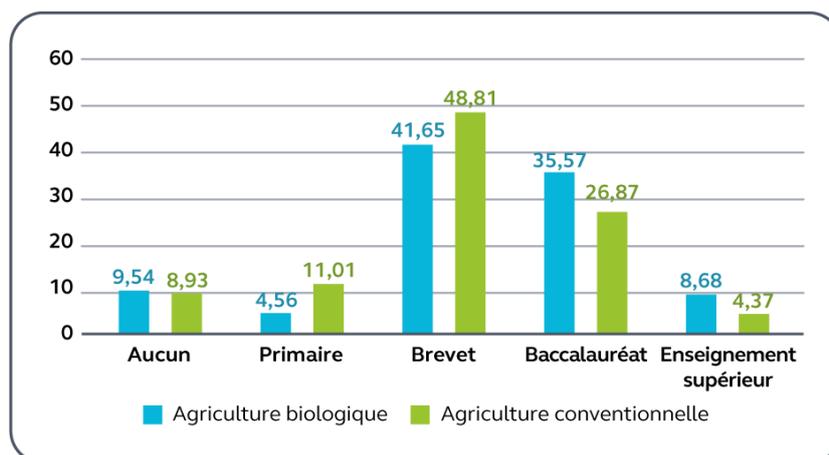
Le profil des exploitants biologiques en activité confirme qu'ils sont en général plus jeunes et plus féminisés. Selon le Rica (réseau d'information comptable agricole), l'âge moyen des chefs d'exploitation est de 49 ans en bio contre 51 ans en conventionnel.

Graphique n° 7 : pyramide des âges des non-salariés agricoles en Centre-Val-de-Loire selon le mode de production (2019)

Source : DRAAF Centre-Val-de-Loire

Les exploitants biologiques apparaissent également plus diplômés.

Graphique n° 8 : niveau de diplômes des exploitants agricoles selon leur mode de production (France, 2019, en %)



Source : Cour des comptes d'après RICA, MAA

3 - Une capacité supérieure à créer des emplois

L'agriculture bio est plus riche en emplois. Avec 12 % des exploitations agricoles en France en 2020, les exploitations biologiques comptaient plus de 200 000 emplois directs, soit 18 % de l'emploi agricole. L'analyse des données du Rica confirme que l'agriculture bio requiert en moyenne, à l'exception des grandes cultures, une quantité de travail supérieure à l'hectare qu'en conventionnel, en particulier pour les productions à forte main d'œuvre, tel le maraîchage⁶⁵. Les publications technico-économiques des organismes de gestion (CER France⁶⁶ par exemple) ou des chambres d'agriculture⁶⁷ concluent également, sauf en grandes cultures, à un niveau de main d'œuvre à l'hectare supérieur en bio.

⁶⁵ MAA, Centre d'études et de prospective, mars 2019 : *Performance environnementale des exploitations agricoles et emploi*, par Midler, Depeyrot, Detang-Dessendre.

⁶⁶ CER France observatoire économique 2018 Exploitations en agriculture biologique.

⁶⁷ Chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire - Les revenus 2017 de l'agriculture biologique en Pays de la Loire – décembre 2018.

Tableau n° 2 : nombre moyen d'hectares travaillés par unité de travail agricole selon le mode de production (2019, France)

	Agriculture conventionnelle	Agriculture biologique	Écart AB/AC (en %)
<i>Ensemble</i>	60,60	42,02	- 30,7 %
<i>Grandes cultures</i>	132,72	133,12	0 %
<i>Maraichage</i>	9,20	5,35	- 41,8 %
<i>Bovins lait</i>	57,28	53,97	- 5,8 %

Source : Cour des comptes d'après RICA

De nombreuses études⁶⁸, en Grande-Bretagne, Irlande, Italie, aux États-Unis et en France, montrent une corrélation positive, de 8 à 94 %, entre agriculture bio et emploi. La plus grande intensité en travail observée en bio résulte : i) du remplacement des intrants chimiques par des pratiques de fertilisation et de protection des cultures exigeantes en main-d'œuvre (entretien du sol, désherbage mécanique ou manuel, etc.); ii) du développement plus important d'activités de transformation et de commercialisation en circuits courts.

Le niveau plus élevé d'emploi salarié au sein des exploitations biologiques apparaît plus lié au mode de commercialisation en circuit court qu'au mode de production. La certification agriculture biologique est créatrice d'emploi (+ 0,08 d'UTA⁶⁹ par exploitation en moyenne toutes orientations confondues)⁷⁰. Cette capacité à créer davantage d'emplois permet à l'agriculture bio de contribuer à l'objectif, tant européen que national, de dynamiser les zones rurales.

⁶⁸ Note précitée du CEP, mars 2019 : Performance environnementale agriculture biologique et emploi.

⁶⁹ Unité de travail agricole.

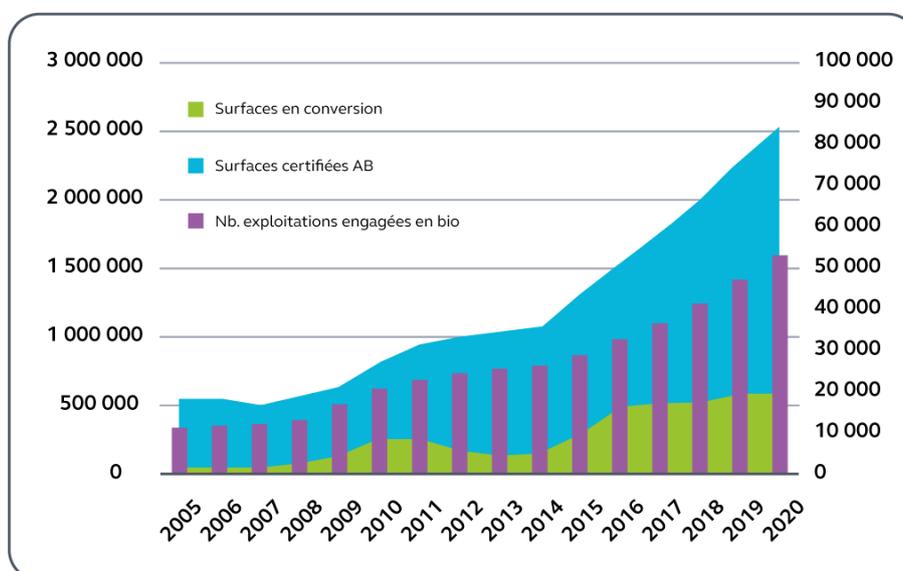
⁷⁰ *La pratique de l'agriculture biologique créatrice d'emploi ? Une évaluation de l'impact du bio sur la quantité de travail agricole*. Massis et Hild, Political Science (2016), étude reprise dans Agreste – Les dossiers N°35 (2016)

II - Un modèle économique attractif pour un nombre croissant de producteurs

A - Une croissance significative de la production cependant variable selon les filières et les régions

Les surfaces cultivées en agriculture biologique ont connu un développement significatif et représentent 2,5 millions ha en 2020 (dont 592 000 ha en conversion), soit 10,3 % de la surface agricole utile (SAU) française, contre 3 % en 2010. Plus de 53 000 fermes sont totalement ou partiellement en bio en 2020, soit 11,8 % des fermes françaises, contre 3,9 % en 2010. La France est désormais le pays européen disposant de la SAU biologique la plus étendue, devant l'Espagne (2,44 Mha) et l'Italie (2 Mha).

Graphique n° 9 : évolution des surfaces cultivées en bio et du nombre d'exploitations agricoles bio entre 2005 et 2020



Source : Cour des comptes d'après Agence Bio

Pour autant, malgré cette dynamique, l'objectif de 15 % de SAU cultivée en bio en 2022, défini à l'article L.1 du code rural et de la pêche maritime, soit environ 4 Mha, n'est pas atteint.

En 2020, les surfaces fourragères représentent 60 % de la SAU bio, contre 47 % dans l'assolement national. Outre le bénéfice des aides de la PAC, ce constat s'explique par la relative simplicité de conversion des surfaces herbagères et fourragères, moins technique et coûteuse qu'en grandes cultures ou en maraîchage. Par ailleurs, les crises successives ont poussé les éleveurs, principalement laitiers, à faire évoluer leur système de production pour le rendre à la fois plus rémunérateur, par une montée en gamme, et plus résilient vis-à-vis des marchés et des approvisionnements.

À l'inverse, les grandes cultures ne représentent que 26 % de la SAU biologique, contre 42 % dans l'assolement national. Néanmoins, le développement de marchés émergents (meunerie, brasserie, etc.) et la multiplication des aléas de production ou de marchés conventionnels (rendements faibles, chute des cours, etc.) ont favorisé depuis 2014 les conversions en grandes cultures, qui constituent plus du tiers des surfaces en conversion en 2020.

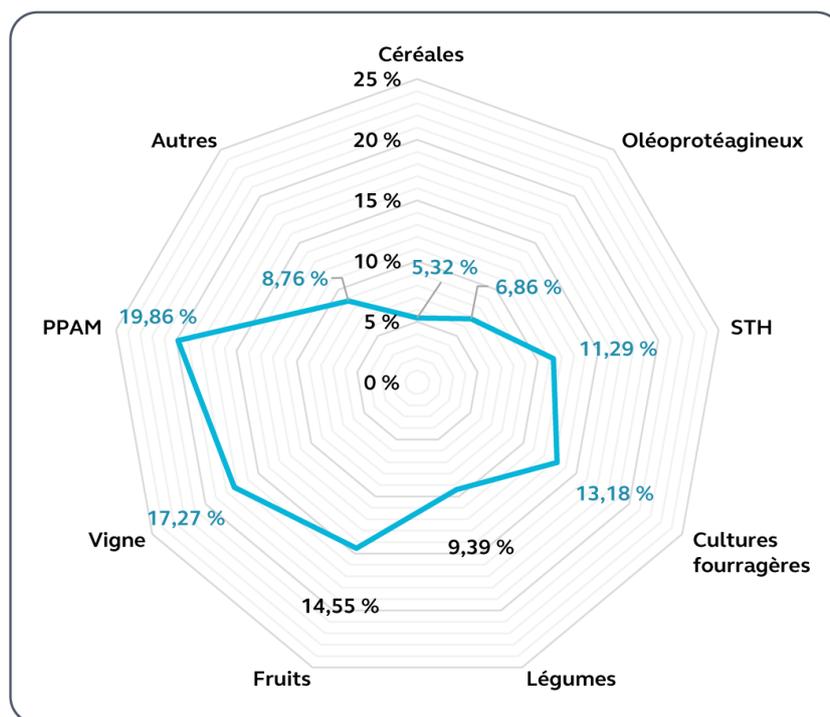
Tableau n° 3 : composition de l'assolement national et de la SAU biologique par type de culture (2020)

<i>Type de culture</i>	Part de l'assolement national	Part de la SAU biologique
<i>Grandes cultures</i>	42 %	26 %
<i>Surfaces et cultures fourragères</i>	47 %	60 %
<i>Légumes</i>	2 %	2 %
<i>Fruits</i>	1 %	2 %
<i>Vigne</i>	3 %	5 %
<i>Plantes à parfum, aromatiques et médicinales</i>	< 1 %	< 1 %
<i>Autres</i>	5 %	5 %

Source : Cour des comptes d'après Agence Bio

À l'échelle des productions, les cultures les plus développées en bio demeurent celles occupant de faibles surfaces : les plantes aromatiques et médicinales (19,9 % des surfaces cultivées en France), la vigne (17,3 %), les fruits (14,5 %), et en particulier les fruits à coques (43,6 %) et les fruits à noyaux et à pépins (26,8 %).

Graphique n° 10 : part de la surface agricole utile cultivée en bio selon les productions (France, 2020)

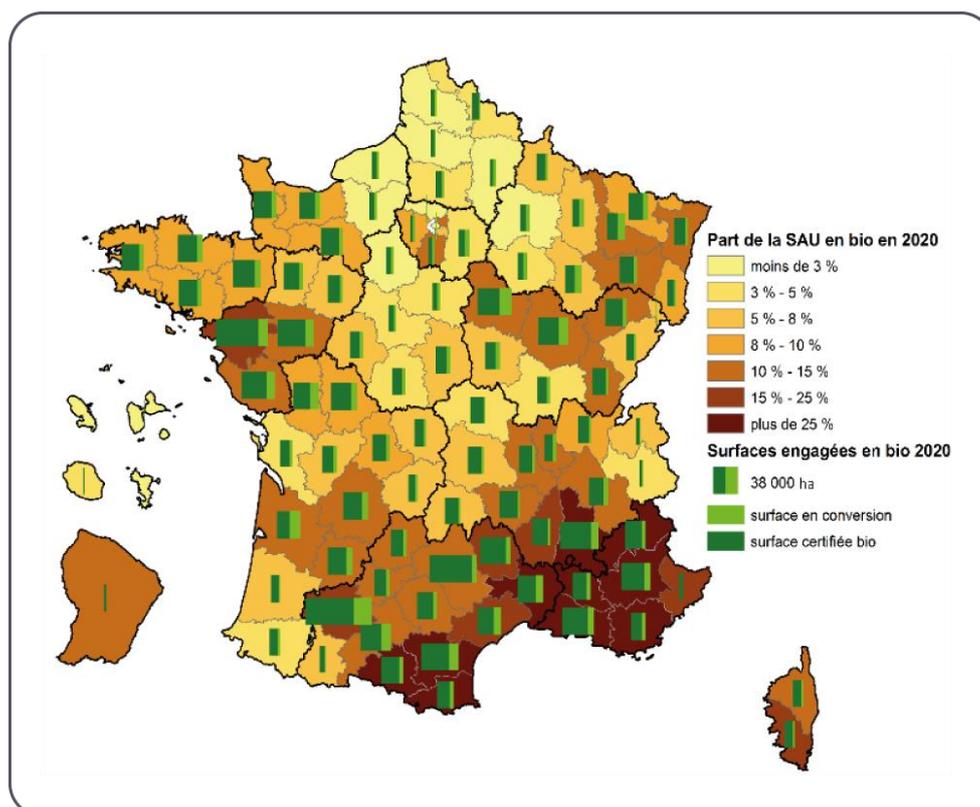


Source : Cour des comptes d'après Agence Bio

Cette disparité se retrouve entre les régions. Moins spécialisées, les régions PACA, Corse et Occitanie présentent la dynamique la plus forte en bio, avec respectivement 35,8 %, 22,5 % et 19,4 % de leur SAU en 2021.

L'Occitanie est la première région en surface cultivée en bio, avec 608 285 ha en 2021, soit 21,9 % des surfaces bio en France. L'agriculture bio est moins présente en Hauts-de-France et en Centre-Val-de-Loire, régions dominées par la céréaliculture dans lesquelles l'agriculture bio ne représente que 2,8 % et 4,7 % de la SAU en 2021. La SAU cultivée en bio en Bretagne, première région agricole et agroalimentaire, reste proche de la moyenne nationale à hauteur de 10,3 % en 2021.

Carte n° 2 : part de la surface agricole utile en bio selon les départements (2020)



Source : Agence Bio

Des motifs de conversion en bio variés

Peu d'études ont été conduites sur les motivations des agriculteurs à s'engager en bio. Il ressort des entretiens menés les raisons suivantes:

- la préservation de la santé des producteurs, riverains et consommateurs, en écartant l'usage de produits phytosanitaires de synthèse ;
- la volonté de produire dans un respect accru de l'environnement, gage de reconnaissance du métier d'agriculteur par la société, de plus en plus critique vis-à-vis du mode de production conventionnel ;

- la recherche d'autonomie et de performance économique de l'exploitation, en s'affranchissant des intrants chimiques et en cherchant à créer de la marge sur la qualité plus que sur la quantité des produits, particulièrement dans les filières les plus affectées par les crises ou les moins rémunératrices (lait et viande notamment) ;
- le défi technique et le retour aux fondamentaux de l'agronomie (lien et gestion du sol, besoins des animaux et des plantes, etc.).

La dynamique de conversion semble être favorisée par un effet de mimétisme et de réassurance des exploitants, comme par la structuration locale des filières (présence d'outils de collecte, de transformateurs etc.). Si des conversions « opportunistes », motivées par la seule maximisation des aides à la production sans perspective de production biologique à terme, demeurent possibles⁷¹, elles sont difficiles à quantifier faute de statistiques disponibles et resteraient rares aux dires des professionnels.

B - Un consentement du consommateur à payer plus cher les produits issus de l'agriculture biologique

Le niveau plus élevé du prix des produits bio conduit les consommateurs à payer une grande partie des externalités positives apportées par l'agriculture biologique et, de fait, tend à évincer les ménages à faibles revenus.

1 - Des prix bio plus élevés, reflets d'un mode de production plus coûteux et d'un marché d'offre

Quelles que soient les productions, le bio s'est caractérisé au cours des dix dernières années en France par des prix plus élevés que les produits conventionnels, mais l'écart semble se réduire.

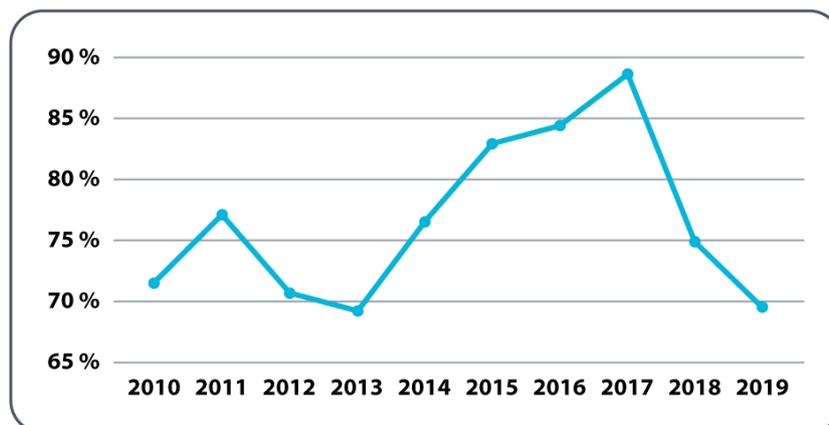
- Des prix plus élevés pour les fruits et légumes bio

D'après les données du réseau des nouvelles des marchés (RNM) pour la période 2010-2019 (*cf.* annexe n°9), les prix aux producteurs

⁷¹ Ces conversions par effet d'aubaine s'observeraient notamment à la faveur d'une cession d'exploitation. En grandes cultures par exemple, le passage en bio impose le plus souvent l'introduction de cultures de légumineuses et notamment de luzerne dans l'assolement. Cette culture pluriannuelle, peu coûteuse à l'installation comme à l'entretien, permet d'engager la phase de conversion et de bénéficier pendant cinq ans des aides correspondantes, voire d'accéder à des aides couplées supplémentaires dès lors que la récolte peut être valorisée en déshydratation.

comme au détail sont plus élevés en bio qu'en conventionnel et moins volatils. Il en va ainsi, en moyenne entre 2010 et 2019, pour la pomme golden (+ 52 % du prix expéditeur et + 55 % au détail en moyenne sur la période), pour la pomme de terre (+ 60 % prix expéditeur et + 40 % au détail) et pour la tomate ronde (+ 31 % prix expéditeur et + 41 % au détail). Il en va de même, pour un panier représentatif de fruits et de légumes, dont le prix à l'expédition comme en grande et moyenne surface (GMS) est de 70 à 80 % plus élevé en bio qu'en conventionnel en moyenne. Toutefois, cet écart de prix se réduit depuis 2017, comme pour la pomme, mais pas pour la tomate ni la pomme de terre.

Graphique n° 11 : différence de prix du panier de fruits et légumes bio et conventionnel en GMS en France 2010-2019 en pourcentage



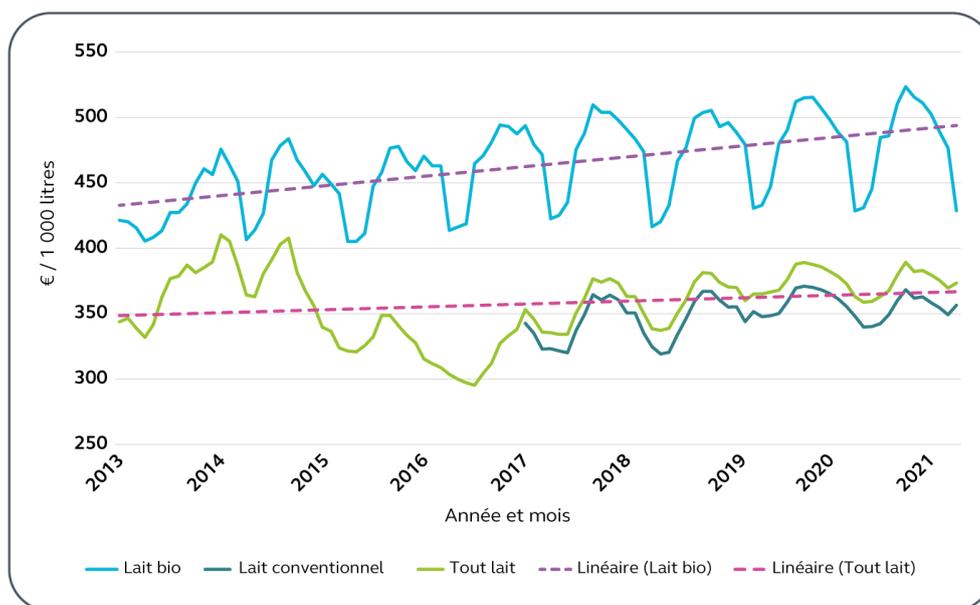
Source : Cour des comptes d'après RNM

Lecture : le prix moyen d'un même panier de fruits et légumes en supermarché est 88 % plus élevé en bio qu'en non bio en 2017 et 69 % plus élevé en 2019.

- Des prix plus élevés et plus stables pour le lait bio

Les enquêtes laitières mensuelles montrent un niveau de prix du lait de vache bio en moyenne de 27 % plus élevé que le prix conventionnel entre 2013 et 2021 (entre + 19 % et + 31 % selon les années). L'écart de prix se réduit au printemps, lorsque l'offre de lait bio est plus abondante. Le graphique ci-après montre en outre que le prix du lait bio n'a pas connu d'effondrement lors de la crise de 2015-2016 qui a frappé le lait conventionnel. Cette résistance aux chocs des marchés a suscité de nombreuses conversions d'éleveurs laitiers en bio.

Graphique n° 12 : évolution du prix du lait bio et du lait conventionnel 2013-2021 (€ pour 1000 litres)

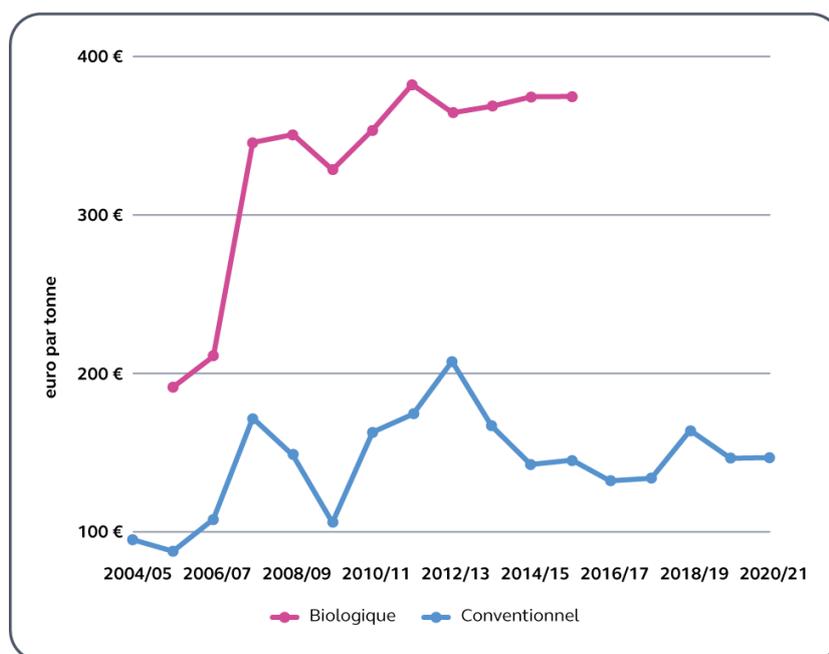


Source : enquête mensuelle laitière SSP/FAM. Si l'indicateur du prix du lait conventionnel ne débute qu'en 2017, on observe qu'il suit, un peu en deçà, l'évolution du prix moyen total du lait.

- Des prix plus élevés pour les grandes cultures bio

L'enquête de FranceAgriMer entre 2005 et 2016 montre des niveaux de prix nettement supérieurs en bio : en moyenne de + 127 % pour le blé tendre, de + 100 % pour le maïs, de + 100 % pour le triticale, de 80 % pour les fèves et de 40 % pour le tournesol.

Graphique n° 13 : évolution du prix du blé tendre en bio et en conventionnel, 2004-2021, en € par tonne

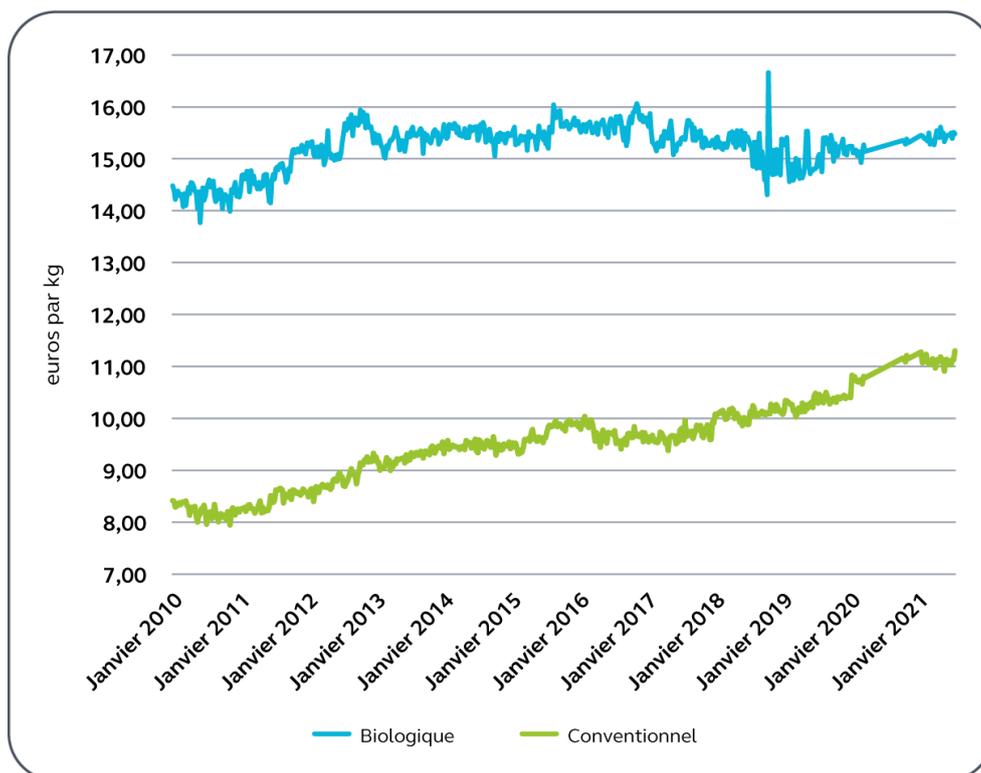


Source : FranceAgriMer

Cependant, les prix bio ne sont disponibles que pour la période 2005-2016 (enquête *prix payé aux producteurs* de FranceAgriMer), alors que les prix conventionnels continuent à être suivis ; les raisons de l'interruption du suivi des prix des grandes cultures bio par FranceAgriMer ne sont pas connues. Une reprise du suivi des prix bio doit être rapidement organisée.

- Des prix plus élevés pour la viande bio

Graphique n° 14 : évolution du prix de la viande hachée bio et conventionnelle en grande distribution, 2010-2021, € par kg



Source : Cour des comptes d'après RNM

L'écart de prix bio/conventionnel, de plus de 40 % au début des années 2010, se resserre progressivement pour atteindre moins de 30 % en 2020. La réduction de l'écart est particulièrement nette depuis 2020.

2 - Des prix plus élevés, l'une des clés et des limites de l'équilibre économique du bio

Le niveau plus élevé des prix en bio a été central dans la dynamique du bio en France au cours de la décennie passée. Il résultait à la fois d'une insuffisance de l'offre par rapport à la demande, ainsi que d'un consentement et d'une capacité du consommateur à payer plus cher pour le bio en raison de ses attentes en matière de santé, de qualité et

d'environnement⁷². Certaines études⁷³ ont pu estimer à + 68,7 % le surplus de prix associé à un produit sous label AB par rapport à un produit conventionnel substituable. Une enquête de consommation conduite en 2016 par l'Observatoire de la société et de la consommation (Obsoco) sur « les attentes des consommateurs en matière de qualité »⁷⁴ suggère une corrélation entre le consentement à payer pour des produits bio ou d'autres labels de qualité et le niveau des revenus.

Dans une tendance générale à la baisse de la part du revenu des ménages consacrée à l'alimentation, le calcul de l'élasticité-prix des produits bio confirme ce résultat : une hausse du prix de 14 fruits et légumes en conventionnel de 1 % est associée à une hausse plus que proportionnelle des achats de bio⁷⁵. Ainsi :

- la demande pour les produits bio varie significativement avec le prix des produits bio et celui des produits similaires en conventionnel ;
- cette variation semble toutefois diminuer chez les consommateurs habitués de ce marché, ce qui suggère un effet de fidélisation du bio ;
- l'élasticité-prix du bio semble asymétrique, une baisse de prix étant plus susceptible d'augmenter la quantité demandée qu'une hausse de prix de ladiminuer⁷⁶ ;
- L'effet prix est plus fort chez les consommateurs à faibles revenus.

C - Des performances économiques satisfaisantes, mais tributaires des aides publiques

L'analyse qui suit aborde successivement les produits, les charges, puis la rentabilité des exploitations bio et conventionnelles. Leur comparaison doit prendre en compte la plus petite dimension des fermes

⁷² Cf. *Baromètre de consommation et perception des produits biologiques en France 2019* de l'Agence Bio/Spirit Insight.

⁷³ *Sustainability indicators for food quality schemes*, coordonnée par Vincent Bellassen (INRA Dijon), 2019, dans le cadre du projet « Stength2 food » de l'Union européenne sur 27 produits dans l'UE en AOP/IGP et AB. UFC-Que choisir (2017) trouve un surcoût de 79 % pour un panier de fruits et légumes en GMS.

⁷⁴ Enquête 2016 pour l'ANIA et Intermarché auprès de 3 500 personnes.

⁷⁵ Étude Monnier-Dilhan (2013).

⁷⁶ Voir Zhang *et al.* (2008), Gschwandtner (2014), études Fourmouzi *et al.*, (2012) pour Londres, Bezada & Pauwels (2013) ou Anderson *et al.* (2017) aux Etats-Unis, ou encore Rödiger & Hamm dans une revue de vingt études quantitatives sur le sujet.

bio en moyenne⁷⁷ : les produits, qui intègrent les aides publiques⁷⁸, et les charges sont donc analysés par hectare.

La constitution d'un nouvel outil statistique : le RICABIO

L'analyse de la Cour des comptes s'est appuyée sur les données du Réseau d'Information Comptable Agricole (Rica) et de l'Enquête sur la Structure des Exploitations Agricoles (Esea).

Le **Rica** est un échantillon permettant de suivre l'évolution des charges, des résultats et des capitaux engagés dans les exploitations agricoles. Mais sa taille modeste (7 000 exploitations au total) ne permet pas une représentativité statistique de l'échantillon des exploitations biologiques.

L'**Esea** comporte un échantillon important (70 000 exploitations), qui permet de suivre le critère biologique, mais ne détaille pas les caractéristiques économiques des exploitations et comporte des inexactitudes.

Ces bases de données du ministère de l'agriculture ne permettent pas en l'état de comparer les exploitations biologiques et conventionnelles. C'est pourquoi la Cour a procédé à leur croisement pour constituer un nouvel **outil**, le **Ricabio**, qui permet de produire de nombreux indicateurs économiques comparatifs sur la période de 2015 à 2019 (cf. annexe n°8).

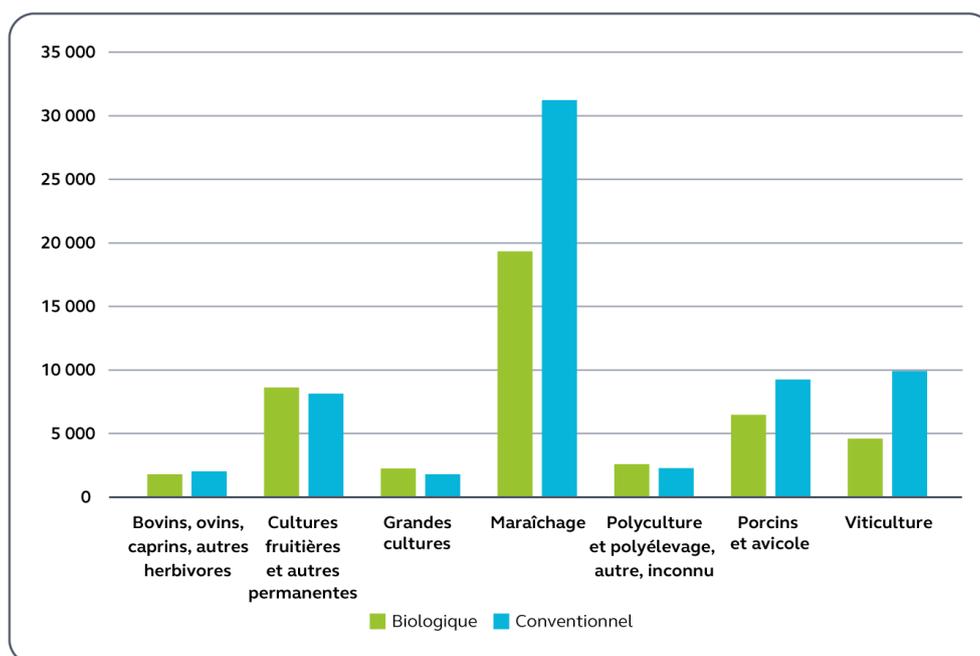
1 - Des produits d'exploitation plus faibles en bio

Les produits de l'exploitation dépendent de trois facteurs principaux : les prix, les rendements et les aides. Entre 2015 et 2019, la comparaison du produit par hectare des exploitations bio et conventionnelles varie fortement selon leurs orientations technico-économiques (Otex, voir l'annexe n°10).

⁷⁷ Les exploitations bio sont en effet en moyenne plus petites en surface de 25 % qu'en conventionnel ; elles ont 38 % de moins de têtes de bétail et occupent 20 % de travailleurs en plus, dont une part plus élevée de salariés.

⁷⁸ Sont concernées : les aides surfaciques, comprenant l'ensemble du 1^{er} pilier de la PAC, et la majeure partie du 2^e pilier (aides bio, Maec et ICHN notamment).

Graphique n° 15 : produits moyens (aides incluses) par hectare bio et conventionnel selon les OTEX, 2015-2019, en €



Source : Cour des comptes d'après Rica et Esea.

Note : L'horticulture étant non significative, il est fait le choix de ne pas la représenter.

Lecture : entre 2015 et 2019, le maraîchage bio a produit en moyenne 19 000 € par ha et par an, tandis que le maraîchage conventionnel en moyenne 31 000 €/ha/an.

Entre 2015 et 2019, les produits bruts par hectare sont en moyenne légèrement supérieurs en bio pour les cultures fruitières, les grandes cultures et la polyculture élevage, mais nettement inférieurs pour le maraîchage, le porc et la volaille, ainsi que le vin, et légèrement inférieurs pour l'élevage bovin, caprin et ovin. Les données fournies par l'Institut de l'élevage (Idele)⁷⁹ donnent les mêmes indications pour les bovins lait (hormis en 2017) comme pour les bovins viandes.

Rapportés à l'exploitation, les rapports s'inversent pour le vin : le bio est plus productif que le conventionnel. Au contraire, le bio devient légèrement moins productif que le conventionnel pour la polyculture et le

⁷⁹ Observatoire Inosys : produits par exploitation, 2013-2019 pour les bovins lait ; produits/ha 2017-2019 pour les bovins viande.

poly-élevage. Pour les autres types d'agriculture, les rapports de production restent les mêmes.

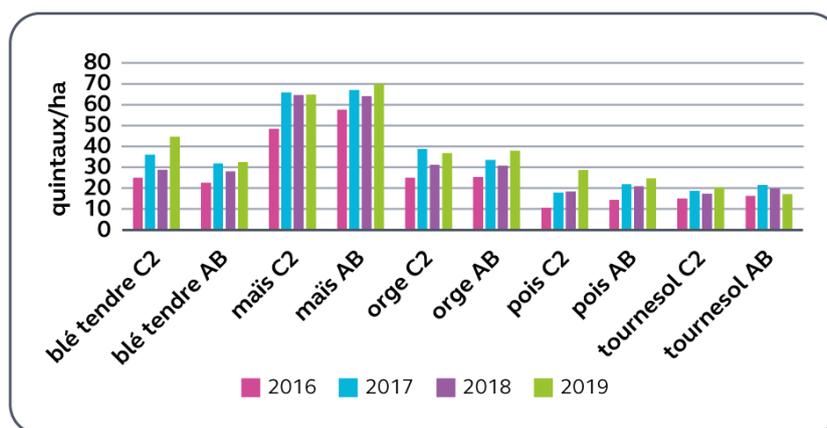
S'agissant des rendements, une étude scientifique internationale de référence a réalisé en 2012 une méta-synthèse de 362 publications portant sur le différentiel de rendements entre agriculture bio et conventionnelle, qui serait de l'ordre de 20 % en faveur de la seconde⁸⁰.

Cependant, dans les pays développés, les productions bio se sont plutôt d'abord développées sur des sols moins fertiles, où les rendements conventionnels ont tendance à s'éroder, tandis qu'ils ont un fort potentiel d'amélioration en bio. Il convient également de prendre en compte l'utilisation d'une part croissante de terres agricoles à des fins non pas alimentaires, mais énergétiques (production de biocarburants).

Le différentiel de rendements ne se fait pas toujours au détriment de l'agriculture bio. Ainsi, en France, selon les données de FranceAgriMer comparant les rendements de différentes grandes cultures (cf. annexe n°11) en début de conversion et après obtention de la certification AB, on observe plutôt de moindres rendements en blé tendre en bio, mais des rendements plus élevés en bio en maïs, en orge et en tournesol et en pois.

⁸⁰ De Ponti et al., *The crop yield gap between organic and conventional agriculture*, Agricultural System 108 (2012). Ce différentiel est en moyenne plus fort dans les pays développés (21 %) et que dans les pays en développement (16 %). L'hypothèse avancée par les auteurs est que la contrainte hydrique devient si forte dans la plupart des pays en développement, qu'elle pousse globalement les rendements à la baisse. L'apport en intrants chimiques n'est plus alors un facteur déterminant.

Graphique n° 16 : évolution des rendements de 5 grandes cultures en conversion (C2) et en agriculture biologique (2016-2019)



Source : FranceAgrimer ECS 2019

S'il est difficile de rapprocher les rendements et les prix en raison de l'hétérogénéité des sources (Inrae/Itab, RNM, FAM, interprofessions), il semblerait, selon une analyse qui demande à être affinée, que deux types de filières et deux types de situations coexistent :

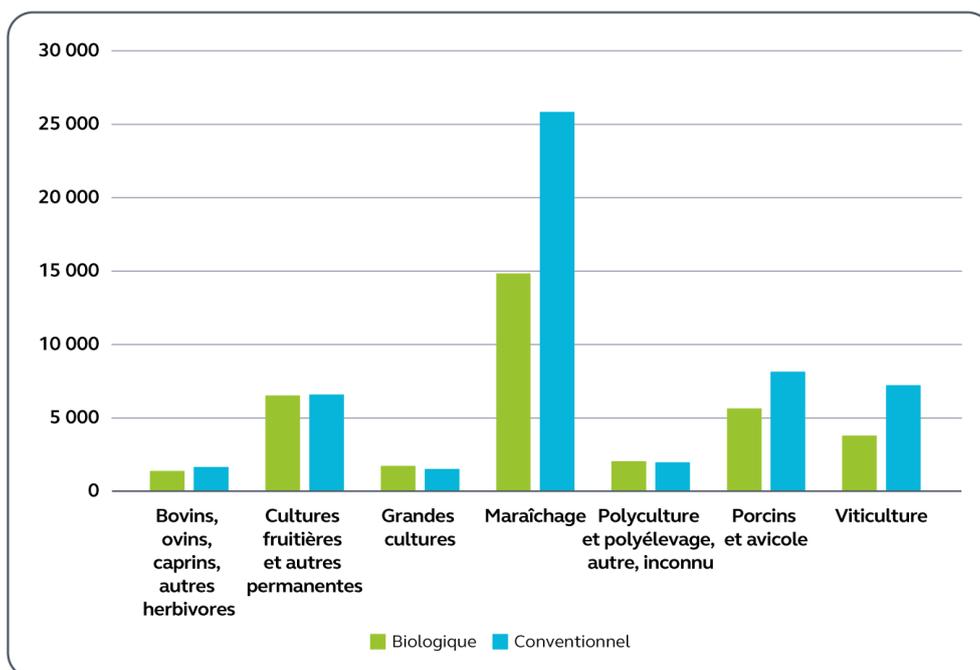
- pour la viande et le lait, le différentiel de prix en faveur du bio ne compenserait pas les moindres rendements, ni la moindre productivité animale du bio ;
- pour les grandes cultures, les fruits et le maraîchage, le différentiel de prix en faveur du bio permettrait en revanche de compenser les moindres rendements du bio.

Cependant, comme l'a noté l'Observatoire de la formation des prix et des marges (OFPM) dans son rapport de 2021, les données de production en bio sont difficiles à calculer et nécessitent d'être interprétées avec précaution. De plus, celles-ci varient fortement selon les localisations, notamment en grandes cultures.

2 - Des charges inférieures en bio

En agriculture bio, les charges par hectare sont significativement plus faibles en maraîchage, en porc-volaille et en viticulture. Pour les autres Otex, elles sont à peu près équivalentes.

Graphique n° 17 : total des charges par ha des exploitations bio et conventionnelles par Otex, moyenne (2015-2019), en €



Source : Cour des comptes d'après Rica et Esea.

Lecture : entre 2015 et 2019, le maraîchage bio a des charges moyennes à l'hectare de 15 000 €/an, contre 26 000 €/an pour le maraîchage conventionnel.

Rapportées au nombre de travailleurs, les charges des exploitations bio sont plus faibles en moyenne (annexe n°10). Cela recouvre :

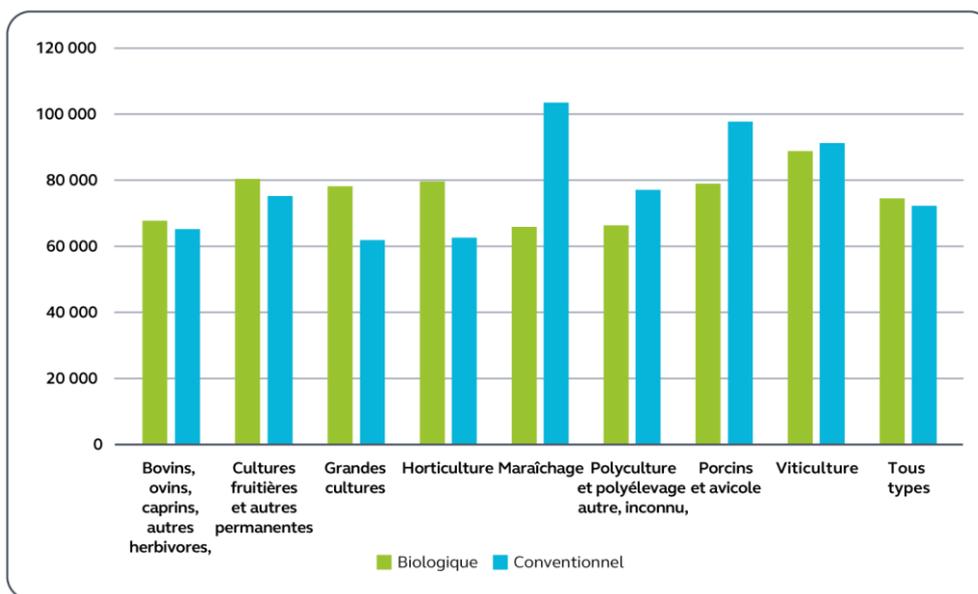
- des charges opérationnelles, plus faibles en bio du fait de la recherche d'autonomie des exploitations, qui achètent 66 % moins d'intrants et moitié moins d'alimentation animale ;
- des charges de structure, plus élevées en bio du fait du plus grand nombre d'emplois en moyenne sur les exploitations, de semences doublées et de certification, que ne compensent pas les moindres charges de mécanisation (amortissement et entretien du matériel).

3 - Des résultats en moyenne comparables en bio et conventionnel

Malgré la difficulté d'obtenir des résultats statistiquement significatifs compte tenu de la faiblesse des échantillons disponibles, il apparaît que les exploitations bio, dans leur ensemble, présentent des résultats économiques comparables à ceux des exploitations conventionnelles pendant la période 2015-2019. Cette similitude masque néanmoins d'importantes disparités selon les productions.

Compte tenu des biais d'interprétation du résultat courant avant impôt (RCAI), dont le niveau reste lié au niveau d'investissement et aux mouvements de stocks, l'analyse présentée ci-après porte sur l'excédent brut d'exploitation, à l'échelle de l'exploitation (graphique n°18) ou rapporté à l'hectare. Pour mieux tenir compte de l'impact des aides agricoles dans la performance des exploitations, un EBE « brut » incluant les aides perçues et un EBE « retraité » excluant ces aides sont présentés. Enfin, il est proposé une approche de l'EBE rapporté à l'unité de travail humain/UTH (graphique n°19).

Graphique n° 18 : excédent brut d'exploitation bio et conventionnel par exploitation et par Otex (en €, aides incluses, 2015-2019)

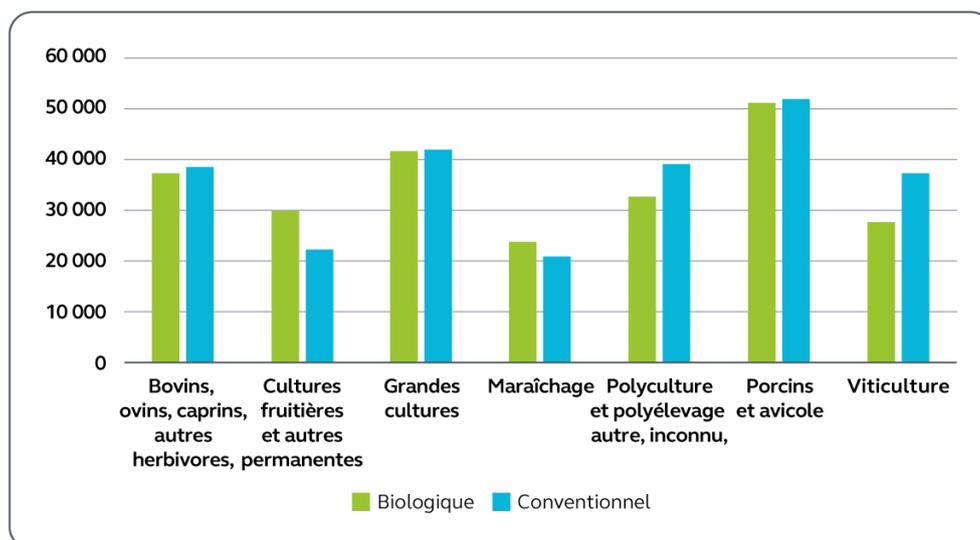


Source : Cour des comptes d'après Rica et Esea.

Note : L'horticulture étant non significative, il est fait le choix de ne pas la représenter

Lecture : entre 2015 et 2019, le maraîchage bio a un excédent brut d'exploitation (EBE) moyen par exploitation de 66 000 € par an, tandis que le maraîchage conventionnel a un EBE moyen de 104 000 € par an.

Graphique n° 19 : EBE par emploi des exploitations bio et conventionnelles par Otex (€, aides comprises, moyennes 2015-2019, par UTH).



Source : Cour des comptes d'après Rica et Esea.

Lecture : L'EBE par unité de travail humain (UTH) s'élève en moyenne, entre 2015 et 2019, à 24 000 € par an en maraîchage bio, contre 21 000 € en maraîchage conventionnel.

L'agriculture bio apparaît très performante en grandes cultures avec un EBE par exploitation supérieur de 26 % en bio et de 56 % à l'hectare. L'EBE par unité de travail humain (UTH) est équivalent à celui des exploitations conventionnelles sur la période. Paradoxalement, malgré ces résultats, la part des surfaces converties en bio reste faible en céréales (5,3 %) et en oléo-protéagineux (6,8 %) en 2020.

En cultures fruitières, l'EBE des exploitations biologiques reste supérieur à celui des exploitations conventionnelles, tant à l'échelle de l'exploitation que rapporté à l'hectare ou à l'UTH.

En maraîchage, l'EBE est plus favorable aux exploitations conventionnelles de 7 % (bien que la différence ne soit pas significative tous les ans). L'EBE par travailleur reste supérieur en bio. Compte tenu de l'existence d'exploitations maraîchères de très petite taille à très forts rendements, le calcul d'un EBE moyen par hectare n'est pas pertinent.

En viticulture, l'EBE des exploitations biologiques n'est pas significativement différent de celui des exploitations conventionnelles. Les produits sont certes plus élevés en bio, mais les charges le sont également.

Rapportées à l'hectare, les charges sont légèrement inférieures en bio, mais les produits sont aussi plus faibles (cf. annexe n°10).

En élevage de bovins, ovins, caprins, l'EBE est légèrement favorable par exploitation et par hectare en bio. L'EBE par emploi reste à l'avantage du conventionnel. Pour le porc et la volaille, l'EBE est inférieur d'environ 20 % en bio. C'est également le cas par travailleur, mais dans une moindre mesure. Les moindres charges en bio ne compensent pas la faiblesse relative des produits, avec un volume de produits nettement plus faible par ferme.

En polyculture et polyélevage, catégorie qui recouvre des réalités diverses, l'EBE est inférieur d'environ 15 % en bio par exploitation, ces dernières étant nettement plus petites (76 ha contre 122 ha en conventionnel). À l'hectare, l'EBE et le résultat courant sont supérieurs en bio, mais ces écarts restent peu significatifs en raison d'une forte dispersion des valeurs.

Selon une étude sur l'élevage bovin en Hauts-de-France, en Champagne-Ardenne et Bourgogne⁸¹ de 2006 à 2016, l'EBE à l'hectare des exploitations laitières biologiques est constamment supérieur à celui des exploitations laitières conventionnelles, parfois même, pour les meilleures années, sans prendre en compte les aides bio. Cet indicateur de performance n'a toutefois été favorable pour les exploitations spécialisées en viande bio qu'entre 2012 et 2016 et à condition de tenir compte des aides bio. Ces éléments sont confirmés par les enquêtes de l'Idel⁸² : en élevage laitier, l'EBE et le revenu courant sont supérieurs en bio. La différence de performance est moins marquée en viande. Le prix de vente de la viande bio ne bénéficie en général que d'une plus-value réduite par rapport à la viande conventionnelle, notamment sous Label Rouge.

De nombreuses exploitations biologiques, en particulier celles spécialisées en élevage de ruminants ou en cultures fruitières, davantage subventionnées que leurs homologues conventionnelles, restent toutefois très dépendantes des aides agricoles et présentent une performance moindre dès lors qu'elle est appréciée hors aides perçues (cf. chapitre II).

⁸¹ Exploitations en agriculture biologique, édition 2018, CERFRANCE.

⁸² Institut technique de l'élevage - Observatoire Inosys ; produits par exploitation, 2013-2019 pour les bovins lait ; produits/ha 2017-2019 pour les bovins viande.

4 - Le manque de données sur la résilience des exploitations biologiques

Tant que la demande de produits bio est restée plus forte que l'offre, les exploitations bio ont pu résister aux chocs de marché. Ce fut le cas pendant la crise du lait en 2015-2016, où les prix plus élevés et stables du lait bio⁸³ ont suscité de nombreuses conversions. Les données du Ricabio entre 2015 et 2020 confirment une plus grande stabilité de la performance économique des exploitations bio. Cependant, depuis 2021, plusieurs produits bio, dont la production s'est fortement développée, comme le lait et les œufs, subissent pour la première fois des chocs de marché.

Au-delà de la régulation des marchés, les exploitations bio présentent certaines caractéristiques favorables à une meilleure capacité de résistance aux chocs, qu'ils soient économiques ou climatiques :

- la plus grande autonomie vis-à-vis des achats d'intrants ;
- leur moindre endettement et leur plus grande autonomie financière ;
- la diversification de leurs cultures avec des rotations plus longues et diversifiées, permettant de répartir les risques.

La résistance aux chocs climatiques (sécheresse, aléas climatiques) de l'agriculture biologique fait l'objet de constats empiriques. Ainsi, des céréaliers bio en Lorraine ont constaté, lors des sécheresses des étés 2019 et 2020, que la culture sans engrais chimiques ni pesticides supportait mieux le stress hydrique qu'en conventionnel⁸⁴. Des études restent à mener en la matière.

D - Des indices d'une répartition de la valeur plus favorable aux producteurs bio

Les données relatives à la répartition de la valeur sont peu nombreuses pour le conventionnel et moins encore pour le bio, comme en témoignent les premiers constats de l'observatoire de formation des prix et marges agroalimentaires (OFPM), auprès de FranceAgriMer. Cet organisme publie chaque année en juin un rapport au Parlement. Il aborde pour la première fois la filière bio en 2020, pour constater un manque de données qui constitue une indéniable difficulté pour la conduite d'une évaluation de politique publique et singulièrement pour appréhender la

⁸³ Cf. graphique n°8, partie II.B sur le consentement à payer des prix plus élevés.

⁸⁴ <https://www.francebleu.fr/infos/agriculture-peche/moissons-en-lorraine-annee-seche-et-tres-moyenne-1596469129>

répartition de la valeur au sein des filières bio par comparaison avec les filières conventionnelles. Il s'agit pourtant d'un aspect central de l'analyse.

Extrait du rapport public de l'OFPM (juin 2020)

« Les dispositifs statistiques actuels sont conçus pour le suivi des produits et filières conventionnels et ne sont pas tous adaptés, ni déclinés, pour le marché bio. Ce marché en pleine expansion, qui affiche une croissance à deux chiffres, nécessiterait des analyses des circuits d'approvisionnement et des données chiffrées complémentaires pour appliquer la méthode actuellement employée par l'OFPM. Les freins suivants ne permettent pas encore d'obtenir une décomposition des prix telle que faite pour leurs équivalents conventionnels :

- Des données de prix et de volumes encore partielles et hétérogènes selon les filières (aucune cotation de prix bio en entrée abattoir, panels consommateurs imprécis...).*

- Pas de prix en sortie d'industrie spécifique au bio dans les données Insee et des fédérations professionnelles.*

- Absence de la déclinaison agriculture bio dans les données de douanes européennes et internationales.*

Les données du Rica et des instituts techniques ne sont pas toujours disponibles pour les exploitations biologiques. Aucune donnée publique ne permet actuellement d'analyser de manière différenciée les comptes des industries transformant des produits biologiques de ceux des industries transformant des produits conventionnels.

L'OFPM ne parvient à analyser que deux familles de produits bio : le lait et les fruits et légumes. Dans un panier composé de lait UHT demi-écrémé et de beurre bio⁸⁵, la part du coût d'achat de la matière première, indicateur de la valeur revenant au producteur, reste relativement stable, entre 42 % et 44 % du prix au détail sur la période 2015-2019.

Pour les fruits et légumes, la comparaison des prix à l'expédition, proches des prix payés aux producteurs, et des prix au détail, qui intègrent les marges des distributeurs, donne des indications d'un pouvoir de marché et d'une captation de la valeur plus élevés pour les producteurs bio que conventionnels (cf. annexe n°12).

Ainsi, pour la tomate, les prix expéditeurs augmentent nettement entre 2010 et 2020 en bio, tandis qu'ils diminuent en conventionnel :

- pour la tomate conventionnelle entre mai 2013 et décembre 2019, on constate une tendance à la baisse dans les prix à l'expédition, donc aux

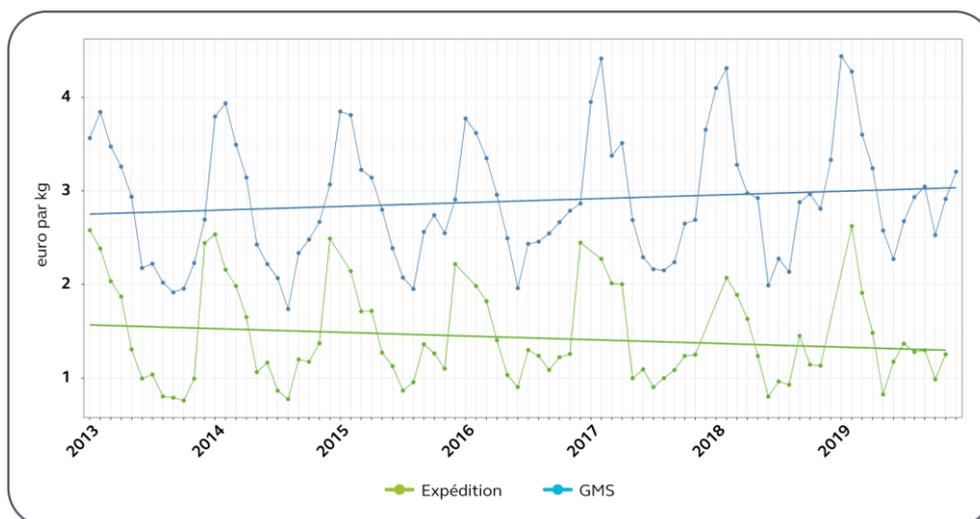
⁸⁵ Rapport 2021 de l'OFPM.

producteurs, tandis que les prix en grande distribution sont plutôt stables, voire légèrement croissants. L'écart de prix entre l'expédition et le détail se creuse d'environ 50 % entre 2013 et 2019, au détriment des producteurs, qui captent de moins en moins de valeur.

- pour la tomate bio, au contraire, l'évolution des prix au détail reflète mieux les prix à l'expédition, suggérant un meilleur pouvoir de négociation des agriculteurs bio (*cf.* graphique en annexe n°9).

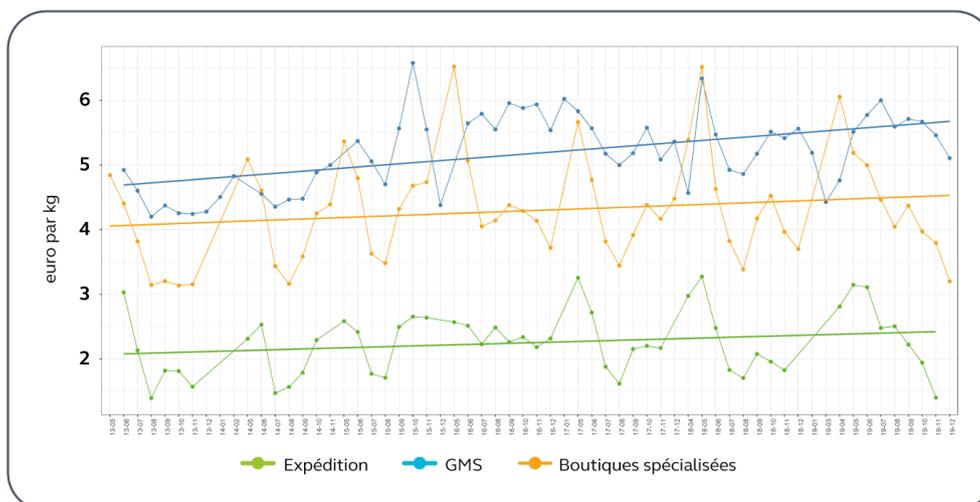
Les deux graphiques suivants montrent, sur une longue période (mai 2013 à décembre 2019), l'évolution des prix de la tomate ronde, à l'expédition et au détail, en conventionnel et en bio.

Graphique n° 20 : prix de la tomate ronde conventionnelle à l'expédition et en grande distribution (GMS) 2013-2019, €/kg



Source : Cour des comptes d'après RNM

Graphique n° 21 : prix de la tomate ronde biologique à l'expédition, en grande distribution (GMS) et en boutiques spécialisées (2013-2019 en €/kg)



Source : Cour des comptes d'après RNM

En outre, pour la tomate bio, les rapports paraissent plus équilibrés entre producteurs bio et distributeurs spécialisés, l'écart de prix étant à peu près constant sur la période, tandis qu'il se creuse d'environ 20 % au profit de la GMS, qui a augmenté sa marge. La GMS impose dans tous les cas une augmentation de sa marge, davantage en conventionnel qu'en bio, mais en valeur absolue, cette marge supplémentaire est plus forte en bio, compte tenu des prix plus élevés. En revanche, les consommateurs en GMS ont vu les prix des tomates bio augmenter plus vite que des tomates conventionnelles, laissant penser que la GMS a misé sur un consentement à payer plus cher les tomates bio.

Par ailleurs, sur un panier de fruits et légumes, le bio rapporte en GMS une marge brute bien plus importante que le conventionnel. Entre 2017 et 2019, la marge annuelle moyenne réalisée sur un panier bio est environ 70 % plus élevée qu'en conventionnel. En outre, si la part des producteurs (approchée par les prix expéditeurs) augmente globalement depuis 2011, cette hausse est plus marquée pour le bio (+ 7,7 points) que pour le conventionnel (+ 1,1 point), ce qui irait dans le sens d'un pouvoir de marché plus important des producteurs bio (cf. annexe n°9).

Exprimée en pourcentage, la marge brute en GMS est à peu près équivalente et stable sur la période pour le panier de référence en bio et en

conventionnel. Le panier de fruits et légumes est, dans les deux cas, vendu environ deux fois plus cher que son prix à l'expédition.

Selon une étude d'UFC Que Choisir de 2017, le panier de fruits et légumes bio en GMS serait 79 % plus cher que son équivalent en conventionnel. 46 % du surcoût du bio proviendrait des sur-marges réalisées sur le bio par les grandes surfaces : en moyenne, les marges brutes sont deux fois plus élevées (+ 96 %) en bio qu'en conventionnel, et même de + 145 % pour la tomate et + 163 % pour la pomme. Pour UFC Que Choisir, « *seulement la moitié du surcoût du bio payé par le consommateur va à la production, le reste étant capté par la distribution en sur-marges* ». L'association appelait l'OFPM à inclure les produits bio dans son suivi des prix et marges, lequel a débuté en 2019, de manière partielle.

E - Une contribution à l'autonomie agroalimentaire

Le renforcement de l'autonomie agricole et alimentaire correspond à plusieurs objectifs de politique publique : contribuer à une plus grande sécurité des approvisionnements alimentaires, diminuer le niveau des importations et réduire l'impact des échanges agricoles et alimentaires sur l'empreinte carbone des exploitations et de l'économie. Selon le MTE, l'agriculture biologique se distingue par son autonomie et sa capacité de résilience inhérentes à son mode de production qui interdit tout intrant de synthèse et herbicide.

1 - Un modèle fondé sur l'autonomie de l'exploitation

Le mode de production bio recherche par nature l'autonomie à l'échelle de l'exploitation, qui consiste à réduire le recours à des intrants extérieurs au système de production (aliments du bétail, engrais chimiques, énergies fossiles, etc.) en valorisant mieux les ressources présentes sur l'exploitation (cultures fourragères pour l'alimentation animale et engrais organiques pour les cultures végétales). Le gain d'autonomie en azote est décisif, notamment avec le développement de la luzerne et des protéagineux. La plus grande diversité des cultures et des rotations en agriculture biologique contribue aussi à une meilleure préservation de la fertilité des sols dans la durée.

Le cahier des charges bio est de plus en plus exigeant sur l'autonomie : doivent être produits sur la ferme (à défaut, par dérogation, sur la région) 30 % de l'aliment des monogastriques (porc, poulet) depuis 2022 (20 % auparavant) et 60 % pour les ruminants (70 % à partir de 2024). La plus grande autonomie des exploitations bio se traduit, pour l'élevage,

par des baisses de charges liées à l'alimentation animale de près de moitié en bovin/ovin/caprin et de 17 % en porc et volaille par rapport aux exploitations conventionnelles.

Enfin, l'agriculture biologique peut également contribuer au développement de l'autonomie alimentaire et de ses impacts en termes de substitution aux importations, par son recours plus important à des ventes en circuits courts.

2 - Un moindre recours aux intrants favorable à la balance commerciale

L'agriculture française est dépendante d'intrants importés, surtout d'engrais chimiques pour les productions végétales et de tourteaux pour l'élevage, comme le rappelle la crise ukrainienne : le déficit commercial en engrais atteint 1,4 Md€ en 2020.

Graphique n° 22 : importations et exportations d'engrais en France entre 1999 et 2019 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après données Eurostat issues des Douanes pour la France

L'agriculture biologique reposant sur un cahier des charges interdisant totalement l'emploi de produits chimiques de synthèse (produits phytosanitaires, engrais chimiques) et autorisant le recours à un nombre restreint de produits naturels ou chimiques, une exploitation bio achète en moyenne trois fois moins d'engrais qu'en conventionnel (42,5 €/ha contre

129,3 €/ha) selon le Rica. Les importations d'engrais organiques, utilisés en AB, sont par ailleurs minimales (73 M€ en 2020).

Une croissance de 8 % à 15 % de la SAU bio pourrait mécaniquement conduire à une diminution évaluée par la Cour, entre 3,5 % et 7 % des importations d'engrais et ainsi contribuer à améliorer la balance commerciale et l'indépendance de l'agriculture française. De même, la progression de l'agriculture bio pourrait contribuer à réduire la dépendance aux tourteaux de soja et autres protéines importées pour l'alimentation animale. À l'inverse, elle produit 75 % des protéines brutes bio nécessaires à l'alimentation du cheptel bio.

3 - Une autosuffisance en aliments bio qui progresse légèrement

La balance commerciale des aliments bio ne fait pas l'objet de statistiques des Douanes, mais d'une estimation par enquête réalisée chaque année par l'Agence Bio. Malgré la progression significative du marché bio observée ces dernières années, le taux d'importation des produits agroalimentaires biologiques, de 33,5% en 2020, diminue, selon l'Agence Bio, à 31,9 %, confirmant le fort développement de l'offre française. Hors produits tropicaux (banane, café, thé, cacao, sucre de canne etc.), la France est autosuffisante à 79,1 % de ses besoins en produits bio en 2020.

En 2020 comme en 2021, 95 % à 99 % des vins, œufs, produits laitiers et viandes bio consommés sont d'origine française, cette proportion chute toutefois pour une grande partie des produits transformés comme l'épicerie et des boissons non alcoolisées (40 % en 2020 et 41% en 2021) et les produits traiteur-surgelés (66% en 2020 et 2021), compte tenu du manque d'industries de transformation. Toutefois, la part de produits français a fortement augmenté, de 75 % en 2020 à 94 % en 2021, pour les produits de boulangerie-pâtisserie, signe de la compétitivité des entreprises de cette filière. Enfin, malgré la part croissante de vergers biologiques, seuls 38 % des fruits bio consommés en France en 2021 sont d'origine française, cette part étant décroissante (contre 81 % des légumes). Selon l'Agence Bio, l'autonomie française en produits bio est désormais atteinte en œufs, lait et, pour la première fois en 2021, en grains.

4 - Des exportations d'aliments bio, marginales mais en hausse

Tandis que les exportations agricoles et agroalimentaires françaises ont baissé de 3,4 % en valeur en 2020, les exportations de produits bio ont augmenté de 7,5 %, pour atteindre 887 M€ en 2020.

Le développement de la production de céréales bio, encore peu présentes sur les marchés mondiaux, conduirait certes à une baisse des exportations en volume à l'échelle nationale en raison de plus faibles rendements ; mais cette baisse pourrait être compensée par un prix de vente deux fois plus élevé et par de moindres importations d'intrants. Bien que cette perspective apparaisse comme une opportunité de conforter la place de la filière française, en perte de vitesse notamment en blé tendre face aux producteurs russes, ukrainiens (jusqu'au conflit en Ukraine) ou argentins, elle reste tributaire de l'émergence d'une demande internationale pour de tels produits, plus chers car plus coûteux à produire, et de la concurrence de pays à plus faibles coûts de production.

S'agissant des vins et spiritueux sur lesquels repose en grande partie l'excédent agroalimentaire français, le bio n'apparaît pas actuellement comme un moyen de conserver ni de conquérir de nouveaux marchés à l'export, si ce n'est pour quelques grandes maisons soucieuses de franchir une étape supplémentaire dans leur démarche agro-environnementale et disposant d'une clientèle internationale exigeante. En réalité, les viticulteurs misent davantage sur la certification HVE que sur le bio.

Le mode de production biologique présente une série d'avantages économiques et contribue à l'autonomie alimentaire. Ils sont cependant fragiles. La performance des exploitations bio reste en général tributaire des aides publiques en dépit de prix plus élevés. Il est enfin difficile de corroborer une meilleure répartition de la valeur au sein des filières bio au-delà de l'effet prix pour les producteurs. La pérennité de ces performances reste ainsi dépendante des aides comme du niveau des prix, suscitant des interrogations quant à l'avenir au vu du ralentissement récent de la croissance du secteur.

III - Des signaux d'alerte : crise conjoncturelle ou crise structurelle ?

Après des signaux d'affaiblissement à partir de 2019, le marché a connu un retournement en 2021 avec, pour la première fois, une baisse des ventes en bio en grande distribution non spécialisée. Au-delà de la

conjoncture, après une année 2020 exceptionnelle, qui a vu l'envol des ventes de bio lors du premier confinement, des lignes de faille se font jour : des marchés en risque de surproduction face à une demande moins dynamique (A) ; un déficit d'industries de transformation bio (B) ; une banalisation des rapports avec la distribution au détriment des prix et des producteurs (C).

A - Des marchés en risque de surproduction face à une demande moins dynamique

Dans son bilan de 2021, l'Agence Bio souligne la forte progression du marché bio, passé de 3,7 Md€ en 2010 à 6,7 Md€ en 2015, puis à 13 Md€ en 2020, soit un doublement en cinq ans et une croissance d'encore 12,2 % en 2020.

Après ces années de forte progression, la légère baisse de la consommation de bio alimentaire à domicile en 2021 (-1,3 %) paraît relever des facteurs conjoncturels précités, liés à la crise, mais révèle aussi des interrogations plus anciennes sur la pérennité des équilibres du bio, le ralentissement s'étant fait jour dès 2019 dans certains secteurs. La consommation bio, y compris la restauration hors domicile (RHD), ne baisse que de 0,5% en 2021, compte tenu d'une hausse de 20% de la RHD.

Longtemps marginale, l'agriculture biologique suscite, en raison de l'ampleur de la demande, du niveau des prix et des marges, l'intérêt d'un nombre croissant de producteurs, surtout depuis 2015. À ceux qui avaient fait avec le bio un choix d'engagement, s'ajoutent des acteurs motivés par les opportunités économiques. Après plusieurs années de croissance à deux chiffres de l'offre, en particulier pour les œufs et le lait, la progression moins rapide, voire le fléchissement de la demande déstabilise le marché bio.

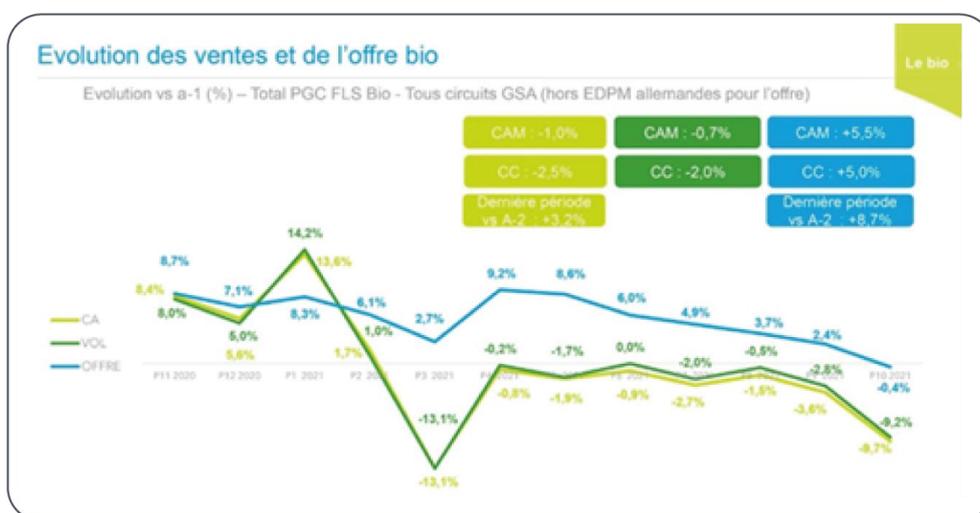
1 - Des inquiétudes sur la consommation en bio

La consommation de produits bio s'est diffusée dans la population par paliers : la part des consommateurs déclarant consommer des produits bio au moins une fois par mois s'est fortement accrue à partir de 2013 pour passer d'un peu moins de la moitié des Français entre 2003 et 2012 à plus de 70 % à partir de 2017. Elle ne représente cependant que 6,5 % des dépenses alimentaires des ménages en 2020 (188 € par an et par habitant) selon l'Agence Bio.

C'est surtout en grande distribution non spécialisée, qui représente 55 % des ventes totales en bio, qu'on observe un tassement des ventes

d'aliments bio dès la fin de 2019 et même une chute de 3,1 % des ventes en 2021 selon le panéliste IRI⁸⁶. Cette baisse s'expliquerait par le prix élevé des produits bio, la contraction du nombre de références, le manque de pédagogie autour du label AB pour justifier de sa valeur, enfin la concurrence d'autres promesses du mieux consommer.

Graphique n° 23 : évolution du chiffre d'affaires bio en grandes surfaces alimentaires (GSA) en glissement annuel de novembre 2020 à octobre 2021



Source : IRI/Biolinéaires.

Lecture : le chiffre d'affaires (CA) bio en grandes surfaces alimentaires a diminué de 13,1 % en mars 2021 par rapport à mars 2020 (premier confinement). D'avril à octobre 2021, le CA bio est constamment inférieur ou égal à celui du même mois de 2020. Sur la dernière période, il reste supérieur de 3,2 % au CA de 2019 (A-2).

Le ralentissement du marché bio de 2020 à 2021 s'explique en partie par un facteur conjoncturel, après la forte hausse de ce marché lors du confinement au printemps 2020⁸⁷. Avec la crise sanitaire, la restauration hors domicile a chuté de 21 % en 2020, mais le bio se consommant à 96 % chez soi et à 4 % hors domicile, le confinement a de ce fait dopé le bio.

Néanmoins, des facteurs plus structurels expliquent le tassement du marché bio, comme la capacité à payer plus cher des produits bio au fur et

⁸⁶ Information Resources Inc., IRI VISION LE MENSUEL, Edition P10 2021.

⁸⁷ Les principales baisses de ventes bio en grandes surfaces sur un an concernent la farine (-18 %) et le beurre (-12 %).

à mesure que le marché se développe vers des consommateurs à plus faible pouvoir d'achat. Selon le baromètre 2021⁸⁸ de l'Agence Bio, si 36 % des consommateurs interrogés en 2020 trouvent normal qu'un produit biologique coûte plus cher, 54 % ne le pensent pas et 10 % sont incertains. Le taux d'acceptation d'un prix plus cher du bio est plus élevé chez les jeunes (44 % des 18-24 ans).

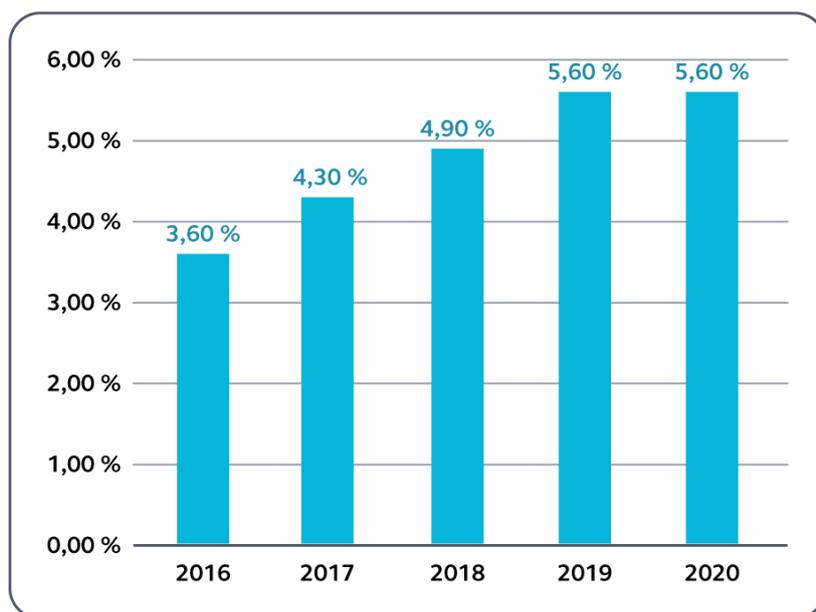
Selon le baromètre de consommation et de perception des produits biologiques en France (Agence Bio, 2021), c'est l'attrait pour des produits locaux non bio, équitables et moins chers, qui explique pourquoi les consommateurs quotidiens de bio n'en consomment pas plus.

Dans son enquête « Biologik » d'avril 2021, Kantar constate que le bio a cessé dès 2020 de jouer le rôle de moteur de la hausse de la consommation alimentaire qui était le sien depuis 2016⁸⁹. Ainsi, 33 % des Français comptaient développer leurs achats de produits bio en 2018, mais seulement 23 % en 2020.

⁸⁸ Baromètre de consommation et de perception des produits biologiques en France – Agence Bio / Spirit Insight - Edition 2021

⁸⁹ Le bio est responsable de 45 % de la hausse du chiffre d'affaires alimentaire total en 2017, 61 % en 2018, 100 % en 2019, 8 % seulement en 2020.

Graphique n° 24 : estimation de la part de marché en valeur du bio en France 2016-2020



Source : Kantar, enquête « Biologik », avril 2021.

D'après Kantar, la consommation bio a atteint le stade de la « démocratisation » : plus de 98 % des ménages en achètent au moins une fois par an. La fréquence d'achat a nettement augmenté au cours des dernières années, mais la part du bio dans le panier des consommateurs reste encore faible. Les ménages modestes, qui étaient le moteur de la croissance de la consommation bio pour certains produits au cours des dernières années, se sont repliés au cours de la crise sanitaire.

La perception du bio dans l'opinion publique

Selon une note de synthèse Kantar sur le lait bio en grande distribution⁹⁰, 2021 a marqué une nette rupture pour les produits laitiers bio. Mais « *c'est tout le bio qui convainc moins. Son image est dégradée.* » Il est de plus en plus concurrencé par la multiplication des labels.

⁹⁰ « Comprendre le recul du bio laitier et comment y répondre » janvier 2022.

Les principales incitations à l'achat de produits laitiers bio en grandes surfaces ont faibli entre 2018 et 2020 : respect de l'environnement (56 %, - 2 points), garantis sans pesticides (51 %, - 5 points), meilleurs pour la santé (50 %, - 5 points), garantis sans OGM (35 % - 6 points). Ce sont des thèmes sur lesquels le bio a été remis en cause dans certaines campagnes médiatiques.

Les freins à l'achat ont crû entre 2018 et 2020 : « *Je ne vois pas ce que les produits bio apportent de plus que les produits non bio* » (15 %, + 6 points) ; « *Je ne crois pas que le bio soit meilleur pour l'environnement* » (12 % + 5 points) ; « *On peut trouver des produits de qualité non bio* » (32 %, + 3 points). Ces freins croissants s'ajoutent à des freins historiques : le prix du bio (premier frein cité par 7 % des interrogés) et sa provenance (pas garanti origine France).

Selon Kantar, le bio vit une crise de croissance, d'autant plus difficile pour les produits laitiers bio, qu'ils sont déjà à un niveau de performance élevé : ils se placent déjà parmi les catégories bio les plus attractives en France. « *Les Français se laissent tenter par d'autres propositions et la crise économique latente pourrait encore accentuer ce mouvement. L'enjeu, selon le panéliste, est de réaffirmer les valeurs du bio : un des seuls labels à savoir concilier santé et environnement. Il faut éviter la banalisation du bio, rappeler que le bio a une valeur supérieure, donc un prix plus élevé.* »

Ces évolutions de la consommation interviennent après une forte hausse de l'offre dans certains secteurs, provoquant des tensions à la baisse des prix, comme dans le lait, la viande, les œufs et les fruits et légumes.

2 - Une crise de surproduction en lait bio

Le marché du lait bio a connu une forte expansion au cours des dix dernières années, souvent encouragée par les crises de la production conventionnelle, passant entre 2009 et 2021 de 255 à 1 141 millions de litres produits, soit 4,6 % de la collecte totale de lait⁹¹. La France est le deuxième pays européen après l'Allemagne pour le volume de la collecte, mais le quatrième pour la part du bio (19 % en Autriche).

⁹¹ Source : Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (Cniel).

Graphique n° 25 : évolution de la part de lait bio dans la collecte de lait en France (2013-2022)



Source : Cour des Comptes d'après enquête mensuelle laitière.

La production a été soutenue par le rythme des conversions au cours des dernières années. Le groupement de producteurs Biolait y a occupé une place centrale, jusqu'à réaliser 30 % de la collecte de lait bio, rejoint par des producteurs et transformateurs conventionnels.

Ces conversions ont été encouragées par la hausse en volume de la consommation de produits laitiers bio entre 2015 et 2020, plus rapide que celle des produits conventionnels⁹².

Cette progression de la consommation et de la production s'est accompagnée de prix rémunérateurs et stables, avec cependant des périodes de tension dès 2009 et à nouveau en 2016 à l'issue de vagues importantes de conversion provoquées par la crise de la production conventionnelle. La consommation en produits laitiers bio s'est ralentie à partir du second semestre 2020, tendance qui s'est accentuée en

⁹² Hausse de 6,9 % à 9,7 % pour le lait, de 2,8 % à 5,6 % pour le beurre (OFPM 2021).

2021. D'après l'Agence Bio, les ventes au détail de lait ont augmenté de 395 M€ en 2019 à 431 M€ en 2020 (+9%), pour redescendre à 407 M€ en 2021, niveau qui est toutefois supérieur de 3% à celui de 2019, avant la crise sanitaire.

La forte progression de la production laitière en bio (+12 % en 2021) résultant de prix plus rémunérateurs que pour la production conventionnelle, désormais conjuguée à la progression moins rapide, voire à la baisse de la consommation, suscite des tensions sur les marchés. L'excès de production au regard des débouchés a d'abord provoqué, en 2019 et 2020, des difficultés saisonnières (lait de printemps), qui ont conduit à déclasser une partie de la production bio (vendue comme lait conventionnel aux transformateurs). Ainsi, 30 % de la collecte de lait bio en 2021 par Lactalis a dû être vendue au prix du lait conventionnel. Désormais, ces tensions impactent le niveau des prix et la production.

Si les prix du lait bio restent supérieurs à ceux du lait conventionnel depuis 2019 (entre 325 et 350 € pour 1 000 litres en conventionnel, autour de 475 € pour le bio), ils ont chuté aux environs de 400 € aux printemps 2020 et 2021⁹³. Une forme de régulation de la production apparaît. Depuis juillet 2021, Biolait et certains industriels ont cessé de développer la production et de soutenir de nouvelles conversions.

3 - Des risques de déconversion dans le secteur des œufs

La consommation d'œufs biologiques a fortement progressé, passant de 10 milliards d'œufs vendus en GMS en 2011 à 28 milliards en 2019, avant une baisse en 2020 et 2021 (-7,5 % sur le premier semestre). L'annonce en 2016 des GMS de retirer tous les œufs issus d'élevages en cages d'ici 2025 a donné une forte impulsion aux conversions en bio, selon l'observatoire de la production biologique en Bretagne. Cette région a multiplié par 2,5 son cheptel de poules pondeuses entre 2015 et 2019, avec la création de fermes spécialisées de plus en plus grandes, et représentant 30 % de la production nationale d'œufs.

Les œufs bio représentent 15 % de la consommation d'œufs en France en 2021, ce qui représente l'une des plus fortes parts de marché des produits bio (au total, le bio représente 6,5 % du marché alimentaire français). La forte augmentation de la production d'œufs bio a pu être absorbée jusqu'au premier semestre 2020, avec l'engouement pour le bio lors du premier confinement. Ainsi, les ventes au détail d'œufs bio ont augmenté de 552 M€ en 2019 à 630 M€ en 2020 (+14 %), pour redescendre

⁹³ Source : Cniel, « *Conjoncture laitière biologique* », troisième trimestre 2021.

à 607 M€ en 2021, niveau qui est cependant supérieur de 10% à celui de 2019. Cependant, le reflux de la demande a fait apparaître une surproduction, provoquant en 2021 une baisse des prix à la consommation et des transferts de production vers les œufs « plein air » (33 % des œufs). Cette crise de surproduction était prévisible, ainsi qu'en témoigne une enquête sur le marché alimentaire bio commandée par l'Agence Bio pour 2019 (la production d'œufs avait augmenté de 22 %). La crise du secteur, accentuée par la hausse des coûts de l'alimentation animale, pourrait provoquer des déconversions.

4 - Des perspectives incertaines pour la viande bovine bio

Le marché de la viande bovine bio connaît régulièrement des à-coups. Il a bénéficié de la crise de l'ESB à la fin des années 1990, mais aussi des phases d'excès d'offre comme en 2004 et en 2012.

Sa part de marché reste toutefois modeste. Selon Interbev, en 2020, seulement 2,8 % de la viande bovine ont été vendus en bio. En 2021, le bio a représenté 4,8 % en volume et 7 % en valeur des ventes de viande hachée en libre-service (la viande hachée représentant 70 % de la consommation de viande bovine Bio)⁹⁴. La restauration hors domicile reste un débouché modeste pour la viande bio (6 % en 2020). Le marché de la viande bio peine à se développer, en raison d'un faible écart de prix à la production entre viande bio et viande conventionnelle (l'écart de prix augmente à 30 % à la consommation) mais aussi parce que les acheteurs de bio consomment moins de viande en moyenne.

La vague de conversions en 2015-2016 a conduit à un excès d'offre, qui met les groupements de producteurs aux limites de leurs capacités de régulation, soulignant la nécessité d'une organisation de la filière.

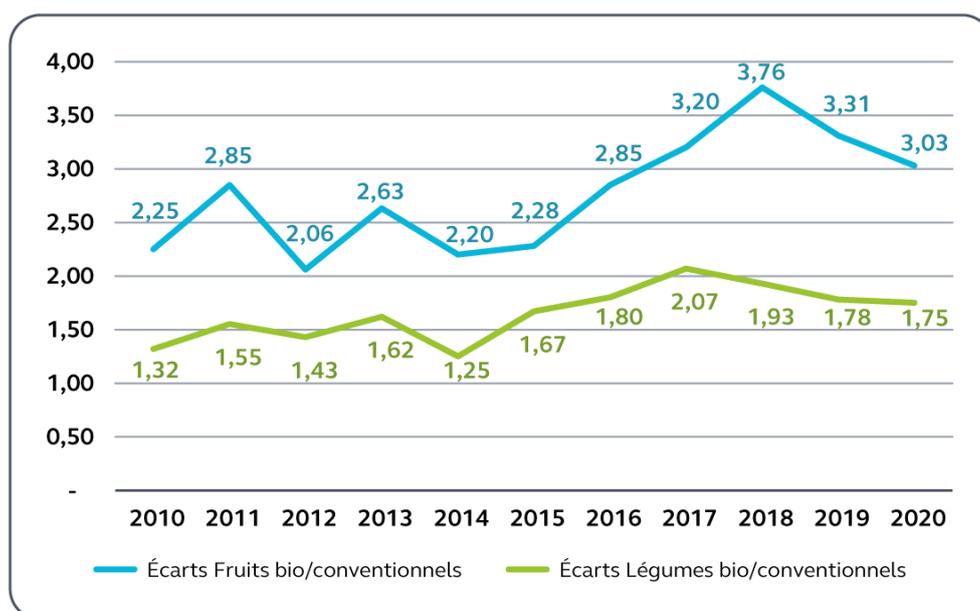
5 - Une alerte sur les fruits et légumes bio

Au cours du deuxième trimestre 2021, les achats de fruits et légumes frais bio ont reculé de 14,6 % en volume et de 16,2 % en valeur par rapport au deuxième trimestre 2020. Le prix moyen d'achat a baissé de 2 % par rapport au deuxième trimestre 2020. Si ces évolutions de consommation doivent être examinées avec prudence au vu du caractère atypique de l'année 2020, elles font suite à deux années où la différence de prix entre bio et conventionnel s'est réduite dans ce secteur.

⁹⁴ Note de conjoncture et d'actualité sur le secteur biologique, Agence Bio, sept.2021.

En effet, les indicateurs du RNM montrent qu'après une forte hausse entre 2011 et 2016, l'écart de prix au profit du bio a tendance à se réduire depuis 2017. Le prix du panier de fruits et légumes s'est stabilisé entre 2016 et 2019 en GMS pour les produits bio (autour de 1 000 € par an), tandis qu'il a continué de croître pour les produits conventionnels, passant de 543 € en 2016 à moins de 600 € en 2019. Cette évolution apparaît également, sous réserve de la comparabilité de ses échantillons, dans l'enquête annuelle « Familles rurales » comparant les prix de fruits et légumes bio et conventionnels.

Graphique n° 26 : écarts de prix entre les fruits et légumes bio et conventionnels, 2010-2020, en €/kg



Source : Cour des comptes d'après l'enquête de Familles rurales.

Lecture : L'écart de prix entre les fruits bio et les fruits conventionnels s'est réduit de 3,76 € par kg en 2018 à 3,03 € par kg en 2020.

B - Un déficit d'industries de transformation des produits bio

Les industries agroalimentaires (IAA)⁹⁵ jouent un rôle-clé, non seulement pour la sécurité alimentaire mais aussi pour la création de valeur ajoutée des filières agricoles. Lorsque l'aval d'une filière est compétitif, notamment à l'international, comme le vin, les revenus des agriculteurs sont plus élevés.

65 % du marché du bio correspond à des produits transformés (épicerie, crèmerie, boulangerie, traiteurs, surgelés), mais les IAA bio demeurent sous-dimensionnées. Si la part de l'industrie était la même que dans le secteur conventionnel, les IAA bio auraient un chiffre d'affaires deux fois plus important que celui constaté en 2015 (3,5 Md€)⁹⁶. En termes d'emplois, on compte cinq fois moins d'ETP dans la transformation par travailleur agricole dans le bio que dans le secteur conventionnel (0,16 contre 0,8 ETP). Les industries de transformation n'emploient que 13 % de l'effectif total de la filière bio (26 000 sur 200 000 emplois en 2020), cette proportion étant stable depuis 2016. Ce problème de taille s'accompagne d'une sous-capitalisation, avec un rapport de capitaux propres sur chiffre d'affaires de 23 % dans l'industrie bio, contre 33 % dans le conventionnel, ce qui paraît paradoxal pour un secteur innovant et en pleine croissance.

Le manque de produits bio transformés en France se traduit par des importations fortes et croissantes⁹⁷ : ainsi, les importations de produits d'épicerie et boissons non alcoolisées croissent de 1,15 Md€ en 2017 à 1,78 Md€ en 2020, tandis que celles de fruits et légumes, dont le taux de couverture n'est que de 40 %, ont diminué de 0,69 Md€ en 2017 à 0,56 Md€ en 2020. On peut estimer à 70 % la contribution de l'épicerie bio au déficit commercial bio, soit 1,3 sur 1,9 Md€ en 2020⁹⁸. Ce déficit commercial en épicerie bio s'est creusé de 1 Md€ en 2017 à 1,3 Md€ en

⁹⁵ Les IAA représentent 200 Md€ de chiffre d'affaires, soit un peu moins de 1 % du PIB ; leur déficit extérieur est d'environ 5 Md€ en 2020 ; leur taux d'investissement en R&D n'est que de 0,7 % en France, contre 1,5 % aux États-Unis.

⁹⁶ *L'industrie bio française*, d'A. Marigot et A. Manchon, Presses des Mines, 2019.

⁹⁷ Les seules données disponibles proviennent de sondages, réalisés par l'Agence Bio, auprès des principaux distributeurs et transformateurs bio : ces estimations demeurent incertaines sur la décomposition entre produits bruts et transformés.

⁹⁸ L'analyse de l'étude précitée des Presses des Mines a été actualisée de 2017 à 2020 : Les produits d'épicerie représentant 82 % de la catégorie épicerie et boissons non alcoolisées. 1,5 Md€ de produits d'épicerie ont donc été importés. En faisant l'hypothèse que les 887 M€ d'exportations de produits bio se répartissent comme le marché français, les exportations de produits d'épicerie s'élèveraient à 150 M€.

2020. Comme le souligne l'étude des Presses des Mines de 2019, la massification du marché bio ne fait qu'aggraver cette tendance.

Un sondage a été réalisé en octobre 2021 pour la présente évaluation auprès de 55 entreprises de l'aval de la filière bio, adhérentes du syndicat SYNABIO. Elles réalisent un chiffre d'affaires d'1,3 Md€ et emploient 3 355 salariés, soit 13 % de l'effectif total des transformateurs bio en 2020. Il s'agit de PME et de quelques ETI : leur chiffre d'affaires moyen atteint 24 M€, pour un effectif moyen de 61 salariés. Elles sont implantées dans des communes rurales, réparties sur 10 régions métropolitaines, surtout en Pays de la Loire, Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes.

Ce sondage révèle, paradoxalement, un équilibre économique fragile de ces PME, malgré un marché globalement porteur :

- **Un équilibre économique fragile**

Les coûts de transformation de produits bio sont plus élevés que ceux des produits conventionnels pour trois raisons principales. La première est le surcoût des matières premières, dû à leur rareté et à un engagement des industriels à préserver la rémunération des producteurs : il varie de 20 à 30 % selon une ETI présente sur plusieurs filières végétales à 100 % (la farine bio coûte deux fois plus cher). Ensuite, elles supportent des surcoûts spécifiques au bio, comme la certification, des frais d'analyses des lots (pesticides) très supérieurs aux produits conventionnels, le triage et le nettoyage des matières premières, le stockage à froid (pour éviter les nuisibles), sans compter les « choix de cohérence » (emballage recyclé, électricité 100 % renouvelable, bâtiments éco-conçus...). Enfin, les plus faibles volumes transformés et les petites séries renchérissent les coûts logistiques. Dès lors, de nombreuses entreprises n'ont d'autre choix que de réduire leur marge, ce qui limite leur capacité à investir et leurs moyens commerciaux et en marketing.

- **Un marché porteur à moyen terme, malgré le ralentissement**

Les perspectives de développement des entreprises sont, dans l'ensemble, considérées comme prometteuses, avec de nombreuses prévisions à +10 % par an, malgré une baisse de la demande de bio en GMS. Ainsi une PME en boulangerie bio estime que ses perspectives sont « globalement bonnes dans la durée même si le marché est plus compliqué en 2021 avec une baisse des ventes de bio en GMS sur 2021 ». Une entreprise de produits laitiers constate une baisse de la demande de produits bio en GMS, mais des opportunités sur les collectivités. Un collecteur de lait bio estime « qu'avec 6 % du lait en France, le lait bio est encore loin d'un plafond ; il faut malgré tout trouver des solutions pour passer les crises sans trop de dégâts ». Une ETI de produits végétaux bio se déclare

« raisonnablement optimiste : si nous considérons que la bio pèse à ce jour moins de 10 % de la consommation de nos concitoyens, il n'est pas illusoire d'ambitionner de dépasser les 20 % à plus ou moins long terme et donc doubler le chiffre d'affaires de la bio ; peu de secteurs d'activité peuvent avoir de telles perspectives ». Un industriel en céréales et légumineuses bio constate que « la décroissance du marché des magasins spécialisés bio met un coup d'arrêt fort à la croissance ; il y a peu de relais de croissance identifiés hormis le CHR (cafés hôtellerie restauration) et éventuellement l'export. Le consommateur est volatil à cause de la fluctuation des prix et de la confusion générée par les différents labels et démarches type HVE (qui n'ont de vertueux que le nom) ». L'export n'est cité que par 15 % de l'échantillon comme possible relais de croissance. Seules deux entreprises, dans la filière légumes en Beauce et en Bretagne, vendant principalement en GMS, se déclarent pessimistes compte tenu de la stagnation voire de la baisse des volumes vendus en grandes surfaces en 2021.

En définitive, les quatre attentes principales de ces entreprises en matière de politique publique sont : une meilleure communication générique sur les bienfaits du bio ; une baisse de la fiscalité, en particulier une TVA réduite sur les produits bio pour prendre en considération leurs externalités positives et favoriser leur accessibilité ; un soutien au développement des produits bio en restauration collective ; enfin, davantage de facilités pour financer l'innovation.

Le soutien à l'innovation en produits bio au Danemark

Le Danemark a consacré 10 M€ en 2015-16 pour développer le marché bio et des produits bio innovants. L'association *Organic Denmark* a été subventionnée pour coordonner des projets marketing bio avec des transformateurs et distributeurs. Une académie bio forme les salariés au marché bio et activités d'exportation. Le ministère danois de l'industrie, de l'économie et des finances a investi 1,3 M€ pour créer des équipes mobiles de développement de produits bio : composées d'experts, ces équipes rencontrent des agriculteurs et des PME pour les aider à créer des produits transformés à valeur ajoutée et à développer leurs compétences en marketing. Sur une durée de cinq ans, cela a permis de développer plus de 400 nouveaux produits bio.

Au total, bien que les produits transformés représentent les deux tiers du marché bio, les industries bio restent le « maillon faible » de la filière. Or, les aides publiques sont concentrées sur l'amont de la filière.

C - Une banalisation des rapports avec la distribution au détriment des consommateurs et des producteurs ?

1 - L'impact de la grande distribution sur les équilibres de la filière issue de l'agriculture biologique

Tandis que le marché du bio doublait entre 2015 et 2020, la part de la grande distribution généraliste a augmenté de 45 % à 52 %, pour redescendre à 50% en 2021. La distribution spécialisée bio s'est certes fortement développée, elle aussi, dans ce laps de temps, mais sa part de marché a diminué de 30 % à 27 %. La part de la vente directe⁹⁹, après avoir diminué entre 2015 et 2020, a augmenté de 8 % en 2021. Ces ventes directes, qui ont un impact favorable sur le revenu des producteurs, représentent aujourd'hui 11 % de la consommation alimentaire bio en France.

Tableau n° 4 : évolution des circuits de vente du bio en France entre 2015 et 2021 (chiffres d'affaires en M€ et en %)

	2015	%	2020	%	2021	%
Grande distribution généraliste	2 846	45 %	6 934	52 %	6668	50 %
Distribution spécialisée bio	1 937	30 %	3 616	27 %	3552	27 %
Artisans commerces	411	6 %	747	7 %	959	7 %
Vente directe	772	12 %	1 371	10 %	1480	11 %
<i>Restauration hors domicile</i>	385	6 %	505	4 %	609	5 %
Total	5 966	100 %	12 669	100 %	13268	100 %

Source : Agence Bio

Cette évolution suscite deux types d'interrogation.

De manière structurelle apparaît le risque de voir les pratiques commerciales de la GMS, que les lois Egalim cherchent à réguler, se

⁹⁹ Ventes sur l'exploitation ou dans des boutiques de producteurs, via des Amap et ventes sur les marchés.

développer dans les rapports avec les producteurs bio avec notamment une pression à la baisse des prix et des rémunérations. La tendance à la réduction de l'écart de prix sur certains marchés bio alimente ces interrogations¹⁰⁰. En outre, la GMS peut avoir un recours plus aisé aux importations. Dès lors, si certains groupes de distribution ont développé des relations privilégiées avec des groupements de producteurs, s'inspirant des formes de contractualisation de la distribution spécialisée, les pratiques habituelles sont d'un autre ordre.

Analysant pour la première fois, dans le rapport 2021, le secteur des fruits et légumes, l'OFPM souligne le recours par la grande distribution à ses fournisseurs historiques en les accompagnant dans la conversion d'une partie de leur production en bio, parfois par la contractualisation, là où certaines enseignes spécialisées ont recours à des opérateurs 100 % bio avec lesquels elles développent des liens privilégiés. Dans la phase actuelle d'incertitude sur certains marchés bio, se fait également jour une interrogation sur le caractère durable de l'engagement des GMS pour le bio au regard des différentes formes de produits concurrents. Ainsi en 2021, la GMS a donné plus d'espaces aux produits non bio qui peuvent entrer en concurrence avec le bio¹⁰¹. Le bio reste une activité marginale pour la GMS (6 % du chiffre d'affaires de Carrefour).

¹⁰⁰ Cf. graphique n°18 : pour la tomate ronde bio entre 2013 et 2019, la marge reste stable en tendance pour la distribution spécialisée et augmente pour la GMS.

¹⁰¹ Au premier semestre 2021 en GMS : +0,1 % de gammes de nouveaux articles bio, +4,7 % pour le végétal.

CONCLUSION

La littérature scientifique reconnaît à l'agriculture biologique de nombreux bénéfices sanitaires et environnementaux. Si elle présente quelques faiblesses (usage du cuivre, travail profond du sol etc.), l'agriculture biologique a néanmoins un effet bénéfique sur la qualité de l'eau et des sols en raison de l'interdiction de l'usage de pesticides et d'engrais azotés de synthèse et du moindre usage d'antibiotiques et d'additifs prévu par son cahier des charges. Elle contribue également à l'amélioration du bien-être animal, a un impact plutôt favorable sur le climat et crée plus d'emplois. Selon l'expression de l'un des concepteurs de la politique danoise pour l'agriculture biologique, celle-ci apparaît comme un « couteau suisse » permettant de traiter en même temps différents enjeux (lutte contre les pesticides, préservation de la biodiversité, de la qualité de l'eau, développement rural, etc.).

A la première question évaluative (1.1) visant à mesurer si l'agriculture biologique répond aux finalités, inscrites dans son cahier des charges, de préservation de l'environnement, du climat et de la santé, justifiant une politique publique, la réponse issue de la présente évaluation est donc positive.

L'agriculture biologique a connu une croissance notable au cours de la décennie 2010-2020, avec un triplement de la part des exploitations bio, qui passe de 4 % en 2010 à 12 % en 2020 et de la part des surfaces cultivées en bio, qui passe de 4 % en 2010 à 10,3 % en 2020. Pour autant, elle n'a pas atteint l'objectif de 15 % de SAU en 2022.

Le fort développement de l'agriculture biologique s'explique non seulement par son intérêt environnemental et sanitaire mais aussi par ses résultats économiques : la recherche d'autonomie inhérente au cahier des charges des exploitations bio se traduit souvent par des charges moins élevées qui, alliées à des prix de vente supérieurs, permettent à ces exploitations de compenser leurs rendements plus faibles, voire de dégager un revenu disponible légèrement supérieur. Cet équilibre moyen doit cependant être nuancé : il recouvre des situations variables selon les filières et se réalise au moins autant par les aides (cf. chapitre II) que par les prix.

De plus, l'équilibre économique de l'agriculture biologique apparaît fragile et complexe à analyser : dans un contexte d'augmentation soutenue de l'offre, le récent fléchissement de la demande de produits bio, surtout en grande distribution, comporte certes une part d'explication conjoncturelle liée à la crise sanitaire en 2020, mais il révèle surtout la nécessité de soutenir la demande. Autre fragilité, le manque d'activités de

transformation des produits bio en France témoigne d'une faible structuration et d'une insuffisante capacité à créer de la valeur de la filière bio, et conduit à importer une large part de produits bio transformés (cf. chapitre III). La part désormais prépondérante de la grande distribution dans les ventes de produits bio, si elle permet un accès plus large à tous les consommateurs, conduit aussi à un rapport de forces moins favorable aux producteurs, qui rend d'autant plus nécessaire le rééquilibrage de ces relations au moyen d'outils comme la contractualisation (cf. chapitre III). Ces signaux d'alerte conduisent à s'interroger sur la soutenabilité du modèle qui a prévalu au cours des dernières années et sur la politique publique en faveur de l'agriculture biologique.

S'agissant de la question évaluative n°3 relative à la contribution de cette politique à la création de valeur et à sa juste répartition entre les producteurs et l'aval de la filière, les lacunes de l'appareil statistique ne permettent pas de conclure de manière formelle au-delà de certains indices positifs relevés dans quelques filières (notamment celle des fruits et légumes frais).

Enfin, au regard de l'objectif d'autonomie agricole et alimentaire, désormais régulièrement assigné à la politique agricole française et mis en évidence par les conséquences du conflit en Ukraine, l'agriculture biologique produit deux effets contraires. Recherchant par nature une complémentarité entre productions animales et végétales à l'échelle de l'exploitation et favorisant l'intégration des systèmes de production, ce système de production est moins tributaire des intrants importés que ne l'est l'agriculture conventionnelle. Cependant, ses moindres rendements réduisent sa capacité à contribuer à l'autonomie alimentaire. En conséquence, la question évaluative n°4 relative à la contribution de la politique de soutien à l'agriculture bio à l'autonomie agricole et alimentaire française ne peut en l'état recevoir une réponse pleinement affirmative, en raison des incertitudes concernant notamment son impact sur la balance commerciale.

Chapitre II

Une politique de soutien qui n'a pas permis d'atteindre les objectifs fixés

Les actions en faveur de l'agriculture biologique depuis 2010 ont été définies par le MAA dans des programmes d'actions successifs, Horizon 2012, Ambition Bio 2017 et 2022. Réparties en six ou sept axes (*cf.* annexe n°18), ces actions visent à la fois l'amont (production) et l'aval (transformation) des filières et les dispositifs d'accompagnement (recherche et développement, structuration, soutien à la consommation). La plupart de ces actions ne font pas l'objet de lignes budgétaires spécifiques et s'inscrivent le plus souvent dans des dispositifs de soutien à l'agriculture et aux filières agro-alimentaires déjà existants (*cf.* annexe n°16), pour un montant total évalué entre 200 et 300 M€ par an¹⁰².

Le présent chapitre évalue les principaux dispositifs mis en œuvre au regard des objectifs poursuivis, en particulier quant aux deux indicateurs chiffrés définis dans ces plans. Il vise à répondre aux questions évaluatives n°1.2. et n°2 exposées en introduction. Il s'intéresse aux aides à la production (I), aux moyens dévolus aux agences publiques chargées de l'agriculture biologique, ainsi qu'à la structuration des filières (II), aux moyens consacrés à la communication autour de ce mode de production et à la restauration collective (III), enfin à l'effort de recherche, de développement, de formation et d'accompagnement en agriculture bio (IV).

¹⁰² Le soutien aux industries agro-alimentaires relève pour l'essentiel des régions au titre de leurs compétences économiques et de BPI France. Contactées, les 13 régions, quand elles ont répondu, n'ont pas été en mesure de chiffrer les aides apportées aux entreprises agro-alimentaires biologiques. De même, BPI France ne distingue pas le caractère biologique des entreprises qu'elle soutient.

I - Des dispositifs d'aides à la production insuffisamment dotés et tenant peu compte des externalités de l'agriculture biologique

Le soutien à l'agriculture biologique repose pour l'essentiel sur deux aides spécifiques du deuxième pilier de la PAC (aide à la conversion et aide au maintien), versées en complément des aides « classiques » (aides couplées et découplées, Maec etc.) pour accompagner la transition vers ce mode de production, et, dans une moindre mesure sur un crédit d'impôt.

Si les aides à l'agriculture bio sont incitatives à l'échelle de l'exploitation (A), l'insuffisance des enveloppes comme la diversité des cofinanceurs nationaux et de leurs exigences ont nui à leur lisibilité lors de la dernière programmation PAC (2014-2020) (B). Alors que les externalités de l'agriculture biologique sont connues, les exploitations bio, à l'issue de la phase de conversion, ne bénéficient qu'à la marge d'une rémunération des services environnementaux rendus (C).

La Cour a développé un outil d'analyse statistique sur la base des données de paiement des aides agricoles de l'ASP croisées avec les données du registre parcellaire graphique (RPG). Cet outil, décrit en annexe n°8, permet d'identifier les exploitations biologiques bénéficiant d'aides de la PAC et de comparer leurs niveaux de soutien avec ceux des exploitations conventionnelles.

A - Des aides bio incitatives à l'échelle de l'exploitation

Les aides spécifiques à l'agriculture biologique constituent l'une des 20 mesures proposées dans le cadre du Feader qui, contrairement au premier pilier de la PAC, doivent être complétées par des cofinancements nationaux, et dont l'autorité de gestion a été transférée, en France, aux régions depuis 2015. Dans l'actuelle programmation du Feader¹⁰³, ces aides s'établissent, selon les productions, à un niveau compris entre 44 et 900 €/ha/an pour l'aide à la conversion à l'agriculture bio (CAB) et entre 35 et 600 €/ha/an pour l'aide au maintien en agriculture bio (MAB)¹⁰⁴.

¹⁰³ La prochaine programmation débutera en 2023.

¹⁰⁴ Ces écarts importants s'expliquent par la forte variabilité des coûts induits par une conversion en bio, plus élevés pour certaines productions (maraîchage, grandes cultures) que pour d'autres (élevage extensif en particulier).

Pour la majorité des productions, les aides à la conversion et, surtout, les aides au maintien en bio ont fait l'objet de revalorisations entre la programmation 2007-2013 et l'actuelle programmation 2014-2020, dans le respect des priorités définies dans le programme Ambition Bio 2017-2022 (pour les cultures annuelles et les cultures légumières de plein champ en particulier)¹⁰⁵.

Tableau n° 5 : évolution des montants d'aides unitaires à la conversion (CAB) et au maintien (MAB) en bio entre les deux dernières programmations PAC

Aides	CAB (en €/ha/an)			MAB (en €/ha/an)		
	2007-2013	2014-2020	Evol.	2007-2013	2014-2020	Evol.
<i>Landes, estives, parcours</i>	50	44	- 12 %	25	35	+ 40 %
<i>Prairies</i>	100	130	+ 30 %	80	90	+ 12 %
<i>Cultures annuelles</i>	200	300	+50 %	100	160	+ 60 %
<i>Viticulture</i>	350	350	-	150	150	-
<i>Plantes à parfum</i>	350	350	-	150	240	+ 36 %
<i>Plantes aromatisées et médicinales</i>	350	900	+ 157 %	150	600	+ 300 %
<i>Légumes de plein champ</i>	350	450	+ 29 %	150	250	+ 66 %
<i>Maraîchage et arboriculture</i>	900	900	-	590	600	+ 2 %

Source : Cour des comptes

La France a fait le choix d'une transition plus étalée dans le temps que d'autres pays européens (dix ans, contre cinq en Autriche et en Espagne et sept en Allemagne). Pour autant, le montant cumulé d'aides à l'agriculture bio rapportées à l'hectare n'apparaît pas systématiquement plus élevé en France (cf. annexe n°14) : il est plus faible pour les surfaces pastorales, de prairies ou viticoles, mais plus élevé pour les grandes cultures, les cultures légumières de plein champ et le maraîchage.

¹⁰⁵ Les aides à la conversion et au maintien en agriculture bio ont été versées chacune pendant une durée de cinq ans dans le cadre d'un engagement annuel entre 2007 et 2014 et pluriannuel entre 2015 et 2020.

Les aides à l'agriculture biologique permettent aux exploitations concernées de bénéficier d'un niveau d'aides de la PAC supérieur d'environ 20 % à celui perçu par les exploitations conventionnelles, malgré une SAU moyenne plus faible¹⁰⁶ et un montant inférieur d'aides du premier pilier.

Tableau n°1 : montant moyen d'aides PAC perçues par les exploitations agricoles selon leur mode de production (2019, en €)

	Exploitations totalement en bio	Exploitations partiellement en bio	Exploitations conventionnelles	Ensemble des exploitations
Aides du 1^{er} pilier	17 272,80	21 083,30	20 797,20	20 522,90
Aides du 2nd pilier, dont:	13 164,40	9 571,90	4 435,20	5 263,90
<i>CAB</i>	<i>5 824,90</i>	<i>5 193,70</i>	<i>0,20</i>	<i>598,20</i>
<i>MAB</i>	<i>2 083,40</i>	<i>697,10</i>	<i>0,00</i>	<i>184,30</i>
<i>Maec</i>	<i>1 000,60</i>	<i>958,90</i>	<i>737,00</i>	<i>763,70</i>
<i>ICHN</i>	<i>3 964,40</i>	<i>2 020,30</i>	<i>3 273,40</i>	<i>3 296,60</i>
Total	30 437,20	30 655,20	25 232,40	25 786,70

Source : Cour des comptes d'après Agence de services et de paiement. CAB : aides à la conversion en agriculture bio. MAB : aides au maintien en agriculture bio. Maec : mesures agro-environnementales et climatiques. ICHN : indemnité compensatoire de handicaps naturels.

Ramené à l'hectare, le niveau moyen d'aides perçues par les exploitations bio, s'établit à 484 €/ha, un niveau près de 1,6 fois supérieur à celui des aides perçues par les exploitations conventionnelles (307 €/ha) compte tenu de l'importance des aides à la conversion et/ou au maintien (141 €/ha). Ces écarts peuvent être encore plus élevés pour certaines productions, notamment en maraîchage et en cultures fruitières, fortement soutenues (546 €/ha contre 237 €/ha en conventionnel). Les exploitations allaitantes bio représentent un cas singulier : elles perçoivent seulement 60 € d'aides PAC de plus à l'hectare (+14 %) que leurs homologues conventionnelles, alors que les aides à la conversion et au maintien s'établissent à 94 €/ha en moyenne. Ce constat s'explique par un niveau

¹⁰⁶ 69 ha contre 87 ha. Les exploitations engagées partiellement en bio présentent à l'inverse une SAU moyenne de 88 ha, témoignant d'un dynamisme des conversions au sein des grandes exploitations, notamment de grandes cultures, ces dernières années.

moyen d'aides couplées plus faible en bio compte tenu de cheptels plus limités (74 €/ha contre 100 €/ha).

Tableau n°2 : niveau d'aide à l'hectare des exploitations bio et conventionnelles (2019, en €/ha)

	Exploitations bio	Dont CAB et MAB	Exploitations conventionnelles	Écart en faveur des exploitations bio (%)	Part de l'écart portée par les aides CAB et MAB (%)
Ensemble	484	141	307	+ 57,65 %	79,66 %
<i>Bovins lait</i>	483	125	353	+ 36,83 %	96,15 %
<i>Bovins allaitant</i>	492	94	432	+ 13,89 %	162,07 %
<i>Grandes cultures</i>	446	184	236	+ 88,98 %	87,20 %
<i>Maraichage</i>	546	312	237	+ 130,38 %	101,30 %
<i>Cultures fruitières</i>	743	343	347	+ 114,12 %	96,96 %

Source : Cour des comptes d'après Agence de services et de paiement

Ces données confirment le caractère fortement incitatif des aides à l'agriculture bio, qui a contribué à la dynamique de conversion observée depuis 2015, même si :

- les aides spécifiques au bio sont limitées dans le temps et les aides au maintien ont été mises en extinction depuis 2017 ;
- plus du quart des exploitations bio ne bénéficient d'aucune aide de la PAC. Si 80 % exploitations agricoles ont perçu une aide de la PAC en 2019¹⁰⁷, ce taux n'est toutefois que de 72,9 % pour les exploitations biologiques. Ainsi, seules 34 459 exploitations bio¹⁰⁸ ont bénéficié d'aides de la PAC en 2019 sur les 47 261 dénombrées par l'Agence Bio. Ce dernier constat peut s'expliquer à la fois par l'exclusion des exploitations ayant une SAU inférieure aux seuils minimaux d'assujettissement fixés par département, *a priori* plus nombreuses en bio, ainsi que par la complexité du dossier à constituer qui peut décourager certains exploitants.

¹⁰⁷ Le nombre d'exploitations agricoles varie selon les sources. Pour 2019, les estimations de l'Insee font état d'environ 400 000 agriculteurs exploitants en France.

¹⁰⁸ dont 26 118 exploitations bio pour plus de 90 % de leur SAU et 8 341 exploitations bio pour moins de 90 % de la SAU.

B - Des dispositifs peu lisibles

Intégrées dans le premier pilier de la PAC de 2010 à 2014¹⁰⁹ et donc financées en totalité par des crédits européens du Feaga, les aides à la conversion et au maintien en agriculture biologique ont été rattachées au second pilier en 2015. Cette évolution est intervenue en même temps que le transfert aux régions de l'autorité de gestion des fonds du Feader¹¹⁰.

La mise en œuvre de cette double réforme a nui à la lisibilité des dispositifs d'aides à l'agriculture bio compte tenu d'enveloppes insuffisantes (1), de différenciations territoriales (2) et de difficultés de gestion (3).

1 - Des enveloppes sous-dimensionnées

Dans la grande majorité des pays européens, dont la France, les surfaces totales en bio (converties et en conversion) dépassaient dès 2014 les projections établies dans les plans de développement rural (PDR) pour la période 2014-2020. Malgré cette dynamique connue et la latitude laissée aux États membres pour fixer la part du budget des PDR allouée à l'agriculture bio, la France a fait le choix d'y consacrer seulement 4,9 %, en deçà de la moyenne européenne (6,4 %) ¹¹¹.

Si la dernière programmation PAC en 2015 a revalorisé significativement l'enveloppe des aides à l'agriculture bio, évaluée à 1,1 Md€ entre 2015 et 2020 (soit 183,3 M€/an) contre 460 M€ entre 2010 et 2014¹¹² (soit 80 M€/an), celle-ci s'est rapidement révélée insuffisante.

Pour la seule année 2015, les engagements d'aides à la conversion ou au maintien se sont élevés à 545 M€, soit près de la moitié de l'enveloppe prévue lors de la programmation. Au-delà de la forte

¹⁰⁹ En 2010-11, la France a mis en place un soutien en faveur de l'agriculture biologique (SAB) dans le cadre du 1^{er} pilier (SAB-C pour la conversion et SAB-M pour le maintien), qui s'est terminé à la fin de 2014.

¹¹⁰ Cf. rapport public de la Cour sur le bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels, 2019.

¹¹¹ Dans une plage allant de 0 % aux Pays-Bas à 13,2 % au Danemark. À titre d'exemple, l'Allemagne (SAU de 16,7 Mha) et l'Italie (SAU de 12,4 Mha) ont consacré 303,8 et 320,1 M€ à l'agriculture biologique en 2018, contre 220,8 M€ en France (SAU de 27,8 Mha).

¹¹² Rapport d'information n°277 sur les financements publics consacrés à l'agriculture biologique, Commission des finances du Sénat, MM. Houpert & Botrel – Janvier 2020

dynamique de l'agriculture bio, l'inscription de l'aide au maintien dans un cadre quinquennal (auparavant annuel) a suscité un engouement massif¹¹³.

Passée cette première année atypique et compte tenu des plafonnements, le niveau des engagements des aides à la conversion et au maintien a été réduit, mais la dynamique de l'agriculture biologique ne s'est pas démentie. Malgré la baisse des plafonds d'aide et la mise en extinction de l'aide au maintien en 2017, les engagements ont progressé de 52 % entre 2017 (191 M€) et 2020 (291 M€).

Graphique n° 27 : engagements des aides à la conversion et au maintien en bio entre 2015 et 2020 en France, en M€



Source : Cour des comptes d'après DGPE

Les enveloppes ont dû être réévaluées en cours de programmation pour tenir compte de la forte dynamique de conversion (1,2 Md€ pour la

¹¹³ La réinscription d'engagements en cours d'aides à la conversion du 1^{er} pilier dans le 2nd pilier explique également ce constat, dans une moindre mesure toutefois.

seule période 2018 à 2022, soit 240 M€/an). Les engagements se sont élevés à 1,8 Md€ entre 2015 et 2020, soit environ 300 M€ par an en moyenne, dont près de 80 % pour l'aide à la conversion. Les paiements ont suivi la même progression avec un niveau moyen annuel de 200,3 M€ entre 2015 et 2020, contre 91,9 M€ entre 2010 et 2014.

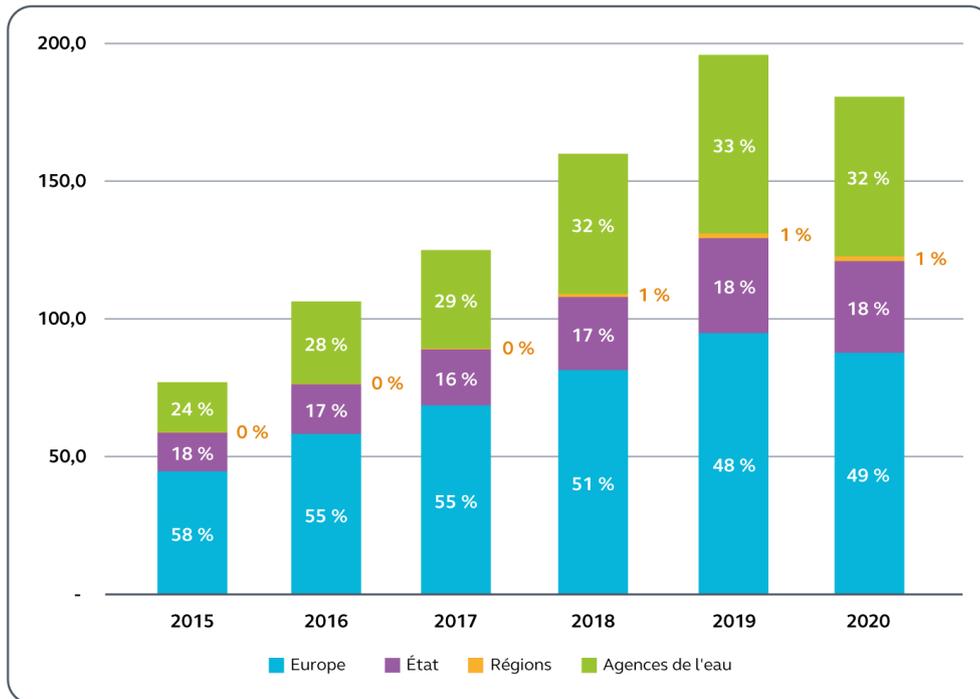
Cet effort a été rendu possible grâce à l'investissement croissant des agences de l'eau. Compte tenu des bénéfices induits par l'agriculture bio sur la qualité de l'eau (*cf.* chapitre I), elles ont significativement accru leur soutien à l'agriculture bio depuis 2015, au-delà même des enveloppes prévues dans le cadre de leur 10^{ème} programme pour la période 2013-2018 (284,5 M€ engagés contre 95,7 M€ initialement prévus). Cet appui s'accroît encore avec un montant d'engagement fixé à 481,2 M€ dans le cadre du 11^{ème} programme pour la période 2019-2024. L'appui des agences de l'eau aux aides en faveur du bio dépasse désormais celui de l'État, tant en valeur qu'en proportion¹¹⁴.

Bien qu'elles aient été nommées autorités de gestion du Feader, les régions n'ont pas acquis la pleine maîtrise de la gestion des aides à l'agriculture bio, du fait des prérogatives conservées d'une part par le ministère de l'agriculture (sur les systèmes d'information et l'instruction des dossiers) et d'autre part par l'Agence de services et de paiement (ASP), organisme payeur des aides. La régionalisation de la gestion du Feader n'a pas non plus eu pour effet d'augmenter la part des régions dans les cofinancements nationaux (entre 2015 et 2020 : 1 % des financements de l'aide à la conversion, soit entre 0 et 1,7 M€ par an ; entre 1 et 16 % des fonds dédiés au maintien, soit entre 0,4 et 4,3 M€ par an)¹¹⁵.

¹¹⁴ 21,6 M€ en 2015, 62,4 M€ en 2020 avec un pic à 72,4 M€ en 2019 pour les agences, contre 26,7 M€ en 2015, 35,1 M€ en 2020 avec un pic à 45,2 M€ en 2019 pour l'État.

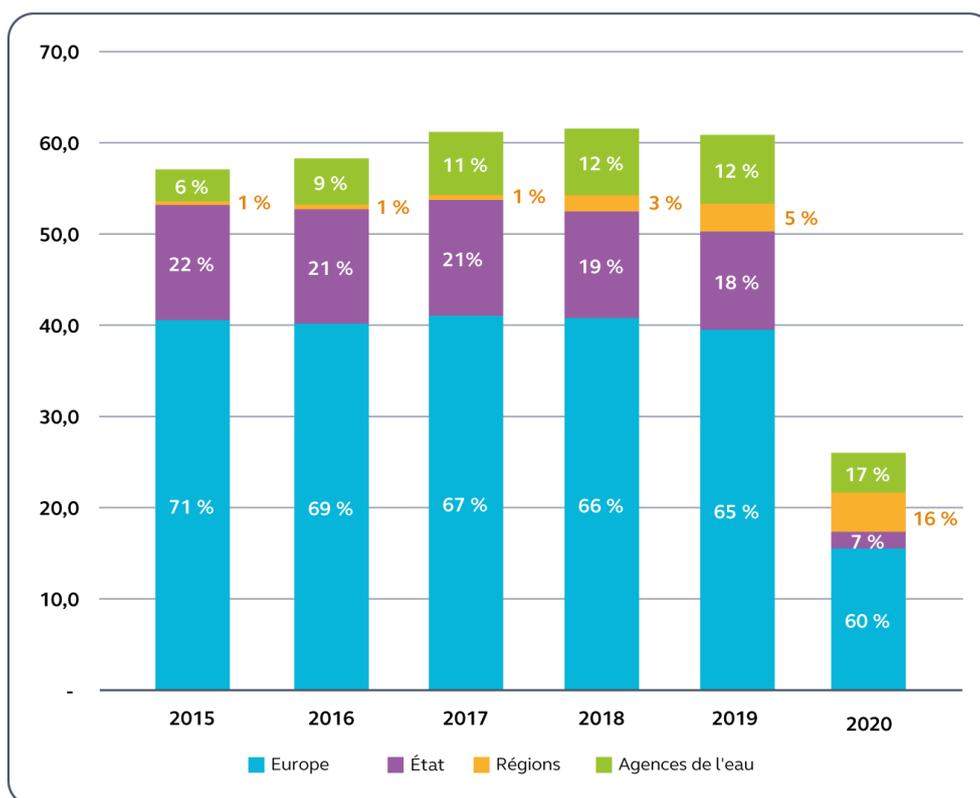
¹¹⁵ Cour des comptes – *Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement* – Avril 2019

Graphique n° 28 : évolution des paiements de l'aide à la conversion en agriculture biologique par financeur, 2015 - 2020 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après l'Agence de services et de paiement

Graphique n° 29 : évolution des paiements de l'aide au maintien en agriculture biologique par financeur, 2015 - 2020 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après Agence de services et de paiement

Les aides à la conversion et au maintien en bio ne représentent dans les faits qu'une part marginale (moins de 3 %) du budget total de la PAC mis en œuvre par la France (cf. annexe n°16). Leur niveau est à mettre en perspective avec les coûts liés à la pollution des eaux par les produits phytosanitaires et par les nitrates, évalués entre 540 et 970 M€ par an¹¹⁶. La politique de soutien à l'agriculture biologique paraît donc présenter un rapport coût/bénéfice intéressant en termes d'environnement, bien supérieur à celui d'autres dispositifs aux effets plus incertains en termes de

¹¹⁶ CGDD - Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions – Décembre 2015.

réduction des pollutions agricoles, notamment les plans Ecophyto successifs (400 M€ par an, incluant les aides à l'agriculture bio)¹¹⁷.

2 - Des aides différenciées selon les territoires

Bien qu'ayant permis de cibler davantage certaines aides agricoles du second pilier en fonction d'enjeux locaux, la régionalisation de la gestion du Feader et l'intervention de plusieurs cofinanceurs ont créé des différences entre territoires.

Compte tenu du caractère contraint des enveloppes du Feader, les régions ont en effet dû, dès 2016, plafonner les aides à l'agriculture bio (selon les régions de 12 à 20 000 € par exploitation et par an pour l'aide à la conversion et de 6 à 12 000 € par exploitation et par an pour l'aide au maintien). Certaines régions, comme Provence-Alpes-Côte d'Azur, ont même renoncé à ouvrir la mesure d'aide au maintien.

L'effet de ces plafonnements sur la dynamique de conversion n'est pas mesurable. Toutefois, on ne peut exclure que leur mise en place ou leur révision régulière à la baisse aient pu faire renoncer certains exploitants, et en particulier ceux disposant d'une SAU importante.

L'analyse des données de paiement de l'ASP et des données surfaciques du registre parcellaire graphique (RPG) montre en effet que la plupart des exploitations qui se sont engagées dans l'agriculture biologique ces dernières années l'ont fait en convertissant la totalité de leur SAU. Or, les exploitations de grandes cultures, notamment dans les régions céréalières (Centre-Val-de-Loire, Grand Est, Hauts-de-France), disposent souvent d'une SAU proche, voire supérieure à 100 ha. Au regard des plafonnements et des montants d'aides à la conversion en vigueur pour les cultures annuelles (300 €/ha), ces exploitations ne peuvent donc bénéficier d'un accompagnement que sur une surface comprise entre 40 et 65 ha. Ce constat apparaît regrettable, alors que les grandes exploitations, toutes OTEX confondues, représentent 42 % des exploitations françaises, exploitent 74 % de la SAU¹¹⁸ et constituent un gisement pour l'accroissement de la SAU biologique¹¹⁹.

Par ailleurs, les plans de développement rural (PDR) ayant été adoptés en 2015, avant la réduction du nombre de régions, plusieurs modalités d'accès à un même dispositif coexistent au sein des nouvelles

¹¹⁷ Voir le référé de la Cour des comptes au Premier ministre du 27 novembre 2019.

¹¹⁸ Elle présente une SAU moyenne de 111 ha.

¹¹⁹ Données MAA-Agrete-Graph'Agri 2021

régions fusionnées, nuisant à la lisibilité des dispositifs. Enfin, l'implication croissante des agences de l'eau dans le financement des aides à l'agriculture bio a accentué les différences entre territoires, ces aides ayant été progressivement orientées vers les zones de captage de l'eau potable. En 2019, les exploitations en conversion bénéficiant d'un soutien des agences de l'eau ont ainsi perçu en moyenne 11 446 € contre 7 568 € pour celles n'en bénéficiant pas.

L'objectif de « rendre les dispositifs d'aides plus lisibles et plus visibles » défini par le plan Ambition Bio 2022 n'a donc pas été atteint.

3 - Des difficultés majeures de mise en œuvre

a) D'importants retards de paiement

La nécessité de refonte complète du registre parcellaire graphique, à la suite des refus de paiement d'aides de la PAC en 2015 par l'UE, a causé d'importants retards de paiement des aides PAC entre 2014 et 2017¹²⁰. L'ASP confirme que « les Maec-bio¹²¹ étant les aides les plus complexes et n'étant pas soumises à une date réglementaire limite de paiement, elles sont celles qui ont été traitées en dernier et ont donc subi les retards les plus importants ».

Il n'a toutefois pas été possible de distinguer les aides à l'agriculture bio des Maec. À la demande de la Cour de dissocier l'analyse de ces aides, l'ASP a répondu qu'elle analysait conjointement les aides Maec et bio, leurs calendriers étant similaires et leurs outils de gestion communs.

Alors que la Fnab indique que les aides à l'agriculture bio ont enregistré des retards de paiement allant parfois jusqu'à trois ans, jusqu'en 2020, l'ASP précise que « les retards de paiement pour les aides Maec et bio ont été de l'ordre de un an et demi à deux ans pour la campagne 2015 (paiements pour l'essentiel entre novembre 2017 et début 2018), un an à deux ans pour la campagne 2016 (paiements pour l'essentiel entre mai 2018 et début 2019), six mois à un an pour la campagne 2017 (paiements pour l'essentiel entre septembre 2018 et l'été 2019) et zéro à six mois pour la

¹²⁰ Cf. la communication de la Cour à la commission des Finances du Sénat de juin 2018 « La chaîne de paiement des aides agricoles (2014-2017) - Une gestion défaillante, une réforme à mener ».

¹²¹ Mesures agro-environnementales et climatiques (Maec) et aides à l'agriculture bio : ces dispositifs sont gérés conjointement par l'ASP. Rattachées au 2nd pilier de la PAC, les Maec sont des dispositifs de soutien à des pratiques culturelles ou de gestion des exploitations favorables à l'environnement et au climat.

campagne 2018 (paiements pour l'essentiel entre mars 2019 et l'été 2019). Ils sont revenus sur un calendrier normal à partir de la campagne 2019 ».

Néanmoins, le préjudice pour les agriculteurs bio a été reconnu par un jugement du tribunal administratif de Dijon rendu le 2 juin 2021. Pour ne pas avoir instruit les aides bio « *dans un délai raisonnable* », l'État a été condamné à verser près de 20 000 € de dommages et intérêts à un agriculteur biologique de l'Yonne, contraint de cesser son activité.

b) Un taux de rejet beaucoup plus élevé pour les aides à l'agriculture biologique

Outre les délais de paiement, les dossiers d'aides à l'agriculture bio souffrent d'un taux de rejet beaucoup plus élevé que les autres aides du second pilier de la PAC. Si la situation s'est révélée particulièrement sensible en début de programmation avec un taux de rejet proche de 15 % des dossiers déposés, la situation s'est améliorée avec le temps. Le fait que le taux de rejet des aides bio soit encore le double de celui des Maec en 2020 pose cependant question, alors même que ces aides « *partagent un socle commun de complexité [avec les Maec]* » comme l'indique l'ASP.

Tableau n° 3 : taux de rejet comparés d'aides du Feader entre 2015 et 2020 (en % des dossiers déposés)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Aides bio</i>	14,4	14,3	13,3	13,4	9,3	8,8
<i>ICHN</i>	8,0	7,9	7,9	8,5	8,0	6,3
<i>Maec</i>	9,8	8,4	6,7	7,1	5,3	4,7

Source : Cour des comptes d'après ASP

Aucune statistique relative aux motifs de rejets n'a pu être fournie, alors que leur niveau élevé peut dissuader des exploitants à s'engager en bio.

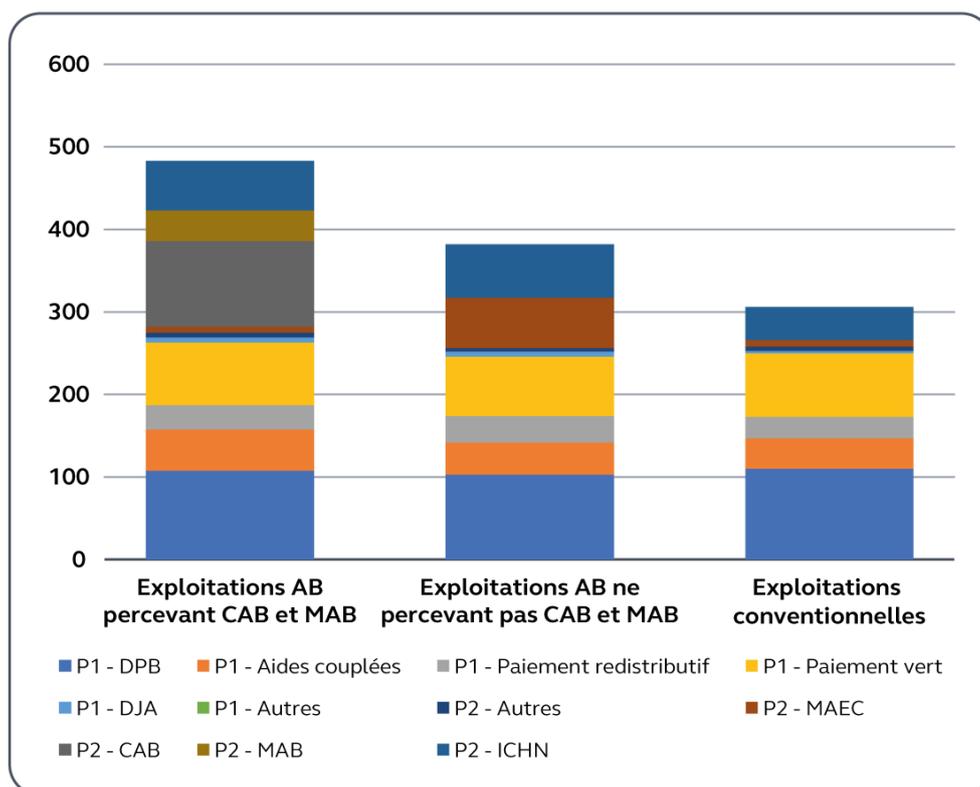
C - Des services environnementaux insuffisamment rémunérés

Les aides à la conversion et au maintien ont permis aux exploitations bio, hormis exceptions (bovins allaitants par exemple), de bénéficier d'un appui financier significatif durant au moins cinq années (jusqu'à dix ans avec l'aide au maintien, désormais supprimée). Cette période de transition passée, elles s'inscrivent dans le régime commun des aides PAC.

1 - Un soutien à l'agriculture bio limité dans le temps

Lorsqu'elles ne perçoivent plus d'aides à la conversion et au maintien, les exploitations bio voient leur niveau d'aide diminuer de 26 % en moyenne, passant de 483 €/ha à 382 €/ha.

Graphique n° 30 : niveau d'aides PAC perçu par les exploitations biologiques et conventionnelles (en €/hectare, 2019, France entière)



Source : Cour des comptes d'après ASP

Pour autant, ces exploitations bénéficient d'un soutien de la PAC qui reste supérieur de 25 % en moyenne à celui perçu par les exploitations conventionnelles (306 €/ha). Les aides perçues au titre du premier pilier (droits à paiements de base, paiement redistributif, etc.) étant équivalentes entre exploitations bio et conventionnelles, cet écart s'explique par :

- un niveau plus élevé d'aides ICHN¹²² (65 €/ha en bio contre 40 €/ha en conventionnel), car les fermes bio sont davantage implantées sur des terres « ingrates » et/ou car leur taille plus modeste leur permet d'accéder à plus d'aides ICHN à l'hectare¹²³ ;
- un niveau plus élevé de Maec (61 €/ha en bio contre 8 €/ha en conventionnel)¹²⁴.

Si la PAC en vigueur depuis 2015 prévoyait d'encourager les pratiques visant à une plus grande durabilité de l'agriculture (notamment en faveur de l'environnement et de l'emploi), les effets des mesures adoptées et des dispositifs d'aide mis en place sont dans l'ensemble, restés limités¹²⁵.

Un paiement vert peu exigeant en matière d'environnement

Visant à « rémunérer la mise en œuvre d'actions spécifiques en faveur de l'environnement et à soutenir les revenus des agriculteurs », le paiement vert, en vigueur depuis 2015, est accessible sans conditions pour les exploitations bio et sous conditions pour les agriculteurs conventionnels.

Le paiement vert a bénéficié en 2019 à la quasi-totalité (92,3 %) des 327 000 exploitations ayant perçu une aide de la PAC (cf. annexe n°16). Rapportées à l'hectare, les aides perçues au titre du paiement vert sont même légèrement moindres en moyenne pour les exploitations bio (72 €/ha) que pour les exploitations conventionnelles (77 €/ha).

Les trois critères cumulatifs retenus pour accéder au paiement vert (maintien des prairies permanentes, diversité des assolements et présence d'au moins 5 % de surfaces d'intérêt écologique), trop peu discriminants, lui confèrent de fait un caractère universel de soutien aux revenus.

¹²² Les indemnités compensatoires du handicap naturel (ICHN) représentent de loin la principale mesure du Feader en France.

¹²³ L'ICHN animale prévoit une part fixe (70 €/ha, brut) applicable aux 75 premiers hectares de surfaces fourragères, et une part variable plafonnée aux 50 premiers hectares (85 €/ha, brut, pour les 25 premiers hectares et 56,67 €/ha, brut, pour les 25 hectares suivants). Les montants nets versés dépendent du stabilisateur budgétaire annuel.

¹²⁴ Certaines Maec (et spécifiquement les Maec systèmes) n'étant pas cumulables avec les aides bio, les exploitations en conversion bénéficient d'un niveau d'aides Maec moyen comparable (7 €/ha) à celui des exploitations conventionnelles.

¹²⁵ Cour des comptes – « Accompagner la transition agro-écologique », octobre 2021.

Tableau n° 4 : montant des aides versées au titre du paiement vert par orientation technico-économique reconstituée et par mode de production (2019, en €/ha).

<i>Types d'exploitations</i>	Bio percevant des aides CAB ou MAB	Autres Bio	Conventionnel
Ensemble	76	72	77
<i>Bovins lait</i>	78	81	81
<i>Bovins allaitants</i>	75	80	75
<i>Grandes cultures</i>	81	77	82

Source : Cour des comptes d'après Agence de services et de paiement

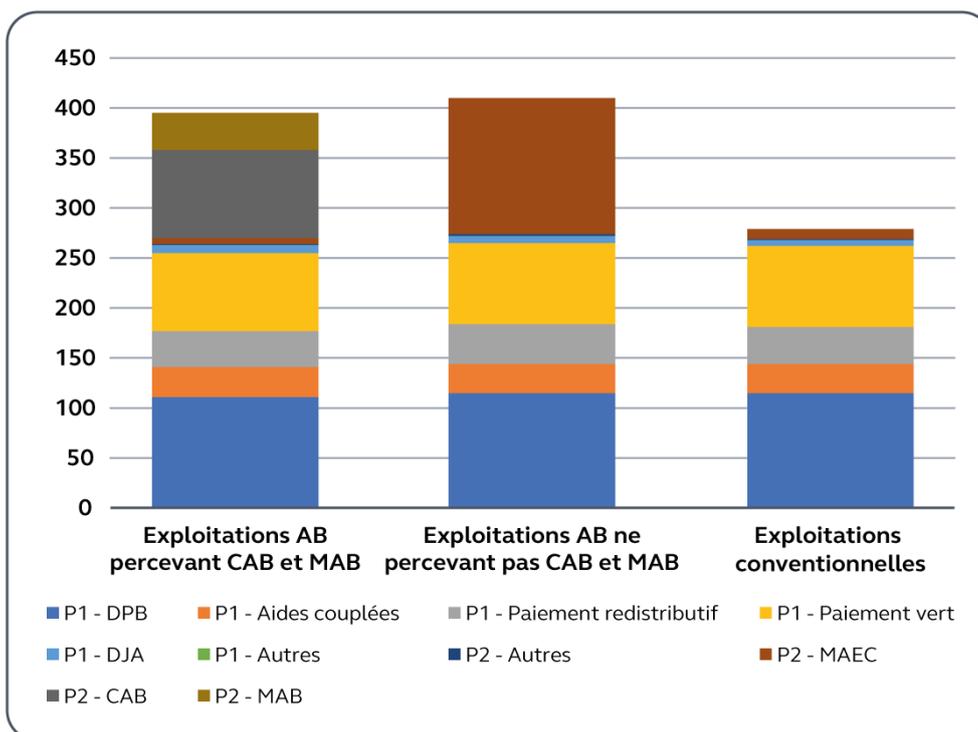
2 - Un accès aux Maec inégal selon les productions et les régions

37 963 agriculteurs ont bénéficié en 2019 d'une mesure agro-environnementale et climatique (Maec), soit 11,6 % des exploitations bénéficiaires de la PAC, pour un montant total versé de 249,6 M€, soit 6 568 € par exploitation. Contrairement à ceux applicables au paiement vert, les critères d'accès aux Maec revêtent un caractère sélectif.

Les exploitations biologiques accèdent davantage aux Maec (15 %) que les exploitations conventionnelles (11 %). La moindre SAU des exploitations biologiques conduit toutefois à un niveau moyen d'aides Maec par exploitation équivalent à celui perçu par les exploitations conventionnelles (6 525 € en bio contre 6 582 € en conventionnel).

Les exploitations bio spécialisées en bovins laitiers sont de loin celles qui bénéficient le plus des Maec, dès lors qu'elles ne perçoivent plus les aides à la conversion ou au maintien. Plus extensives dans leurs pratiques que les exploitations conventionnelles, elles disposent logiquement d'un accès privilégié aux Maec « Systèmes herbagers et pastoraux » (SHP) et « Systèmes polyculture-élevage » (SPE), qui visent notamment le maintien des surfaces en herbe et la réduction voire l'arrêt (en bio) des traitements phytosanitaires. Ce niveau élevé de Maec permet à ces éleveurs laitiers bio de bénéficier d'un niveau d'aides PAC à l'hectare supérieur à celui de leurs homologues conventionnels (410 €/ha contre 279 €/ha en 2019, hors ICHN, soit +46,9 %) et même légèrement supérieur à celui qu'ils perçoivent lors de la phase de conversion (395 €/ha en 2019).

Graphique n° 31 : détail des aides PAC perçues par les exploitations en bovins laitiers selon leur mode de production (2019, France entière, hors ICHN, en €/ha)



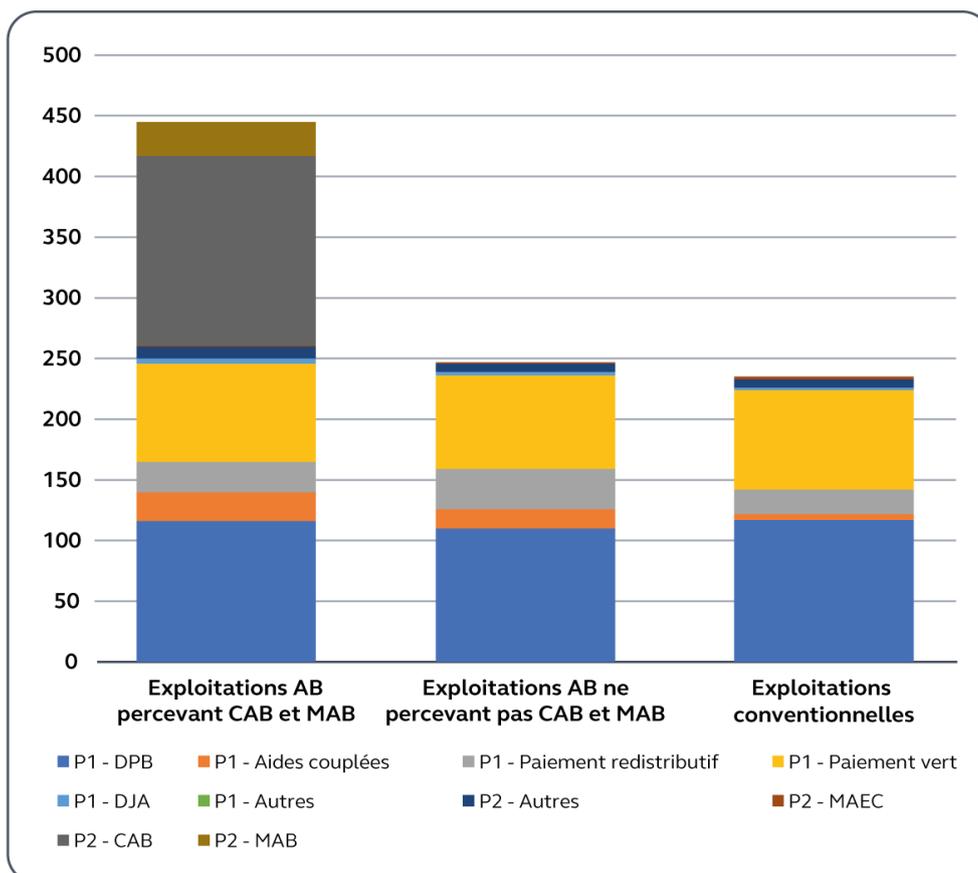
Source : Cour des comptes d'après ASP

Il existe néanmoins d'importantes disparités selon les territoires, car l'accès aux Maec reste fonction de critères (zones éligibles et montant d'aide à l'hectare) définis par les régions (cf. annexe n°17). Les différences sont moins marquées pour l'élevage allaitant.

À l'inverse, quelle que soit la région, les exploitations de grandes cultures n'ont pas ou peu accès aux Maec, tant en bio qu'en conventionnel, malgré des dispositifs spécifiques (Maec systèmes grandes cultures et Maec systèmes grandes cultures, adaptée pour les zones intermédiaires)¹²⁶.

¹²⁶ Les exploitations biologiques comme conventionnelles ne bénéficient qu'à la marge d'aides Maec (1 €/ha en moyenne en bio ; 2 €/ha en conventionnel en 2019).

Graphique n° 32 : détails des aides PAC perçues par les exploitations spécialisées en grandes cultures selon leur mode de production (2019, France entière, hors ICHN, en €/ha)



Source : Cour des comptes d'après ASP

Dès lors que les exploitations de grandes cultures bio ne perçoivent plus les aides à la conversion et au maintien, elles bénéficient d'un niveau d'aide à l'hectare proche de celui des exploitations conventionnelles (247 €/ha en bio contre 235 €/ha en conventionnel en 2019 hors ICHN).

Sans préjudice des avantages offerts par ces dispositifs, tant pour l'environnement que pour les exploitations qui en bénéficient, les Maec ne sauraient être considérées comme suffisantes pour une juste rémunération des services environnementaux rendus par les exploitations biologiques au

regard du faible nombre de bénéficiaires et des importantes disparités observées selon les régions ou les productions.

3 - Un crédit d'impôt bénéficiant à un nombre encore limité d'exploitations bio

Les entreprises agricoles dont au moins 40 % des recettes proviennent du mode de production biologique peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt spécifique, rattaché au programme 149¹²⁷ de la mission budgétaire « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Créé en 2006¹²⁸ et applicable à l'impôt sur le revenu (IR)¹²⁹ et à l'impôt sur les sociétés (IS), ce crédit d'impôt¹³⁰ a été reconduit à la faveur des lois de finances successives et a vu son montant revalorisé de 2 000 € maximum en 2007, à 2 500 € en 2011¹³¹, à 3 500 € à partir de 2018¹³² puis à 4 500 € à compter du 1^{er} janvier 2023¹³³.

Il n'est toutefois cumulable avec les aides à la conversion et au maintien que dans la limite de 4 000 € par an (5 000 € à compter de 2023). Dans la mesure où l'aide à la conversion s'élève en moyenne à 5 800 € par exploitation bio, ce crédit d'impôt s'adresse donc en priorité aux exploitations modestes (touchant peu d'aides à la conversion et au maintien) et à celles sorties de la phase de conversion et de maintien et ne bénéficiant plus des aides associées.

D'un coût de 61 M€ en 2020 et chiffré à 69 M€ en 2021 et 2022, ce crédit d'impôt bénéficie à un nombre croissant mais encore limité d'exploitations biologiques (environ 40 % en 2019). Il devrait monter en puissance dans les années à venir, compte tenu du nombre d'exploitations actuellement en conversion et de la fin de l'aide au maintien.

¹²⁷ Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture.

¹²⁸ Article 244 Quater L du code général des impôts, créé par l'article 75 de la loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole

¹²⁹ Imposées uniquement dans la catégorie des bénéfices agricoles (BA).

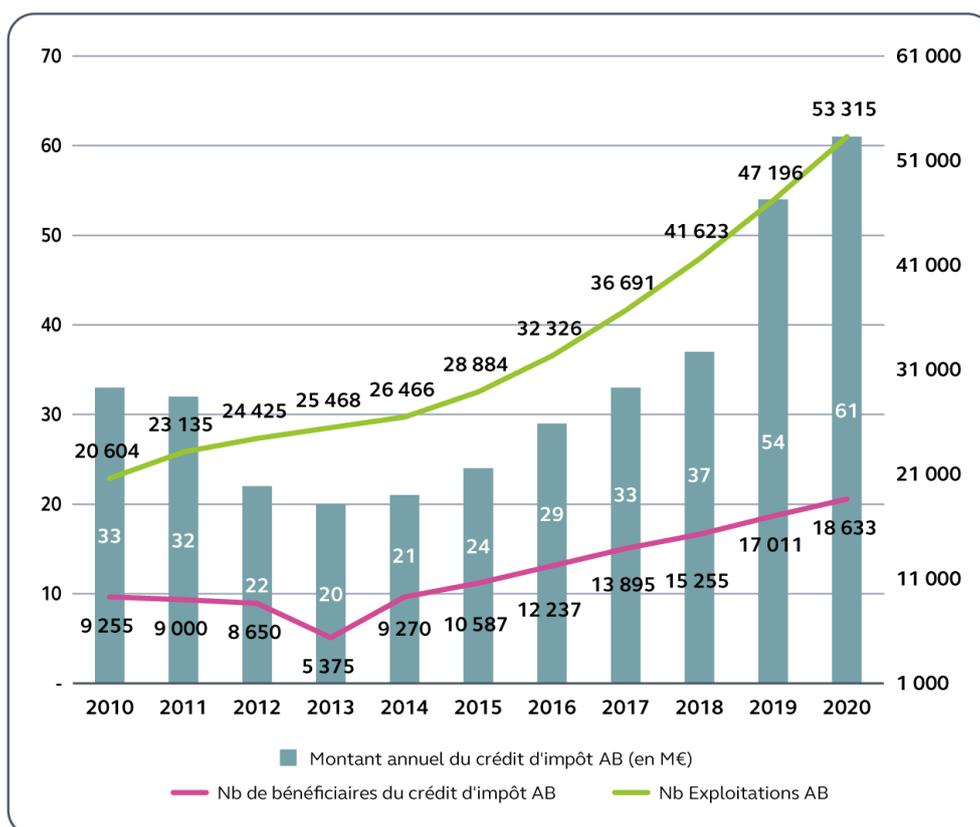
¹³⁰ Ne constituant pas une déduction fiscale, il est, de fait, accessible également aux exploitants non imposables.

¹³¹ Article 33 de la loi n°2011-1978 du 25 décembre 2011 de finances rectificative 2012

¹³² Article 96 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018

¹³³ Article 84 de la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022

Graphique n° 33 : évolution du nombre de bénéficiaires et du montant du crédit d'impôt à l'agriculture bio depuis 2010



Source : Cour des comptes d'après direction du Budget et Agence Bio

Cette perspective devrait conduire à une augmentation significative du coût annuel de ce dispositif évalué à 145 M€ par an dès 2023¹³⁴.

4 - Un enjeu désormais stratégique

Bien qu'aucun processus de déconversion à large échelle n'ait encore été constaté, l'absence d'avantages significatifs dans l'accès aux aides PAC, une fois la phase de transition terminée (grandes cultures en particulier), comme les modalités du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture bio,

¹³⁴ Rapport d'information n°277 sur les financements publics consacrés à l'agriculture biologique, Commission des finances du Sénat, MM. Houpert & Botrel – Janvier 2020

pourraient favoriser le retour au mode de production conventionnel. Ce risque est accentué par la faible valorisation de certaines productions (viande bovine), par les crises de marché rencontrées dans certaines filières (œufs et lait) et par le fait que de nombreuses exploitations engagées en bio depuis 2015 ne bénéficieront plus d'aides bio d'ici quelques années.

Dans ce contexte, la question de la rétribution des services environnementaux rendus par l'agriculture bio est posée. Un tel dispositif serait de nature à renforcer la viabilité des exploitations biologiques et à inscrire leur activité dans la durée. Elle apparaît d'autant plus justifiée que les bénéfices environnementaux de l'agriculture bio profitent à l'ensemble de la société et qu'elle pourrait conduire à des économies substantielles par ailleurs (qualité de l'eau, santé publique etc.).

Dans sa réponse, la FNSEA rejoint ce constat d'une rémunération insuffisante des services environnementaux de l'agriculture bio depuis la suppression de l'aide au maintien en bio et « *souhaite que les fonds non utilisés sur la CAB puissent être fléchés pour rémunérer les aménités positives des fermes déjà engagées en bio* ».

Si les dispositifs de soutien à la production biologique ont accompagné son développement, le sous-dimensionnement des enveloppes d'aides, leur manque de lisibilité et l'insuffisante prise en compte des bénéfices environnementaux associés à ce mode de production n'ont pas permis d'atteindre les objectifs visés et conduisent à s'interroger sur la pérennité à terme des exploitations biologiques.

II - Une filière insuffisamment structurée

Avec la croissance des marchés de produits bio, la structuration des filières bio est devenue un enjeu majeur et fait l'objet d'un axe stratégique dans les trois derniers programmes Ambition Bio (axe n°2). La promotion, la défense et l'organisation du bio en filières reposent sur l'action conjuguée d'agences publiques (A) et des interprofessions agricoles (B) et s'appuient sur divers outils et dispositifs spécifiques (C).

A - Des agences publiques aux moyens limités

Si le pilotage de la politique de soutien au développement de l'agriculture bio reste du seul ressort du MAA, deux opérateurs publics aux missions distinctes contribuent à sa mise en œuvre.

1 - L'Agence Bio : un opérateur dont le positionnement doit être précisé

Créée en 2001, initialement afin de préfigurer une interprofession dédiée à la filière bio, l'Agence française pour la promotion et le développement de l'agriculture biologique, dite « Agence Bio », a depuis lors inscrit son action dans la durée et constitue à ce jour le principal opérateur de l'État dédié à la filière bio en France.

a) Un statut en décalage avec les missions qui lui sont confiées

Relevant du statut de groupement d'intérêt public (GIP), les missions de l'Agence Bio ne sont pas définies dans le code rural et de la pêche maritime, mais dans sa convention constitutive¹³⁵, renouvelée tous les cinq ans jusqu'en 2021, et depuis en vigueur sans limitation dans le temps. Si ce statut offre de la souplesse, il s'avère en décalage avec les nombreuses missions confiées à l'Agence Bio, dont la plupart revêtent un caractère durable, notamment :

- information et promotion de l'agriculture biologique auprès du grand public, de l'ensemble de la filière agricole et agroalimentaire, des collectivités territoriales et autres acteurs concernés ;
- développement de l'observatoire national de l'agriculture biologique, en favorisant le lien avec les dynamiques mises en œuvre dans les territoires, dans les autres pays ou instances internationales ;
- documentation et réalisation d'études stratégiques et économiques ;
- mise en œuvre d'actions en faveur de la structuration des filières issues de l'agriculture biologique, notamment par l'analyse des filières, des marchés et des dynamiques interprofessionnelles ;
- gestion du dispositif de notifications des opérateurs de la filière bio (par délégation du MAA) ;
- gestion du Fonds Avenir Bio, finançant des projets de structuration de la filière bio ayant une dimension interrégionale.

¹³⁵ Seuls cinq articles du code rural et de la pêche maritime (articles R641-31, R642-3, D632-6, D253-44-2 et D621-7-1) citent l'Agence Bio, comme membre de diverses instances de gouvernance, et ne lui confèrent que la mission, peu précise, de « *gestion de la marque AB* » (article R641-31).

b) Des moyens limités et précaires

L'éventail des missions de l'Agence Bio contraste avec la modestie de ses moyens (18 ETPT sous plafond contre 14 en 2010). Si son budget a fortement augmenté entre 2010 et 2020, passant de 5,39 M€ à 8,75 M€, cette hausse concerne principalement le Fonds Avenir Bio (2,8 M€ en 2010 contre 5 M€ en 2020 avec un pic à 6 M€ en 2018¹³⁶).

Bien que l'Agence bénéficie d'une gouvernance partenariale associant les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement à quatre structures professionnelles (APCA, Fnab, Synabio et Coop de France)¹³⁷, son budget, hors Fonds Avenir Bio, est majoritairement abondé par le MAA (entre 50 et 70 % selon les années), qui lui verse une subvention pour charge de service public d'environ 2 M€ par an depuis 2019 (contre 1,2 M€ par an entre 2010 et 2018). La contribution du ministère chargé de l'environnement reste marginale, à hauteur de 120 000 € par an¹³⁸. Elle est toutefois complétée par un appui conséquent¹³⁹ au projet de cartographie des parcelles exploitées en bio (Cartobio) développé par l'Agence Bio. Les cotisations des quatre autres membres demeurent symboliques, à hauteur de 10 000 € par membre et par an.

Avec une masse salariale de l'ordre de 1,1 M€ et des charges fixes (loyers, fournitures, amortissements) d'environ 0,4 M€ par an, l'Agence Bio dépend de financements extérieurs pour mettre en œuvre ses missions.

C'est le cas de la mission d'information et de promotion de l'agriculture biologique. Bien que stratégique et première mission de l'agence, elle a reposé, entre 2010 et 2020, sur des crédits européens, obtenus dans le cadre d'appels à projets pour un montant variant entre 0,2 et 1 M€ par an. Même s'ils représentent entre 20 et 30 % du budget annuel de l'Agence, ces crédits sont limités si on les met en rapport avec les tarifs usuels de diffusion¹⁴⁰ ou d'exposition¹⁴¹ et expliquent la faiblesse des actions

¹³⁶ D'après comptes financiers, les montants inscrits correspondent aux montants perçus pour le paiement des dossiers (crédits de paiements).

¹³⁷ Un élargissement de sa gouvernance à deux acteurs de la distribution (Fédération du commerce et de la distribution et Synadis) ainsi qu'aux associations régionales à vocation interprofessionnelles de promotion de l'agriculture biologique devrait intervenir en 2022.

¹³⁸ 50 000 € par an de 2008 à 2010, puis 100 000 € par an de 2011 à 2017 et 120 000 € par an en 2018 et 2019, 100 000 € en 2020 et 170 000 € depuis 2021.

¹³⁹ 230 000 € engagés en 2021 puis 300 000 € par an à terme.

¹⁴⁰ Une campagne de promotion par un influenceur s'établit à 80 000 € au minimum (Agence Bio). Un spot promotionnel diffusé à une heure de grande écoute coûte entre 3 000 € (radio) et 35 000 € (télévision) - France Télévision Publicité 2021.

¹⁴¹ 30 000 à 250 000 €, le coût d'un stand au salon de l'agriculture, Le Figaro 3-3-2016.

de communication mises en œuvre, principalement tournées vers le numérique et dont la portée demeure difficile à évaluer. Les échecs successifs de l'Agence Bio aux appels à projets européens en 2019, 2020 et 2021 limitent les perspectives de développement des actions de communication dans les années à venir et pourraient mettre à mal la pérennité de l'Agence.

Si le programme Avenir Bio 2017-2022 prévoit que l'Agence Bio « *développe de nouveaux programmes de promotion transversaux à l'ensemble du secteur avec l'appui des interprofessions* », les contributions des interprofessions à son budget de fonctionnement sont restées faibles (environ 300 000 € par an) et ne sont mises en œuvre que dans le cadre de conventions annuelles, limitant de fait la capacité de l'Agence à mener des projets ambitieux et suivis dans le temps.

L'annonce du ministre chargé de l'agriculture, à l'occasion des 20 ans de l'Agence Bio en octobre 2021, d'une campagne de promotion du mode de production bio constitue une avancée notable mais inaboutie. Reposant sur une subvention exceptionnelle du MAA de 400 000 €, de cofinancements de la Maison de la Bio¹⁴² à hauteur de 300 000 € et de l'Agence (80 000 €), cette campagne ne sera pas directement financée par les interprofessions bien qu'elles y aient été invitées. Seules Interfel et le Cniel ont prévu un budget additionnel, modeste (200 000 € chacune), à cette campagne pour l'achat d'espaces publicitaires.

D'autres missions (collecte de données, animation des réseaux régionaux, etc.) manquent aussi de moyens, d'autant que le développement de l'agriculture bio a multiplié le nombre d'acteurs, de contacts et de travail pour l'Agence. Son conseil d'administration a ainsi refusé de voter le budget initial 2018, marqué par une hausse du Fonds Avenir Bio, en l'absence d'effectifs pour absorber cette charge de travail supplémentaire. L'Agence a même dû financer l'édition 2020 de l'enquête sur le marché alimentaire bio¹⁴³ sur le Fonds Avenir Bio, dont ce n'est pas l'objet.

Après 20 ans d'existence, l'Agence Bio est un acteur identifié de la filière bio en France, mais son action demeure fragile, compte tenu de son statut spécifique et de la modestie de ses moyens.

¹⁴² Association à caractère interprofessionnel regroupant des organisations d'entrepreneurs et d'opérateurs économiques des filières alimentaires, cosmétiques et produits de santé bio ou naturels (producteurs, transformateurs, ou distributeurs).

¹⁴³ Étude réalisée par AND-International pour l'Agence Bio.

2 - L'Inao, un opérateur peu investi sur l'agriculture bio

Doté d'un budget de 24 M€ et d'un effectif de 235 agents, l'Institut national de l'origine et de la qualité (Inao), établissement public administratif, est chargé de la mise en œuvre de la politique française relative aux signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine des produits agricoles et agroalimentaires : appellation d'origine contrôlée (AOC), appellation d'origine protégée (AOP), indication géographique protégée (IGP), spécialité traditionnelle garantie (STG), label rouge (LR) et agriculture biologique (AB).

En matière d'agriculture biologique, l'Inao exerce des prérogatives réglementaires, apporte une expertise technique et juridique et veille à l'application du droit européen en France. Il gère les agréments délivrés aux organismes certificateurs (OC) et assure leur contrôle régulier. Il accueille le comité national de l'agriculture biologique (Cnab) chargé d'interpréter les textes européens et de mettre à jour le guide de lecture de cette réglementation. Le Cnab est également compétent pour proposer des cahiers des charges pour des productions non prises en compte par le droit européen. Il a ainsi été saisi en 2021 dans le cadre de la révision de la réglementation européenne de l'agriculture bio mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2022.

Néanmoins, comme le souligne le rapport des sénateurs Botrel et Houpert¹⁴⁴, « *l'Inao, qui exerce des missions fondamentales pour la crédibilité du bio, a fait quelques progrès notables, mais reste trop peu dédié au bio* ». Seuls 11 de ses ETPT sont dédiés à l'agriculture bio.

Si les missions de l'Inao et de l'Agence Bio sont distinctes, ils peuvent travailler en complémentarité, comme actuellement pour fiabiliser et développer le système d'information dédié à l'agriculture biologique à partir des données collectées par les organismes certificateurs.

B - Des interprofessions peu mobilisées

Malgré l'engouement des consommateurs pour les produits bio et tout en reconnaissant que le bio constitue désormais un enjeu stratégique pour nombre de filières, les interprofessions adoptent cependant une attitude réservée vis-à-vis de ce mode de production. La modestie des objectifs fixés en matière d'agriculture bio dans les plans de filière (*cf.*

¹⁴⁴ *Les financements publics consacrés à l'agriculture biologique*, rapport d'information n°277, Commission des finances du Sénat, MM. Houpert & Botrel, janvier 2020.

annexe n°19) en atteste, d'autant plus que le label AB est souvent présenté en concurrence avec d'autres signes de qualité (Label Rouge notamment dans les filières viandes).

Si toutes les interprofessions rencontrées indiquent s'investir de manière croissante sur l'agriculture biologique, notamment par le financement d'actions de recherche et de développement visant à lever les difficultés techniques à la production (cf. IV.A.2. du présent chapitre), aucune n'a pu chiffrer avec précision le soutien apporté, avançant que leurs actions de promotion ou de R&D de portée générale bénéficient également aux productions biologiques.

De même, les interprofessions contribuent peu à la promotion du mode de production biologique auprès du grand public. Le Cniel ne consacre ainsi que 0,3 à 0,5 M€ par an à la promotion des produits laitiers bio, malgré un budget de communication de l'ordre de 25 M€ par an. La situation est similaire au sein d'Interbev (0,3 M€ consacrés chaque année à la promotion de la viande bio pour un budget de communication de l'ordre de 15 M€ par an¹⁴⁵), d'Interfel (0,09 M€ pour 12 M€ par an) et d'Intercereales (0,07 M€ pour un montant estimatif compris entre 5 à 10 M€ par an). Incluant les soutiens apportés aux projets conduits par l'Agence Bio, ces dépenses sont donc modestes et sans rapport avec la collecte annuelle de contributions interprofessionnelles étendues (CIE) sur les produits biologiques par ces interprofessions (1,9 M€ par le Cniel, 0,7 M€ par Interbev et 3,8 M€ par Interfel, non connue pour Intercéales).

Ce constat s'explique : l'agriculture conventionnelle est largement majoritaire dans la gouvernance des interprofessions, ce qui freine la promotion d'un mode de production encore minoritaire au sein d'une filière, d'autant que l'agriculture bio s'est historiquement construite en opposition au mode de production dominant. L'obligation faite aux interprofessions de « *créer une ou plusieurs sections ou commissions consacrées à l'agriculture biologique* » (article D 632-5 du code rural et de la pêche maritime) contribue à entretenir les réflexions et les débats autour du bio, mais n'apporte aucune garantie de meilleure prise en compte des enjeux du bio dans la stratégie des filières, définie par le seul conseil d'administration des interprofessions.

La communication visant à promouvoir les bienfaits de l'agriculture biologique pour la santé et l'environnement apparaît en outre difficilement envisageable pour les interprofessions, dès lors qu'elle induit une comparaison avec l'agriculture conventionnelle, jugée « *stigmatisante* ».

¹⁴⁵ Le Cniel indique que le montant consacré à la promotion des produits bio devrait être triplé dès 2022 grâce à l'obtention d'un financement européen dédié.

L'Agence Bio souligne les difficultés « à trouver un message consensuel » dans le cadre de la campagne de promotion de l'agriculture biologique prévue au printemps 2022 « car les interprofessions sont réticentes à parler des spécificités du bio comme l'absence d'utilisation de pesticides de synthèse par les 10 % de leurs adhérents bio, arguant que cela met l'accent sur leur utilisation par les 90 % restants. »

Enfin, les interprofessions ne sont pas seulement compétentes pour la recherche et la promotion des produits agricoles. Elles peuvent aussi soutenir des actions collectives, définies dans leurs accords interprofessionnels, en matière de stratégie marketing et d'amélioration qualitative des produits, de transparence des marchés, d'exploration de marchés d'exportations, etc. Dans les faits, les interprofessions n'interviennent pas plus sur ces sujets pour encourager le développement de la bio, qui pourrait pourtant offrir un axe stratégique de montée en gamme des productions de chaque filière.

C - Des outils de structuration des filières encore limités

1 - Des organisations de producteurs en croissance

En permettant, d'une part, aux agriculteurs de sécuriser leurs débouchés et le prix de vente de leurs productions, et, d'autre part, aux transformateurs et aux distributeurs de disposer d'une garantie de régularité et de qualité des approvisionnements, les organisations de producteurs (OP) peuvent contribuer au bon fonctionnement des filières¹⁴⁶.

Compte tenu de la dispersion de la production, longtemps marginale et encore minoritaire, les OP sont inégalement répandues en bio. Si 70 % de la collecte céréalière bio est effectuée par des coopératives, dédiées au bio ou mixtes, les céréaliers bio pointent la difficulté de faire valoir leur point de vue dans les coopératives mixtes, se traduisant notamment par un nombre insuffisant de points de collecte des céréales bio.

Il existe seulement huit OP bio en fruits et légumes, neuf en viande, sept en lait et six en céréales. Pour la plupart créées à la fin des années 1990, les OP rassemblaient environ un quart des producteurs biologiques en 2018 selon Forebio.

¹⁴⁶ Cf. étude « Compétitivité hors coûts des exploitations agricoles françaises », 2018, par P. Jeanneaux, avec Hélène Blasquie-Revol et Mélisande Gillot, de VetAgro Sup, dans le cadre d'un appel à projets du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

L'expérience la plus aboutie est celle de Biolait. Créée en 1994 en Bretagne et Pays de Loire, cette organisation de producteurs regroupe désormais 1 400 fermes dans 73 départements et collecte 31 % du lait de vache bio en France. Elle a développé des contrats tripartites sous la forme de lettres d'intention, afin de se conformer au droit de la concurrence, associant les producteurs, les transformateurs et la distribution, d'abord avec Biocoop, puis Système U et Auchan, ainsi que le fromager BEL.

L'Union des éleveurs bio (Unebio) met en marché 30 % de la viande bio en France en 2020¹⁴⁷. Ce groupement d'éleveurs apporte aux producteurs divers services (formation, mise à disposition de personnel, animation des marchés, gestion des stocks, etc.) et développe la contractualisation.

La croissance et l'extension géographique de la production devraient néanmoins contribuer à une meilleure structuration de l'offre en produits biologiques dans les années à venir d'autant plus que la distribution ou la transformation peuvent l'encourager.

Soucieux d'assurer ses approvisionnements, majoritairement en circuits courts, dans un contexte de forte croissance (70 créations de magasin par an), Biocoop¹⁴⁸ a mis en place un cahier des charges « Bioéquitable » comportant un engagement à rémunérer le producteur au moins deux fois le SMIC, un prix d'achat minimum fixé sur trois ans, calculé en fonction des coûts de production et un plan de développement pluriannuel de la production. Biocoop contractualise 30 % de ses approvisionnements en produits bruts.

Carrefour, pour sa part, contractualise avec 3 000 agriculteurs dans le cadre de groupements, deux fois plus nombreux en 2021 qu'en 2018, notamment pour le lait, les œufs, les tomates cerises. La contractualisation avec les producteurs s'opère sous des marques propres avec des contrats de trois ans ou de cinq ans pour accompagner la conversion.

Danone, à travers sa filiale 100 % bio « Les prés riant bio¹⁴⁹ », contractualise ses approvisionnements avec 50 éleveurs en conversion, sur la base d'un cahier des charges agriculture biologique et commerce équitable faisant référence à une rémunération des éleveurs équivalente au

¹⁴⁷ Dont 35 % de la viande bovine, 20 % de la viande ovine, 15 % de la viande de veau et 13 % de la viande de porc.

¹⁴⁸ 1,2 Md€ de CA, 20 groupements, 3 600 fermes sur des filières longues française.

¹⁴⁹ Leader de l'ultra frais bio, 6^e plus grosse marque bio en France.

Smic. Les contrats sont passés sur quatre ans depuis 2011, avec des prix tenant compte des coûts de production.

Le transformateur Ecotone¹⁵⁰ a également encouragé et accompagné l'organisation des producteurs bio, souvent avec contractualisation, afin de satisfaire à ses besoins d'approvisionnement. Les contrats portent sur les volumes et la qualité, mais pas sur les prix, en raison de la volatilité des cours dans le secteur des fruits et légumes.

L'article 210 a du règlement UE 2021/2117 du 2 décembre 2021 modifiant le règlement UE 1308/2013 établissant une organisation commune des marchés (OCM) agricoles, permettra, à partir du 8 décembre 2023, de déroger aux règles européennes de la concurrence (article 101 du TFUE), si nécessaire, lorsque les accords entre producteurs agricoles visent à augmenter la durabilité (protection de l'environnement et du climat). Ce nouveau règlement OCM va donc faciliter l'organisation des producteurs et des filières bio.

2 - Le fonds Avenir Bio

Mis en place en 2008, le fonds de structuration des filières biologiques (« fonds Avenir Bio ») soutient des projets collectifs portés par des opérateurs à différents stades des filières biologiques (amont et aval), permettant de structurer les filières biologiques françaises par appels à projets. De nombreux projets d'outils de transformation et de distribution sont ainsi financés : plateformes de collecte, sites de stockage, de tri et de conditionnement, légumeries, abattoirs, moulins, silos, cave viticole, etc.

De 2008 à 2020, le fonds Avenir Bio a engagé 49,2 M€ (dont 39,2 M€ étaient payés fin 2021), répartis sur 139 projets, soutenus à hauteur de 350 000 € en moyenne. Le montant total des projets soutenus s'élevant à 212 M€, le taux de subvention moyen est de 23,5 %.

Parmi les bénéficiaires se trouvent des acteurs 100 % bio, comme les organisations de producteurs Biolait et Unebio, les coopératives Biocer et Biolopam, les transformateurs Ekibio et Prosain, le distributeur Biocoop ou le réseau Manger Bio, mais également de très grands groupes coopératifs, comme Terrena, Axérial ou la Scael.

L'analyse des projets soutenus par le fonds Avenir Bio confirme son effet de levier sur la constitution ou la structuration de multiples filières bio.

¹⁵⁰ Leader européen de la transformation de produits bio (Bjorg, Bonneterre, Altereco...), 730 M€ CA, 1 500 personnes salariées en Europe, siège près de Lyon.

Son budget a été longtemps sous-dimensionné au regard des ambitions affichées en bio et des forts besoins de structuration des filières bio, avec seulement 3,7 M€ par an en moyenne entre 2008 et 2020 : 3 M€ jusqu'en 2013, 4 M€ de 2014 à 2018, 8 M€ en 2019-2020 et enfin un montant de 13 M€, limité à 2021 et 2022 dans le cadre du plan de relance annoncé en septembre 2020 par le MAA. De nombreux projets, de dimension plus réduite et ne pouvant se prévaloir d'une portée interrégionale, n'ont pu bénéficier du fonds Avenir Bio. Le MAA précise que « *des évolutions conséquentes* » du fonds ont été actées fin 2020, dont la suppression du critère supra-régional, le renforcement du critère « *impacts filières* » et la modification des plafonds des aides ; 25 dossiers ont été financés en 2021 contre une quinzaine par an en moyenne.

3 - Des soutiens publics aux filières bio difficilement lisibles

Le sondage réalisé auprès de 55 entreprises de transformation bio membres du Synabio (*cf.* chapitre 1^{er} III) révèle des financements publics dispersés, peu lisibles et peu accessibles aux petites entreprises. Si la moitié des entreprises interrogées déclarent ne pas rencontrer de difficultés à financer leur développement, 38 % d'entre elles, parmi les plus petites, ont au contraire du mal à se financer, notamment en raison de la complexité des dossiers d'aide¹⁵¹.

Au total, malgré l'existence du fonds Avenir Bio et des autres guichets, les filières bio en France restent dans l'ensemble insuffisamment structurées. Les agriculteurs se convertissent d'autant plus facilement qu'il existe en aval des infrastructures d'organismes de collecte, de négoce, de première transformation, des plateformes de stockage, des laiteries, des meuneries, abattoirs de proximité etc., qui contribuent à valoriser leurs produits.

Dans la panoplie des outils de politique publique, des solutions moins coûteuses que les aides aux investissements peuvent également être mobilisées, comme des crédits d'animation et d'accompagnement des filières.

¹⁵¹ 56 % des entreprises déclarent avoir reçu une aide publique (18 % n'ont reçu aucune aide et 25 % ne répondent pas) : 16 ont perçu une aide des régions, 12 des fonds européens (dont 7 du Feader, 4 du Feder et 1 du Feamp), 8 du Fonds Avenir Bio, 6 des départements, 5 de BPI France, 1 d'une agglomération et 7 divers (dont assurance-prospection, prêts garantis de l'État, plan de relance ou origine de l'aide non précisée). Au total, 22 % de l'échantillon a reçu des soutiens européens, 29 % des aides des régions (parfois couplées avec des aides de départements). Le Fonds Avenir Bio a concerné 14 % de l'échantillon. Aucune entreprise ne cite ni les aides des Agences de l'Eau, ni les aides aux investissements de FranceAgriMer.

L'incitation à la structuration des filières bio en Allemagne

Certains *Länder* apportent un soutien public permettant d'amorcer cette structuration, en finançant des *Bioregionen* : après appel à projets, elles sélectionnent des groupements de communes et d'entreprises qui ont un projet de structuration après avoir identifié les goulots d'étranglement au sein des chaînes de valeur locales. Des réseaux structurés se forment ainsi. Par exemple, le Baden-Württemberg a depuis 2018 sélectionné 14 régions bio modèles (*Bio-Musterregionen*) et finance à 75 % un coordinateur, qui organise des rencontres de professionnels (agriculteurs, transformateurs, distributeurs) et de consommateurs : ensemble, ils fixent une stratégie et montent des projets. S'y ajoute la prise en charge de coûts de personnel jusqu'à 30 000 € par an et par région pour activer cette structuration. L'une de ces régions bio modèles est Ludwigsburg-Stuttgart (1,1 million d'habitants), qui vise à mettre en réseau les agriculteurs bio, à développer le dialogue entre fabricants d'aliments bio et consommateurs et à renforcer la production et la vente d'aliments bio, avec une attention particulière pour les produits bio locaux pour la restauration collective. La Bavière applique le même modèle. Ces deux *Länder* visent 30 % de SAU bio en 2030, soit davantage que l'objectif européen de 25 %.

III - Des actions en faveur de la consommation bio insuffisantes et parfois contrecarrées

A - Une communication publique insuffisante sur les bénéfices de l'agriculture biologique

Plusieurs expériences, menées notamment par l'Inrae, montrent qu'une communication centrée sur les modes de production bio et les bénéfices environnementaux et sanitaires associés permet d'améliorer le « consentement à payer » des consommateurs.

Or, selon une étude de l'Agence Bio¹⁵², les consommateurs sont de moins en moins nombreux à estimer avoir une information suffisante sur l'agriculture bio en termes d'impact sur la santé (de 64 % en 2017 à 45 % en 2020) ou sur l'environnement (de 60 % à 43 %). De plus, 50 % d'entre

¹⁵² Baromètre de consommation et de perception des produits biologiques en France - Edition 2021 – Agence Bio / *Spirit Insight*.

eux manquent de confiance dans les informations fournies sur les produits biologiques en 2020.

La perception des bienfaits des produits bio tend à diminuer : 86 % des consommateurs interrogés en 2020 pensent que l'agriculture biologique contribue à préserver l'environnement, la qualité des sols, les ressources en eau, contre 92 % en 2016, et 81 % pensent en 2020 que les produits bio sont meilleurs pour leur santé contre 89 % en 2017. L'étude précitée constate un soutien médiatique en baisse en 2020 (moins de publicité, de reportages, d'articles de presse). La part des consommateurs envisageant d'augmenter leurs achats de produits bio diminue de 24 % en 2017 à 19 % en 2019 puis à 11 % en 2020 ; ce décrochage s'observe aussi chez les consommateurs réguliers de produits bio, de 24 % en 2019 à 14 % en 2020.

En grande distribution, les arguments incitant à l'achat de produits laitiers bio ont faibli entre 2018 et 2020 : respect de l'environnement (56 %, - 2 points), garantis sans pesticides (51 %, - 5 points), meilleurs pour la santé (50 %, -5 points), garantis sans OGM (35 % - 6 points)¹⁵³. Au-delà des produits laitiers, « *c'est tout le bio qui est de plus en plus concurrencé par la multiplication des labels* », selon le panéliste.

Ce constat est confirmé par un sondage, réalisé auprès de 55 industriels bio (cf. chapitre 1^{er} III et annexe n°13) et qui révèle une attente prioritaire : clarifier la communication sur la filière bio.

Selon les entreprises interrogées, le développement de la transformation de produits bio dépend d'abord d'une meilleure compréhension des prix du bio par les consommateurs. Il faut « *clarifier le message de la bio vs. les offres alternatives* » selon un transformateur de produits laitiers. Pour une entreprise de légumes, il faut « *communiquer massivement pour convaincre de nouveaux consommateurs de l'intérêt du bio et financer des études scientifiques permettant de mesurer tous les impacts positifs sur la société et de les comparer avec d'autres démarches moins vertueuses* ». Il s'agit de répondre aux « *interrogations du consommateur par rapport aux bénéfices de consommer bio (justification de l'écart de prix), d'éduquer les consommateurs sur les vertus de la bio* ».

En conséquence, les entreprises attendent de l'État en priorité de promouvoir des campagnes de communication audiovisuelle sur la bio, par exemple en augmentant les moyens de communication de l'Agence Bio et en incitant les interprofessions à utiliser les CIE payées par les opérateurs bio pour une communication en faveur du bio. Une entreprise de produits végétaux estime qu'il faudrait « *prioritairement faire accepter à nos*

¹⁵³ « *Comprendre le recul du bio laitier et comment y répondre* », Kantar, janvier 2022.

concitoyens qu'un produit bio a une valeur, au sens très positif du terme, pour la santé des hommes et de la planète, et une valeur économique (richesses et emplois créés, économies générées) ». Pour une entreprise de boulangerie, il faut « rappeler que le cahier des charges bio est le plus exigeant au niveau environnemental et arrêter de faire croire que HVE a une haute valeur environnementale ».

D'autres pays, comme le Danemark, premier pays au monde pour la part du marché alimentaire en bio (12 %), ont fait le choix d'orienter en priorité leur politique en faveur de la bio sur le développement du marché.

Les deux piliers de la politique danoise en faveur du bio

Priorité au soutien de la demande de produits bio

Le Danemark, depuis le premier plan d'action pour le bio en 1995, a cherché à mener une stratégie simultanée « *pull & push* » (tirer la consommation et pousser les agriculteurs à se convertir). Rapidement, la priorité de la stratégie publique s'est portée sur le développement du marché bio, par la prise de conscience des bienfaits du bio, afin que les consommateurs acceptent de payer un prix plus élevé. Cette politique passe par la formation, tant des professionnels de la filière agroalimentaire (création d'une école de services alimentaires bio), que des cuisiniers des restaurants, des enfants des écoles (40 % des écoles proposent aux enfants de cultiver un jardin bio), par un label public des cuisines bio, par une information publique détaillée et transparente sur les marchés bio pour les entreprises (*Statistics Denmark* collecte depuis 2003 les données sur les ventes bio au détail et sur le commerce extérieur bio).

Une large concertation sans opposer bio et non bio

Deux organismes, l'un public et l'autre privé, assurent cette coopération :

- le conseil de l'agriculture biologique, principal lieu de concertation sur la bio au Danemark, regroupe plusieurs ministères, les acteurs de la filière, des ONG (consommateurs, environnement), afin de construire des alliances ;
- *Organic Denmark*, une association privée, créée en 2002, qui regroupe toute la filière, des producteurs aux cuisines publiques et aux consommateurs, a un rôle de catalyseur. Elle est financée à 15 % par des cotisations obligatoires des acteurs de la filière bio, le reste par financement de projets sur fonds publics. Organisée en comités par produit, elle a 65 employés et a créé son propre Fonds Bio, financé par une taxe sur les pesticides et des financements additionnels.

B - Les ambiguïtés de la certification et de l’affichage environnementaux aux dépens de l’agriculture bio

1 - La concurrence croissante de la certification environnementale et HVE

Le manque de communication et de pédagogie sur le label AB est d’autant plus regrettable que le consommateur se voit proposer de nombreux labels alimentaires promettant un meilleur respect de l’environnement, tout en étant moins exigeants et conduisant à des changements de pratiques limités, voire nuls, des agriculteurs.

La multiplication de ces labels contribue à réduire le consentement des consommateurs à payer des produits bio plus chers, dès lors que leur sont proposés d’autres produits présentés comme respectueux de l’environnement, à des prix un peu supérieurs aux produits conventionnels mais inférieurs à ceux de l’agriculture biologique.

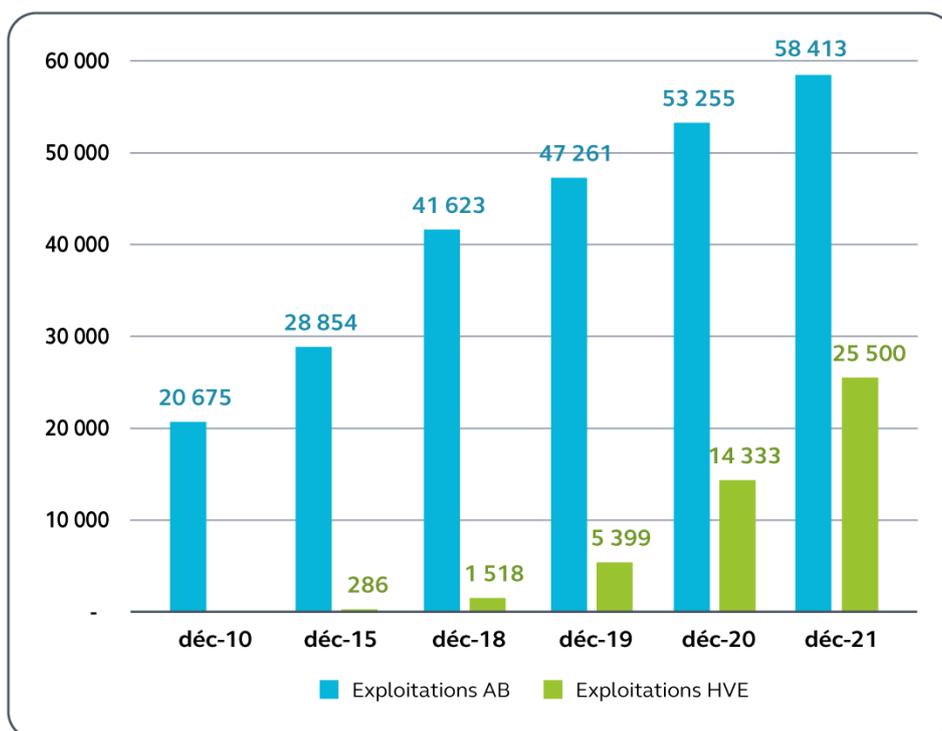
Les produits bio sont fortement concurrencés par ces produits dont la promesse est jugée proche par les consommateurs : en GMS à fin juillet 2021, selon Kantar, le chiffre d’affaires en bio augmentait de 2,2 %, de 18 % pour les produits « sans conservateurs, sans résidus de pesticides », de 23 % pour les produits « écologiques » ou « naturels » et de 24 % pour le commerce équitable. Cette évolution a été renforcée par de moindres innovations (nouveaux produits) en bio et moins d’espace pour les produits bio. Le message bio à destination des consommateurs est brouillé.

La certification environnementale est promue par le MAA, qui l’a créée en 2011, à la suite du Grenelle de l’environnement de 2009. La mention valorisante « Haute Valeur Environnementale » en constitue le troisième échelon, le plus élevé.

Le MAA détient ainsi la propriété des marques AB et HVE, qui obéissent à deux logiques différentes : AB est l’un des signes officiels de qualité, encadré par une réglementation européenne ; HVE est une simple mention valorisante, utilisée uniquement en France, attribuée par le MAA à une exploitation dans son ensemble.

Le développement de la certification HVE est beaucoup plus rapide que celui de l’agriculture biologique. 19 216 exploitations agricoles étaient certifiées HVE au 1^{er} juillet 2021, soit plus du double en un an. Les exploitations certifiées HVE couvraient, au 1^{er} juillet 2021, 3,1 % de la SAU française (contre 10,3 % pour l’agriculture biologique) et représentaient 12 % des exploitations en arboriculture et 23 % en viticulture (secteur représentant 75 % des exploitations HVE).

**Graphique n° 34 : évolution du nombre d'exploitations certifiées
AB et HVE de 2010 à 2021**



Source : Cour des comptes d'après données Agence Bio (AB) et MAA (HVE)

Selon un communiqué du ministre de l'agriculture du 10 décembre 2021 sur les premiers résultats du recensement agricole décennal et les productions agricoles sous signe de qualité, la filière bio a triplé en dix ans avec plus de 47 000 exploitations (12 % des exploitations françaises), tandis que les exploitations sous HVE ont été multipliées par 20 en trois ans pour atteindre 25 500 (soit 7 % des exploitations)¹⁵⁴.

La forte montée en puissance, depuis 2019, de la mention HVE contribue à expliquer le ralentissement de la demande de certains produits bio. Selon différents acteurs économiques rencontrés au salon Tech&Bio

¹⁵⁴ Le MAA comptabilise tous les six mois, en temps réel, les exploitations HVE, tandis que l'Agence Bio ne publie le nombre d'exploitations bio qu'annuellement, en juillet de l'année suivante. À noter que le MAA minore, dans son communiqué, le nombre d'exploitations bio (chiffre de 2019 et non de 2020), tandis qu'il donne le nombre d'exploitations HVE à fin 2021, accentuant ainsi l'impression de rattrapage de la HVE.

en septembre 2021, toute la chaîne trouve son compte au HVE : les producteurs, qui n'ont pas à changer de modèle de production et qui ont des coûts de production moindres qu'en bio et des rendements proches du conventionnel avec un prix de vente un peu plus élevé ; les transformateurs, qui peuvent accroître leur marge sur le produit HVE, alors que leurs marges sont comprimées sur la bio, au coût d'achat nettement plus cher ; les distributeurs, pour la même raison, notamment les acheteurs de la GMS demandent de la HVE pour leurs marques distributeurs ; enfin, la restauration collective qui, à défaut de pouvoir acheter du bio, mise sur les produits HVE, produits de qualité au sens de la loi Egalim.

2 - Les limites de la certification HVE

Les consommateurs sont en réalité peu informés de l'impact comparé des différents labels alimentaires sur l'environnement et leur santé, malgré les publications d'ONG comme Greenpeace, WWF France et le Basic ou d'associations de consommateurs comme l'UFC Que choisir. Cette dernière a publié une évaluation en septembre 2021 de 11 démarches alimentaires¹⁵⁵ selon laquelle le label AB obtient les bénéfices socio-économiques et environnementaux les plus forts et les plus avérés du fait des impacts positifs notamment sur la santé humaine, la qualité des sols, les ressources en eau, la biodiversité, ou le bien-être animal.

A l'inverse, les démarches partageant le socle de la certification environnementale (HVE, Agri Confiance et Zéro Résidus de Pesticides¹⁵⁶) ont, selon cette étude, les effets positifs les plus faibles et les moins avérés ; pour la démarche HVE notamment, si un impact positif modéré est observé pour la qualité des sols, les bénéfices sont faibles et peu avérés sur les critères de santé humaine et environnementaux.

¹⁵⁵ « Labels alimentaires et signes de qualité : Promesses non tenues : une révision s'impose », UFC Que choisir, septembre 2021.

¹⁵⁶ La marque zéro résidus de pesticides, mise en œuvre par un collectif de 60 entreprises représentant 25 % de la production française de fruits et légumes, permet à ses 6 000 producteurs de continuer à utiliser des engrais chimiques, à condition que les résidus dans les produits ne dépassent pas le seuil autorisé « selon la réglementation en vigueur » : il s'agit donc, dans les faits, d'une simple application de la loi.

Les limites de la certification « Haute Valeur Environnementale »

L'OFB a procédé au printemps 2021 à l'analyse de la certification HVE. Cette note de 15 pages, remise aux ministères de l'agriculture et de la transition écologique, mais non publiée, révèle que cette certification, dans la grande majorité des cas, n'entraîne aucune évolution des pratiques ni aucun bénéfice environnemental et invite dans ses conclusions à rendre plus exigeantes les modalités d'accès.

La « voie A » d'obtention de la certification HVE, à travers quatre indicateurs, permet de certifier des exploitations sans que leurs pratiques ne soient particulièrement vertueuses sur le plan environnemental : ainsi, « *la certification HVE est trois fois moins exigeante que la future conditionnalité de la PAC sur le critère biodiversité* » et également par rapport à l'actuelle PAC ; de même, l'indicateur « bilan azoté » retenu pour la gestion de la fertilisation est proche de la pratique moyenne en France ; l'indicateur de gestion de l'irrigation peut être validé sans limiter les prélèvements d'eau. Cette « voie A », selon l'OFB, « *ne devrait être prise en compte dans le cadre des politiques publiques environnementales ou en tant qu'argument de commercialisation sans tromperie du consommateur qu'à la condition d'une révision profonde des critères d'éligibilité* ».

La « voie B » devrait être supprimée selon l'OFB. Son premier critère impose que les achats d'intrants (pesticides, etc.) ne dépassent pas 30 % du chiffre d'affaires de l'exploitation. Or, un tel seuil n'est « *pas du tout discriminant pour les exploitations viticoles, qui consacrent en moyenne seulement 14 % de leur chiffre d'affaires aux intrants* ». D'ailleurs, la viticulture, « *l'un des types de production les plus utilisateurs de produits phytosanitaires à l'hectare* », représente 80 % des exploitations HVE. Même constat en maraîchage, où le poids actuel des intrants (26 % du chiffre d'affaires en moyenne) est inférieur au plafond proposé. Quant à l'autre critère de la voie B, la part d'« infrastructures agro-écologiques » (haies, bosquets, etc.) dans la SAU, l'exigence HVE est cinq fois inférieure à celle nécessaire pour obtenir les paiements verts de la PAC depuis 2015 ; de plus, « *pour tous les départements, la part moyenne des haies dans la SAU dépasse largement le niveau d'exigence de ce critère HVE* ».

3 - Un soutien du MAA à la certification HVE qui peut accréditer un rapprochement avec le label AB

Si le concept de certification environnementale semblait à l'origine intéressant et utile dans le cadre du projet de transition agro-écologique¹⁵⁷, les critères actuellement retenus demeurent insuffisamment exigeants pour garantir une réduction effective et suffisante de l'empreinte environnementale de l'agriculture conventionnelle.

En effet, l'objectif initial d'accompagner les agriculteurs dans un changement progressif vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement semble avoir été remplacé par celui de procurer au plus grand nombre possible d'exploitations agricoles des revenus supplémentaires, en utilisant à la fois :

- le marché : la certification HVE est devenue un instrument de valorisation auprès des consommateurs en quête de produits plus sains et écologiques ; HVE est présentée comme « *une certification soutenue par le MAA permettant une véritable reconnaissance officielle de la performance environnementale des exploitants viticoles et agricoles* ». Selon le site en ligne d'une enseigne de grande distribution, « *HVE, c'est le niveau le plus élevé. Il atteste du niveau d'excellence pour les exploitations présentant un haut niveau de biodiversité et un très faible recours aux intrants* ».
- et une série de mesures publiques d'incitation :
 - Les niveaux 2 et 3 (HVE) de la certification environnementale donnent accès à la qualification de « *produits durables et de qualité* » devant à partir de 2022 représenter 50 % de l'approvisionnement des cantines publiques (loi Egalim¹⁵⁸) ;
 - Un crédit d'impôt de 2 500 € en faveur des exploitations qui obtiennent la certification HVE a été mis en place en 2021 ;

¹⁵⁷ La FNSEA souligne, dans sa réponse à la présente évaluation, que la certification HVE constitue un premier pas vers le bio. Cependant, cette affirmation n'a pu être documentée précisément par le MAA. Le ministère estime qu'« *environ 10 % des exploitations certifiées HVE sont en agriculture biologique* », « *chiffre relativement crédible* » en l'absence d'appariement des bases de données HVE avec celles issues de l'Agence Bio.

¹⁵⁸ CRPM articles L.235-1 et R.230-30, issu du décret n° 2019-351 du 23 avril 2019 relatif à la composition des repas servis dans les restaurants collectifs en application de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime.

Un crédit d'impôt en faveur de HVE qui pourrait peser sur la dynamique de l'agriculture bio

L'ouverture depuis le 1^{er} janvier 2021 d'un crédit d'impôt accessible aux producteurs engagés dans la démarche HVE¹⁵⁹ pourrait conduire à accentuer le ralentissement du rythme des conversions en bio dans l'avenir. En effet, même s'il n'est versé que la première année de certification et ne s'adresse qu'aux seules exploitations nouvellement certifiées, le crédit d'impôt HVE demeure avantageux (2 500 €) au regard de la modeste des exigences environnementales de cette démarche en comparaison avec l'agriculture biologique.

Ce crédit d'impôt bénéficie de plus d'une règle de non-cumul avec d'autres aides publiques plus souple que celle applicable au crédit d'impôt en faveur de l'agriculture bio¹⁶⁰. Cumulable sous conditions avec le crédit d'impôt bénéficiant à l'agriculture bio, ce nouveau dispositif met en concurrence la labellisation AB et la certification environnementale, le bénéfice d'un cumul AB/HVE à l'échelle d'une exploitation étant nul en termes de valorisation des produits.

* Le projet de plan stratégique national transmis fin 2021 par la France à la Commission européenne a prévu **l'accès à l'éco-régime de la future PAC aux exploitations ayant la certification environnementale de niveau 2+ et 3 (HVE), au même titre que l'AB¹⁶¹**, mettant ainsi en équivalence ces différentes pratiques.

Enfin, cette certification, qui aurait dû être confiée à l'Inao, établissement indépendant et compétent pour certifier des produits de qualité, est gérée directement par un bureau de la Direction générale des politiques économiques (DGPE) au MAA.

Le plan Biodiversité de juillet 2018, accréditant une mise en équivalence trompeuse avec l'agriculture bio¹⁶², fixe des objectifs de croissance exponentielle de HVE¹⁶³. Alors que l'objectif de développement

¹⁵⁹ Article n°151 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

¹⁶⁰ Plafond de 5 000 € d'aides publiques pour le crédit d'impôt HVE (aides visant à l'obtention de la certification) contre 4 000 € pour le crédit d'impôt agriculture biologique (aides à la conversion et au maintien).

¹⁶¹ Cf. plus haut au chapitre 2-II, au sujet des éco-régimes.

¹⁶² « Nous renforcerons le développement de toutes les démarches de progrès s'inscrivant dans l'agroécologie, dont notamment l'Agriculture biologique, la certification Haute Valeur environnementale, les fermes Dephy. Toutes ces démarches contribuent à la prise en compte et à la préservation de la biodiversité. »

¹⁶³ Action 21 du plan (« développer l'agroécologie au service de la biodiversité ») : « Nous développerons le label HVE pour atteindre 15 000 exploitations certifiées en 2022 et 50 000 en 2030. Au 1^{er} janvier 2018, 841 exploitations étaient certifiées HVE ».

de l'agriculture biologique est loin d'être atteint, celui de 15 000 exploitations certifiées HVE en 2022 a été largement dépassé avec six mois d'avance (plus de 19 000 exploitations HVE au 1^{er} juillet 2021 et 25 500 au 1^{er} janvier 2022).

Le soutien du ministère de l'agriculture à la certification HVE, plaçant la mention HVE et le label AB au même niveau, tant dans ses mesures de soutien, que dans son discours, est problématique à deux titres :

- d'une part, le développement de la certification HVE se fait désormais au détriment du label AB ;
- d'autre part, il s'agit d'une promesse faite au consommateur, dont le caractère illusoire est dénoncé par diverses associations de consommateurs et environnementales.

À la suite du rapport de l'OFB, l'autorité environnementale, dans son avis sur le projet de plan stratégique national pour la future PAC, « *recommande de retenir pour le label HVE révisé un niveau sanctionnant une réelle performance environnementale de l'ensemble de l'exploitation certifiée* ».

4 - Un affichage environnemental défavorable à l'agriculture biologique

Démarche volontaire et encadrée lancée en 2009 dans le cadre du Grenelle de l'environnement, l'affichage environnemental vise un double objectif : informer les consommateurs sur les impacts environnementaux des produits et services et inciter les fabricants et distributeurs à valoriser les démarches d'écoconception. Il couvre actuellement une trentaine de catégories de produits, dont les produits alimentaires, en cohérence avec l'article 90 de la loi du 17 août 2015 sur la transition énergétique et la croissance verte, qui impose la justification des allégations environnementales des produits. Les produits alimentaires font partie des secteurs pilotes définis par la feuille de route « Économie circulaire » d'avril 2018. Une note A, B, C, D ou E est ainsi affichée sur les produits, calculée sur l'ensemble du cycle de vie du produit.

Or, l'analyse en cycle de vie (ACV) est une approche "produit", qui exprime les impacts par kg de produit et qui favorise, de fait, les systèmes de production ayant les rendements les plus élevés, en l'occurrence l'agriculture intensive (84 % des impacts environnementaux des produits alimentaires sont issus de la phase de production agricole). L'ACV ignore l'aspect systémique de l'agriculture durable, notamment son impact en

termes de préservation des sols et de biodiversité¹⁶⁴. Son mode de calcul actuel pénalise donc les produits bio.

Dans le respect des dispositions prévues par l'article 2 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et face aux limites de l'actuelle démarche d'ACV, le MTE s'est engagé à mener en 2022 des travaux visant à établir une méthodologie robuste permettant de mieux tenir compte des externalités de l'agriculture biologique (comme de l'élevage extensif) dans l'affichage environnemental applicable à terme aux produits alimentaires.

C - Un objectif de 20 % de bio en restauration collective sans moyens de suivi ni réelle stratégie de soutien

Le levier de la commande publique est essentiel pour assurer des débouchés aux produits bio, surtout en période de ralentissement de la demande, pour structurer des filières d'alimentation saine et aussi pour modifier les comportements alimentaires, notamment des plus jeunes fréquentant les cantines scolaires. Cependant, ce levier reste insuffisamment utilisé, contrairement à d'autres pays, comme le Danemark ou l'Italie.

La fixation d'un objectif ne saurait tenir lieu à elle seule de politique publique. Or, tel a été le cas jusqu'à présent pour l'objectif de 20 % de produits bio en restauration publique collective, fixé dès le plan de soutien à l'agriculture biologique 2008-2012 pour l'année 2012 et réaffirmé de manière incantatoire depuis lors, sans plus d'effet. Quinze ans après, l'objectif de 20 % d'aliments bio en restauration collective, désormais fixé pour 2022, en vertu du dernier programme Ambition Bio et de la loi Egalim, est loin d'être atteint, avec seulement 6,6 % estimés en 2021. Malgré le rebond en 2021, ce marché a reculé de 3 % par rapport à 2019.

L'enjeu est de taille. Si l'objectif de 20 % de ce marché de 6,9 Md€¹⁶⁵ était atteint, cela représenterait environ 1,4 Md€ de ventes supplémentaires de produits bio, soit plus du 10 % du chiffre d'affaires bio.

¹⁶⁴ Rapport du conseil scientifique de l'expérimentation nationale sur l'affichage environnemental des produits alimentaires, octobre 2021.

¹⁶⁵ Source : Agence Bio.

1 - Un objectif difficilement mesurable faute d'outils adaptés

La loi Egalim de 2018¹⁶⁶ a fixé l'objectif de 50 % d'aliments durables et de qualité, dont 20 % d'aliments bio, dans la restauration collective publique en 2022 sans connaissance précise de la situation de départ, ni instruments de mesure adéquats¹⁶⁷. De plus, cette obligation n'est assortie d'aucune sanction.

Le Conseil national de la restauration collective (CNRC), créé en mars 2019 en application de la loi Egalim, a mis d'emblée en place un groupe de travail « suivi », qui a pour mission de déterminer les personnes responsables de la déclaration et les données à déclarer, et de rédiger l'arrêté d'application.

Le très grand nombre de structures concernées, près de 100 000 établissements (scolaires, hôpitaux, Ehpad), en gestion directe (2/3) ou concédée (1/3), rend néanmoins difficile la tenue de statistiques exhaustives de suivi du taux de pénétration du bio en restauration collective. Quelques enquêtes permettent néanmoins de l'apprécier.

Sur la base d'un sondage effectué chaque année auprès d'acheteurs de la restauration collective publique, l'Agence bio estime la part de produits bio dans les achats des restaurants collectifs publics à 5,6 % en 2019, contre 2,9 % en 2016. Bien qu'en augmentation, ce taux reste encore très loin de l'objectif de 20 %.

Afin d'évaluer l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'objectif de 50 % de produits durables et de qualité dont 20 % de produits biologiques, en amont de son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022, le MAA et FranceAgriMer ont mené en 2020 une enquête sur la restauration collective en France, dite enquête "T0", fondée sur deux méthodes d'investigation conduisant à des estimations sensiblement différentes :

- une enquête en ligne auprès de 925 opérateurs hors grands comptes évaluée à 10 % le taux des achats en produits bio en 2019¹⁶⁸. Toutefois, plus de la moitié des répondants n'ayant pas été en mesure de fournir les valeurs d'achats demandées, l'analyse repose sur les seules réponses disponibles, fournies par des entreprises déjà avancées dans

¹⁶⁶ Article 24 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (articles L. 230-5-1 à L. 230-5-7 code rural et de la pêche maritime)

¹⁶⁷ Le décret n°2019-351 du 23 avril 2019 relatif à la composition des repas servis dans les restaurants collectifs en application de l'article L.230-5-1 du CRPM prévoit un bilan statistique annuel, au plus tard le 31 mars de l'année n+1, à partir de 2023.

¹⁶⁸ 15 % dans le secteur scolaire et moins de 2 % dans le secteur médico-social.

la démarche de montée en gamme de leurs approvisionnements. Ce taux est donc très probablement surestimé ;

- le taux évalué à partir d'entretiens avec 26 "grands comptes" de la restauration collective (représentant environ 20 % du volume de repas servis) est de 5 % pour le bio.

Le MAA insiste sur le fait que ces résultats, non publiés, sont à interpréter avec précaution, compte tenu de la non-représentativité des répondants et de la difficulté à obtenir des données

Les dispositions de la loi Egalim ciblant le secteur de la restauration collective ont été renforcées par la loi « Climat et résilience » promulguée le 22 août 2021 ; une nouvelle étude a été lancée en septembre 2021 pour préparer le bilan statistique à remettre au Parlement le 1^{er} janvier 2022. Ces résultats, en cours de finalisation au printemps 2022, confirment, selon la DGAL, l'hétérogénéité selon les secteurs, mais aussi les efforts fournis par les opérateurs depuis l'adoption de la loi Egalim.

Cet objectif a été fixé par l'État sans mesures d'accompagnement des opérateurs concernés : campagne de communication sur les bienfaits des produits bio (et autres produits de qualité), formation des cuisiniers et acheteurs, accompagnement des producteurs et petits transformateurs bio pour adapter les conditionnements, répondre aux appels d'offres, etc. De même, l'Agence Bio n'a pas les moyens, au-delà de l'enquête annuelle, de constituer une cellule de coordination pour accompagner les opérateurs sur le terrain.

2 - Des initiatives au sein des territoires

De nombreuses initiatives locales traduisent une dynamique territoriale. Si les taux d'achats de produits bio sont encore faibles, la plupart des cantines publiques disent acheter du bio, surtout dans les écoles.

Mesure de l'introduction des produits bio en restauration collective (étude CSA pour l'Agence Bio, 2019)

65 % des établissements de la restauration collective introduisent des produits bio en 2019, contre 61 % en 2018 et 56 % en 2013. C'est en restauration scolaire que le bio est le plus présent, avec 86 % des établissements concernés, contre 58 % pour la restauration du travail et seulement 38 % pour les établissements de santé et médicosociaux. Ces derniers envisageaient toutefois de doubler leurs achats de produits bio en 2020.

Un résultat qui peut paraître contre-intuitif : moins les repas sont chers, plus les cantines proposent du bio (80 % des 315 cantines offrant des repas à moins de 2 €, contre 56 % des 229 cantines proposant des repas à plus de 3 €). Par ailleurs, plus les cantines sont grandes, plus elles proposent du bio. Le fait que les restaurants collectifs soient en gestion directe ou en concession, qu'ils aient une cuisine centrale ou non, n'influe pas sur la part d'aliments bio achetés.

Sur les 65 % de restaurants collectifs qui achètent du bio, la part du bio représente en moyenne 16 % des achats et une prévision de 30 % en 2022. Les aliments bio plébiscités par les restaurants collectifs sont les fruits frais, qu'achètent 90 % des restaurants collectifs, les légumes (82 %) et les produits laitiers (76 %).

Les produits bio proposés sont majoritairement issus de filières françaises. Néanmoins, cette part est légèrement en recul en 2019 (72 % vs. 76 % en 2018). Si la proportion de produits bio importés est la même qu'au plan national, sa progression doit inciter à la vigilance.

81 % des acheteurs de produits bio signalent un surcoût, évalué à 20 % en moyenne. Ce surcoût est lissé sur l'ensemble des repas (49 %) et ce, principalement en réalisant des économies à niveau de qualité constant (79 %). Parmi ceux ayant constaté un surcoût, 65 % ont tenté de le limiter, principalement en limitant le gaspillage (88 %), en achetant davantage de produits bruts (71 %) ou en passant par des partenariats locaux (68 %).

38 % des cantines proposent des repas 100 % bio : 6 % tous les jours, 9 % au moins une fois par semaine, 11 % au moins une fois par mois, 12 % moins souvent.

Fondée en 2002 à Nîmes, l'association Un Plus Bio a créé en 2017 un observatoire de la restauration collective bio et durable, en partenariat avec Ecocert et son label « En cuisine ». Selon son enquête 2020, 67 % des cantines déclarent avoir introduit des produits bio sans surcoût, grâce à un moindre gaspillage (84 %), des menus végétariens (73 %) ou la saisonnalité des produits (72 %), d'autres solutions étant d'acheter davantage de produits bruts cuisinés sur place et directement à des producteurs locaux.

Les exemples de bonnes pratiques abondent désormais. Ainsi, le réseau Manger Bio, association devenue société coopérative d'intérêt collectif (SCIC), réunit 23 plateformes créées à l'initiative de producteurs ou transformateurs à l'échelle de départements ou de régions ; il réalise un chiffre d'affaires de 40 M€ en 2021, en augmentation rapide.

Parmi les pionniers, l'association Interbio Nouvelle-Aquitaine accompagne depuis 2009 tous les acteurs de la restauration collective, de

l'approvisionnement à la formation, en passant par la rédaction des marchés publics (300 établissements formés et accompagnés). Elle a créé en 2012 le label Territoire Bio Engagé, première démarche de labellisation bio des collectivités territoriales en France, désormais étendue en Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Pays de la Loire.

Le Groupement des agriculteurs bio d'Ile-de-France accompagne les collectivités et les différents établissements de restauration collective dans l'approvisionnement en produits bio locaux via des diagnostics, des formations, des animations et la mise à disposition d'outils pédagogiques.

Quelques villes sont passées au 100 % bio dans leurs cantines scolaires, dont : Grande-Synthe (Nord, 22 000 habitants) dès 2011, Mouans-Sartoux (Alpes-Maritimes, 10 000 habitants) depuis 2012, Chambray-lès-Tours (Indre-et-Loire, 12 000 habitants) depuis 2018, Bruz (Ille-et-Vilaine, 19 000 habitants) depuis 2019¹⁶⁹.

Le département de Dordogne a décidé de passer en 100 % bio ses 35 collèges, dont plusieurs le sont déjà. La Région Occitanie a créé une centrale régionale alimentaire de produits locaux, bio et de qualité destinée à la restauration collective. L'organisme certificateur Ecocert a pour sa part créé le Label en cuisine, doté de trois niveaux¹⁷⁰, sur le modèle danois.

La politique danoise en faveur du bio dans la restauration collective

Premier pays au monde pour la part de bio dans la consommation alimentaire (12 % contre 6 % en France), le Danemark a fixé dans son *Organic Action Plan for Denmark 2015-2020*, un objectif de 60 % de produits bio dans la restauration collective publique et a défini un ensemble cohérent d'actions de développement du marché bio. Ainsi, la création d'un logo « Restauration Bio » à trois niveaux (or, argent, bronze), propriété de l'administration vétérinaire, est un outil de motivation et de fierté ; la commande publique et le soutien aux villes (6,6 M€ sur la période 2015-2018) pour former les salariés des cuisines publiques, aider les villes à changer les menus, à rédiger des appels d'offres, etc. (Copenhague a converti 100 % de ses cantines publiques au bio au même coût en faisant

¹⁶⁹ Cuisine centrale 100 % bio sans augmentation du prix des repas grâce à un cuisinier motivé, fondateur du collectif « les pieds dans le plat » proposant un accompagnement par un binôme cuisinier-diététicien.

¹⁷⁰ La cuisine centrale de Bruz et plusieurs collèges en Dordogne ont ainsi le label « En cuisine » niveau 3 excellence.

des économies) ; des aides aux start-up de la filière bio et la publication d'études de marché pour les entreprises ; des conseils et services aux petits commerces (« AB pour tous ») ; la promotion des exportations bio ; enfin, des événements grand public, comme l'Ökoday (250 000 visiteurs de fermes bio un jour au printemps).

D'autres exemples figurent dans le plan d'action européen de 2021 pour l'agriculture biologique : Vienne (Autriche) dispose d'un réseau de jardins urbains biologiques de 860 ha approvisionnant également des cantines publiques, en particulier des crèches ; Rome sert environ un million de repas biologiques par jour dans les cantines publiques.

Malgré cette dynamique et l'action de quelques pionniers, les marges de progrès restent importantes en France, en particulier en termes d'information et de formation sur cet enjeu de santé publique. Pour que le marché hors domicile joue pleinement le rôle de relai de croissance, la formation des chefs à intégrer plus de bio est insuffisante (4 heures consacrées aux signes officiels de qualité, dont le bio, en CAP cuisine).

IV - Un manque d'investissement dans la recherche et le développement, la formation et l'accompagnement

Reposant sur un principe d'équilibre global de l'écosystème, l'agriculture biologique demeure techniquement plus difficile à mettre en œuvre que l'agriculture conventionnelle, faute de recours possible à des traitements ou à des fertilisants chimiques ou antibiotiques. Elle constitue souvent une rupture importante avec les pratiques antérieures des exploitants, accentuant le risque d'échec pendant ou à l'issue de la phase de conversion.

Tous les professionnels rencontrés (agriculteurs, interprofessions, instituts techniques, organismes consulaires etc.) reconnaissent que la mise à disposition de références technico-économiques solides et de variétés adaptées au mode de production biologique, ainsi que le renforcement de l'offre de formation et d'accompagnement, demeurent des facteurs clés pour le développement de l'agriculture bio. Tous confirment par ailleurs que la R&D en bio contribue à l'innovation en agriculture et bénéficie à l'ensemble des agriculteurs y compris conventionnels.

A - Un effort de recherche dispersé et insuffisant au regard des enjeux

La mise en place d'actions de recherche et de développement visant à l'obtention et la diffusion de références technico-économiques utiles aux agriculteurs repose sur la complémentarité des travaux et des actions conduites par l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), par les instituts techniques agricoles (ITA) et par le réseau des chambres d'agriculture.

1 - Un méta-programme dédié à l'agriculture biologique encore récent malgré un investissement de longue date de l'Inrae

L'Inrae travaille activement sur l'agriculture biologique depuis 2000 avec notamment la mise en place d'un comité interne de l'agriculture bio (Ciab)¹⁷¹, le lancement du premier programme Agribio (2000-2003), révisé et renouvelé par trois fois jusqu'en 2019, et la participation au projet EraNet CoreOrganic¹⁷² conduit entre 2014 et 2019.

En 20 ans, les quatre programmes Agribio successifs ont financé 53 projets de recherche et développement pour 2,06 M€ au total, auxquels il convient d'ajouter la mobilisation des équipes de recherche de l'Inrae pour un total estimé de 7,5 M€ sur les seuls programmes Agribio 3 (2010-2012) et Agribio 4 (2015-2019). Par extrapolation, l'Inrae aurait donc consacré entre 10 et 15 M€ à la recherche en bio depuis 2000.

Ce chiffre reste néanmoins sous-estimé, car au-delà des seuls programmes consacrés à l'agriculture biologique, les laboratoires de recherche de l'Inrae contribuent à alimenter la réflexion autour du bio, sans qu'il soit possible d'en isoler la part de financement bénéficiant à ce mode de production. De la même façon, de nombreux travaux de thèse encadrés par les équipes de l'Inrae contribuent également à parfaire les connaissances sur l'agriculture bio. Il est donc difficile d'évaluer la contribution exacte de l'Inrae sur ce sujet. L'engagement et les efforts consentis depuis plus de vingt ans ont néanmoins permis à l'Inrae de devenir le premier contributeur académique mondial en publications dédiées à l'agriculture biologique.

¹⁷¹ Il est chargé de développer les recherches sur l'agriculture bio en France et en Europe, de valoriser les travaux et de promouvoir la stratégie de l'Inrae sur le bio.

¹⁷² Projet de recherche européen sur le bio associant 24 partenaires de 21 pays.

Le lancement du programme Metabio « Changement d'échelle de l'agriculture biologique », fin 2019, pour une durée de 7 à 10 ans, ouvre une nouvelle phase de l'engagement de l'Inrae sur ce sujet : l'objectif est d'analyser les enjeux, les leviers et les conséquences du changement d'échelle de l'agriculture bio sur l'ensemble du système agro-alimentaire. Les premiers résultats devraient être publiés dans les prochains mois.

2 - Des instituts techniques peu tournés vers l'agriculture biologique

Fort de 2 000 collaborateurs, ingénieurs et techniciens et d'un budget annuel de plus de 200 M€, le réseau des 18 instituts techniques agricoles (ITA)¹⁷³, coordonné par l'Acta, contribue à l'acquisition de données techniques et économiques en agriculture. Financés en large partie par les interprofessions et dotés d'une gouvernance à dominante professionnelle, les ITA travaillent sur des projets de recherche appliquée répondant aux attentes des acteurs des filières.

a) Une programmation spécifique à l'agriculture biologique limitée et peu lisible

Le fonctionnement par projet, propre aux organismes de recherche et de développement, rend difficile l'évaluation des moyens que les Ita consacrent effectivement à l'agriculture biologique. L'Acta estime néanmoins que la recherche et de développement conduite spécifiquement sur l'agriculture bio mobilise environ 100 ETP et 12,8 M€ en moyenne chaque année, soit environ 5 % de leurs ressources.

Alors que le plan européen d'action pour l'agriculture bio présenté le 25 mars 2021 prévoit que l'Union européenne consacrerait au bio au moins 30 % de son budget de recherche et d'innovation dédié à l'agriculture, à la sylviculture et aux zones rurales, l'effort de recherche des ITA reste des plus modestes, au regard des 10 % de surfaces agricoles désormais cultivées en bio en France.

¹⁷³ À l'exception de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) et de l'Institut de développement forestier - Centre national de la propriété forestière (IDF-CNPF), établissements publics à caractère administratif, les ITA relèvent principalement du statut associatif (11 dont Arvalis – Institut du végétal, Itab, Idele), de centre technique industriel (CTIFL, IFPC, IFV, Terres Inovia) et, plus marginalement, de société d'économie mixte (Centre d'étude et de valorisation des algues – Ceva).

Pour autant, comme le font valoir les interprofessions et les ITA, de nombreux autres travaux peuvent contribuer à l'agriculture bio, notamment ceux portant sur les techniques alternatives à l'usage de pesticides (désherbage mécanique, pratiques culturales spécifiques de type faux-semis etc.). Selon l'Acta, 70 % des activités de recherche conduites par les ITA contribuent directement ou indirectement à l'agriculture biologique, sans toutefois que ce chiffre puisse être vérifié.

Le foisonnement des projets conduits et la lourdeur des documents programmatiques des ITA¹⁷⁴ compliquent par ailleurs l'analyse de la cohérence des projets mis en œuvre au regard des priorités définies à l'échelle nationale à la fois par le conseil scientifique de l'agriculture biologique (CSAB) en 2011¹⁷⁵ et 2018¹⁷⁶ et des 100 objectifs de recherche en bio identifiés en mars 2017 dans le cadre d'une plate-forme dédiée (Frog), animée par l'Itab et l'Inrae¹⁷⁷. Une revue annuelle des travaux de R&D réalisés sur l'agriculture bio mériterait d'être conduite pour s'assurer de leur adéquation et évaluer leur contribution aux objectifs précités. Le plan Ambition Bio 2022 prévoit d'ailleurs de stabiliser ces priorités et de définir un nouveau mandat du CSAB s'appuyant sur ces mêmes priorités. Il semble toutefois que certaines d'entre elles ne soient pas suffisamment prises en compte par les ITA. La faiblesse de l'offre variétale végétale en grandes cultures en témoigne.

L'enjeu de la sélection variétale en grandes cultures biologiques

Contrairement à une idée répandue, et comme le confirme Intercereales, les semences certifiées sont davantage utilisées en agriculture bio qu'en agriculture conventionnelle, car elles sont plus résistantes aux parasites et mieux adaptées aux besoins de la première transformation (meunerie en particulier) que les variétés de ferme.

À ce jour, l'offre de semences biologiques reste limitée et nombre d'exploitants recourent, souvent par défaut, à des variétés conventionnelles développées il y a parfois plus de 30 ans (variété Renan en blé par exemple), bien qu'elles ne soient pas forcément adaptées à leurs besoins. Cette difficulté revêt une acuité particulière dans les territoires les plus spécialisés

¹⁷⁴ Notamment les dossiers de qualification déposés tous les cinq ans comme les programmes pluriannuels de développement agricole et rural (PPDAR). Ces dossiers sont néanmoins simplifiés depuis 2022.

¹⁷⁵ Le Conseil scientifique de l'Agriculture Biologique identifie huit priorités de recherche-développement.

¹⁷⁶ Priorités de recherche proposées par le CSAB - Actualisation 2018.

¹⁷⁷ Programme cadre français pour la recherche et l'innovation en AB.

(Beauce, Picardie et Champagne notamment), qui concentrent l'essentiel de la production française. Compte tenu d'un climat marqué par une forte humidité au printemps, les attaques parasitaires y sont plus fréquentes et requièrent des variétés rustiques garantissant des rendements et une qualité suffisante des produits.

À défaut, les conversions demeurent risquées au détriment du développement de l'agriculture bio en grandes cultures et, par conséquent, de celui des filières granivores (porcs et volailles bio), fortement dépendantes de la disponibilité en céréales biologiques.

b) Un institut technique dédié à la filière bio budgétairement fragile et en quête de reconnaissance

Fondé en 1982, reconnu institut technique agricole depuis 2006 et institut technique agro-alimentaire depuis 2018, l'Itab a pour mission de coordonner la recherche appliquée et l'expérimentation en bio, de produire des connaissances, puis de valoriser et diffuser les résultats auprès des producteurs et des transformateurs.

Bien que ces missions soient reconnues par le MAA dans le cadre de la qualification de l'Itab en tant qu'ITA, leur articulation avec celles de l'Acta (coordination) et des autres ITA (production, valorisation et diffusion des résultats) fonctionne difficilement, d'autant plus que l'Itab dispose de moyens modestes (28 ETP pour 2,2 M€ de budget).

En l'absence d'interprofession consacrée à l'agriculture biologique, l'Itab ne bénéficie pas de cotisations interprofessionnelles, alors qu'elles représentent en moyenne 30 % du budget des autres ITA. Hormis la subvention annuelle, stable, versée par l'État via le compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » (Casdar), qui représente 46 % de son budget, ses ressources, constituées de crédits associés à des projets de recherche (36 %) et de ressources propres (18 %), varient d'une année sur l'autre. Ces difficultés ont conduit l'Itab à un redressement judiciaire entre 2019 et 2020, assorti d'une réduction de ses effectifs et d'une révision de son modèle économique visant au développement de ses ressources propres. La situation financière de l'institut apparaît désormais assainie et stabilisée.

Malgré ses compétences dont témoignent plusieurs travaux d'ampleur conduits ces dernières années¹⁷⁸ et en dépit d'un réseau de partenaires régionaux (réseau Itab Lab¹⁷⁹), l'Itab peine à s'insérer dans le réseau des instituts techniques. Sa légitimité est régulièrement remise en cause comme en attestent les fortes tensions émaillant sa gouvernance¹⁸⁰, ses difficultés pour accéder aux financements ouverts dans le cadre du plan de relance¹⁸¹ ou la volonté de certains ITA de voir confiée à l'Acta l'animation de l'action technique transversale dédiée au bio, alors qu'elle était depuis 2015 assurée par l'Itab.

Dans son avis rendu en novembre 2017 sur le dossier de qualification de l'Itab, le conseil d'orientation scientifique et technique de l'Acta relevait que l'Itab se trouvait « *au cœur de multiples tensions entre diverses composantes du milieu agricole* » et pouvait être « *objet et générateur de controverses sociotechniques* », et suggérait que l'Itab « *se protège au mieux de ces tensions et de ces querelles* » en étant « *accompagné par les pouvoirs publics dans cette démarche* ».

L'objectif de « *conforter l'Itab comme coordinateur de la recherche et de l'expérimentation en agriculture biologique* », fixé par le plan Ambition Bio 2022¹⁸², n'a donc pas été atteint.

c) Des financements publics modestes en faveur du bio

Représentant environ 50 M€ par an, soit 23 à 27 % de l'ensemble des recettes des ITA, les subventions apportées par le MAA depuis le programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture » du Casdar contribuent significativement au budget des instituts.

Dans le cadre de la mise en œuvre du dernier programme national de développement agricole et rural (PNDAR 2014-2021), l'État a ainsi exigé que l'agriculture bio fasse partie des priorités définies dans chaque PPDAR et que les ITA y consacrent des moyens. Cette démarche a conduit

¹⁷⁸ Notamment le chiffrage des externalités de l'AB, avec l'Inrae, ou le travail en cours sur l'affichage environnemental des produits alimentaires.

¹⁷⁹ Réseau interrégional de huit structures de R&D consacrées à l'AB, disposant de 100 salariés, s'appuyant sur 600 agriculteurs et 230 ha dédiés à l'expérimentation.

¹⁸⁰ Leur demande d'une présidence tournante n'ayant pas été acceptée par l'Assemblée générale de l'Itab, l'Apcv et la FNSEA ont décidé de ne plus siéger au conseil d'administration de l'Itab depuis janvier 2018. Les chambres d'agriculture n'occupent par ailleurs qu'un siège sur les trois qui leur sont réservés.

¹⁸¹ Sur 7,5 M€, l'Itab n'a obtenu que 0,04 M€ (volet fourrages du plan protéines).

¹⁸² Axe 4 « Renforcer la recherche ».

à une hausse significative des soutiens apportés à l'agriculture bio via le Casdar, qui sont passés de moins de 1 M€ par an entre 2007 et 2013 à 4 M€ en moyenne entre 2014 et 2021¹⁸³ (dont 0,7 M€ pour l'action technique transversale dédiée à l'AB). En outre, 12 M€ ont été octroyés entre 2010 et 2020 à des projets de R&D dédiés au bio dans le cadre de l'appel à projets « Innovation et partenariat » du Casdar.

La part de fonds Casdar fléchés vers la R&D en agriculture bio reste toutefois limitée à moins de 10 % des crédits disponibles. L'investissement de l'État dans ce domaine demeure donc faible et largement inférieur à celui constaté en Allemagne.

La politique allemande de soutien à la R&D en bio¹⁸⁴

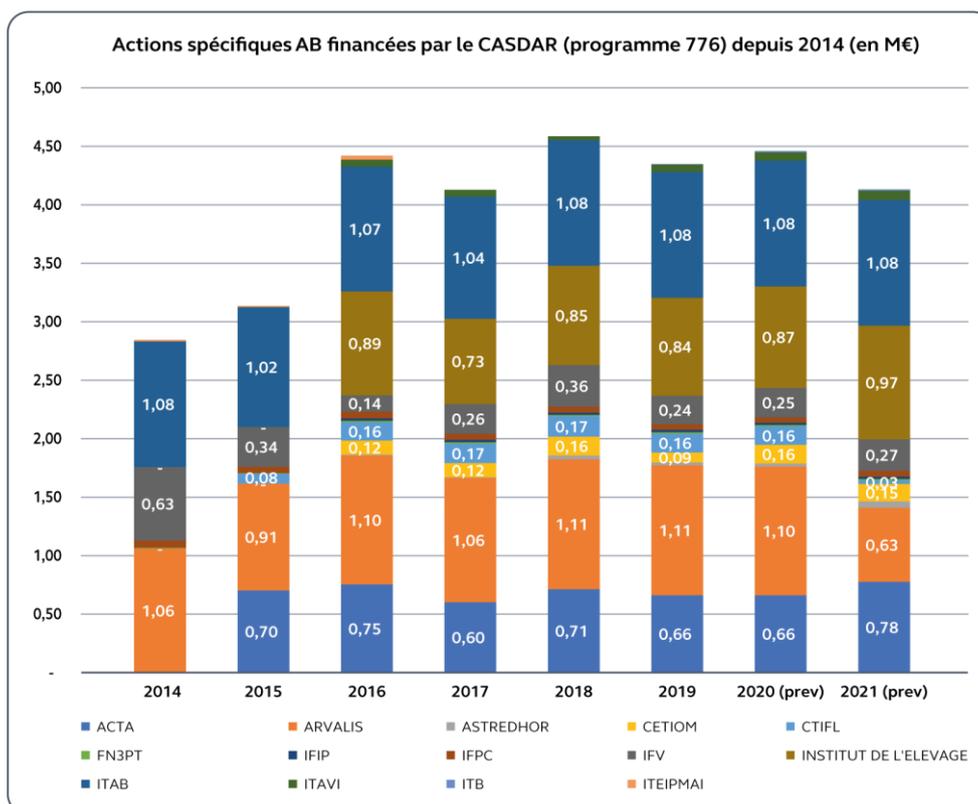
L'Allemagne s'est dotée en 2002 d'un ambitieux programme fédéral en faveur de l'agriculture bio, élargi en 2010 aux autres formes d'agriculture durable (*Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft / BÖLN*). Visant à « améliorer les conditions cadres des productions agricoles et agroalimentaires biologiques et des autres formes d'agriculture durable en Allemagne et à promouvoir les conditions qui favorisent une croissance équilibrée de l'offre et de la demande », ce programme a bénéficié d'environ 450 M€ de crédits depuis son lancement.

Environ 190 M€, soit plus de 40 % du budget, ont été consacrés depuis son lancement au soutien à la recherche et au développement en bio. 1 200 projets ont ainsi pu être financés et 4 500 séminaires de transfert des connaissances organisés auprès de professionnels.

¹⁸³ Données MAA/DGER depuis la base de données Darwin.

¹⁸⁴ Ministère fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture (BMEL) : L'agriculture biologique en Allemagne (actualisation en 2019).

**Graphique n° 35 : financements Casdar d'actions
de R&D en agriculture bio réalisées par les ITA, 2014-2021, en M€**



Source : Cour des comptes d'après MAA / DGER

La forte dispersion des moyens entre ITA pose toutefois la question de la pertinence d'un tel fonctionnement pour répondre efficacement aux besoins des filières.

3 - Une contribution difficilement évaluable du réseau des chambres d'agriculture

Le réseau des chambres d'agriculture contribue également à la R&D bio au travers de 45 stations expérimentales dont certaines conduites intégralement en bio¹⁸⁵. Il dispose par ailleurs d'un réseau d'agriculteurs

¹⁸⁵ Cas de la station de Thorigné d'Anjou spécialisée en polyculture-élevage en bio.

partenaires permettant de conduire, sur leurs parcelles, des essais annuels ou pluriannuels en conditions réelles, y compris en agriculture bio. Ces travaux associent les ITA, et notamment l’Idele dans le cadre du réseau Inosys¹⁸⁶, Arvalis dans le cadre de la sélection végétale (criblage variétal) ou Terres Inovia (et Idele) dans le cadre du projet Cap Protéines financé par le Plan de relance.

Le pilotage de la R&D au sein du réseau reste du ressort des cellules « Innovation, Recherche et Développement » (IRD) rattachées aux chambres régionales d’agriculture. Les chambres départementales sont néanmoins impliquées dans la mise en œuvre technique des projets. La diffusion des résultats prend diverses formes : production de guides techniques à l’échelle nationale, régionale voire départementale, transmission de bulletins techniques aux agriculteurs, organisation de journées de formation, participation au salon Tech&Bio (créé en 2007 par les chambres d’agriculture) etc. La portée des actions de R&D en agriculture biologique conduites par le réseau des chambres demeure toutefois difficilement évaluable, faute d’indicateurs.

Si le projet stratégique 2019-2025 du réseau rappelle l’enjeu de « *développer la R&D bio des chambres d’agriculture et la faire reconnaître* »¹⁸⁷, le contrat d’objectifs et de performance 2021-2025 du réseau des chambres signé le 25 novembre 2021 ne fait pas mention de cet enjeu et ne prévoit pas davantage d’indicateurs sur le sujet.

B - La formation, une dynamique qui s’essouffle

Les formations agricoles, qu’elles soient initiales (l’enseignement agricole technique et supérieur) ou continues, peuvent obtenir « l’orientation agriculture biologique » depuis 2008. En 2021, en France, 130 formations étaient à orientation biologique (contre 40 en 2010). Les baccalauréats professionnels font partie des formations pour lesquelles l’offre à orientation bio s’accroît, offrant aux plus jeunes la possibilité de choisir cette voie dès le lycée. Près de la moitié des formations agricoles mène au brevet professionnel de responsable d’exploitation agricole (BPREA).

Depuis 2008, l’agriculture bio s’est fortement développée dans l’enseignement agricole public (EAP). Au 1^{er} janvier 2021, 66 % des exploitations au sein de l’EAP avaient des surfaces en bio ou en conversion

¹⁸⁶ Dispositif de production de références technico-économiques à l’échelle d’exploitations agricoles suivies dans la durée.

¹⁸⁷ Domaine d’activité stratégique n°10 (agriculture biologique) – Enjeu n°4.

(soit 4 660 ha), soit 24 % des surfaces (contre 5 % en 2009). La « ferme EAP » est donc en avance pour la surface cultivée en bio par rapport à la « ferme France », notamment en grandes cultures (16 % de la surface cultivée en EAP contre 5,8 % au niveau national). L'agriculture bio dans les exploitations de l'EAP est présente dans toutes les régions métropolitaines et outre-mer (sauf Mayotte). Les trois quarts des ateliers de transformation des produits alimentaires dans l'EAP effectuent des transformations certifiées AB.

La formation à l'agriculture bio dans l'enseignement agricole en région Centre Val de Loire : des résultats notables

10 exploitations d'établissements d'enseignement agricole sont engagées en bio (dont 3 totalement converties), avec 27 % de la SAU totale et 35 % d'assolement en céréales. Selon la Draaf, l'objectif est de 40 % de SAU bio. Les résultats économiques sont bons : ainsi, le lycée agricole de La Saussaye, près de Chartres, engagé partiellement en bio depuis 2010, a d'excellents rendements autant en bio qu'en conventionnel, en raison des terres très fertiles.

Si toutes les formations agricoles incluent des modules spécifiques au bio, les formations labellisées AB par le réseau Formabio ne concernent cependant qu'une vingtaine d'élèves par an. Les kits de formation réalisés par BioCentre pour sensibiliser les enseignants au bio sont mis en ligne sur le site Internet de la Draaf, mais peu téléchargés.

La dynamique pourrait cependant s'essouffler : les nouveaux référentiels pour les établissements d'enseignement agricole, techniques et supérieurs, orientés vers l'agroécologie d'une manière générale, incitent moins à l'enseignement de la bio et plus à d'autres modes de production dits « en transition ». Ainsi, au plan « Enseigner à produire autrement » 2014-2018, qui promouvait l'agroécologie dans l'enseignement agricole, a succédé un plan « Enseigner à produire autrement, pour les transitions et l'agroécologie ».

Ce plan est précisé par la circulaire DGER/SDRICI/2020-68 du 30-1-2020, signée par le ministre de l'agriculture, qui demande aux EAP notamment de « *s'inscrire dans une trajectoire de développement ambitieux de l'agriculture biologique* ». Cependant, la plupart des indicateurs concernent l'agroécologie en général, et les seuls indicateurs mentionnant l'agriculture bio apparaissent peu ambitieux : en 2025, tous les établissements ayant une exploitation ou un atelier devront avoir au moins un atelier produisant en bio représentant au moins 20 % de la SAU (l'objectif pour la France entière étant de 20 % dès 2022) ; 100 % de la SAU des

exploitations des EAP devra être conduite en bio, HVE ou Sigo ; tous les ateliers technologiques devront avoir une certification AB. À noter, que l'objectif le plus ambitieux de ce plan, la sortie du glyphosate avant la fin de l'année 2020, est de nature à accélérer la conversion des fermes de l'enseignement agricole en bio, qui a atteint 24 % de leur SAU fin 2020.

La Cour constate par ailleurs que 36 formations en agriculture bio restent en attente de renouvellement de leur qualification à la suite d'une révision de la méthode de qualification par la DGER en 2021. Par ailleurs, si le Réseau Formabio d'enseignement agricole, public et privé, à orientation biologique, reconnu par l'État, bénéficiera entre 2022 et 2025 de 625 000 € de subvention depuis le programme Ecophyto dans le cadre du projet Resab¹⁸⁸, il dispose de moyens limités à raison de deux animateurs nationaux à plein temps, en décalage avec les enjeux de l'agriculture bio, qui représente désormais 30 % des installations en agriculture, voire davantage dans certaines régions.

Enfin, selon l'Autorité environnementale (AE) dans son avis sur le plan stratégique national (PSN) de la future PAC, l'incidence du manque de formation des agriculteurs aux problématiques environnementales sur leurs systèmes d'exploitation n'est pas évaluée. L'AE recommande donc d'approfondir l'analyse des besoins de compétences et de formation en matière d'environnement et d'agroécologie pour les acteurs du monde agricole (agriculteurs et conseils) et de préciser et consolider les interventions du PSN dans ce domaine.

C - Des missions d'accompagnement technique dispersées et difficilement évaluables

De l'avis des professionnels rencontrés, la réussite des projets de conversion requiert un accompagnement adapté des exploitants compte tenu de la technicité accrue en agriculture bio et des différences marquées entre la gestion en bio (systémique) et en conventionnel (davantage analytique et spécialisée). Le choix d'être accompagné dans la conversion en bio, comme le choix, le cas échéant, de l'organisme d'accompagnement, relèvent du seul ressort de l'exploitant.

Compte tenu de l'engagement militant des premiers agriculteurs bio et de leur défiance vis-à-vis des structures agricoles conventionnelles, les groupements d'agriculteurs biologiques (GAB, membres du réseau Fnab)

¹⁸⁸ Réseau national d'établissements de l'enseignement agricole pour la réduction des phytosanitaires par les pratiques issues de l'agriculture biologique.

ont longtemps proposé ce service à leurs adhérents. Le changement d'échelle de l'agriculture bio et les conversions de plus en plus nombreuses d'exploitants ont changé la donne. Les chambres d'agriculture ont, tardivement, décidé de prendre une part de ce marché et les opérateurs privés (coopératives notamment) interviennent également. Une certaine compétition existe entre ces différents réseaux, qu'atténuent de rares expériences de mutualisation, comme dans le Grand Est¹⁸⁹. Faute d'indicateurs partagés permettant d'évaluer la qualité du service rendu, il est difficile de mesurer la portée et l'efficacité des actions d'accompagnement à la conversion à l'agriculture bio.

Avec des moyens humains limités et considérant qu'une double compétence des conseillers faciliterait les transferts de pratiques agro-écologiques entre bio et conventionnel, certaines chambres d'agriculture, et, dans une moindre mesure, certaines coopératives ont parfois fait le choix de conseillers mixtes¹⁹⁰. À l'usage, les professionnels reconnaissent que les différences de pratiques entre bio et conventionnel sont telles, qu'il peut parfois être difficile pour un conseiller d'être performant dans ces deux domaines.

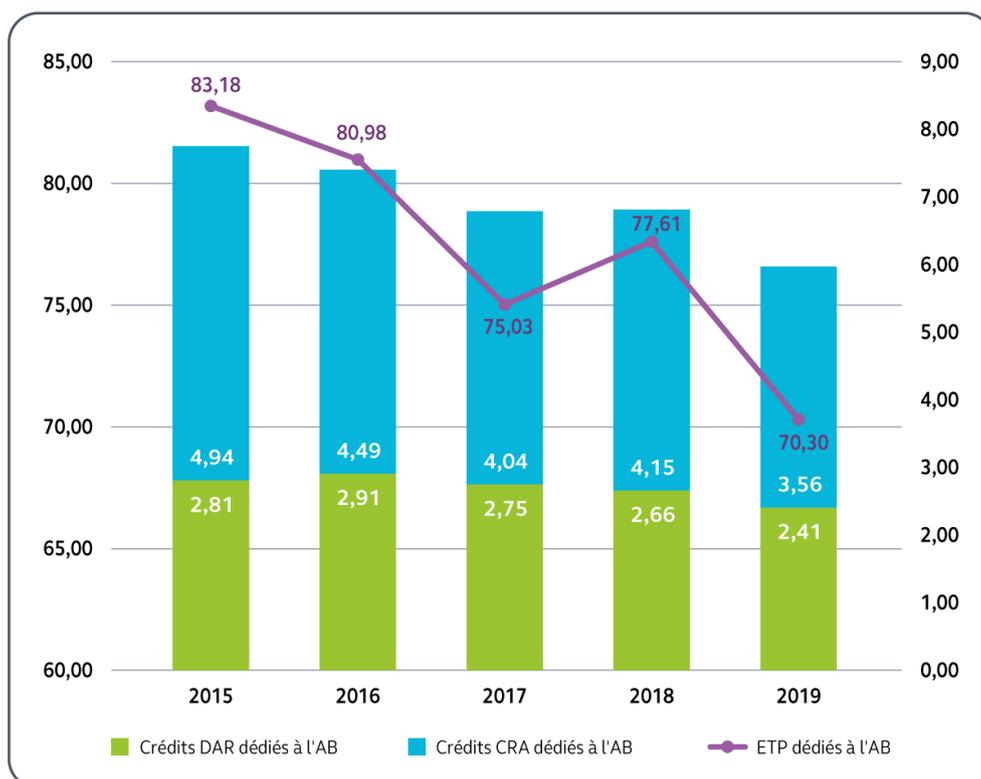
Par ailleurs, au vu de la technicité requise, la spécialisation nécessaire des conseillers dans un nombre limité de productions comme la dispersion des exploitations bio, encore minoritaires, sur le territoire, ne permettent pas toujours à celles-ci de bénéficier d'un conseil adapté.

Face à cette difficulté, les démarches de mutualisation des effectifs et des moyens se sont développées dans certaines régions (Normandie, Bretagne, Pays-de-la-Loire etc.). Toutefois, entre 2015 et 2019, les cofinancements des chambres régionales d'agriculture aux soutiens publics à l'accompagnement en bio perçus dans le cadre du Casdar (programme 775) ont diminué de 28 %, un chiffre deux fois supérieur à la baisse de ces aides sur la même période (14 %).

¹⁸⁹ L'agence de l'eau Rhin Meuse participe à cette coordination entre les chambres d'agriculture et les fédérations bio.

¹⁹⁰ 40 % des 500 conseillers du réseau des chambres d'agriculture disposeraient de cette double compétence.

Graphique n° 36 : évolution des effectifs et des crédits à l'agriculture bio des chambres régionales d'agriculture dans le cadre du Casdar entre 2015 et 2019



Source : Cour des comptes d'après MAA/DGER

L'Apca fait valoir que les chambres mobilisent d'autres crédits publics (produit de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti – TATFNB, crédits des collectivités, crédits européens) pour le financement de leurs missions et que les effectifs et les crédits dédiés à l'agriculture bio ont augmenté de 2015 à 2019, sans toutefois pouvoir les chiffrer.

Le projet stratégique 2019-2025 et le contrat d'objectifs et de performance 2021-2025 du réseau des chambres d'agriculture confirment l'enjeu que représente l'accompagnement des exploitants engagés ou souhaitant s'engager en bio avec un objectif affiché de « proposer à tous les agriculteurs [qui nous sollicitent] un accompagnement spécifique à la conversion bio, et accompagner au moins 40 000 agriculteurs dans leurs démarches bio en 2025 », assorti désormais d'un indicateur adapté.

CONCLUSION

Le deuxième chapitre du présent rapport permet de répondre à la sous-question évaluative n° 1.2 sur la pertinence des objectifs poursuivis en faveur de l'agriculture biologique et à la question n°2 sur l'adéquation des soutiens publics apportés.

Les deux objectifs choisis pour piloter la politique (15 % de la surface agricole utile en bio et 20 % de la restauration collective publique en bio en 2022) ont eu le mérite d'afficher une ambition forte, au fil de programmes Horizon et Ambition Bio successifs, à la fois au niveau de la production et de la consommation.

L'objectif de surface agricole, dont il convient de rappeler qu'il n'est pas atteint, avec seulement 10,3 % de la SAU en bio en 2020, apparaît trop global. Une distinction par types de production en accroîtrait la pertinence, compte tenu de leurs poids très différents dans la SAU et de la nécessité pour le MAA de piloter le rythme des conversions en veillant à l'équilibre de l'offre et de la demande dans les filières.

La pertinence de l'objectif de 20 % de produits bio en restauration collective publique ne fait pas débat, mais la Cour relève que son affichage pendant une décennie n'a pas été assorti d'un réel suivi.

L'évaluation conduite a mis au jour d'autres indicateurs qui mériteraient d'être suivis, en particulier la part des installations d'agriculteurs en agriculture biologique ; le nombre de déconversions d'exploitations bio ; la part du bio dans l'emploi agricole et agroalimentaire ; l'autosuffisance de l'agriculture biologique française par catégories de produits, notamment celles qui sont les plus déficitaires (fruits, épicerie) ; la part de l'agriculture biologique dans les dépenses alimentaires.

La question évaluative n°2 porte sur les moyens de soutien public en faveur de l'agriculture bio pour se demander s'ils sont à la hauteur des objectifs assignés. Les actions prévues dans le cadre des plans successifs se sont appuyées sur de nombreux dispositifs existants.

Réévaluées à la hausse en 2015, les aides à la production biologique prévues dans le cadre de la PAC ont favorisé les conversions vers le bio, de manière cependant hétérogène selon les filières. Pour autant, les enveloppes associées initialement à ces dispositifs se sont rapidement révélées insuffisantes pour répondre aux besoins et ont conduit les régions, autorité de gestion, à plafonner ces aides. L'investissement croissant des agences de l'eau a néanmoins permis de répondre à la demande tout en ciblant les aides à l'agriculture bio vers les zones les plus sensibles du

point de vue environnemental. La décision de l'État en 2017 de mettre fin à l'aide au maintien en bio a contribué à freiner les conversions en 2020 et pourrait à l'avenir fragiliser les exploitations biologiques existantes, à défaut de compensation des surcoûts à la production par une meilleure rémunération des services environnementaux rendus.

Les moyens consacrés à la structuration des filières biologiques sont également restés limités. La modestie des moyens de l'Agence Bio ne lui permet pas d'assumer ses missions croissantes. Malgré des ressources conséquentes et des enjeux identifiés, les interprofessions agricoles ne portent pas l'agriculture bio avec la vigueur attendue. Ces constats apparaissent d'autant plus dommageables, que le potentiel de développement du bio est important et que le rapprochement des secteurs de la production et de la transformation est un enjeu majeur pour l'avenir des filières bio. En ce sens, le relèvement du fonds Ambition Bio à 13 M€ en 2021 et 2022, dans le cadre du plan de relance, constitue une avancée.

Par ailleurs, la communication autour des bénéfices de l'agriculture biologique auprès des consommateurs reste trop faible pour espérer une croissance des marchés. Dans ce contexte, la perception des bienfaits des produits biologiques tend à diminuer, d'autant que le label AB est concurrencé par d'autres signes de qualité et notamment par la certification environnementale, dont la mention HVE, soutenue par le ministère chargé de l'agriculture, malgré des bénéfices environnementaux pourtant limités.

L'objectif de développement de la consommation de 20 % de produits biologiques en restauration collective en 2022 n'a bénéficié d'aucune stratégie de soutien, ni d'outils de suivi jusqu'à récemment. La mise en place du conseil national de restauration collective en 2019 a commencé à donner une impulsion à cet égard. Le levier de la commande publique n'a pas été suffisamment mobilisé, ce qui explique le résultat estimé entre 5 et 6 % en 2021, au même niveau que la part du bio dans la consommation totale en France (6,5 % en 2020).

Enfin, si la recherche et le développement sont unanimement reconnus comme des facteurs clés de la croissance de l'agriculture bio, les besoins restent importants et les travaux conduits insuffisamment coordonnés et soutenus. L'offre de formation et d'accompagnement mériterait également d'être renforcée.

De manière générale, la politique de soutien à l'agriculture bio menée par le ministère de l'agriculture porte des objectifs ambitieux, sans allocation de moyens suffisants. Des résultats ont certes été obtenus, mais cette politique aurait pu être davantage motrice dans le développement de l'agriculture bio, qu'elle a, au mieux, accompagné et parfois freiné.

Chapitre III

Des leviers au service de l'ambition affichée

L'agriculture biologique répond à de multiples enjeux, notamment environnementaux, sanitaires et économiques, portés par de fortes attentes sociales, comme à des objectifs politiques régulièrement réaffirmés et renforcés. La décennie 2010-2020 a été marquée par un changement d'échelle du mode de production biologique, désormais choisi par un nouvel agriculteur sur trois, et dont le marché, initialement de niche, s'est ouvert à un nombre croissant de consommateurs. La fin de cette décennie et l'année 2021 ont cependant révélé des lignes de faille, susceptibles de ralentir voire de remettre en cause ce développement. Depuis 2010, aucun des trois programmes Horizon et Ambition Bio successifs n'a rempli ses objectifs. En particulier, ni les 15 % de SAU, ni les 20 % de produits bio dans les cantines publiques n'étaient atteints au 1^{er} janvier 2022.

Désormais, outre le maintien de l'objectif de consommation en restauration collective, de nouveaux objectifs de surfaces agricoles en bio, encore plus ambitieux, sont définis. En effet, en mai 2020, l'Union européenne a adopté, dans le cadre du pacte vert, la stratégie « de la ferme à la fourchette », dont l'un des objectifs est de consacrer 25 % des terres agricoles à l'agriculture biologique d'ici à 2030. Pour l'atteindre, la Commission a lancé en mars 2021 un plan d'actions pour la production biologique dans l'UE. Dans ses recommandations de décembre 2020 aux États membres sur leurs futurs plans stratégiques nationaux (PSN) pour la PAC, elle a invité les États membres à fixer des valeurs nationales pour atteindre cet objectif. La France s'est fixé pour objectif 18 % de la SAU en bio en 2027, soit un presque doublement en sept ans¹⁹¹. En vue, tant de la future PAC 2023-2027, que du prochain programme Ambition Bio couvrant la même période, la Cour, en conclusion de cette évaluation, formule 12 recommandations, regroupées en trois grandes orientations :

¹⁹¹ L'agriculture biologique représentait en effet 10,3 % de la SAU française en 2020.

I - Orientation n°1 : mieux éclairer les choix des citoyens et des consommateurs sur l'impact environnemental et sanitaire de l'agriculture biologique

Il ressort de la présente évaluation que le manque d'information des consommateurs, voire la confusion dans laquelle ils se trouvent face aux différentes marques et labels invoquant des bienfaits environnementaux, sont de nature à réduire le consentement à payer un prix plus élevé pour les produits bio et à fragiliser le développement de l'agriculture biologique.

Le ralentissement de la demande, sensible pour certains produits et généralisé en grande distribution, qui représente 55 % des circuits de vente, a pour effet de peser sur les prix, de déclasser des produits bio et d'une manière générale, de fragiliser l'équilibre économique des filières bio, avec pour conséquences une chute du nombre de conversions, voire des déconversions à terme.

Une clarification de la certification environnementale, une communication générique renforcée sur le label AB, ainsi qu'un meilleur suivi statistique de l'agriculture biologique et de l'impact environnemental des aides de la future PAC, sont dès lors recommandées.

A - Clarifier les conditions de la certification environnementale et proportionner les aides à l'exigence environnementale

Le niveau 3 de la certification environnementale (HVE) est entré en concurrence avec le label AB dans l'esprit des acheteurs, du fait du manque de communication sur les bénéfices supérieurs de l'agriculture bio et accrédite l'idée non justifiée d'importants bénéfices environnementaux de HVE.

De plus, HVE, mais aussi le niveau 2 de la certification environnementale (CE2), bénéficient de mesures de soutien public qui confortent une mise en équivalence avec l'agriculture biologique : qualification d'aliment durable devant représenter 50 % de l'approvisionnement des cantines publiques (HVE et CE2), nouveau crédit d'impôt HVE et accès, au même titre que l'agriculture bio, à l'écorégime de la prochaine PAC (HVE et CE2+) selon le projet de plan stratégique national.

Une révision de la certification environnementale s'impose. Cette révision de HVE doit permettre d'attester de bénéfices environnementaux réels, de ne plus faire concurrence au label AB et de mieux éclairer les choix des consommateurs. En particulier, il s'agit de :

- fixer un cahier des charges plus exigeant pour la voie A d'accès à HVE et supprimer l'actuelle voie B ;
- confier la gestion de la certification environnementale réformée à l'Inao et non plus à un bureau de la DGPE ;
- réviser en conséquence l'article L. 230-5-1.-I, issu de la loi Egalim, et l'article R. 230-30-3 du CRPM définissant la liste des produits qui doivent constituer 50 % des achats des cantines publiques en 2022.

Tant que la révision de la certification environnementale, désormais en cours, ne sera pas achevée, la Commission européenne préconise, dans sa lettre d'observation sur le projet de PSN adressée à la France le 31 mars 2022, de suspendre l'accès à l'éco-régime des exploitations bénéficiant de cette certification : « *Dans la situation de révision en cours du cahier des charges de la certification environnementale des exploitations agricoles, la Commission n'est pas en mesure à ce stade d'évaluer les bénéfices environnementaux et climatiques. Dans ce contexte, il est demandé à la France soit de reporter l'inclusion des options d'accès à l'éco-régime par les certifications CE2+ et HVE à l'occasion d'une prochaine révision du Plan, soit de suspendre ces options dans le Plan jusqu'à la mise en place du nouveau cahier des charges* ».

L'accès à des mesures visant à améliorer les performances environnementales des exploitations agricoles, comme le crédit d'impôt, la qualification d'aliment durable au sens de la loi Egalim et l'éco-régime de la future PAC, devrait donc être fonction du niveau de bénéfices environnementaux, distinguant ainsi nettement le label AB de la certification environnementale.

Recommandation n°1 : rehausser fortement le niveau d'exigence du cahier des charges applicable à la certification environnementale, notamment pour la mention Haute valeur environnementale (HVE), et proportionner le niveau des aides en fonction des bénéfices environnementaux des divers labels et certifications (2022, MAA).

B - Communiquer davantage sur les bénéfices de l'agriculture biologique

Comme le souligne la Commission européenne¹⁹², pour encourager les agriculteurs à se convertir à l'agriculture biologique et maintenir un marché équilibré et rentable pour les opérateurs biologiques, « *il est essentiel de stimuler la demande globale de produits biologiques* ».

Si le label Bio est connu, le prix reste un frein à sa consommation. Le consentement des acheteurs à payer un prix plus élevé ne peut être soutenu qu'en mettant en avant ses bénéfices en termes d'environnement et de santé, permettant de différencier les produits bio des marques revendiquant les mêmes bénéfices.

Or, les consommateurs sont insuffisamment informés sur les impacts du bio. Cette observation concerne également les acheteurs dans la restauration collective publique, dont le taux d'achat de produits bio demeure très inférieur aux ambitions affichées. La communication reste un angle mort de la politique publique en faveur de l'agriculture biologique.

Il convient donc de mettre en place une communication générique sur le mode de production bio et ses bienfaits avérés sur la santé et l'environnement, ainsi que sur l'emploi dans les territoires. Cette communication devrait s'accompagner de mesures visant à développer la production française bio, afin de limiter les importations au détriment des agriculteurs bio français. Elle devrait aussi s'appuyer sur une mise à jour régulière du rapport de 2016 Inrae-Itab relatif aux externalités de l'agriculture biologique, avec des moyens amplifiés. Par ailleurs, l'Anses devrait actualiser et publier l'évaluation nutritionnelle et sanitaire des aliments bio. Dans la mesure où l'agriculture bio constitue un enjeu transversal et participe de plusieurs politiques publiques, cet effort de communication devrait être porté de manière interministérielle, en impliquant non seulement le MAA, mais aussi les ministères de la transition écologique, de la santé, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

En particulier, il pourrait être demandé à Santé Publique France de mettre en œuvre, dans le cadre de sa mission de prévention pour la santé, une campagne d'information sur l'alimentation bio et la santé.

Promouvant d'ores et déjà les produits bio dans le cadre des programmes éducatifs dont il a la charge (notamment dans le cadre des

¹⁹² Communication du 19 avril 2021 de la Commission européenne concernant le plan d'action en faveur du développement de la production biologique.

articles L. 312 17 3 et D.122-1 et suivants du code de l'éducation) et soutenant auprès des collectivités locales la mesure de la loi Egalim prévoyant l'introduction, entre autres, de 20 % de produits biologiques dans les cantines scolaires, le ministère de l'éducation nationale mériterait d'être également associé à une telle démarche.

Le Service d'information du Gouvernement (SIG), qui coordonne au niveau interministériel la communication gouvernementale, devrait préparer et coordonner ce plan de communication, avec l'appui de l'Agence Bio.

Pour autant, une promotion des produits bio auprès du grand public n'aurait pas de sens si le futur affichage environnemental ne valorisait pas les bénéfices environnementaux et climatiques de l'agriculture bio. Or, la méthode de calcul envisagée (en analyse de cycle de vie) aboutirait paradoxalement à classer l'agriculture bio parmi les plus mauvaises pratiques agricoles sur le plan environnemental. Il semble donc impératif d'aboutir rapidement sur la méthode de calcul en cours d'élaboration en vue du futur affichage environnemental, afin d'informer correctement le consommateur.

Recommandation n°2 : établir un plan interministériel de communication grand public sur les bénéfices de l'agriculture biologique, en s'appuyant sur des évaluations scientifiques de son impact sanitaire et environnemental (2023, MAA, MTE, MSS, MEN, MESRI).

Recommandation n°3 : valoriser tous les bénéfices de l'agriculture biologique dans la méthode de calcul du futur affichage environnemental sur les produits alimentaires (2023, MAA, MTE).

C - Renforcer l'appareil statistique

Alors que l'agriculture et les produits biologiques occupent une part croissante de la production agricole et du marché alimentaire, l'appareil statistique actuel, bien que riche de données, reste lacunaire en matière d'agriculture bio, ce qui complique le suivi et l'analyse de cette dynamique, pourtant nécessaire à l'élaboration et au pilotage de la politique publique.

L'Observatoire de la formation des prix et des marges (OFPM) n'étudie que depuis 2020 les produits bio et seulement sur quelques filières, produits laitiers et fruits et légumes. L'analyse des prix et des marges reste donc embryonnaire pour les produits bio.

Il conviendrait d'accélérer les travaux de l'OFPM sur le partage de la valeur dans la filière bio et notamment : de renforcer l'homogénéité des

libellés des produits bio et conventionnels, étudiés aux stades de l'expédition et du détail ; d'augmenter ensuite la taille de l'échantillon et d'optimiser la répartition géographique des magasins spécialisés étudiés ; de reprendre l'enquête, arrêtée en 2016, sur les prix payés aux producteurs en grandes cultures bio, secteur à haut potentiel de conversion ; enfin, d'étudier la production en fruits et légumes conjointement avec l'Agence Bio et le service statistique et prospective du MAA.

L'absence d'informations sur le marché des produits transformés bio reflète davantage une classification inadaptée de l'activité qu'un manque d'informations brutes sur les entreprises des filières issue de l'agriculture biologique. Il conviendrait donc d'ajouter une catégorie bio à la classification NAF actuelle pour chaque type de transformation, basée sur les certifications des entreprises effectuées par l'Inao. Cela permettrait par exemple d'utiliser les données des statistiques annuelles d'entreprises (Esane) pour étudier plus en détail les coûts de production des industries bio.

De même, les statistiques douanières ne distinguent jusqu'à présent les produits bio que pour les importations en provenance d'un pays tiers à l'Union européenne. Aucune information sur la qualité biologique des produits alimentaires n'est en effet requise pour les échanges entre États membres de l'Union. Si une modification de la nomenclature des douanes était envisagée, elle imposerait des négociations longues et complexes au sein de l'Organisation mondiale des douanes, ne permettant pas de répondre de manière certaine et rapide aux besoins identifiés. À défaut, une adaptation nationale des formulaires de déclarations douanières (mentions complémentaires par exemple) pourrait être étudiée par la DGDDI en lien avec le MAA, afin de renseigner le caractère biologique des produits. Il conviendrait donc d'inclure dans les classifications de l'Insee et des Douanes des sous-catégories de produits bio.

La production biologique reste difficile à quantifier, en partie en raison du développement inégal et hétérogène du bio selon les filières. Une meilleure interconnexion des trois principales bases de données, qui ne disposent pas d'une classification unique du caractère bio des exploitations (cf. tableau en annexe n°7), est souhaitable :

- les données issues du Rica et complétées par l'Esea du service de la statistique et de la prospective (SSP) du MAA ;
- les données de l'observatoire national de l'agriculture bio (Onab, géré par l'Agence Bio) qui sont issues des certifications et n'utilisent pas la classification par Otex de la base Rica ;
- les données de l'ASP sur les aides CAB et MAB.

L'appariement de ces trois bases de données permettrait de comparer l'agriculture bio et conventionnelle¹⁹³, de suivre précisément le soutien dont bénéficient les exploitations bio et de caractériser les exploitations bio qui ne bénéficient pas du soutien de la PAC.

En outre, il apparaît souhaitable de :

- développer les références technico-économiques en bio, en institutionnalisant les partenariats avec les interprofessions, des organismes privés tels Cerfrance et les régions qui les financent ;
- compléter les indicateurs du futur programme Ambition Bio 2023-2027 pour suivre le développement des industries bio, par exemple leur chiffre d'affaires et leurs emplois, le montant des investissements dans les outils de transformation bio, l'effort en recherche et R&D consacré au bio ;
- faire publier par l'Observatoire de formation des prix et marges (OFPM) le niveau comparé des marges de la distribution pour les produits bio et conventionnels.

Recommandation n°4 : corriger et enrichir l'appareil statistique public, de manière à mesurer l'atteinte des objectifs fixés en matière d'agriculture biologique et comparer les différents modes de production agricole (2023, MAA, FranceAgriMer, MEFR, ASP).

D - Développer l'évaluation des mesures de la PAC

Le rapport de la Cour des comptes européenne « *Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin* » (juin 2020) estime que, si certaines mesures du 2^{ème} pilier (aides bio, Maec et Natura 2000) ont un impact favorable sur la biodiversité, la grande majorité des régimes de paiements directs dans l'UE n'ont pas d'impact direct mesurable sur la biodiversité des terres agricoles. Ce rapport recommande en particulier un meilleur suivi, très lacunaire actuellement, de l'impact environnemental des mesures de la PAC. Cette recommandation a été réitérée dans un autre rapport de la CCE, « *Politique agricole commune et climat* » (juin 2021).

L'autorité environnementale, dans son avis rendu le 20 octobre 2021 sur le projet de plan stratégique national (PSN) de la France, recommande notamment d'évaluer plus précisément le niveau de contribution des aides à l'amélioration de l'environnement, de

¹⁹³ Cf. méthode utilisée par la Cour pour la base Ricabio, en annexe n°8.

territorialiser l'analyse des incidences du PSN sur l'environnement en y intégrant une typologie des exploitations, de mettre en place un dispositif de suivi des incidences environnementales de chacune des interventions du PSN PAC en vue de réajuster, si nécessaire, les mesures prises et enfin de mettre à disposition du public le résultat de ce suivi.

Le manque de suivi de l'impact environnemental et sanitaire des aides à l'agriculture est également apparu dans le cadre de la présente évaluation de la politique publique en faveur de l'agriculture biologique.

Si la réglementation européenne pour la PAC 2023-2027 prévoit bien qu'un rapport annuel de performance soit établi sur la base d'indicateurs de réalisation et de performance, il apparaît souhaitable que cette évaluation puisse être réalisée conjointement par le MAA et le MTE afin de s'assurer de la cohérence des dispositifs de la PAC avec la réglementation environnementale européenne et nationale.

Recommandation n°5 : adopter un dispositif interministériel de suivi permettant d'évaluer l'impact environnemental des mesures de la PAC mises en œuvre (2023, MAA, MTE).

II - Orientation n°2 : réorienter les soutiens publics à l'agriculture au profit de la filière bio

Les moyens publics mobilisés pour accompagner les plans Horizon et Ambition Bio successifs se sont révélés modestes et insuffisants pour atteindre les objectifs visés. La poursuite d'un objectif ambitieux de développement de l'agriculture biologique dans les prochaines années appelle de fait un effort plus marqué de soutien à ce mode de production.

En ce sens, il est proposé d'accorder davantage de moyens à l'agriculture biologique dans le cadre de la future programmation PAC, d'investir plus fortement dans la recherche et l'innovation en bio, en veillant à une meilleure diffusion des résultats, et de renforcer l'Agence Bio en élargissant son champ de compétences et en la dotant de moyens adaptés aux missions qui lui sont dévolues.

A - Redéployer des moyens de la politique agricole commune en soutien de l'agriculture biologique

Le projet de plan stratégique national (PSN) transmis le 20 décembre 2021 à la Commission européenne par les autorités françaises

prévoit une enveloppe de 340 M€ par an dans la future PAC pour financer l'aide à la conversion à l'agriculture bio. Malgré une enveloppe en augmentation de 42 % par rapport à la précédente programmation, l'objectif de 18 % de SAU en bio d'ici fin 2027 pourrait ne pas être atteint.

Cette enveloppe a en effet été calculée sur la base des dynamiques de conversion observées ces dernières années pour chaque grand type de production, avec une prédominance des conversions de surfaces herbagères (48 % des surfaces converties en 2020) et, dans une moindre mesure, pour les surfaces de grandes cultures (34 %) et les surfaces en vignes (9 %).

Dans le contexte actuel, il est peu probable que la dynamique de conversion de surfaces herbagères ou fourragères se maintienne, faute de valorisation ou de débouchés suffisants (en viande bovine notamment) et en raison du refus des collecteurs de lait d'augmenter le ramassage en bio.

L'atteinte de l'objectif de SAU bio fixé dans le projet de PSN pourrait donc principalement reposer sur la conversion de surfaces de grandes cultures. Or, malgré une aide à la conversion des surfaces de grandes cultures revalorisée à 350 €/ha/an dans le cadre du PSN (contre 300 €/ha/an dans la programmation PAC actuelle), la relative faiblesse actuelle des structures de collecte adaptées aux grandes cultures bio¹⁹⁴ pourrait freiner les conversions faute de débouchés et de valorisation suffisante des productions. L'instauration de plafonnements des aides pourrait également peser, les exploitations de grandes cultures étant souvent de grande taille. Enfin, le prix des céréales conventionnelles a atteint des niveaux records en raison de la guerre en Ukraine et pourrait rester très élevé pendant plusieurs mois voire plusieurs années, n'incitant pas les producteurs à rechercher une meilleure valorisation par l'agriculture biologique.

Par ailleurs, il a été observé que la fin de l'aide au maintien, confirmée dans le PSN, a contribué à ralentir la dynamique de conversion depuis 2020, sans qu'il soit possible d'en évaluer la portée à ce stade. Le MAA fait valoir que, pour les deux tiers des agriculteurs bénéficiaires d'une aide au maintien, cet abandon serait neutre grâce au relèvement du crédit d'impôt en faveur des exploitations bio à 5 000 € par an à compter de 2023.

Le PSN ne saisit pas l'occasion de la fin des paiements verts et de la création de l'écorégime pour valoriser davantage les services

¹⁹⁴ Silos dédiés, en nombre suffisant pour intégrer la diversité des productions induites par un assolement plus diversifié en bio.

environnementaux rendus par l'agriculture biologique et les faire rémunérer par l'Union européenne dans le cadre du premier pilier.

Finalement, l'ambition environnementale portée par ces nouveaux dispositifs demeure modeste. Avec une enveloppe annuelle fixée à 1,65 Md€ (25 % de l'enveloppe du premier pilier), le budget prévu par la France pour l'écoringime est inférieur de près de 20 % aux actuels paiements verts (2,03 Md€ par an, soit 30 % du premier pilier).

De plus, le ministère de l'agriculture souhaite que ces dispositifs, à l'instar du paiement vert, soient « *inclusifs, non discriminants et accessibles à tous* ». Trois voies d'accès (les pratiques, la certification environnementale et la présence d'infrastructures agro-écologiques) sont prévues dans le PSN, afin que la grande majorité des exploitants agricoles puissent accéder au moins au niveau de base des écorégimes, assorti d'une aide de 54 €/ha/an.

Si ce niveau de soutien est significativement plus faible que celui dont bénéficiait la quasi-totalité des exploitants dans le cadre du paiement vert (80 €/ha/an en moyenne) et pourrait inciter certains d'entre eux à améliorer leurs pratiques, celui retenu pour le niveau supérieur de l'écoringime a été fixé à 76 €/ha/an, à un niveau équivalent à celui prévu dans le cadre du paiement vert. Les exploitations biologiques accéderont automatiquement à ce dernier niveau et ne percevront, dans les faits, aucun avantage particulier par rapport à la précédente programmation.

En permettant également aux exploitations certifiées HVE et CE 2+ d'accéder de manière automatique au niveau supérieur des écorégimes, malgré des effets pour l'environnement moins favorables que ceux apportés par l'agriculture bio, le PSN pouvait introduire une forme de « *dumping* environnemental » dans l'accès aux aides, défavorable au développement de l'agriculture biologique. Conscient que la Commission européenne exigerait davantage de garanties en matière d'environnement, le MAA s'est engagé à revoir les critères d'accès aux différents niveaux de la certification environnementale en 2022.

Enfin, alors que les Maec demeureront les principaux outils permettant de valoriser les services environnementaux rendus par l'agriculture bio et d'encourager les pratiques les plus vertueuses pour le climat, l'eau et la biodiversité, le PSN prévoit quasiment de maintenir l'enveloppe dédiée à leur financement à son niveau actuel (260 M€ contre 250 M€). La Commission européenne, dans sa lettre d'observations du 31 mars 2022, souligne que la France consacre aux Maec la plus faible part (22 %) au sein de l'Union européenne et l'encourage à l'augmenter

fortement. Elle s'inquiète aussi, du fait de la suppression des aides au maintien en bio, d'un risque accru de déconversion à partir de 2023.

En l'état actuel, les moyens prévus par le MAA pour l'agriculture biologique dans la prochaine PAC apparaissent insuffisants pour, d'une part, assurer le maintien dans l'avenir des surfaces actuellement exploitées en bio et, d'autre part, conserver une dynamique de conversion suffisante, permettant d'atteindre l'objectif de 18 % de SAU biologique que l'État s'est fixé.

Recommandation n°6 : pour la mise en œuvre de la future PAC, instaurer une rémunération pour services environnementaux de l'agriculture biologique dans le cadre de l'écorégime et renforcer les mesures agro-environnementales et climatiques (Maec) (2022 ; MAA, MTE, MEFR).

B - Investir dans la recherche et l'innovation en agriculture biologique et en diffuser les résultats

Alors que le développement de l'agriculture biologique reste fortement tributaire de la capacité des organismes scientifiques et techniques agricoles à produire des références technico-économiques solides et à développer des variétés adaptées à ce mode de production, les moyens consacrés jusqu'alors à la recherche et au développement sont restés limités et dispersés ; de plus, les projets conduits n'ont pas toujours répondu aux besoins des producteurs.

Représentant moins de 5 % du budget actuel des instituts techniques agricoles comme de celui de l'Inrae, les moyens alloués aux projets de recherche et de développement en faveur de l'agriculture bio n'apparaissent à ce jour à la hauteur ni des enjeux agricoles, environnementaux et climatiques qui lui sont associés ni du poids qu'occupe désormais le bio dans l'agriculture française. Ce constat est d'autant plus étonnant, que la majorité des professionnels rencontrés reconnaissent que les résultats obtenus dans le cadre de projets portant sur le bio bénéficient à l'agriculture conventionnelle, contribuent à la réduction de l'usage de produits phytosanitaires et sont porteurs d'innovation.

Dans ce contexte, et compte tenu de l'objectif de 18 % de SAU biologique visé d'ici fin 2027, il apparaît souhaitable de soutenir davantage la recherche et le développement en bio, d'y consacrer davantage de moyens et de renforcer la coordination des travaux conduits pour mieux répondre aux attentes des professionnels et spécifiquement des agriculteurs.

Bien que premier contributeur mondial en matière d'articles scientifiques sur l'agriculture biologique, l'Inrae souffre d'une faible reconnaissance de la profession agricole sur cette thématique. Un partenariat plus étroit avec les professionnels des filières dans la programmation permettrait de lever ces difficultés et viendrait compléter le travail académique de l'Institut, au-delà des actions déjà entreprises (interventions au Congrès Mondial de la Bio, séminaire Inrae-Itab "partenaires" en septembre 2020, proposition au MAA de séminaire "Dinabio" sur les résultats de la recherche et recherche-développement à l'issue du programme Ambition Bio).

Par ailleurs, l'État pourrait inciter les instituts techniques agricoles et les interprofessions qui les financent, à s'investir davantage dans des projets spécifiques à l'agriculture bio, en conditionnant leur financement à une prise en compte de son développement dans leurs programmes pluriannuels de développement agricole et rural pour la période 2022-2027, notamment sur la réduction du recours au cuivre, en viticulture, arboriculture et maraichage. De même, les autres dispositifs du PNDAR consacrés aux actions de R&D (appels à projets, appels à manifestation d'intérêt etc.) pourraient être orientés en priorité vers le bio.

En outre, si des efforts ont été consentis ces dernières années en matière de formation à l'agriculture biologique au sein du réseau de l'enseignement agricole public, l'essoufflement de cette dynamique justifie une réappropriation par le MAA des enjeux de l'enseignement agricole pour le développement de ce mode de production. Il pourrait notamment, de manière expérimentale et après étude de faisabilité, mettre en place un réseau d'établissements d'enseignement agricole exclusivement consacrés à l'agriculture biologique (au moins un par région), afin d'offrir aux élèves et étudiants intéressés un cursus spécifique.

Enfin, face aux limites du système actuel d'accompagnement des agriculteurs bio par les chambres d'agriculture dans certaines régions, le développement des mutualisations de moyens, coordonné par les chambres régionales d'agriculture, mériterait d'être encouragé. Le souhait exprimé en janvier 2022 par le président de l'Apca de voir se développer d'ici quelques années une offre unique d'accompagnement dans chaque région, intégrant des représentants des Jeunes Agriculteurs (JA) ou des groupements régionaux d'agriculteurs biologiques (Grab) sur le modèle des points accueil installation (PAI), d'ores et déjà existants en Bretagne, semble aller dans ce sens.

Recommandation n°7 : renforcer les moyens de la recherche et de l'innovation en agriculture biologique et en assurer la diffusion des résultats (2023 ; MAA, MTE, MEFR, MESRI).

La coordination des travaux de R&D mériterait également d'être renforcée et leur contribution aux objectifs définis dans les documents programmatiques existants pour l'agriculture bio¹⁹⁵, évaluée. À ce titre, et en écho au plan Ambition Bio 2022, le rôle de l'Itab devrait être réaffirmé pour la coordination de la recherche appliquée en bio. Le choix du MAA de lui confier le pilotage scientifique et technique du projet transversal « Synergies Bio-Non Bio » dans le cadre du PNDAR 2022-2027 va dans ce sens¹⁹⁶.

Sans préjudice d'un renforcement de ses ressources propres, il est souhaitable de conforter les moyens de l'Itab par une augmentation de la subvention qui lui est allouée dans le cadre du PNDAR, mais également en incitant les interprofessions à renforcer leurs collaborations avec cet institut dans le cadre de partenariats nouveaux et suivis. La négociation des accords d'extension triennaux relatifs aux contributions interprofessionnelles étendues pourrait être mise à profit à cette fin.

Recommandation n°8 : conforter le rôle de coordination de l'institut technique de l'agriculture biologique (Itab) en renforçant ses moyens, notamment par une mobilisation financière sensiblement accrue des interprofessions agricoles (2023 ; MAA, MTE).

C - Renforcer l'Agence Bio

Alors que la consommation de produits bio tend à ralentir, que la dynamique de conversion semble marquer le pas et que certaines filières biologiques sont confrontées à d'importantes crises de marché, ni les interprofessions agricoles, encore peu mobilisées en faveur de ce mode de production, ni l'Agence Bio, dont la modestie des moyens contraste avec le nombre et la portée des missions qui lui sont dévolues, n'ont été en mesure d'apporter jusqu'ici des réponses adaptées.

Devant ce constat, la création d'une interprofession spécifique à l'agriculture biologique permettrait sans doute d'apporter des solutions. Elle apparaît toutefois peu probable, car elle est loin d'être partagée par la majorité des professionnels concernés. Elle constituerait par ailleurs une gageure au regard des conditions imposées par l'article L. 632-2 du code rural et de la pêche maritime, qui soumettent le fonctionnement d'une telle interprofession spécifique à des règles de coordination avec les

¹⁹⁵ Priorités définies par le CSAB ou la plate-forme Frog notamment.

¹⁹⁶ Le pilotage administratif de ce projet est confié à l'Acta (signature des conventions, gestion des subventions etc.) ce qui permettra à l'Itab de concentrer ses moyens sur des problématiques scientifiques et techniques.

interprofessions de portée générale. Elle risquerait en outre de déstabiliser la structuration des filières agricoles et alimentaires.

Dès lors, il paraît nécessaire que l'État mette en cohérence les moyens et les missions de l'Agence Bio, élargisse ces dernières et encourage les interprofessions à renforcer leurs partenariats avec cet opérateur, dans l'esprit même des programmes Ambition Bio successifs.

Il importe en premier lieu que l'Agence Bio puisse:

- mettre correctement en œuvre les missions qui lui sont dévolues, en particulier la promotion et la communication sur le label AB (grand public et public scolaire notamment), et soit en mesure de faire face à la hausse de son activité en lien avec la croissance de la production et du marché du bio poursuivie par l'État ;
- répondre à des besoins encore peu ou non couverts : structuration de filières biologiques régionales, accompagnement des collectivités souhaitant renforcer la part de produits bio dans leurs restaurants collectifs ; accompagnement des professionnels agro-alimentaires sur le bio (mise en relation entre producteurs, fournisseurs et distributeurs, mobilisation du fonds avenir bio etc.) ;
- assurer le suivi des marchés bio en lien avec les groupements de producteurs et les divers acteurs des filières.

Dans cette perspective, un relèvement du plafond d'emplois et du budget de l'Agence Bio avec un objectif de 40 ETP et 10 M€ par an d'ici 2024 apparaît souhaitable. Bien que significative (doublement des effectifs et triplement du budget de fonctionnement), cette augmentation se justifie par les enjeux associés au développement de l'agriculture biologique.

Encore modestes au regard du poids croissant de l'agriculture biologique au sein des filières agricoles, les contributions des interprofessions agricoles à des actions mises en œuvre par l'Agence Bio mériteraient d'être davantage encouragées par l'État, d'autant plus que les moyens financiers des interprofessions sont importants¹⁹⁷. De tels partenariats procureraient des bénéfices mutuels (connaissance des marchés, développement de la consommation, etc.). L'État pourrait comme l'Itab s'appuyer sur la négociation des accords d'extension triennaux relatifs aux contributions interprofessionnelles étendues.

¹⁹⁷ Les interprofessions agricoles prélèvent chaque année, auprès des professionnels des filières, plus de 300 M€ de cotisations interprofessionnelles étendues (CIE). L'arrêté d'extension des accords interprofessionnels rend obligatoire le paiement de ces cotisations par tous les professionnels d'une filière.

Les financeurs publics intéressés directement ou indirectement par le développement de l'agriculture biologique (ministères chargés de la santé, de l'environnement, de l'éducation nationale etc.) pourraient également être mis à contribution dans le cadre de subventions pour charge de service public, complémentaires à celle d'ores et déjà versée par le ministère chargé de l'agriculture. La gouvernance de l'Agence pourrait être élargie en conséquence.

Enfin, compte tenu de la portée limitée de certaines actions financées dans le cadre des plans Ecophyto successifs, le fléchage d'une partie (à définir) du produit de la redevance pour pollutions diffuses vers l'Agence Bio mériterait également d'être étudiée.

Recommandation n° 9 : conforter et élargir les missions de l'Agence Bio et lui donner les moyens financiers et humains correspondants par une mobilisation financière sensiblement accrue des interprofessions agricoles et l'accroissement des subventions pour charges de service public (2024 ; MAA, MTE, MEFR, MSS, MEN, MESRI).

III - Orientation n°3 : favoriser la création de valeur au sein de la filière issue de l'agriculture biologique

L'insuffisante structuration des filières biologiques comme le déficit chronique d'entreprises de transformation des produits bio sont des menaces pour le développement et la pérennité de l'agriculture biologique et appellent à un appui plus marqué des pouvoirs publics.

L'organisation de la production biologique, comme le développement de la contractualisation avec des acteurs de la transformation et de la distribution, pourraient ainsi être considérées comme prioritaires dans la mise en œuvre la loi Egalim II (A). Par ailleurs, un renforcement du soutien aux industries de transformation de produits biologiques apparaît souhaitable (B). Enfin, il conviendrait de développer davantage les études prospectives visant à objectiver le potentiel de l'agriculture biologique et sa résilience (C).

A - Encourager l'organisation des producteurs bio et la contractualisation avec les acteurs de la transformation et de la distribution

Le contenu des contrats, dans un secteur où les variations en volume et en prix sont importantes, est variable, même si la forme la plus répandue est celle du contrat-cadre entre les enseignes et leurs fournisseurs.

Ainsi, des contrats peuvent être conclus afin de garantir, pour un volume défini, un prix payé au producteur. Les distributeurs construisent des liens directs avec leurs fournisseurs bio et sécurisent leurs approvisionnements futurs. Les producteurs ont plus de visibilité sur la valorisation de leur production.

Les stratégies varient d'une enseigne à l'autre, certaines passant par des contrats écrits avec leurs fournisseurs, d'autres par des accords oraux, reposant sur une confiance mutuelle. L'organisation des producteurs bio devrait être encouragée, afin de sécuriser les revenus des producteurs et les approvisionnements : en mobilisant davantage le fonds Avenir Bio et le Casdar au profit des groupements de producteurs bio ; en accompagnant les groupements de producteurs bio dans leur transformation en organisations de producteurs (OP) pour accéder aux programmes opérationnels de l'Union européenne ; et en incitant les interprofessions à attribuer tout ou partie des cotisations payées par les producteurs bio à des groupements (accompagnement technique, expertise, régulation de l'offre, d'analyse des marchés, communication). Comme pour l'Itab et l'Agence Bio, le MAA pourrait mettre à profit l'extension, tous les trois ans, des accords interprofessionnels relatifs aux CIE pour favoriser cette orientation. Au-delà de l'incitation à une meilleure organisation des producteurs, il peut être recommandé de faire de l'agriculture bio un champ prioritaire de la mise en œuvre de la loi Egalim II « *visant à protéger la rémunération des agriculteurs* » du 19 octobre 2021.

Même s'il est difficile d'en mesurer la réalité dans la captation de la valeur produite, les rapports entre producteurs, transformateurs et distributeurs de produits biologiques sont souvent régis par des relations contractuelles qui contribuent à une meilleure rémunération des producteurs.

L'arrivée de nouveaux acteurs de la production, de la transformation et de la distribution fait craindre l'extension de rapports commerciaux moins favorables. La phase d'infléchissement des prix en bio alimente ces inquiétudes de la part de producteurs bio dont certains étaient jusqu'alors protégés par un marché structurellement demandeur.

La loi Egalim II prévoit qu'entre un agriculteur et son premier acheteur, les contrats écrits pluriannuels (trois ans au minimum) deviennent la norme. Cette obligation s'appliquera au plus tard début 2023, et plus tôt pour certaines productions. Un décret du 29 octobre 2021 établit une liste de produits agricoles pour lesquels le dispositif de contractualisation écrite obligatoire s'applique de manière anticipée dès 2022 avec un calendrier échelonné soit au 1^{er} janvier, soit au 1^{er} juillet, soit au 1^{er} octobre. Il vise les filières bovine, porcine et du lait cru de brebis, de chèvre et de vache. Un acte réglementaire pourrait compléter l'annexe relative à l'article 1^{er} du décret du 29 octobre 2021 pour viser tout ou partie de la production biologique pour cette mise en œuvre rapide.

Dans ce cadre, la convention entre industriels et distributeurs devrait comporter une clause de révision automatique des prix en fonction de la variation du coût de la matière première agricole « à la hausse ou à la baisse ». La part de cette dernière serait « sanctuarisée », et ne pourrait pas être négociée par les distributeurs.

La convention conclue entre le fournisseur et le distributeur, désormais régie par un article dédié aux produits alimentaires, doit mentionner selon quelles modalités ce prix d'achat intangible a été pris en compte dans l'élaboration du prix final. À compter du 1^{er} novembre 2021, le fournisseur doit indiquer, dans ses conditions générales de vente, la part de matières premières agricoles contenue dans son produit en volume et en prix. Pour les produits sous marque de distributeur, l'intégration d'une clause de révision automatique des prix en fonction de la variation du coût de la matière première agricole ou des produits transformés est rendue obligatoire.

Enfin, le texte prévoit des expérimentations qui pourraient être mises en œuvre de manière prioritaire en bio :

- Le « tunnel de prix », dispositif expérimental de stabilisation des prix mis en place pour cinq ans. Il consiste à fixer des bornes minimales et maximales entre lesquelles la variation des indicateurs de coûts de production est automatiquement appliquée, garantissant pour les agriculteurs une indexation du prix plancher. Le décret du 29 octobre 2021 rend cette expérimentation obligatoire pour la filière de la viande bovine dès le 1^{er} janvier 2022 jusqu'au 31 décembre 2026. L'introduction d'une telle clause reste en revanche facultative pour les autres filières ;
- Le « rémunérascore », affichage à destination des consommateurs finaux, destiné à les sensibiliser à la répartition de la valeur entre les acteurs de la chaîne alimentaire. D'après le MAA, cette

expérimentation sur cinq ans portera sur la filière viande bovine, les produits laitiers et sur certaines productions bio.

Afin de préserver ce qui apparaît comme des équilibres propres à la filière bio et de mobiliser l'ensemble des acteurs, les dispositions de la loi Egalim 2 relatives en particulier à la contractualisation mériteraient d'être rapidement mises en œuvre dans les filières bio.

Recommandation n°10 : Appliquer rapidement à l'agriculture biologique la loi Egalim 2 et en particulier, inciter à la contractualisation entre producteurs, transformateurs et distributeurs (2022, MAA).

B - Soutenir la transformation des produits biologiques

Les industries de transformation sont bien moins développées dans les filières bio que conventionnelles. Elles sont le fait, dans l'ensemble, d'un tissu de PME en zones rurales, qui manquent souvent de moyens d'investissement pour innover et gagner des parts sur un marché en croissance.

Leur développement constitue un enjeu de premier plan, afin de valoriser les productions bio et sécuriser leurs débouchés, créer de la valeur ajoutée, développer l'emploi en zones rurales, répondre aux attentes des consommateurs et des acheteurs de la restauration collective, éviter d'augmenter les importations et s'y substituer (deux tiers des produits bio importés sont transformés), voire gagner des parts de marché à l'exportation pour des produits bio « *made in France* ».

Face à cet enjeu crucial, les mesures de soutien sont encore insuffisantes. Le fonds Avenir Bio est un outil utile, à fort effet de levier sur des projets contribuant à créer ou structurer des filières bio dans les territoires, mais il est encore sous-dimensionné. Il s'agit aussi de le rendre plus accessible, au moyen de procédures plus rapides et de la suppression de l'obligation d'une dimension interrégionale des projets notamment.

Par ailleurs, les fonds de BPI France pour la filière agroalimentaire en général et pour les projets tech restent en pratique difficiles d'accès pour les entreprises de transformation bio, de faible taille. C'est pourquoi la création par BPI France d'outils pour les entreprises de l'aval bio, sur le modèle de ce qui a été fait pour les entreprises de première transformation de la filière bois, permettrait de mieux accompagner leur développement. Ainsi, la création d'un fonds d'investissement dédié à la filière bio permettrait de consolider la filière et d'éviter le rachat de fleurons industriels bio français par des investisseurs étrangers. Un montant de l'ordre de 60 M€ semblerait proportionné aux enjeux. La création en cours

d'un fonds privé centré sur l'agriculture biologique, doté de 100 M€, ne pourra que conforter et amplifier cette stratégie de valorisation de la filière bio, qui passe par un développement résolu de ses entreprises de transformation.

Outre ce fonds, un accélérateur de PME dédié à la filière bio est également à recommander : cet outil, peu coûteux, permet à des dirigeants de petites ou moyennes entreprises de se faire accompagner sur deux ans dans leur stratégie de développement.

Recommandation n°11 : pérenniser le Fonds Avenir Bio à hauteur d'au moins 15 M€ par an et examiner la création auprès de BPI France d'un fonds d'investissement dans les industries agroalimentaires bio et d'un accélérateur au profit des PME agroalimentaires bio (2023, MAA, MEFR).

C - Penser l'agriculture biologique comme un levier de l'autonomie alimentaire

Les plus faibles rendements de l'agriculture biologique sont souvent présentés comme un obstacle à l'autonomie alimentaire de la France. Cependant, les rendements et la productivité de l'agriculture conventionnelle sont orientés à la baisse, tandis que ceux de l'agriculture bio présentent un potentiel d'amélioration, qui dépend de l'investissement en recherche et développement.

Associé à une augmentation de la part de protéines végétales dans l'alimentation, au détriment des protéines animales, le modèle bio conduit par ailleurs à réduire la part de terres agricoles consacrées à l'alimentation animale et à l'élevage. Il apporte donc une réponse aux besoins induits par l'augmentation de la population mondiale et contribuerait à éviter l'extension des surfaces agricoles au détriment d'espaces naturels.

Selon un scénario élaboré par des chercheurs de l'Inrae, en dépit de rendements inférieurs de 18 % en bio, une évolution du régime alimentaire vers davantage de protéines végétales et moins de gaspillage alimentaire, permettrait de réduire de 18 % le niveau d'utilisation des terres en bio en équivalent consommation par rapport au conventionnel¹⁹⁸.

¹⁹⁸ Cf. *How could livestock farming maximize organic production at a global scale ?* B.Dumont, P.Barbieri, S.Pellerin, T.Nesme, Inrae 2021.

L'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) a, pour sa part, modélisé un scénario d'autonomie agricole et alimentaire de l'Europe à l'horizon 2050¹⁹⁹. L'étude établit le caractère non durable du système agricole et alimentaire européen, caractérisé notamment par un niveau élevé de consommation de protéines animales au regard des recommandations de l'OMS (60 % supérieur), conduisant à ce que plus de 60 % des céréales et oléo-protéagineux en Europe (dont une bonne part importée pour le soja) soient consacrés à l'alimentation animale plutôt qu'humaine. S'y ajoutent les impacts sanitaires et environnementaux des pratiques agricoles intensives. Dans son *scenario* de généralisation des pratiques agro-écologiques, l'Iddri prévoit l'autonomie alimentaire en Europe pour 500 millions de consommateurs en combinant une baisse de la production (de 40 % pour les productions animales, de 30 % pour les végétaux) et un changement de régime alimentaire, ainsi que la fin des importations de soja et la permanence d'un surplus de céréales à l'exportation.

Avec le réchauffement climatique, la capacité de résilience des exploitations biologiques mérite d'être intégrée aux exercices de prévision, que ce soit pour les niveaux de production ou pour les finances publiques à raison du coût des conséquences des aléas climatiques.

Ces perspectives conduisent à suggérer de faire de l'autonomie agricole et alimentaire au niveau des exploitations ou des territoires, dans l'espace national et européen, un objectif de politique agricole reposant sur une approche intégrée et prospective des systèmes de production. L'autonomie alimentaire revêt une actualité accrue depuis le conflit en Ukraine.

Le MAA a prévu pour 2022 une étude prospective sur le marché bio par le Centre d'études et de prospective du ministère, la DGPE, l'Agence Bio et FranceAgriMer. L'étude devra apprécier différents scénarios d'évolution du marché bio possibles et identifier les leviers d'action pour un développement harmonieux de l'agriculture biologique, compte tenu de son changement d'échelle et des tensions depuis quelques mois sur certaines filières. Au-delà de cette étude, un exercice de prospective européenne, nationale et territoriale apparaît nécessaire, associant les pouvoirs publics (MAA, MTES, France Stratégie) et l'Inrae dans le cadre de son programme Metabio pour établir les conditions d'un développement de l'agriculture biologique permettant de renforcer l'autonomie agricole et alimentaire nationale et européenne.

¹⁹⁹ *An agroecological Europe in 2050: multifunctional agriculture for healthy eating*, Iddri, septembre 2018.

Recommandation n°12 : lancer, sous l'égide de France Stratégie, une mission prospective sur la contribution de l'agriculture biologique à l'autonomie agroalimentaire française et européenne ainsi que sur les moyens de la renforcer (2022, France Stratégie, MAA, MTE, MEF²⁰⁰, Inrae, Agence Bio).

Au-delà des recommandations retenues, l'évaluation a mis en évidence la nécessité de définir une politique publique plus structurée, mieux intégrée et plus ambitieuse en faveur de l'agriculture biologique, en cohérence avec la stratégie définie par l'Union européenne.

²⁰⁰ À destination en particulier de la DG Trésor et de la DGDDI.

Liste des abréviations

AAC	Aire d'alimentation des captages (d'eau potable)
Acta	Association chargée de la coordination du réseau des ITA
AOC	Appellation d'origine contrôlée
AOP	Appellation d'origine protégée
Ania	Association nationale des industries alimentaires
Anses	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
Apcv	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
ASP	Agence de services et de paiement
CAB	Aide à la conversion en agriculture biologique (Feader/PAC)
Casdar	Compte d'affectation spéciale "Développement agricole et rural"
Ceva	Centre d'études et de valorisation des algues
CGDD	Commissariat général du développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
Cniel	Centre National Interprofessionnel de l'Économie Laitière
CIE (CVO)	Contribution interprofessionnelle étendue (ex-contribution volontaire obligatoire)
DGPE	Direction générale des politiques économiques (MAA)
EAP	Enseignement agricole public
EML	Enquête mensuelle laitière
Esea	Enquête sur la structure des exploitations agricoles
FAM	FranceAgriMer
Feader	Fonds européen agricole pour le développement rural
Feaga	Fonds européen agricole de garantie
Fnab	Fédération nationale d'agriculture biologique
GAB	Groupement des agriculteurs biologiques
GES	Gaz à effet de serre
GMS	Grande et moyenne surface
GSA	Grandes surfaces alimentaires
HVE	Haute valeur environnementale
ICHN	Indemnité compensatoire de handicap naturel
Idele	Institut technique de l'élevage

Iddri	Institut du développement durable et des relations internationales
IGP	Indication géographique protégée
Inao	Institut national de l'origine et de la qualité
Inrae	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
Inserm	Institut national de la santé et de la recherche médicale
Interbev	Interprofession du bétail et des viandes
Iteccereales	Interprofession des céréales
Iterfel.....	Interprofession des fruits et légumes frais
ITA.....	Institut technique agricole
Itab	Institut technique de l'agriculture biologique
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MAB	Aide au maintien en agriculture biologique (FEADER/PAC)
Maec.....	Mesure agro-environnementale et climatique (FEADER/PAC)
Maptam	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MDD	Marque de distributeur
MSA	Mutualité sociale agricole
MTE	Ministère de la transition écologique
NOTRe.....	Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
OC.....	Organisme certificateur
OFB.....	Office français de la biodiversité
ObSoCo.....	Observatoire Société et Consommation
OFPM.....	Observatoire de la formation des prix et des marges
Otex.....	Orientations technico-économiques des exploitations
PAC.....	Politique agricole commune
PDR.....	Programme de développement rural (FEADER)
PNDAR/PPDAR ...	Programme national/pluriannuel pour le développement agricole et rural
PSN	Plan stratégique national (future PAC 2023-2027)
RNM	Réseau des nouvelles des marchés
RPG.....	Registre parcellaire graphique
Rica	Réseau d'information comptable agricole
SAU.....	Surface agricole utilisée
SIQO	Signes d'identification de qualité et d'origine
SSP.....	Service de la statistique et de la prospective (MAA)
TATFNB	Taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti
UTA	Unité de travail annuel (mesure utilisée dans les statistiques agricoles)

Annexes

Annexe n° 1 : glossaire	178
Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées	180
Annexe n° 3 : composition du comité d'accompagnement	185
Annexe n° 4 : présentation des questions évaluatives	186
Annexe n° 5 : synthèse des externalités sanitaires et environnementales du bio	191
Annexe n° 6 : bibliographie des principaux articles scientifiques sur les impacts de l'agriculture biologique	208
Annexe n° 7 : données sur l'agriculture biologique disponibles au sein de l'Onab, du SSP et de l'ASP	212
Annexe n° 8 : méthodologie pour la constitution de la base Ricabio	213
Annexe n° 9 : des prix plus élevés en bio	228
Annexe n° 10 : performances économiques comparées des exploitations biologiques et conventionnelles	239
Annexe n° 11 : rendements comparés pour les grandes cultures	243
Annexe n° 12 : répartition de la valeur en bio et en conventionnel dans les fruits et légumes	244
Annexe n° 13 : méthodologie du sondage auprès d'entreprises de l'aval de la filière bio	246
Annexe n° 14 : comparaison des barèmes d'aides à l'agriculture biologique dans plusieurs pays européens (2015-2020)	248
Annexe n° 15 : les agences de l'eau et l'agriculture biologique	250
Annexe n° 16 : analyse du soutien apporté aux exploitations biologiques dans le cadre de la PAC	290
Annexe n° 17 : éléments de précision relatifs aux mesures agri- environnementales et climatiques (Maec) – année 2019	300
Annexe n° 18 : détail des plans de soutien à l'agriculture biologique depuis 2010	303
Annexe n° 19 : objectifs définis dans quelques plans de filière en matière d'agriculture biologique et de signes de qualité	304

Annexe n° 1 : glossaire

Effet cocktail : effet de la combinaison de plusieurs pesticides qui exacerbe leur toxicité.

Intrants: produits apportés aux terres et aux cultures qui ne sont pas naturellement présents dans les sols, mais ajoutés afin d'améliorer le rendement des cultures. Ils peuvent être chimiques ou organiques. Les principaux sont : les produits phytosanitaires, les produits fertilisants (engrais ou amendements), les activateurs ou retardateurs de croissance, les semences et plants. Ils peuvent être chimiques ou biologiques.

Intrants chimiques : produits qui contiennent des molécules fabriquées par l'homme en laboratoire. Il y a les pesticides comme le glyphosate et le prosulfocarbe (herbicides) ou les insecticides comme le chlordécone et le malathion. Il y a également les engrais chimiques (azotés, potassés et phosphatiques).

Intrants biologiques²⁰¹ : organismes vivants ou éléments d'origine biologiques (ex : purin d'ortie). Plusieurs sortes d'intrants biologiques (comprenant les intrants organiques) sont considérés. Par exemple, on peut citer les matières fertilisantes produites directement ou indirectement par des organismes vivants (fumier, compost) ; les organismes vivants, tels que les microorganismes pouvant favoriser la vigueur et l'alimentation hydrominérale des plantes (ex : mycorhizes), les insectes auxiliaires introduits pour lutter contre des bioagresseurs (ex : trichogramme contre la pyrale du maïs), afin d'optimiser la production ; les produits de protection des cultures obtenus à partir d'organismes vivants, tels que les purins, poudres, décoctions et fermentations ; les produits de nettoyage des bâtiments composés d'huiles essentielles ou autres composants d'origine biologique (bactéries).

Limite maximale en résidu : concentration maximale d'un résidu de pesticide légalement autorisée dans une denrée alimentaire

Perturbateur endocrinien : selon l'OMS, un perturbateur endocrinien désigne « une substance ou un mélange qui altère les fonctions du système endocrinien et de ce fait induit des effets néfastes dans un organisme intact, chez sa progéniture ou au sein de (sous)-populations ».

²⁰¹ Gaëlle Aubert, Clémence Penato, Véronique Sarthou. 2018. « Intrans biologiques : Définition ». *Dictionnaire d'Agroécologie*.

Pesticides : regroupent les phytosanitaires (destinés à soigner les plantes), les produits biocides destinés à soigner les animaux, ainsi que des défoliants, des substances appliquées après récolte, etc.

Produits phytosanitaires : substances ou mélanges de substances, de nature chimique ou biologique, utilisés en agriculture et en horticulture, pour protéger les végétaux par la destruction, la répulsion ou la limitation de la croissance des organismes nuisibles. Les produits phytosanitaires se répartissent en trois grandes catégories : les herbicides, qui agissent principalement sur les « mauvaises herbes » ; les fongicides, qui servent à éliminer les champignons ; les insecticides, qui permettent de repousser les insectes nuisibles.

Syndrome métabolique : désigne la coexistence de plusieurs troubles d'origine lipidique, glucidique ou vasculaire associés à un excès de poids chez un même individu.

Taux de quantification : rapport entre le nombre d'échantillons pour lesquels un pesticide a été quantifié et le nombre total d'échantillons analysés.

Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées

Institutions européennes et États membres

- Bence Major, DG AGRI, Commission européenne
- Emmanuel Petel, DG AGRI, Commission européenne
- Aymeric Berling, DG AGRI, Commission européenne
- Frédéric Courleux, assistant parlementaire d'Éric Andrieu, député européen
- Allemagne : Jan Plagge, Président de Bioland et d'Ifoam Europe
- Danemark : Paul Holmbeck, ancien directeur d'Organic Denmark
- Autriche : Thomas Fertl, Bio-Austria
- Italie : Roberto Pinton, consultant, Ifoam
- Espagne : Aina Calafat Rogers, Sociedad Española de Agricultura Ecológica/Agroecología, et Evelyne Alcázar Marín, Ecovalia

Services de l'État

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

- Valérie Metrich-Hecquet, directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)
- Marie-Agnès Vibert, cheffe service gouvernance gestion PAC DGPE
- Bruno Ferreira, directeur général de l'alimentation (DGAL)
- Corinne Prost, cheffe du service de la statistique et de la prospective (SSP)
- Valérie Baduel, directrice générale de l'enseignement et de la recherche (DGER)
- Bénédicte Herbinet, sous-directrice recherche, innovation et coopérations internationales DGER
- Adeline Croyère, sous-directrice des politiques de formation et d'éducation DGER
- Réseau Formabio : Françoise Degache, Hervé Longy et Julien Leroy
- DRAAF Bretagne : Michel Stoumboff, directeur, Didier Maroy et Laurence Despinasse
- DRAAF Centre Val de Loire :
- DRAAF Occitanie : Nicolas Jeanjean, Draaf Adjoint, Rodolphe Anjard, chef du Service régional agriculture et agroalimentaire, Nadine Loirette-Baldit, chef de l'unité filières (SRAA), Nathalie Colin, chargée de mission AB et SIQO, Gérard Parisot, adjoint du SRFD

Ministère de la Transition Écologique :

- Olivier Thibault, directeur de l'eau et biodiversité (DEB)
- Florence Clermont-Brouillet, sous-directrice ATAP DEB
- Sylvie Portefaix, chargée de mission agricole DEB
- Emmanuel Steinmann, DEB
- Noémie Quéré, CGDD

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance

- Hughes de Franclieu, directeur de projets, Direction générale des entreprises (DGE)
- Patricia Sala, cheffe de projets industries alimentaires, DGE

Conseil national de la restauration collective

- Mireille Riou-Canals, présidente, conseillère maître

Opérateurs de l'État

Agence de Services et de Paiement (ASP)

- Stéphane Le Moing, président directeur-général
- Guilhem Brun, directeur des soutiens directs agricoles

Agence Bio

- Laure Verdeau, directrice de l'Agence Bio
- Laurence Hohn, directrice adjointe
- Laurence Hirsch, directrice financière
- Dorian Fléchet, Observatoire national de l'agriculture biologique

Agence de l'eau Seine Normandie (AESN)

- Sandrine Rocard, directrice générale
- Nathalie Evain-Bousquet : directrice du programme et des interventions
- Pascale Mercier, directrice territoriale, Vallées d'Oise, Hauts de France, Ardennes
- Sarah Feuillet, direction de la connaissance et de la planification
- Sophie Durandeau-Lafargue, chargée de mission spécialisée en Agriculture

BPI France

- Ariane Voyatzakis, responsable du secteur agroalimentaire
- Benjamin Richard, DGA BPI France Investissement

VetAgroSup

- Sophie Valleix, responsable ABioDoc

Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae, ex-Inra et Irstea)

- Philippe Mauguin, président-directeur général
- Marc Benoit, chercheur Inrae Clermont-Ferrand.
- Françoise Médale, directrice de MétaBio

- Cécile Détang-Dessendre, directrice scientifique adjoint Agriculture
- Alban Thomas, co-directeur du métaprogramme GloFoodS.

Chambres d'agriculture, interprofessions et associations interprofessionnelles et instituts techniques

Chambres d'agriculture

- Loïc Guines, éleveur, président de la chambre d'Ile et Villaine, président de la commission bio de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (Apcv) et président de l'Agence Bio depuis le 30/11/2021
- Patrice Le Penhuizic, éleveur, président de la commission bio de la Chambre régionale d'agriculture Bretagne
- Emmanuel Lecomte, Directeur général des chambres départementales d'agriculture du Gers, Ariège et Hautes-Pyrénées.

Interbev

- Marc Pages, directeur général
- Philippe Sellier, président de la commission AB, éleveur
- Cécile Devèze, animatrice de la commission Bio et Labels

Cniel

- Caroline Le Poutier, directrice générale

Interfel

- Laurent Grandin, président
- Louis Orensa, directeur général d'Interfel et du CTIFL

Intercereales

- Maxime Costilhes, directeur général
- Solène Le Boudec, directrice animation filière bio

Initiative Bio Bretagne

- Stéphanie Thébault
- Jean-Louis Chevé

Interbio Occitanie

- Nancy Fauré, directrice

BioCentre (à la fois interprofession et Grab en Centre Val de Loire)

- Emmanuel Bourgy, vice-président
- Jacques Sappei, directeur

Institut technique de l'agriculture biologique (Itab)

- Sabine Bonnot, présidente
- Roland Delon, membre du bureau

Acta

- Jean-Paul Bordes, directeur général

Collectivités territoriales

Région Bretagne

- Jean-Marie Jacq, chef du service agroalimentaire

Région Centre-Val-de-Loire**Métropole de Rennes**

- Nadia Chalaye, cheffe projet chantier agriculture
- Pascale Verdier, chargée de mission agriculture

Ville de Rennes

- Johan Theuret, DGA Pôle Ressources
- Erwan Cadran, Directeur des moyens et achats
- Typhaine Herré, responsable service restauration durable et PAD

Dinan Agglomération : Patrice Gautier, président

Syndicats et organismes professionnels à vocation syndicale
--

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

- Etienne Gangneron, vice-président, président de la commission agriculture biologique de la FNSEA, éleveur

Fédération nationale de l'agriculture biologique (Fnab)

- Philippe Riou, agriculteur, président jusqu'en mai 2021
- Philippe Camburet, céréalier, président à partir de mai 2021,
- Mme Sophia Majnoni d'Intignano, déléguée générale

AgroBio Bretagne (Frab)

- Julien Sauvée, agriculteur et président
- Elsa Chanel, directrice

Bio Occitanie : Agnès Benech

Creabio Gers

- Alain Daguzan, céréalier-éleveur et président de Creabio
- Enguerrand Burel, responsable du centre d'expérimentation et référent grandes cultures Itab

Syndicat des entreprises bio alimentaires (Synabio)

- Didier Perreol, président et PDG d'Ekibio, ancien président de l'Agence Bio
- Charles Pernin, délégué général

Forebio, fédération des organisations 100% bio

- Mathieu Lancry, président

La Coopération agricole

- Bastien Fitoussi, Responsable Filières Biologiques

Unebio

- Myriam Loloum, coordinatrice filières

Entreprises et exploitants

Agrial : Arnaud Degoulet, Président

Axéréales : Gilles Renart, responsable d’Axéréales Bio

Biocoop : Pierrick de Ronne, président

Biochamps, laiterie bio en Ariège : Thierry Renard, président

Biolait, coopérative lait bio : Ludovic Billard, éleveur et président

Carrefour : Benoit Soury, directeur en charge de la bio

Charles et Alice (transformation fruits) : Thierry Goubault, PDG

Cochonnailles du Haut Bois : Laurent Gugliemi, gérant

Ecocert : Philippe Thomazo, directeur général, et Michel Reynaud

Ecotone : Christophe Barnouin, président

Exploitants agricoles bio rencontrés près de Parthenay en Bretagne:

- Jean-Pierre Gaumé, céréalier
- René Louail, volailles
- Paul Thébault, producteur de lait
- Thérèse Fumery, polyculture élevage
- Stéphane Paviot, producteur de lait (visite de ferme)
- Denis Cohan, volailles, porcs et céréales (visite de ferme).

La Ceinture Verte (maraîchage) : Pierre Pezziardi, PDG

Les Coteaux Nantais (production et transformation de fruits) : Benoît Van Ossel, PDG

Terrena : Jérôme Caillé, administrateur

Union Française d’Agriculture Biologique, collecte et transformation grandes cultures à Lamballe : Carine Maret, directrice

Annexe n° 3 : composition du comité d'accompagnement

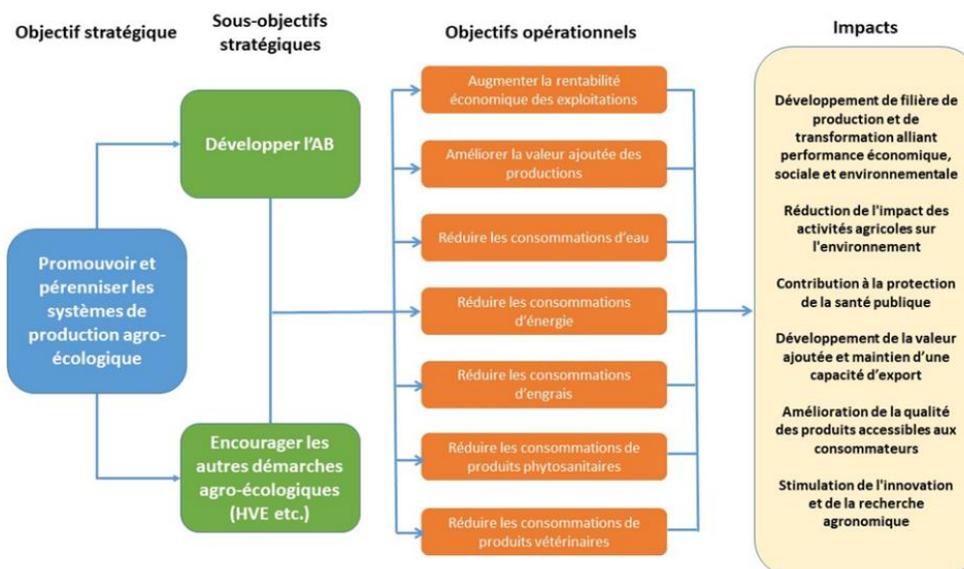
Un comité d'accompagnement a été créé pour participer à l'évaluation de la politique publique en faveur de l'agriculture biologique. Il s'agit d'une instance consultative, dont les 12 membres ont été nommés à titre personnel pour éclairer la Cour sur différents aspects du sujet. Ils ont participé à quatre réunions en 2021 à différents stades de l'instruction et ont pu ainsi s'exprimer sur les questions évaluatives, les conclusions intermédiaires, et enfin les projets de recommandations.

1. **Guillaume Riou**, puis **Philippe Camburet** : président de la Fédération nationale de l'agriculture biologique (Fnab)
2. **Pierrick de Ronne** : PDG de Biocoop et président de Natexbio, fédération des entreprises de transformation et de distribution des produits bio
3. **Bertrand Hervieu** : membre de l'Académie d'agriculture, ancien président de l'Inra
4. **Marc Benoit** : chercheur Inrae (Clermont-Ferrand), co-auteur rapport 2016 sur les externalités de l'agriculture biologique
5. **Éric Gall** : directeur adjoint de l'Ifoam (International Federation of Organic Agriculture Movements) Europe (Bruxelles)
6. **Cécile Claveirole** : France Nature Environnement (FNE)
7. **Etienne Gangneron** : agriculteur, vice-président de la FNSEA et Président de la Commission Agriculture biologique FNSEA
8. **Laurence Pastiaux-Magnier** : agriculteur, membre de la Confédération Paysanne de l'Ardèche et de la commission bio
9. **Bruno Graillat**, agriculteur, membre de la Coordination Rurale, section bio
10. **Olivier Andrault** : chargé de mission alimentation nutrition chez UFC-Que choisir
11. **Mélanie Blanchetot** : membre de la convention citoyenne pour le climat
12. **Daniela Da Silva** : membre de l'assemblée citoyenne pour l'agriculture

Annexe n° 4 : présentation des questions évaluatives

En tant qu'instrument concourant au développement de l'agroécologie, l'agriculture biologique s'inscrit dans la stratégie définie par l'article L.1 du code rural et de la pêche maritime et portée par le ministère chargé de l'agriculture.

Schéma n° 3 : place du développement de l'agriculture biologique dans le cadre de l'agroécologie



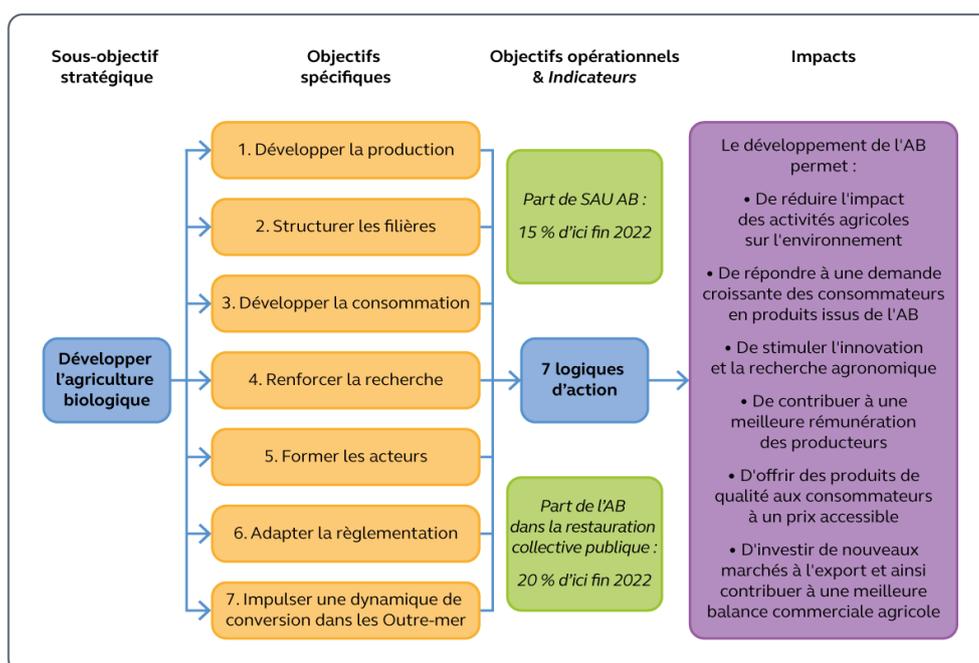
Source : Cour des comptes

La pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité de la politique publique en faveur de l'agriculture biologique ont été évaluées sur la base des axes et des actions définis dans les plans Ambition bio successifs, relativement constants dans le temps.

Leur analyse a permis d'identifier plusieurs « logiques d'action » décrivant les objectifs poursuivis (généraux, spécifiques et opérationnels), les dispositifs mis en place, les moyens dédiés, les acteurs chargés de les mettre en œuvre, les réalisations et les résultats attendus et, *in fine*, l'impact projeté des actions entreprises.

Le plan Ambition bio 2022, en vigueur, repose ainsi sur sept axes, pouvant chacun faire l'objet d'une logique d'action distincte visant à favoriser le développement de l'agriculture biologique.

Schéma n° 4 : les logiques d'action de la politique publique en faveur de l'agriculture bio portées par les plans Ambition Bio successifs



Source : Cour des comptes

L'analyse des principaux enjeux de la politique publique a été abordée dans le cadre de quatre questions évaluatives présentées ci-après.

Question n°1 : Dans quelle mesure la politique de développement de l'agriculture biologique répond-elle aux finalités qui lui sont assignées ?

Ce premier questionnement abordera la cohérence et la pertinence de la stratégie agricole française, d'abord en référence aux objectifs stratégiques, ensuite en s'interrogeant sur le choix des indicateurs de suivi.

Axe n°1 : Dans quelle mesure la politique de développement de l'agriculture biologique répond-elle aux objectifs de préservation de

l'environnement, (eau, air, sols et biodiversité), du climat et de la santé (des agriculteurs, comme des consommateurs), qui lui sont assignés ?

Ce premier volet de la question évaluative n°1 ne peut consister qu'en une revue d'analyses existantes, l'équipe ne disposant pas des compétences scientifiques nécessaires. Le différentiel d'impact entre agriculture biologique et conventionnelle sera apprécié sur les milieux et donc la qualité de l'air et de l'eau potable, ainsi que sur la biodiversité et sur le climat. L'impact sur la santé est à analyser, dans la mesure où il s'agit de la première motivation des consommateurs de produits bio (59 % selon l'Agence Bio).

Axe n°2 : Dans quelle mesure les deux indicateurs chiffrés des plans d'action (parts dans la surface agricole utile et dans la restauration collective) sont-ils pertinents, c'est-à-dire mesurables et suffisants, pour poursuivre l'objectif de développement de l'agriculture bio ?

Ces deux indicateurs, qui ont pu évoluer au gré des trois programmes menés depuis 2010 en faveur de la bio, semblent a priori équilibrés entre le soutien à la production (« *push* ») et le soutien à la consommation (« *pull* »). Toutefois, leurs limites pourront être interrogées. Ainsi, le premier indicateur varie beaucoup selon le type de culture et le second ne peut toujours pas être mesuré. D'autres indicateurs seraient-ils plus pertinents ?

Question n°2 :

Dans quelle mesure les instruments de soutien (normes, aides budgétaires, fiscalité, moyens en recherche & développement) sont-ils adaptés aux objectifs affichés, tant finaux, qu'opérationnels ?

La deuxième question traitera de l'efficacité de la politique publique menée, sous ses diverses formes, et de sa cohérence par comparaison avec les soutiens à l'agriculture conventionnelle et d'autres expériences européennes.

L'établissement d'un bilan exhaustif des plans successifs consacrés à l'agriculture biologique, pour partie déjà documenté, permettrait de mettre en perspective les moyens consacrés aux différents dispositifs de soutien à celle-ci et leur évolution dans le temps, avec les résultats obtenus, d'autant que ces moyens demeurent importants.

Cette question pourra en particulier analyser dans quelle mesure les soutiens à l'agriculture biologique valorisent les services écosystémiques rendus. Ce sujet est central. L'agriculture biologique est la source de

nombreuses externalités positives pour la santé, la préservation de l'environnement et du climat, le bien-être animal.

Cette question devrait permettre de s'interroger sur la cohérence externe des soutiens à l'agriculture biologique avec ceux, notamment surfaciques, alloués à la production agricole en général.

Question n°3 :
Dans quelle mesure la politique de soutien à l'agriculture biologique contribue-t-elle durablement à la création de valeur et à sa répartition entre producteurs, transformateurs, distributeurs et consommateurs ?

La troisième question abordera l'impact de la politique publique sur la répartition de la valeur au sein de la filière bio. Le développement de l'agriculture biologique paraît marqué par une répartition de la valeur plus favorable aux producteurs et des prix à la consommation plus élevés. En effet, les distributeurs spécialisés ont jusqu'ici permis aux producteurs de garder une marge supérieure à celle du secteur conventionnel. Dans quelle mesure cette meilleure marge des agriculteurs bio par rapport aux agriculteurs conventionnels provient-elle de prix plus élevés et de moindres achats d'intrants ? L'expansion de l'agriculture biologique ferait-elle s'effondrer les prix et les revenus ? Dans quelle mesure cet équilibre est-il durable et quelles en sont les implications du point de vue de la politique du soutien au bio ? La logique de marché (consentement des consommateurs à payer des prix élevés) suffit-elle à développer l'agriculture bio ? Quel impact du développement de la grande distribution dans les produits bio sur la filière, en particulier sur les revenus des producteurs, les prix payés par les consommateurs, voire la qualité des produits bio ?

Cette troisième question peut se décliner en quatre axes :

- Dans quelle mesure l'appareil statistique est-il adapté au suivi de la répartition de la valeur ?*
- Dans quelle mesure la politique de soutien contribue-t-elle à un large accès de la population à l'alimentation bio ?*
- Dans quelle mesure la politique de labellisation est-elle adaptée au développement du bio ?*
- Dans quelle mesure la politique de soutien encourage-t-elle le développement de la contractualisation entre producteurs, transformateurs et distributeurs ?*

Question n°4 :
Dans quelle mesure la politique de soutien à l'agriculture bio contribue-t-elle à la souveraineté agricole et alimentaire française ?

La souveraineté alimentaire est une préoccupation ancienne, qui a acquis une forte importance avec la crise sanitaire, sous l'angle de la production de filières stratégiques ou de la santé, sur laquelle il paraît difficile de faire l'impasse.

Elle est à la croisée de quatre enjeux importants :

- *Compte tenu de ses rendements moindres, le développement de l'agriculture biologique interroge sur la sécurité des approvisionnements agricoles et alimentaires, y compris les consommations intermédiaires ;*
- *L'agriculture biologique se caractérisant par un moindre recours aux intrants, son développement peut avoir un effet sur notre balance commerciale ; le développement de l'agriculture biologique est-il compatible avec la vocation exportatrice de l'agriculture française ?*
- *L'agriculture bio étant plus intensive en emplois que l'agriculture conventionnelle : les relocalisations d'emplois sur le territoire national ;*
- *L'empreinte carbone (liée au transport) du secteur agro-alimentaire.*

Les impacts du développement du bio seront également envisagés sur l'autonomie alimentaire européenne.

Annexe n° 5 : synthèse des externalités sanitaires et environnementales du bio

A - Des bénéfices en matière de santé publique

1 - Un effet protecteur sur les producteurs et leur environnement proche

Le bio favorise la santé des producteurs et de leur entourage du fait de la non-utilisation de pesticides chimiques de synthèse, sauf dans le cas d'exceptions dûment encadrées. En effet, selon la réglementation européenne, 25 substances²⁰² seulement peuvent être utilisées en agriculture biologique (AB) quand près de 460 sont autorisées en agriculture conventionnelle (AC)²⁰³. Si l'utilisation des pesticides fait l'objet de nombreuses réglementations destinées à en modérer l'usage ou à en contrôler les limites maximales, elle reste toujours élevée notamment en France. Les résultats 2017/2018 du plan Ecophyto²⁰⁴ indiquent que les produits à usages agricoles, représentant 74 % de la quantité de substance active (QSA) totale, ont augmenté de 23 % entre 2017 et 2018. Quant aux substances préoccupantes « cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction » (CMR), bien qu'elles aient connu une diminution sur la période 2009-2018, leur niveau reste élevé.

Or, plusieurs études scientifiques basées notamment sur des cohortes d'observation ont documenté l'imprégnation des agriculteurs et leur entourage par les pesticides ainsi que leurs effets néfastes sur la santé.

L'étude Pélagie²⁰⁵, lancée en 2002 en Bretagne pour étudier l'impact de contaminants environnementaux et professionnels sur le développement intra-utérin et celui de l'enfant, a notamment montré des traces de pesticides dans les urines de la majorité des femmes enceintes et 54 % des femmes enceintes présentaient jusqu'à huit molécules

²⁰² Règlement d'exécution (UE) 2016/673 de la Commission de 29 avril 2016 modifiant le règlement (CE) n°889/2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles.

²⁰³ Règlement d'exécution (UE) N°540/2011 de la Commission du 25 mai 2011 portant application du règlement (CE) n°1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne la liste des substances actives approuvées.

²⁰⁴ Note de suivi 2018-2019 du plan Ecophyto.

²⁰⁵ Inserm, *Perturbateurs endocriniens : étude longitudinale sur les anomalies de la grossesse, l'infertilité et l'enfance.*

différentes, parmi 52 testées[1]²⁰⁶. En 2011, elle a montré que l'atrazine, herbicide utilisé sur les cultures de maïs avant 2003, entraînait une diminution du poids de naissance des enfants dont la mère avait été exposée à cet herbicide en début de grossesse [2]. La cohorte Elfe²⁰⁷ de l'Institut de Veille Sanitaire (INVS)²⁰⁸ a relevé que des pesticides pyréthrinoides étaient quantifiés chez 100 % des femmes ayant accouché en 2011 et qu'une mère sur deux présentait un niveau quantifiable pour au moins un métabolite de pesticides organophosphorés.

L'Inserm a publié en 2013, à la demande de la direction générale de la santé, un rapport d'expertise collective²⁰⁹ qui synthétise les résultats des études scientifiques sur les risques sanitaires liés à l'exposition professionnelle aux pesticides notamment en secteur agricole et sur les effets d'une exposition précoce chez le fœtus et les jeunes enfants. Ce rapport actualisé en 2021²¹⁰ a permis, avec la littérature scientifique publiée depuis 2013, de conforter les premières conclusions. Une présomption forte d'un lien entre exposition professionnelle aux pesticides et six pathologies est confirmée : cancer de la prostate, lymphomes non hodgkinien, myélome multiple, maladie de Parkinson, troubles cognitifs et bronchite chronique avec pour certaines d'entre elles des liens précisés avec des substances actives spécifiques ou des familles d'insecticides. Une présomption moyenne de lien a été identifiée pour la maladie d'Alzheimer, les troubles antidépressifs, certains cancers. Des liens entre l'exposition pendant la grossesse et l'altération des capacités motrices et cognitives chez l'enfant sont confirmés ainsi qu'une augmentation du risque de leucémie (jusqu'à un triplement du risque de leucémie aigüe myéloïde). L'expertise traite également de l'exposition des riverains des exploitations agricoles aux produits épandus sur les cultures. Des études « *suggèrent un lien entre l'exposition des riverains des terres agricoles et la maladie de Parkinson, et également entre la proximité résidentielle à des zones d'épandages de pesticides (dans un rayon inférieur à 1,5 km) et le comportement évocateur des troubles du spectre autistique chez l'enfant* ». L'expertise indique néanmoins que le niveau de preuve reste faible. S'agissant des riverains des zones agricoles, les études épidémiologiques étant moins nombreuses et les

²⁰⁶ Les chiffres entre crochets renvoient à la bibliographie de l'annexe n°6.

²⁰⁷ Étude longitudinale française depuis l'enfance.

²⁰⁸ Santé publique France aujourd'hui.

²⁰⁹ *Pesticides – effets sur la santé*, Editions Inserm, juillet 2013, 1014 pages, Collection Expertise collective.

²¹⁰ Inserm, *Pesticides et effets sur la santé : Nouvelles données*, Collection Expertise collective. Montrouge : EDP Sciences, 2021.

associations constatées faibles malgré des alertes locales²¹¹, Santé publique France et l'Anses ont lancé en 2019 l'étude PestiRiv destinée à mesurer l'exposition des riverains de zone agricole aux pesticides par rapport au reste de la population. Le premier volet de l'étude qui a débuté en octobre 2021 concerne la viticulture et se déroule dans six régions viticoles. L'objectif est d'évaluer l'exposition aux pesticides chez les riverains de viticulture en tenant compte de toutes les sources d'exposition : air, eau, alimentation, activité professionnelle et usages domestiques.

Les résultats décrits par l'Inserm sur les cancers en milieu professionnel agricole sont notamment issus de deux grandes cohortes prospectives menées aux États-Unis et en France. La cohorte française Agrican²¹² sur les cancers en milieu professionnel agricole et qui suit plus de 180 000 personnes affiliées à la MSA a démontré un excès de risque pour six cancers²¹³ dont le mélanome de la peau (+29 % chez les femmes), le myélome multiple (+20 % chez les hommes, +21 % chez les femmes), le cancer de la prostate (+3 %), l'ensemble des lymphomes (+9 % chez les hommes). Le risque de développer la maladie de Parkinson est aussi plus élevé chez les utilisateurs de pesticides avec une augmentation de risque de 40 % en lien avec l'utilisation de deux molécules fongicides.

Ces études, ainsi que la reconnaissance comme maladies professionnelles par les tribunaux depuis le début des années 2000 de certains cancers liés à l'exposition des agriculteurs à des pesticides, ont contribué à l'inscription de trois pathologies dans le tableau des maladies professionnelles du régime agricole : la maladie de Parkinson depuis 2012, les hémopathies malignes depuis 2015 et le cancer de la prostate depuis un décret du 22 décembre 2021.

²¹¹ Castor C, Giraud S. *Investigation d'une suspicion d'agrégat de cancers pédiatriques dans une commune viticole de Gironde*, Saint-Maurice : Institut de veille sanitaire, 26 p, 2015. Le maire pointait la responsabilité de l'épandage de pesticides sur une parcelle de vigne jouxtant une école dans l'excès de cas de cancers pédiatriques constatés dans sa commune.

²¹² *Agriculture et Cancer, Enquête Agrican*, n°3, novembre 2020. La cohorte Agrican a été créée en 2004 sur le modèle de la cohorte américaine Agricultural Health Study.

²¹³ Le cancer des lèvres (+ 55 % chez les hommes) et le lymphome plasmocytaire/maladie de Waldenström (+ 49 % chez les hommes, + 58 % chez les femmes).

Les scientifiques relèvent aussi le caractère de perturbateurs endocriniens (PE)²¹⁴ de certains pesticides²¹⁵, comme le chlordécone²¹⁶, entraînant des conséquences néfastes à des périodes charnières du développement. Des études ont montré que le chlordécone, du fait de sa persistance dans les sols et l'eau et donc dans l'alimentation, fait courir un risque accru de prématurité, joue un rôle dans le développement psychomoteur du nourrisson, augmente le risque de survenue d'un cancer de la prostate et favorise la progression tumorale [3]. Le chlorpyrifos²¹⁷ a été reconnu comme neurotoxique et perturbateur endocrinien du fait de son action sur la thyroïde dont les hormones jouent un rôle dans le développement du cerveau pendant la grossesse. Selon les chercheurs, l'exposition pré ou post-natale à cet insecticide est associée à 13 millions de points de QI perdus et 59 300 cas de déficience intellectuelle par an en Europe et une facture de 146 Mds€/an [4], augmente la fréquence de l'autisme et de lésions cérébrales précoces [5] et a un effet mesurable sur la structure du cerveau [6].

Enfin, des études sont encore à mener sur les effets de l'exposition permanente à de « faibles doses » et sur « l'effet cocktail »²¹⁸ de certains pesticides et notamment des PE.

2 - Un faisceau d'indices favorables à la santé des consommateurs

Les études scientifiques et évaluations comparant les produits issus de l'agriculture biologique aux produits conventionnels confirment la plus faible présence de pesticides dans les produits bio.

Ainsi, le rapport annuel de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (*European Food Safety Authority – EFSA*) indique, pour 2019, que le taux de dépassement des limites maximales en résidu (LMR)²¹⁹ est de 1,3 % pour les aliments biologiques, contre 4,1 % pour les aliments

²¹⁴ Selon l'OMS, un perturbateur endocrinien désigne « une substance ou un mélange qui altère les fonctions du système endocrinien et de ce fait induit des effets néfastes dans un organisme intact, chez sa progéniture ou au sein de (sous)-populations ».

²¹⁵ Le rapport de l'Inserm cite des herbicides (ex. alachlore, atrazine), des fongicides (ex. bénomyl, vinclozoline) et des insecticides (ex. DDT, métoxychlore, chlordécone, dieldrine, endosulfan, chlordane, toxaphène).

²¹⁶ Insecticide organochloré utilisé de 1973 à 1993 pour lutter contre le charançon du bananier aux Antilles.

²¹⁷ Insecticide organochloré interdit par l'UE fin 2019.

²¹⁸ Effet de la combinaison de plusieurs pesticides qui exacerbe leur toxicité.

²¹⁹ La limite maximale en résidu : concentration maximale d'un résidu de pesticide légalement autorisée dans une denrée alimentaire.

conventionnels et que les taux de quantification²²⁰ s'élèvent respectivement à 11,9 % et 41,7 %. Cette plus faible présence de pesticides dans les aliments bio est confirmée par des études scientifiques qui ont observé les effets bénéfiques d'un passage à un régime biologique [7] [8]. Des études d'intervention récentes menées aux États-Unis [9] et en France [10] dans le cadre de la cohorte NutriNet-Santé ont observé des réductions significatives de pesticides dans les urines soit après introduction d'un régime biologique soit en comparant les concentrations urinaires de pesticides entre des consommateurs bio d'une part et conventionnels d'autre part.

Au-delà de la démonstration d'une imprégnation moins élevée des aliments par les pesticides quand on consomme bio, les scientifiques ont recherché si une alimentation bio pouvait avoir des effets protecteurs pour la santé, celle-ci étant le premier motif de consommation de produits bio. Lancée en 2009, l'étude de cohorte NutriNet-Santé en France qui étudie les relations entre nutrition et santé a notamment développé le projet BioNutriNet consacré à l'impact potentiel de la consommation des aliments en fonction de leurs modes de production, biologique versus conventionnel, sur l'état nutritionnel, l'environnement et la santé des individus.

Les chercheurs ont observé les effets d'une alimentation bio sur les troubles du métabolisme entre des groupes de faibles consommateurs de bio et des grands consommateurs de bio. Il en ressort un risque plus faible d'être en surpoids de 23 % ou obèse de 31 % [11], une probabilité significativement plus faible de 31 % de présenter un syndrome métabolique²²¹ [12] chez les grands consommateurs de bio (20,7 % des très faibles consommateurs de bio présentant un syndrome métabolique contre 12,1 % des grands consommateurs de bio) et une diminution de 35 % du risque de diabète de type 2. Chaque augmentation de 5 % de la part de bio dans l'alimentation a été associée à une réduction du risque de 3 % [13].

D'autres études portant sur les risques de cancer ont observé, une diminution de 25 % du risque de cancer chez les consommateurs « réguliers » d'aliments bio comparés aux consommateurs plus occasionnels [14] (- 34 % pour les cancers du sein chez les femmes ménopausées, - 76 % pour les lymphomes et - 86 % pour les lymphomes non-hodgkiniens. Une étude de cohorte anglaise, The Million Women Study [15], effectué sur

²²⁰ Taux de quantification : rapport entre le nombre d'échantillons pour lesquels un pesticide a été quantifié et le nombre total d'échantillons analysés.

²²¹ Le syndrome métabolique qui n'est pas une maladie en soi désigne la coexistence de plusieurs troubles d'origine lipidique, glucidique ou vasculaire associés à un excès de poids chez un même individu.

623 080 femmes pendant neuf ans, a aussi fait le constat d'une baisse sur le LNH mais plus modérée, -21 %, mais pas sur les cancers en général et constatait même une augmentation de 9 % du risque de cancers du sein. Une étude d'une équipe mixte Inrae, Inserm, Cnam et Université Sorbonne Paris Nord publiée en mars 2021 a montré pour le profil caractérisé par une exposition faible aux pesticides de synthèse (mais exposé au spinosad autorisé en AB) une diminution de 43 % du risque de cancer du sein post-ménopause [16]. Les chercheurs de l'Eren précisent néanmoins que cette étude « suggère un rôle propre des aliments bio sur le risque de cancer et que ce premier travail ne permet cependant pas d'établir de lien de cause à effet » et qu'elle « appelle d'autres recherches ».

Une méta-analyse de 2017²²², basée sur 280 travaux internationaux, mentionne également une diminution du risque d'eczéma chez l'enfant de 36 % dans le cas d'une consommation exclusive de produits laitiers bio et de 21 % du risque de pré-éclampsie chez les mères suite à une consommation fréquente de légumes bio. Point majeur de cette étude : la moindre utilisation d'antibiotiques dans les élevages bio limite le développement de bactéries résistantes aux antibiotiques qualifiés de « menace majeure de santé publique » par les auteurs.

Des travaux publiés en 2022 associent pour la première fois l'alimentation bio à une réduction significative des marqueurs du stress oxydatif, impliqués dans différentes pathologies chroniques, en particulier certains cancers, maladies neurodégénératives ou encore le diabète²²³.

Les résultats de ces études font débat au sein de la communauté scientifique, certains estimant qu'il est encore difficile de conclure sur un effet certain d'une consommation de bio sur ces résultats et considérant que ces études observationnelles participent à un faisceau de preuves sans établir de causalité directe. Si pour eux ces études prennent bien en compte un certain nombre de facteurs de confusion²²⁴ (données nutritionnelles, sociodémographiques et sanitaires pré-identifiées par les chercheurs de la cohorte [17] [18]) via des méthodes statistiques assez poussées, des biais peuvent subsister. En effet, les consommateurs de bio ont en général un

²²² Mie, A., Andersen, H.R., Gunnarsson, S., et al, « Human health implications of organic food and organic agriculture: a comprehensive review », *Environ Health*, n°16, 111 p, 2017.

²²³ Konstantinou, Gaengler, Oikonomou, Delplancke, Konstantinos, *Use of metabolomics in refining the effect of an organic food intervention on biomarkers of exposure to pesticides and biomarkers of oxidative damage in primary school children in Cyprus*, Volume 158, Makris Environment International, January 2022.

²²⁴ Les facteurs de confusion sont des facteurs qui perturbent l'association entre l'exposition étudiée et la maladie.

mode de vie globalement plus sain : ils surveillent davantage leur alimentation (plus de fruits et légumes, moins de viandes, moins d'aliments transformés), pratiquent une activité physique régulière ou fument moins. Ils en déduisent que c'est moins l'agriculture biologique que le style de vie qui garantit une meilleure santé.

Bien que les scientifiques s'accordent sur la nécessité de davantage développer les travaux, la multiplication des études sur l'association positive entre consommation élevée de bio et moindre risque de développer certaines maladies fournit un faisceau d'indices favorables à la santé des consommateurs.

3 - Des bénéfiques pour le bien-être animal

Le cahier des charges de l'agriculture biologique impose des normes en matière de bien-être des animaux, relatives à leurs conditions de vie et de logement (interdiction de maintenir les animaux attachés, accès au plein air et litière obligatoires, limitations de densité, cages interdites), d'alimentation (60 % minimum de fourrage pour les herbivores, lait maternel pour les jeunes, interdiction des OGM), de santé (recours à des traitements préventifs, mutilations rares et sous analgésie) et enfin d'abattage après étourdissement préalable.

Si l'impact de l'agriculture biologique sur le bien-être des animaux reste assez peu documenté, des études ont montré que le pâturage systématique en agriculture biologique, réduit certaines maladies animales. L'élevage bio de volailles permet un moindre recours aux antibiotiques par rapport à l'élevage conventionnel, où les densités sont fortes (environ 20 volailles au m² et pas de sortie extérieure, comparé à quatre volailles par m² en agriculture biologique et un accès à l'extérieur). Le moindre recours aux antibiothérapies chez les animaux bénéficie aussi à la santé du consommateur.

B - Un mode de production favorable à l'environnement

L'absence de produits phytosanitaires et d'engrais azotés chimiques en bio apparaît bénéfique pour l'environnement, même si l'usage de certains produits d'origine naturelle comme le spinosad, le pyrèthre ou surtout le cuivre fait débat et appelle la recherche de solutions alternatives²²⁵.

²²⁵ À de rares exceptions, l'agriculture biologique peut avoir recours à des phytosanitaires naturels, comme des composés du cuivre (tels la bouillie bordelaise), dont les conditions d'utilisation, définies par la réglementation européenne, sont les

1 - L'impact très bénéfique de l'agriculture biologique sur l'eau

Les études comparatives montrent que l'agriculture biologique est un système plus économe en eau. Selon le rapport Inra 2013 analysant les performances de l'agriculture biologique, les objectifs de rendement inférieurs et une moindre culture de maïs grain, la plus exigeante en eau, l'expliquent en partie²²⁶. D'autres études évoquent une résilience plus importante des cultures biologiques face aux changements climatiques et à la sécheresse. Des études américaines sur des cultures de maïs et de tomates dans des conditions de déficit hydrique ont obtenu de meilleurs rendements en biologique qu'en conventionnel [19]. La teneur plus élevée en matière organique et des systèmes racinaires plus denses et profonds améliorent la capacité de rétention en eau des sols cultivés en bio. La couverture des sols par des résidus végétaux, la diversité des cultures pratiquées ainsi que la présence d'éléments paysagers comme les prairies ou les haies sont autant de pratiques culturales de l'agriculture biologique qui limitent l'érosion du sol et le ruissellement²²⁷.

L'agriculture biologique est également considérée comme plus protectrice de la qualité des eaux, l'interdiction des produits phytosanitaires et intrants chimiques supprimant de fait les risques de contamination des eaux connus en agriculture conventionnelle.

La majorité des études s'accordent sur le fait qu'en bio, la quantité de nitrates dissous et entraînés par les eaux de pluie ou l'irrigation est réduite de 35 % à 65 %. Une étude réalisée dans le cadre du Piren– Seine comparant des fermes en agriculture biologique et conventionnelle du bassin versant de la Seine montre que, pour une rotation complète, les concentrations moyennes estimées sont plus faibles en bio, 12mgNO₃-N/l, contre 24mgNO₃-N/l avec une grande variabilité selon les cultures [20]. Une récente synthèse bibliographique de l'agence de l'eau Seine-Normandie

mêmes en agriculture biologique et conventionnelle. Le cuivre est traditionnellement utilisé en agriculture pour prévenir ou traiter certaines maladies fongiques comme les mildious ou les maladies bactériennes des arbres fruitiers, de la vigne ou de légumes. Face aux maladies bactériennes, le cuivre constitue souvent la seule solution, que ce soit en biologique ou conventionnel, même si des effets sont notamment constatés la vie microbienne et la macrofaune des sols. <https://agriculture.gouv.fr/questions-reponses-lutilisation-du-cuivre-en-agriculture>

²²⁶ Guyomard H. (sous la direction de), « Volume 1. Analyse des performances de l'agriculture biologique », *Vers des agricultures à hautes performances*, Inra, 368 p, 2013.

²²⁷ AgroParisTech, AESN, Pratiques et systèmes agricoles résilients en condition de sécheresse, Quels leviers agroécologiques pour les agriculteurs du bassin Seine-Normandie, Août 2019.

(AESN) montre que des variations peuvent exister dans les résultats mesurés selon les conditions climatiques, les systèmes de productions et les pratiques des agriculteurs. Deux points de vigilance sont signalés sur le risque de lessivage augmenté au moment du retournement des prairies ainsi que dans les systèmes maraîchers qui sont très fertilisés et subissent des pertes importantes²²⁸. Même si ces systèmes représentent une faible surface, il est recommandé d'éviter ou de limiter leur installation à proximité des captages d'eau potable et privilégier les systèmes de prairies [21].

Dans le panel de solutions existantes permettant de réduire la pollution des eaux (remise en herbe, optimisation de la fertilisation azotée, aménagement parcellaire avec gestion des haies et bordures de champs), l'agriculture biologique est l'une des solutions les plus efficaces pour réduire ces différentes pollutions et aboutir à un meilleur état des eaux [21] [23].

Or, l'enjeu est majeur puisque les pollutions d'origine agricole restent la cause principale de la pollution de l'eau. La pollution par les nitrates s'est accentuée pour 37 % des masses d'eau souterraines sur la période 1996-2018²²⁹ et 75 % des nitrates sont issus de l'agriculture. En 2018, 34 % des masses d'eau souterraines dépasse la concentration moyenne en nitrates de 25 mg/l²³⁰. La pollution par les pesticides est essentiellement due aux activités agricoles notamment depuis l'interdiction de leur utilisation par les collectivités et les particuliers. Dans les eaux souterraines, 46 % des 760 substances phytopharmaceutiques recherchées ont été quantifiées, la moitié étant des herbicides. Or, 66 % des volumes prélevés pour l'alimentation en eau potable (AEP) proviennent des eaux souterraines.

Bien que le bilan 2019 de la qualité des eaux du robinet en France du ministère de la santé²³¹ montre que 91,9 % de la population française ont été alimentés par une eau respectant les limites de qualité fixées par la réglementation pour les pesticides et 99,2 % pour les nitrates (limite de qualité de 50 mg/l), des traitements de dépollution massifs et coûteux nécessitent d'être mis en place pour atteindre ce bon état de l'eau potable. Ainsi, le service environnemental fournit par l'agriculture biologique se chiffre, comme le précise l'Itab dans son rapport de 2016²³² par « l'évaluation des coûts de traitement évités de l'eau potable ».

²²⁸ AESN, Principaux messages issus d'une synthèse bibliographique sur les actions de lutte contre les pollutions diffuses agricoles des captages d'eau potable

²²⁹ « Eaux et milieux aquatiques », *Les chiffres clés*, SDES, CGDD, 2020.

²³⁰ Seuil au-delà duquel il devient compliqué de garder la ressource apte à la production d'eau potable.

²³¹ *La qualité de l'eau du robinet en France*, Synthèse 2019, DGS, décembre 2020.

²³² *Quantification et chiffrage des externalités de l'agriculture biologique*, Sautereau N., Benoit M., Rapport d'étude Itab, 136 p., 2016.

En 2011, dans son étude sur les *Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau*, le CGDD estimait que les surcoûts dus aux traitements complémentaires de potabilisation des collectivités locales se chiffraient entre 260 et 360 M€ par an pour ce qui concerne les pesticides et entre 120 et 360 M€ pour les nitrates. En sus des coûts complémentaires comme ceux générés par l'eutrophisation, le déplacement des captages ou le mélange des eaux brutes, les pollutions agricoles engendraient des dépenses supplémentaires annuelles comprises entre 640 et 1 140 M€ soit de 6,6 % à 11,8 % de la facture d'eau des ménages français (environ 9,7 Mds €)²³³.

Selon l'Itab, qui s'est basé sur les conclusions du CGDD et sur les chiffres apportés par d'autres études, les économies de potabilisation de l'eau rapportés à l'hectare de grandes cultures se situent entre 20,5 et 47,2 €/ha/an en tout (pesticides et nitrates).

Pour toutes ces raisons, la prévention est avancée depuis longtemps comme un moyen de lutter contre la pollution des eaux à la source et comme un système économiquement plus avantageux que le système curatif²³⁴. Sur les 21 cas étudiés par l'AESN dans son rapport de 2011, le coût annuel de potabilisation de l'eau en curatif est toujours plus élevé que le cout potentiel du préventif.

Validée scientifiquement, la loi Grenelle 1 en 2009 a inscrit l'agriculture biologique comme un objectif de développement dans les aires d'alimentation des captages en eau potable pour prévenir la pollution à la source et permettre de réduire les coûts d'épuration. De nombreux travaux ont été entrepris sur ce sujet notamment par les agences de l'eau en France, l'exemple le plus abouti du développement du bio dans les zones de captage restant celui de la ville de Munich. Depuis 1991, Munich encourage l'agriculture biologique sur les 2 250 ha de terres agricoles situées à proximité des zones de captage. Cette conversion d'ampleur (plus de 86 % de la surface couverte en bio en 2010) a permis une amélioration nette de la qualité de l'eau : les taux de nitrates sont passés de 14,2 mg/l à moins de 8 mg/l et ceux des pesticides de 0,065 g/l à 0,03 µg/l (-54 %). Ce

²³³ S'ajoutant aux dépenses additionnelles des ménages, générées par les pollutions liées aux excédents d'azote et de pesticides d'origine agricole estimées au minimum entre 1 et 1,5 Md€ par an. Le CGDD a aussi chiffré que les pollutions diffuses agricoles engendraient entre 365 et 385 M€ de dépenses annuelles supplémentaires pour les ménages, indépendamment de la facture d'eau du robinet (coûts de substitution de l'eau du robinet vers l'eau en bouteille, coûts de collecte et traitement des emballages d'eaux en bouteille et coûts du filtrage domestique de l'eau du robinet aux pollutions agricoles).

²³⁴ *Le préventif coûte-t-il plus cher que le curatif ? Argumentaire économique en faveur de la protection des captages*, AESN, juillet 2011.

programme de soutien à l'agriculture biologique a coûté 750 000 €/an, soit 0,01 €/m³ d'eau distribué (par comparaison au coût de dépollution des nitrates de 0,55 €/m³ et des pesticides de 0,11 €/m³²³⁵).

Les conclusions tirées du cas de Munich et d'autres villes [22] [23] montrent que le succès des conversions en bio dans les zones de captage tient à plusieurs facteurs : la préexistence de systèmes favorables à l'agriculture biologique, l'assurance de débouchés pour les agriculteurs convertis, la structuration des filières et des incitations financières pérennes. Les différentes études s'accordent sur l'intérêt d'inciter au développement massif de l'agriculture biologique dans les bassins produisant des ressources en eau potable, au-delà de l'adoption de pratiques culturales qui permettent de stabiliser la situation sans amélioration de la qualité de l'eau. Les *scenarii* de conversions massives montrent en effet que l'agriculture biologique est le levier le plus efficace pour obtenir une diminution nette de la contamination des eaux souterraines et de surface [21].

2 - Les effets positifs pour les sols, l'air et la biodiversité

➤ Pour les sols

De nombreuses initiatives lancées ces dernières années, comme l'année internationale des sols de la FAO en 2015 ou l'initiative 4/1000 lors de la COP 21, ont contribué à rendre plus perceptibles les services environnementaux du sol et à montrer que les sols agricoles peuvent jouer un rôle essentiel pour la sécurité alimentaire et le changement climatique.

Pour assurer ces fonctions environnementales de rétention d'eau, d'habitat naturel ou d'épuration des pollutions, la teneur en matière organique des sols est essentielle et considérée comme un indicateur de la qualité des sols.

Les études montrent que les teneurs en matière organique sont plus élevées dans les sols cultivés en bio qu'en conventionnel du fait des apports en fertilisation organique et de l'introduction plus fréquente de légumineuses dans les rotations culturales qui fixent l'azote de l'air et fertilisent naturellement le sol. Cette matière organique riche contribue à une activité biologique du sol plus dynamique (diversité et densité de la faune et des micro-organismes qui stabilisent les sols et une meilleure nutrition des plantes) ; engendre des bénéfices sur la perméabilité et la capacité de rétention d'eau des sols qui accroît la résistance des cultures à la sécheresse et

²³⁵ Source : AESN dans sa réponse à la Cour. Etude menée en 2020 actualisant les coûts (en euros 2019) de dépollution de l'eau estimés par le CGDD dans son étude de 2011.

préserve les sols de l'érosion du fait d'une meilleure couverture. Une récente méta-analyse comparant l'impact de différents systèmes de cultures (agriculture conventionnelle, agriculture biologique, biodynamie et agriculture de conservation des sols) sur les propriétés écologiques du sol indiquent une amélioration d'environ 70 % des indicateurs biologiques du sol en agriculture biologique et en biodynamie [24].

La séquestration du carbone par les sols est aussi plus importante en agriculture biologique. Selon une méta-analyse de 2012, les stocks de carbone dans les sols sont plus importants en bio (37,4 t/ha) qu'en conventionnel (26,7 t/ha) [25].

Enfin, les sols sont également moins contaminés en agriculture biologique du fait de l'absence d'intrants chimiques. Le rapport de l'Inra 2013 indique que les systèmes de production bio qui utilisent moins d'engrais phosphatés et moins de nitrates génèrent également une moindre eutrophisation des sols. Sans négliger les contaminations des sols et des eaux par les produits autorisés en agriculture biologique comme le cuivre et le soufre pour lesquels des études et projets de recherches sont aujourd'hui engagés pour en étudier les impacts ou trouver des alternatives [26] à leur usage, les systèmes conduits en bio ont tous un impact positif sur la contamination des sols du fait de l'absence de pesticides. D'autant que ces pollutions chimiques sont très persistantes dans les sols. Des chercheurs ont ainsi montré que les habitats agricoles ayant subi une exploitation intensive sont ceux dont la restauration nécessite le plus de temps (70 ans pour que disparaisse toute trace de polluants) [27]. Si l'agriculture biologique participe à l'amélioration de la santé et de la fertilité des sols, son cahier des charges pourrait être consolidé sur le travail profond des sols, l'absence de couverts ou les rotations simples toujours possibles en bio pour obtenir l'assurance d'un lien direct entre agriculture biologique et préservation des sols et du stockage de carbone.

➤ *Pour la biodiversité*

Le déclin massif de la biodiversité constaté par des études qui font ressortir un déclin saisonnier de 76 % à 82 % des insectes volants au cours des 27 dernières années en Europe [28] contribue à priver les agriculteurs et les consommateurs des services écosystémiques rendus par la biodiversité. En effet, une biodiversité préservée assure des fonctions écologiques associées à divers services écosystémiques rendus à l'agriculture comme la régulation de l'eau et des nutriments pour les sols, la régulation biologique des ravageurs et une pollinisation améliorées grâce à une plus grande diversité de faune et de flore. Ainsi, au niveau mondial près de 70 % [29] des espèces cultivées dédiées à l'alimentation humaine dépendent de la pollinisation par des pollinisateurs divers (ex. abeilles, bourdons, papillons). Une biodiversité préservée permet d'assurer la pérennité des systèmes de production et ce faisant la sécurité alimentaire.

La majorité des études scientifiques comparant les systèmes de culture en agriculture conventionnelle montre les effets positifs de l'agriculture biologique sur la biodiversité tant en termes de populations comptabilisées – les espèces de faune et de flore sont en moyenne 50 % plus abondantes – que de richesse des espèces (30 % d'espèces en plus) [30] [31]. Ce bénéfice s'explique en premier lieu par la non-utilisation d'engrais et de pesticides chimiques. Les insecticides ont un impact direct sur les populations d'invertébrés, les vers de terre, papillons et sont fortement suspectés d'être le facteur majeur de la mortalité des abeilles et du déclin de pollinisation. S'agissant des populations avifaunes spécialistes des milieux agricoles, les chiffres du dernier bilan 1989-2019 de la Ligue de protection des oiseaux²³⁶ montrent une baisse de 29,5 % de leur effectif en 30 ans essentiellement due à l'agriculture intensive et aux pesticides utilisés. Des travaux [32] ont montré que certaines formulations de pesticides avaient pu avoir des conséquences très fortes sur la mortalité des oiseaux (entre 17 à 91 millions d'oiseaux morts au début des années 80 dans la seule *cornbelt* américaine correspondant au pic d'usage de ces pesticides). Au-delà de la mortalité directe des oiseaux causés par les pesticides, une récente étude française [33] a montré qu'à long terme, une exposition chronique à de faibles doses de pesticides *via* l'alimentation participerait à la disparition des perdrix du paysage agricole (les oiseaux ayant une nourriture non biologique étaient en moins bonne santé, se reproduisaient moins bien et présentaient des troubles physiologiques et comportementaux). La biodiversité est également plus grande en agriculture biologique du fait de la diversité des pratiques culturelles et des

²³⁶ Ligue de protection des oiseaux, « Suivi des oiseaux communs en France », *Bilan 1989-2019*.

paysages, favorisée par ce mode de production (utilisation d'engrais organiques, rotations plus diversifiées offrant abris et ressources alimentaires plus variées, prairies naturelles, surfaces enherbées, haies).

➤ *Pour l'air*

La qualité de l'air est affectée par les émissions de particules primaires liées aux activités agricoles aux champs, travail du sol et récolte. Des techniques différentes de travail du sol permettent de limiter l'émission de ces particules primaires : couverture des sols, réduction du nombre de passages d'engins, travail du sol quand il est humide ou encore par vent faible.

La qualité de l'air est également affectée par la présence de pesticides utilisés en agriculture conventionnelle et qui, contrairement à l'eau ou à l'alimentation, ne font pas l'objet d'une surveillance réglementaire. Il n'existe donc pas en la matière de limites ou normes à ne pas dépasser. Néanmoins, la campagne nationale exploratoire des pesticides dans l'air menée conjointement par l'Anses, l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) et le réseau des Associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (Aasqa) entre juin 2018 et juin 2019 a permis une première évaluation de l'exposition de la population française en vue d'une proposition de surveillance nationale pérenne des pesticides dans l'air. Sur les 75 substances analysées et retrouvées dans l'air, 32 ont été jugées prioritaires par l'Anses²³⁷ en raison de leur dangerosité pour la santé. Parmi les substances fréquemment retrouvées figurent des pesticides utilisés en agriculture comme le glyphosate, le prosulfocarbe (herbicide très volatile responsable de contamination en agriculture biologique), le folpel (fongicide utilisé en viticulture et maraichage), ou encore le lindane, un insecticide interdit depuis 1998, quantifié dans plus de 80 % des échantillons et considéré comme une des substances les plus dangereuses par l'Anses (avec des effets cancérigènes et/ou reprotoxique et/ou perturbateur endocrinien). L'Anses a conclu à la nécessité de formuler une proposition de surveillance nationale pérenne des pesticides dans l'air qui a été lancée le 20 juillet 2021.

Enfin, la qualité de l'air est également dégradée par les émissions d'ammoniac provenant de l'agriculture. Selon le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (Citepa)²³⁸, 93,4 % des 593 000 tonnes d'émissions d'ammoniac en 2019 provenaient du secteur de l'agriculture (46 % aux pratiques d'épandage, 28 % à l'application

²³⁷ « Campagne nationale exploratoire des pesticides dans l'air ambiant, premières interprétations sanitaires », *Rapport d'appui scientifique et technique révisé*, Edition scientifique, octobre 2020.

²³⁸ Citepa, CEE-NU/NFR & NEC, mars 2021.

d'engrais minéraux, 18 % à l'application d'engrais organiques). Or, ces émissions excessives d'ammoniac peuvent conduire à la formation de particules fines secondaires ainsi qu'à l'acidification et l'eutrophisation des milieux (par excès de dépôts d'azote). La fertilisation minérale de l'agriculture conventionnelle étant plus élevée que la fertilisation organique, le bio est plus avantageux. L'Itab souligne néanmoins que les émissions dues aux engrais azotés varient en fonction des conditions d'épandage, des conditions climatiques et des propriétés du sol. L'Ademe conseille entre autres des pratiques et techniques culturales faiblement émettrices que l'on retrouve souvent en bio : introduction de légumineuses qui, par la fixation symbiotique de l'azote, limitent l'apport d'engrais azotés par exemple, enfouissement des engrais après épandage et augmentation du temps de pâturage²³⁹.

C - Les effets complexes sur le climat

Sur le plan agronomique, les effets du mode de culture sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) sont difficiles à étudier car ils reposent sur le suivi de dispositifs expérimentaux dans la durée et la prise en compte de plusieurs facteurs.

Une thèse de doctorat de sciences agronomiques soutenue en 2017, s'appuyant sur le dispositif expérimental installé à La Cage (Yvelines) depuis 1998, montre que les émissions nettes de GES, incluant les émissions de CO₂ et les émissions de composés azotés (NO_x), régressent en bio de l'ordre de 81 kg CO₂eq/ha/an. En revanche, les trois autres formes d'agriculture - conventionnelle, bas intrants, agriculture de conservation - sont émettrices nettes de GES, l'agriculture conventionnelle étant fortement émettrice nette avec 2 116 kg CO₂eq/ha.an.

Les résultats de cette expérimentation sont toutefois à nuancer, car les rotations des parcelles comparées diffèrent : un assolement blé/luzerne/blé/luzerne en bio et un assolement pois/blé/colza/blé en culture conventionnelle. Or, la luzerne améliore le bilan carbone.

D - La question ouverte de l'autosuffisance alimentaire avec le développement mondial du bio

Marquée par de moindres rendements, l'agriculture biologique appelle une attention particulière à la question de l'autosuffisance alimentaire si elle devait se développer dans le monde. L'analyse globale du problème implique de prendre en compte non seulement les facteurs de

²³⁹ Guide des bonnes pratiques agricoles pour l'amélioration de la qualité de l'air, ADEME, 2019.

production mais également, du côté de la consommation, l'évolution des régimes alimentaires et le niveau du gaspillage alimentaire. Plusieurs études prospectives récentes éclairent ce débat.

Selon une étude Iddri de 2018²⁴⁰, les régimes alimentaires européens trop riches, notamment en produits animaux, contribuent à l'augmentation de l'obésité, du diabète et des maladies cardio-vasculaires. Ils reposent sur une agriculture intensive, dépendante des pesticides, des fertilisants de synthèse et des importations de protéines végétales pour l'alimentation animale. Le *scenario Ten Years For Agroecology (Tyfa)*, fondé sur la généralisation des pratiques agro-écologiques, l'abandon des importations de protéines végétales et l'adoption de régimes alimentaires moins riches en produits animaux à l'horizon 2050, permettrait, malgré une baisse de la production de 35 % par rapport à 2010 (en Kcal), de nourrir l'ensemble de la population européenne plus sainement, tout en conservant une capacité d'exportation ; un *scenario* développé dans l'étude éviterait d'accroître le réchauffement climatique par la déforestation des zones tropicales pour la culture du soja destiné à l'alimentation animale des pays du nord, réduirait l'empreinte alimentaire mondiale de l'Europe, conduirait à une baisse des émissions de GES du secteur agricole de 40 %, tout en permettant d'améliorer la biodiversité et de conserver les ressources naturelles. Les auteurs reconnaissent que des travaux complémentaires sont à mener quant aux implications socioéconomiques et politiques du scénario *Tyfa*. D'autres expertises paraissent nécessaires, afin de sécuriser des conclusions lourdes de conséquences pour la population mondiale, dont les capacités de production ne sont pas orientées à la hausse, notamment du fait du dérèglement climatique²⁴¹.

À l'échelle mondiale, dans le cadre d'un métaprogramme Inrae-Cirad GloFoods, l'étude prospective Agrimonde - Terra de 2018 définit plusieurs *scenarii* de référence pour évaluer la capacité à répondre aux besoins alimentaires de la population mondiale d'ici à 2050. Le scénario « Régimes Sains », fondé sur une reconfiguration des systèmes agricoles et alimentaires, serait le seul en mesure d'assurer la sécurité alimentaire mondiale de façon durable en 2050, en réduisant à la fois la surnutrition (génératrice de maladies) et sous-nutrition, et à limiter à 0,6 % l'augmentation de la surface agricole totale entre 2010 et 2050. Les autres *scenarii* accroîtraient sensiblement la déforestation.

²⁴⁰ Poux X., Aubert P.-M., *Une Europe agroécologique en 2050 : une agriculture multifonctionnelle pour une alimentation saine – Enseignement d'une modélisation du système alimentaire européen*, Iddri – Study, n°09, 18 septembre 2018

²⁴¹ Comme le souligne la FAO dans son analyse prospective de 2009 *Nourrir le monde en 2050*, avec une population estimée alors à 9,7 milliards d'habitants.

Enfin, l'étude du CNRS *Une agriculture biologique pour nourrir l'Europe en 2050*, (One Earth, 18 juin 2021) propose un *scenario* pour un système agro-alimentaire biologique et durable, qui repose sur trois leviers : un changement de régime alimentaire (moins de produits animaux), la généralisation de rotations de cultures longues et diversifiées intégrant des légumineuses, un rapprochement entre culture et élevage pour un recyclage optimal des déjections animales. Selon ce *scenario*, il serait possible de renforcer l'autonomie de l'Europe, de nourrir la population attendue en 2050, d'exporter encore des céréales vers les pays qui en ont besoin pour l'alimentation humaine, et de diminuer largement la pollution des eaux et les émissions de gaz à effet de serre par l'agriculture.

Annexe n° 6 : bibliographie des principaux articles scientifiques sur les impacts de l'agriculture biologique

[1] Cécile Chevrier, Claire Petit, Gwendolina Limon, Christine Monfort, Gaël Durand, et al., « Biomarqueurs urinaires d'exposition aux pesticides des femmes enceintes de la cohorte Pélagie réalisée en Bretagne (2002-2006) ». *Bulletin Epidémiologique Hebdomadaire*, BEH, Saint-Maurice (Val de Marne) : Institut de veille sanitaire, Hors-série, pp.23-27, 2009.

[2] Cécile Chevrier, Gwendolina Limon, Christine Monfort, Florence Rouget, Ronan Garlantézec, et al.. *Urinary biomarkers of prenatal atrazine exposure and adverse birth outcomes in the PELAGIE birth cohort. Environmental Health Perspectives*, National Institute of Environmental Health Sciences, 119 (7), pp.1034-41. 10.1289/ehp.1002775. hal-00682592, 2011

[3] Multigner L, Rouget F, Costet N, Monfort C, Blanchet P, Kadhel P, et al. *Chlordécone : un perturbateur endocrinien emblématique affectant les Antilles françaises*. Bull Epidémiol Hebd., (22-23):480-5, 2018. http://invs.santepubliquefrance.fr/beh/2018/22-23/2018_22-23_4.html

[4] Martine Bellanger, Barbara Demeneix, Philippe Grandjean, R. Thomas Zoeller, Leonardo Trasande, « Neurobehavioral Deficits, Diseases, and Associated Costs of Exposure to Endocrine-Disrupting Chemicals in the European Union », *The Journal of Clinical Endocrinology & Metabolism*, Volume 100, Issue 4, Pages 1256–1266, April 2015.

[5] Ondine S von Ehrenstein, Chenxiao Ling, Xin Cui, Myles Cockburn, Andrew S Park, Fei Yu, Jun Wu, Beate Ritz, *Prenatal and infant exposure to ambient pesticides and autism spectrum disorder in children: population based case-control study*, BMJ 2019;364:1962

[6] Virginia A. Rauh, Frederica P. Perera, Megan K. Horton, Robin M. Whyatt, Ravi Bansal, Xuejun Hao, Jun Liu, Dana Boyd Barr, Theodore A. Slotkin, and Bradley S. Petersone, *Brain anomalies in children exposed prenatally to a common organophosphate pesticide*, Proc Natl Acad Sci U S A. 2012 May 15; 109(20): 7871–7876

[7] Oates L, Cohen M, Braun L, Schembri A, Taskova R., *Reduction in urinary organophosphate pesticide metabolites in adults after a week-long organic diet*, Environ Res;132(0):105–11, 2014.

[8] Bradman A, Quiros-Alcala L, Castorina R, Aguilar Schall R, Camacho J, Holland NT, Barr DB, Eskenazi B., « Effect of organic diet intervention on pesticide exposures in young children living in low-income

urban and agricultural communities”, *Environ Health Perspect*, 123(10):1086–93, 2015.

[9] Hyland C., Bradman A., Gerona R., Patton S., Zakharevich I., Gunier R.B., Klein K., *Organic diet intervention significantly reduces urinary pesticide levels in U.S. children and adults*, *Environ Res* 171, 568-575. doi: 10.1016/j.envres.2019.01.024, 2019.

[10] Julia Baudry, Laurent Debrauwer, Gaël Durand, Gwendolina Limon, Adéline Delcambre, et al., « Urinary pesticide concentrations in French adults with low and high organic food consumption: results from the general population-based NutriNet-Santé », *Journal of Exposure Science and Environmental Epidemiology*, Nature Publishing Group, 29 (3), pp.366-378. 10.1038/s41370-018-0062-9, 2019.

[11] Kesse-Guyot E., Baudry J., Assmann K.E., Galan P., Hercberg S., Lairon D., *Prospective association between consumption frequency of organic food and body weight change, risk of overweight or obesity: results from the NutriNet-Sante Study*. *Br J Nutr* 117(2), 325-334. doi: 10.1017/S0007114517000058, 2017.

[12] Baudry J., Lelong H., Adriouch S., Julia C., Alles B., Hercberg S. et al, *Association between organic food consumption and metabolic syndrome: cross-sectional results from the NutriNet-Sante study*. *Eur J Nutr*. doi: 10.1007/s00394-017-1520-1, 2017.

[13] Kesse-Guyot E., Rebouillat P., Payrastra L., Alles B., Fezeu L.K., Druésne-Pecollo N. et al, *Prospective association between organic food consumption and the risk of type 2 diabetes: findings from the NutriNet-Sante cohort study*. *Int J Behav Nutr Phys Act* 17(1), 136. doi: 10.1186/s12966-020-01038-y, 2020.

[14] Baudry J., Assmann K.E., Touvier M., Alles B., Seconda L., Latino-Martel P. et al, *Association of Frequency of Organic Food Consumption With Cancer Risk. Findings from the NutriNet-Santé Prospective Cohort Study*. *JAMA Intern Med*. doi: 10.1001/jamainternmed.2018.4357, 2018.

[15] Bradbury KE, Balkwill A, Spencer EA, Roddam AW, Reeves GK, Green J, Key TJ, Beral V, Pirie K., *Organic food consumption and the incidence of cancer in a large prospective study of women in the United Kingdom*, *British journal of cancer*, 110(9):2321-6, 2014.

[16] Pauline Rebouillat, Rodolphe Vidal, Jean-Pierre Cravedi, Bruno Taupier-Letage, Laurent Debrauwer, Laurence Gamet-Payrastra, Mathilde Touvier, Mélanie Deschasaux-Tanguy, Paule Latino-Martel, Serge Hercberg, Denis Lairon, Julia Baudry, Emmanuelle Kesse-Guyot, *Prospective association between dietary pesticide exposure profiles and postmenopausal breast-cancer risk in the NutriNet-Santé cohort*, *International Journal of Epidemiology*, 2021.

[17] Baudry J., Mejean C., Peneau S., Galan P., Hercberg S., Lairon D., Kesse-Guyot E., *Health and dietary traits of organic food consumers: results from the NutriNet-Sante study*. Br J Nutr 114(12), 2064-2073. doi: 10.1017/S0007114515003761, 2015.

[18] Baudry J., Pointereau P., Vidal R., Taupier-Letage B., Langevin B., Allès B. et al, *Improvement of diet sustainability with increased level of organic food in the diet: findings from the BioNutriNet cohort*. Am J Clin Nutr 109, 1173-1188. doi: 10.1093/ajcn/, 2019.

[19] Clark M., Horwarth W., Shennan C., Scow K., Lantni W., Ferris H., *Nitrogen, weeds and water as yields – limiting factors in conventional, low input and organic tomato system*. Agriculture, Ecosystems and Environment, 73 (3): 257 – 270, 1999.

[20] Benoit, M., Garnier, J., Anglade, J., Billen, G., *Nitrate leaching from organic and conventional arable croplands in the Seine Basin (France)*. Nutr. Cycl. Agroecosyst. 100, 2014.

[21] Vian Jean-Francois, ISARA Lyon, Agence de l'eau Rhône méditerranée Corse, Agriculture biologique et qualité de l'eau, *État des lieux des forces et faiblesses des systèmes de production conduits en agriculture biologique*, février 2019.

[22] Barataud F., Aubry C., Wezel A., Mundler P., Fleury P., « L'Agriculture Biologique pour préserver la qualité de l'eau ? Comparaison de trois cas emblématiques, en France et en Allemagne », *Innovations Agronomiques*, 32, pp. 481-495. 2013.

[23] Petit, C., Fleury, P., Barataud, F., Vincent, A., Roumeau, S., « Agriculture biologique et protection de la qualité de l'eau : Cohérence des politiques publiques et dynamiques d'agriculteurs ». *Innovations Agronomiques*, 51, 41-56, 2016.

[24] Christel, A., Maron, P.A. & Ranjard, L. *Impact of farming systems on soil ecological quality: a meta-analysis*, Environ Chem Lett, 2021. <https://doi.org/10.1007/s10311-021-01302-y>

[25] Gattinger A, Muller A, Haeni M, Skinner C, Fliessbach A, Buchmann N, Mäder P, Stolze M, Smith P, Scialabba Nel-H, Niggli U. *Enhanced top soil carbon stocks under organic farming*. Proc Natl Acad Sci U S A. 2012 Oct 30;109(44):18226-31.

[26] Andrivon D., Bardin M., Bertrand C., Brun L., Daire X., Decognet V., Fabre F., Gary C., Grenier A.S., Montarry J., Nicot P., Reignault P., Tamm L., « Peut-on se passer du cuivre en protection des cultures biologiques ? », *Rapport d'expertise scientifique collective*, Inra, 185 p., 2018.

[27] Levrel H. Couvet D., « Analyse de la transition vers l'agriculture biologique », *Regard n°79 de la Société française d'Écologie et d'Évolution*, 2018.

[28] Hallmann CA, Sorg M, Jongejans E, Siepel H, Hofland N, Schwan H, et al., *More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas*, 2017. PLoS ONE 12(10): e0185809

[29] Klein A.M., Vaissiere B.E., Cane J.H., Steffan-Dewenter I., Cunningham S.A., Kremen C., Tscharntke T., « Importance of pollinators in changing landscapes for world crops », *Proceedings of the Royal Society of London B: Biological Sciences*, 274(1608), 303-313, 2007.

[30] Bengtsson J., Ahnström J., Weibull A.C., *The effects of organic agriculture on biodiversity and abundance: a meta-analysis. Journal of Applied Ecology*, 42: 261-269, 2005.

[31] Hole DG, Perkin, A.J., Wilson J.D., Alexander I.H., Grice P.V., Evans A.D., « Does organic farming benefit biodiversity ? », *Biological Conservation*, 122: 113-130, 2005.

[32] Mineau P., « Direct losses of birds to pesticides – beginnings of a quantification », in: *Ralph CJ, Rich TD (eds) Bird conservation implementation and integration in the Americas: proceedings of the third international partners in flight conference 2002*, U.S.D.A. Forest Service, GTRPSW- 191, Albany; Vol 2, pp 1065–1070, 2005.

[33] Moreau J, Monceau K, Crépin M, et al., « Feeding partridges with organic or conventional grain triggers cascading effects » in *Life-history traits. Environmental Pollution* (Barking, Essex: 1987), juin 2021; 278:116851. DOI: 10.1016/j.envpol.2021.116851.

[34] Autret B., *Quantification and modelling of carbon and nitrogen fate in alternative cropping systems experiments on the long term*, Thèse de doctorat en sciences agronomiques de l'AgroParisTech, soutenue le 10 novembre 2017, 220 pages et sa présentation PowerPoint en français du 19 décembre 2017 intitulée "Quantification et modélisation du devenir du carbone et de l'azote de systèmes de culture alternatifs en situation expérimentale de longue durée".

[35] De Ponti T., Rijk B., Van Ittersum M., « The crop yield gap between organic and conventional agriculture », in *Agricultural System* 108 (2012), pp. 1-9, 2012.

[35] Poux X., Aubert P.-M., *Une Europe agroécologique en 2050 : une agriculture multifonctionnelle pour une alimentation saine – Enseignement d'une modélisation du système alimentaire européen*, Iddri – Study, n°09/18 septembre 2018, 2018.

[36] FAO, *Comment nourrir le monde en 2050 : L'agriculture mondiale en 2050*, Rapport du Forum des experts à haut niveau des 12 et 13 octobre 2009, à Rome, 29 p., 2009.

[37] Inra-Cirad., *Agrimonde-Terra : Étude prospective sur l'usage des terres et la sécurité alimentaire à l'horizon 2050*, résumé en français, 8 p., 2017.

Annexe n° 7 : données sur l'agriculture biologique disponibles au sein de l'Onab, du SSP et de l'ASP

Entité propriétaire	Données	Echantillon/Population	Périodicité	Classifications possibles	Identifiant	Définition bio	Notes
SSP	Enquête structure	Echantillon stratifié, environ 70K observations	Tous les 2-3 ans entre les recensement	OTEX / Taille (potentiel productif) / Géographique (Région / département)	BALSA / SIRET	Présence de cultures certifiées bio ou en conversion: Oui ou Non; Présence d'élevage certifié bio ou en conversion: Oui ou Non	Nécessite un référentiel SIRET/Pacage pour croisement avec les aides ASP
SSP	RICA	Echantillon stratifié, environ 7K observations	Annuel	OTEX / Taille (potentiel productif) / Géographique (Région)	BALSA / SIRET / PACAGE	Agriculture biologique: Oui uniquement; Mix conventionnel et biologique; en conversion; Non	Fiabilité des numéros Pacage non garantie
SSP	Recensement agricole	Exhaustif sur les exploitations françaises	Décennal	OTEX / Taille (potentiel productif) / Géographique (Région / Département / communes)	BALSA / SIRET	Exploitation appariée avec le fichier de l'agence bio: Oui / Non; Plus de nombreuses questions sur le cheptel bio et les cultures bio	Nécessite un référentiel SIRET/Pacage pour croisement avec les aides ASP
Agence Bio	ONAB	Exhaustif sur les exploitations certifiées	Annuel	Assolement / Géographique	SIRET / PACAGE (à partir de 2019 pour le PACAGE, pas d'information sur la fiabilité)	Certification	Croisements possibles avec RICA/ESA sous réserve de fiabilité des SIRET des deux côtés
ASP	Aides PAC	Exhaustif sur les exploitations bénéficiant de la PAC	Annuel par campagne PAC	Géographique	PACAGE	Aides conversion ou maintien et surface concernée	Croisement avec ONAB impossible jusqu'à 2019. Possible sous réserve de fiabilité des numéros pacage; Croisement avec SSP nécessite un référentiel SIRET/PACAGE
ASP	Registre parcellaire graphique	Exhaustif sur les parcelles des exploitations bénéficiant de la PAC	Annuel	Assolement / Géographique	PACAGE	Méthode agronomique de la parcelle (Bio ou pas bio), inclut conversion	Croisement avec ONAB impossible jusqu'à 2019. Possible sous réserve de fiabilité des numéros pacage; Croisement avec SSP nécessite un référentiel SIRET/PACAGE

Source : Cour des comptes

Annexe n° 8 : méthodologie pour la constitution de la base Ricabio

I – Présentation des bases de données

- Le Rica : Réseau d'Information Comptable Agricole

Le Réseau d'Information Comptable Agricole (Rica), produit annuellement par le Service Statistique du ministère de l'agriculture, permet de suivre l'évolution des charges, des résultats et des capitaux engagés dans les exploitations agricoles. Cette enquête permet de recueillir chaque année 90 000 comptabilités individuelles, représentatives de quatre millions d'exploitations en Europe. En France métropolitaine, l'échantillon de l'année 2018 est environ de 7 500 moyennes et grandes exploitations, pour lesquelles la production brute standard (PBS) est supérieure ou égale à 25 000 euros. L'échantillon couvre ainsi 95 % du potentiel de production nationale. La dernière année disponible est l'année 2019 (*source Agreste sur CASD.eu*).

L'objectif de cette base est de recueillir les données comptables et technico-économiques en vue de l'analyse de la diversité des revenus et de leur formation, de diagnostics économiques et financiers. Ces données se répartissent en 300 variables :

- Les données de structures surface et cheptel, main d'œuvre, âge du chef d'exploitation
- Les résultats économiques production, consommation intermédiaire, VA, EBE, RCAI
- Les éléments de bilan actif immobilisé (foncier, matériel, animaux reproducteurs), actif circulant, capitaux, dettes - produits, charges

L'échantillonnage de l'enquête est réalisé de manière stratifiée par région, classe de taille et OTEX, en suivant la méthode des quotas. Les données sont collectées par l'intermédiaire des offices comptables agricoles, avec le consentement de l'exploitant. Le périmètre du Rica est la France (source : Agreste).

- L'Esea : Enquête sur la Structure des Exploitations Agricoles

L'enquête 2016 sur la structure des exploitations agricoles (Esea) est une opération de statistique européenne menée entre les recensements agricoles pour suivre l'évolution des structures. Elle fait suite à l'enquête menée en 2013. Elle est généralement menée tous les deux à trois ans sur les périodes intercensitaires.

Les données recueillies concernent les cultures sur la campagne 2015-2016, les cheptels présents à une date donnée, les activités de diversification exercées au sein de l'exploitation, la main-d'œuvre et le temps de travail, et certaines thématiques plus spécifiques. L'intérêt principal de l'enquête réside dans la possibilité de croiser ces informations pour mesurer l'évolution du nombre d'exploitations et du travail agricole par type de structure et de décrire le fonctionnement des exploitations sur certaines thématiques. En 2016, cette enquête se déroule en même temps que l'enquête européenne sur la structure des vergers.

L'objectif de l'Esea est la description des exploitations agricoles entre les recensements qui ont lieu tous les 10 ans : démographie des exploitations agricoles et bilan des moyens de production, main-d'œuvre, superficies, cheptels. Les principales variables sont :

- (1) Les caractéristiques générales de l'exploitation dont le statut ;
- (2) Les moyens de production : le foncier (mode de faire-valoir), la main d'œuvre, l'équipement des exploitations (non systématique, données les plus récentes : 2013) ;
- (3) Les productions : les superficies cultivées selon les cultures, les cheptels et les capacités d'élevage pour les porcins et volailles, détail sur l'horticulture et les pépinières (non systématique, données les plus récentes : 2013) ;
- (4) Les pratiques : irrigation, cheptels et superficies certifiées ou en conversion AB, rotations, travail du sol, couverture hivernale du sol (non systématique), la gestion des déchets professionnels ;
- (5) La diversification, signes de qualité et circuits de commercialisation.

Le sondage est un échantillon stratifié selon les variables clés : PBS, Otex et département. Le périmètre de l'Esea est la France métropolitaine et une partie des DOM : Guadeloupe, Martinique, La Réunion, et une partie de la Guyane (*source* Agreste).

II – Utilisation du Rica pour l'analyse économique des exploitations biologiques et conventionnelles

Dans le cadre de l'évaluation de politique publique menée par la deuxième chambre de la Cour des comptes sur l'agriculture biologique, le périmètre et les variables d'échantillonnage requièrent plusieurs points d'attention :

- (1) Le périmètre de l'EPP concerne la France métropolitaine, il est donc nécessaire de retirer du Rica les observations concernant les DOM.
- (2) Le tirage du Rica est effectué selon des strates tridimensionnelles (par région, taille et type d'agriculture). Cet aspect, couplé au fait que seulement 7 000 exploitations sont enquêtées, a pour conséquence que le critère agriculture biologique n'est pas représentatif dans le Rica. Ainsi, il est nécessaire d'utiliser la base Esea, qui prend en compte ce critère en plus des précédents dans son échantillonnage par des strates quadridimensionnelles. Cette contrainte lors du tirage produit un échantillon de 70 000 exploitations environ, qui sont, elles, représentatives de l'agriculture biologique. L'utilisation de la base Esea consiste à caler les poids du Rica à l'aide de certains poids de l'Esea pour obtenir une représentativité du Rica en termes d'agriculture biologique, comme expliqué dans la partie IV.
- (3) Le Rica ne concerne que les exploitations dont la production brute standard (PBS) dépasse 25 000 €. On enlève donc de l'Esea les exploitations dont la PBS (ou taille) est inférieure à ce seuil.
- (4) Afin de rendre le Rica représentatif en termes d'agriculture biologique et conventionnelle, il est donc nécessaire d'utiliser l'Esea. Pour ce faire, il faut tout d'abord faire correspondre les critères « bio » de ces deux bases. Le critère de l'Esea est binaire : biologique à partir du moment où l'exploitation présente au moins une part de biologique ou conventionnel pur, tandis que celui du Rica est multimodal : conventionnel pur, biologique pur, mixte et en conversion. Il faut donc réunir certaines catégories du Rica afin d'obtenir une variable binaire. Théoriquement, suivant la définition des critères bio des deux bases, il semble plus cohérent, au sein du Rica, de mettre d'un côté les exploitations conventionnelles pures, et toutes les autres de l'autre, pour correspondre le plus possible à la définition du critère de l'Esea. Par ailleurs, lorsqu'on étudie la matrice de confusion des deux critères, on observe également que les catégories en conversion et mixtes du Rica correspondent plus à celle biologique de l'Esea (cf. tableau 1 ci-dessous). La pratique confirmant donc la théorie, il est donc cohérent de procéder au regroupement décrit ci-dessus.

Tableau n° 6 : matrice de confusion des critères bio du Rica et de l'Esea

<i>Critère bio Rica</i>	<i>Critère bio Esea</i>	
	Conventionnel	Biologique
<i>L'exploitation n'applique pas de méthodes de production biologique</i>	6 008	61
<i>L'exploitation applique uniquement des méthodes de production biologique</i>	46	286
<i>L'exploitation est en voie de conversion vers la pratique de méthodes de production biologique</i>	16	59
<i>L'exploitation applique à la fois des méthodes de production biologique et d'autres méthodes de production</i>	18	64

Note de lecture : comprendre que 61 exploitations sont rangées dans le critère biologique de l'Esea, alors qu'elles sont considérées comme conventionnelles par le RICA. Cela représente une erreur de 1 %, ce qui n'est pas étonnant outre mesure pour deux enquêtes dont la théorie et le terrain diffèrent.

Source : Rica 2016/Esea 2016

III – Correction des erreurs de la base Esea

(1) Correction du critère « agriculture biologique »

Lors de l'étude du critère « agriculture biologique » de la base Esea, en le comparant à d'autres variables de cette même base, une anomalie apparaît. En effet, lorsqu'on compare ce critère à ceux « présence de cultures certifiées bio ou en conversion » et « présence d'élevage certifié bio ou en conversion », certaines exploitations classées comme « biologiques » n'ont ni culture ni élevage certifiés bio ou en conversion, et réciproquement. Pour rendre la base plus viable, il est nécessaire de recoder le critère « agriculture biologique » en fonction des réponses à ces questions.

On compte environ 1 400 exploitations comptabilisées comme « bio », alors qu'elles ne devraient pas l'être, et 1 000 exploitations qui ne le sont pas, alors qu'elles devraient l'être. Afin de résoudre ce problème, on réaffecte les exploitations en bio ou en conventionnel selon les réponses aux questions et non selon l'appartenance à la strate bio initialement codée par l'Esea. Les nouvelles strates bio et conventionnelle sont donc recalculées simplement par cette réaffectation, le poids de chaque exploitation étant inchangé, car correspond au nombre d'exploitations

réelles que représente chacune des 70 000 exploitations de l'Esea. Cela modifie donc la structure des strates bio/non bio, la première perdant 400 exploitations et la seconde s'en trouvant augmentée d'autant.

Cette méthode de réaffectation ne modifie pas plus avant les poids des exploitations réaffectées, étant donné que la seule contrainte croisée avec la variable bio, imposée au tirage de l'échantillon, concerne la précision départementale de la PBS des exploitations (5 % pour le bio et 2,5 % pour le non bio).

Étant donné que ces contraintes de précision sont calculées par rapport à l'ancienne définition du bio, on peut affirmer que les précisions respectives seront minorées à 4,75 % pour le bio ($5\% \cdot (1 - 400/8000)$) et majorées à 2,625 % pour le non bio ($2,5\% \cdot (1 + 400/8000)$).

Ces chiffres ne modifiant pas radicalement la contrainte et le minorant n'étant pas atteint statistiquement, on peut considérer que la pondération reste correcte.

(2) Répartition de la strate non homogène « Rica » au sein de l'Esea

Dans la description méthodologique de l'échantillonnage de l'Esea, il est imposé lors du tirage qu'un certain nombre d'exploitations du Rica soient présentes au sein de l'Esea, au moins 1 500. Une fois le tirage effectué, toutes celles qui n'ont pas été tirées (environ 5 000) sont ensuite ajoutées dans une strate fictive.

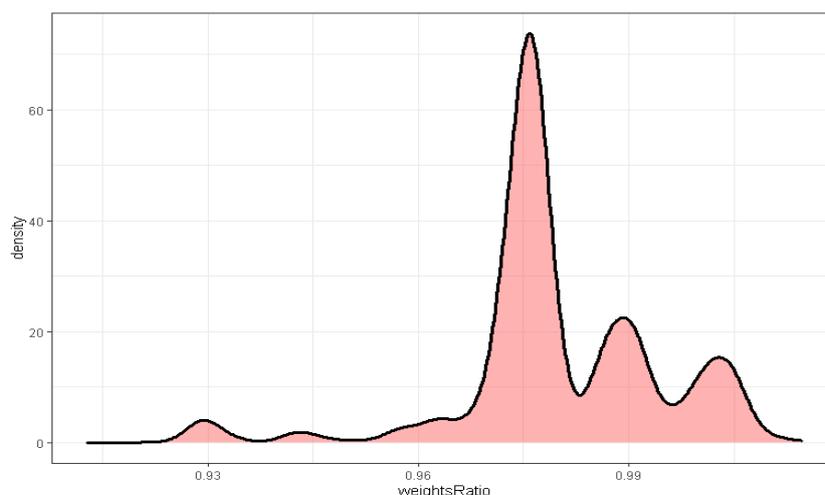
Cela pose problème lorsqu'on veut coupler la base Esea avec le Rica : une exploitation placée dans la strate fictive de l'Esea est de fait, par ses caractéristiques de taille, d'Otex, de région et de nature biologique ou conventionnelle données, également représentée par la strate de l'Esea correspondant à ces caractéristiques données. Il faut donc reclasser toutes les exploitations de cette strate fictive au sein des strates réelles de l'Esea.

Pour ce faire, on calcule tout d'abord les poids de chaque strate réelle de l'Esea, qui représentent l'univers réel. Une fois ces poids stockés dans une matrice appelée matrice de marges, on se base sur les caractéristiques énoncées plus haut pour retrouver les strates réelles de l'Esea auxquelles appartiennent les exploitations du Rica de la strate fictive. On répartit ensuite ces exploitations au sein de leur strate réelle correspondante, les strates réelles s'en trouvant ainsi augmentées aléatoirement : il faut donc les rééquilibrer pour qu'elles représentent toujours l'univers réel.

Pour cela, on utilise la méthode dite de « calage sur marges » : à l'aide d'un algorithme, on fait converger les poids des nouvelles strates

vers ceux de la matrice de marge, qui garantit que les strates représentent à nouveau l'univers réel.

Graphique n° 37 : ratio des poids de convergence du calage sur marges des strates réelles



Source : Cour des comptes

IV – Utilisation des poids de l'Esea pour caler marginalement le Rica

(1) Agrégation des strates de l'Esea et du Rica

Afin de pouvoir utiliser les poids de l'Esea au sein du Rica, il faut que les strates du Rica correspondent à celles de l'Esea. En effet, étant donné que les strates du Rica correspondent à un triplet (Otex, taille, région) mais que celles de l'Esea à un quadruplet (Otex, taille, région, bio), lorsqu'on crée le quadruplet (Otex, taille, région, bio) dans le Rica, certaines strates présentes dans l'Esea n'existent pas dans le Rica.

Il est donc nécessaire d'agréger les strates pour qu'il y ait les mêmes des deux côtés. Pour ne pas perdre en précision, on n'agrège pas les critères binaires que sont la taille et le caractère bio de l'exploitation (d'autant plus pour celui-ci, on perdrait de vue l'objectif d'étude du bio), mais ceux correspondant aux régions et aux Otex.

Dans l'Esea, les strates d'Otex sont au nombre de huit, et il convient de préciser que les deux dernières ne concernent que la Bretagne car il a

été demandé lors du tirage à distinguer dans la strate « élevage porcin ou avicole » les deux types d'élevage pour cette région.

Une agrégation simple consiste à réintégrer ces deux strates spécifiques à la Bretagne au sein de la strate « élevage porcin ou avicole », amenant donc le nombre d'Otex à six sans perte d'information substantielle.

Par ailleurs, après analyse des résultats par strates, il a semblé opportun de scinder en trois la strate maraîchage, horticulture et viticulture pour des raisons d'homogénéité.

Tableau n° 7 : agrégation des strates d'Otex

Otex avant agrégation	Otex après agrégation
<i>Grandes cultures</i>	<i>Grandes cultures</i>
<i>Maraîchage, horticulture, viticulture</i>	<i>Maraîchage</i>
	<i>Horticulture</i>
	<i>Viticulture</i>
<i>Cultures fruitières et autres permanentes</i>	<i>Cultures fruitières et autres permanentes</i>
<i>Bovins, ovins, caprins, autres herbivores</i>	<i>Bovins, ovins, caprins, autres herbivores</i>
<i>Polyculture et polyélevage, autre, inconnu</i>	<i>Polyculture et polyélevage, autre, inconnu</i>
<i>Porcins et avicole</i>	<i>Porcins et avicole</i>
<i>Porcins Bretagne</i>	
<i>Avicole Bretagne</i>	

Source : Cour des comptes

En outre, les régions profitent également d'un fort potentiel d'agrégation. En effet, la représentativité des strates trouve son origine dans le fait qu'une strate représente une partie homogène géographiquement. Néanmoins, le découpage géographique se fait selon les régions administratives, qui ne représentent pas forcément une unité agricole homogène.

On peut donc essayer d'agréger les régions selon leur production agricole et leur proximité géographique. Après discussion avec les équipes métiers, les fusions de strates ont été déterminées à la fois par la taille des régions et leur proximité en termes de types de production.

L'agrégation aboutit enfin à la stratification présentée en tableau 3, les strates régionales passant donc de 13 à 7.

Tableau n° 8 : agrégation des strates de région

Régions avant agrégation	Régions après agrégation
<i>Hauts-de-France</i>	<i>Plaine</i>
<i>Ile-de-France</i>	
<i>Centre-Val de Loire</i>	
<i>Bretagne</i>	<i>Grand-Ouest</i>
<i>Normandie</i>	
<i>Pays de la Loire</i>	
<i>Grand-Est</i>	<i>Grand-Est</i>
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	<i>Centre-Est</i>
<i>Occitanie</i>	<i>Occitanie</i>
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	<i>Nouvelle-Aquitaine</i>
<i>PACA</i>	<i>Sud-Est</i>
<i>Corse</i>	

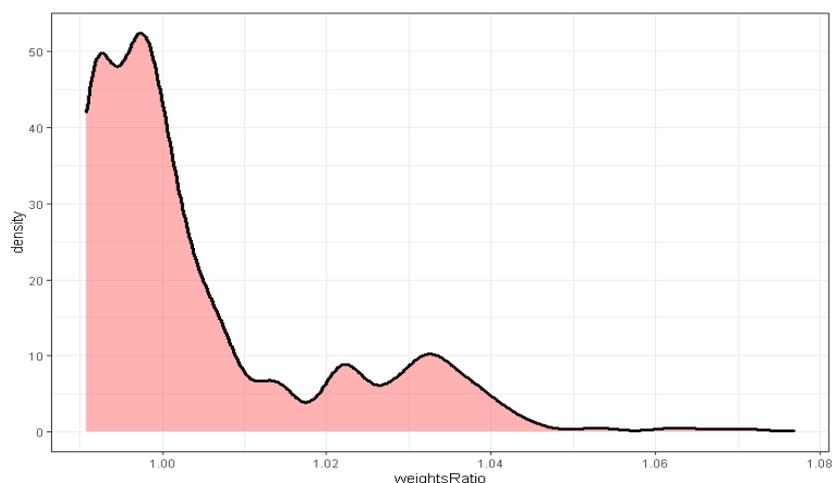
Source : Cour des comptes

(2) Calage sur marges pour supprimer les quelques strates manquantes

Une fois que ces agrégations sont effectuées à la fois dans le Rica et dans l'Esea, il se trouve que l'Esea possède alors 192 strates et le Rica 179. 13 strates de l'Esea ne sont donc pas représentées dans le Rica, mais en termes d'univers réel, elles ne représentent que 0,2 % des exploitations de France métropolitaine. Ainsi, il n'est pas excessif de les supprimer de l'Esea, tout en effectuant un calage sur marges pour les strates restantes afin de vérifier qu'elles représentent toujours au total l'univers réel de l'Esea non amputé de ces strates.

Le calage sur marge converge très bien étant donné le peu de poids que ces strates représentaient ; en témoigne la figure 1 qui présente un maximum global assez proche de 1.

Graphique n° 38 : ratio des poids de convergence du calage sur marge des strates manquantes



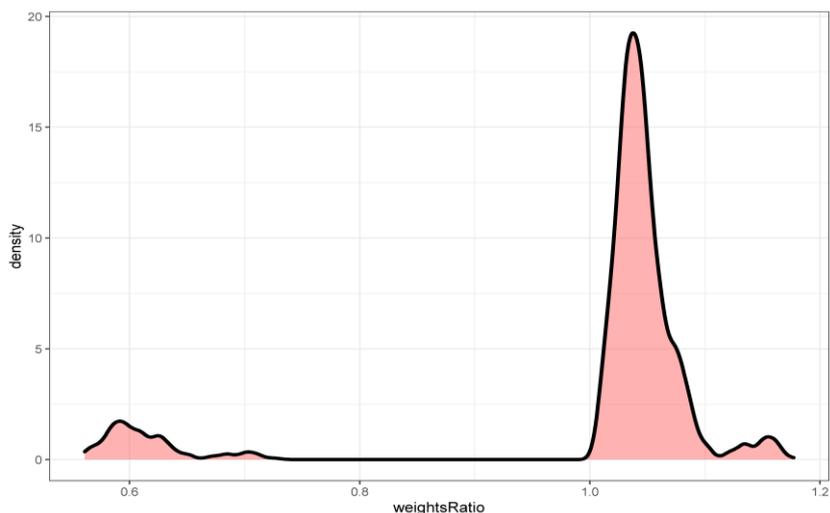
Source : Cour des comptes

(3) Calage sur marges pour prendre en compte le critère bio

Maintenant que les deux bases Rica (2016) et Esea (2016) possèdent les mêmes strates, il est possible d'appliquer la répartition du bio de l'univers réel donné par l'Esea, au Rica qui ne le prend pas en compte. Il suffit pour cela de créer une matrice de marges où les poids sont ceux du Rica, sauf pour le bio, où ce sont ceux de l'Esea.

Enfin, on effectue un troisième et dernier calage sur marges pour faire converger les poids des strates du Rica vers cette matrice de marges. La structure du bio dans le Rica 2016 étant initialement aléatoire (la strate bio représentant environ 10 % des exploitations), elle doit converger vers une structure réelle définie par l'Esea (la strate bio représentant réellement environ 6,5 % des exploitations), la modification des poids est plus importante que précédemment. L'algorithme converge tout de même en linéaire, même si le maximum global des ratios des poids est un peu plus loin de 1 que dans le cas précédent.

Graphique n° 39 : ratio des poids de convergence du calage sur marges du Rica sur l'Esea



Source : Cour des comptes

(4) Prise en compte de l'évolution temporelle de la part du bio en France

Étant donné que la part de l'agriculture biologique présente une forte croissance en France ces dernières années, il faut pouvoir prendre en compte cette évolution afin de pouvoir faire une étude pluriannuelle. Néanmoins, les enquêtes Esea se font rarement : aujourd'hui, seules l'Esea 2013 et 2016 sont disponibles pour la période étudiée.

Ainsi, pour prendre en compte cette évolution, a été fait le choix de prendre l'évolution globale de la part du bio dans le Rica, étant donné que cette enquête est disponible annuellement. Les marges de l'Esea décrites dans le (3) utilisées pour le dernier calage sur marge sont ainsi modifiées proportionnellement à cette évolution annuelle, en prenant pour point de départ le Rica 2016. Cela aboutit donc à la production de cinq bases Ricabio, de 2015 à 2019 inclus.

V – Description des indicateurs retenus et construits à partir du Rica

• Statistiques produites

Une fois le Rica adapté à l'étude comparative des agricultures biologique et conventionnelle, il est possible de produire de nombreux indicateurs à partir de l'échantillon redressé. Pour chaque variable

d'intérêt, sont calculés les moyenne, médiane, premier quintile et quatrième quintile :

- le premier quintile est la valeur de l'indicateur au-dessous duquel se situent 20 % exploitations ;
- le quatrième quintile est la valeur de l'indicateur au-dessous duquel se situent 80 % exploitations.

Par ailleurs, afin de vérifier la robustesse des résultats, sont également calculés les éléments suivants :

- la significativité de la strate : est-ce qu'elle contient au moins 10 exploitations ?
- l'erreur standard de la moyenne calculée ;
- la borne supérieure de l'intervalle de significativité à 95 % de la moyenne ;
- ainsi que la borne inférieure.

Ces trois derniers éléments permettent de vérifier, lorsque l'on compare deux moyennes (par exemple le bio contre le conventionnel), que la différence est significativement différente de zéro à un certain niveau de confiance.

- Indicateurs économiques

Les indicateurs peuvent être directement des variables présentes au sein du Rica, mais également des indicateurs calculés à partir de plusieurs variables du Rica, comme par exemple l'efficacité économique.

Les deux premiers indicateurs, « Taille_cohorte » et « Taille_univers », ont pour spécificité qu'ils déterminent respectivement le nombre d'exploitations enquêtées et le nombre d'exploitations représentées par catégorie, et en cela les statistiques décrites plus haut ne sont pas calculées pour ceux-ci. A la place, le nombre et la somme des poids des exploitations présentes dans la catégorie (ou strate) étudiée du Rica sont implémentées, déterminant ainsi le nombre d'exploitations représentées et représentantes par strate étudiée.

Pour tous les indicateurs qui suivent, les autres statistiques, que sont la moyenne, la médiane, le premier et le quatrième quintile, l'erreur standard, et l'intervalle de confiance sont bien calculés :

- (6) SAU : la surface agricole utilisée,
- (7) UTH : l'unité travailleur annuel, unité de mesure de la quantité de travail humain fourni sur chaque exploitation agricole, équivalent au travail d'une personne travaillant à temps plein pendant une année,

- (8) UTH_non_salarie : l'unité travailleur annuel pour les non-salariés,
- (9) Vaches_laitieres : l'effectif de vaches laitières,
- (10) Vaches_allaitantes : l'effectif de vaches nourrices,
- (11) UGB : l'unité de gros bétail, unité de référence permettant de calculer les besoins nutritionnels ou alimentaires de chaque type d'animal d'élevage,
- (12) TPROD : le total des produits,
- (13) Total_charges : le total des charges,
- (14) Carburant : la charge réelle de carburants et lubrifiants,
- (15) Carburant_par_hectare : la charge réelle de carburants et lubrifiants, ramenée à l'hectare,
- (16) Entretien_materiel : l'entretien du matériel,
- (17) Fermage : la charge de loyers, fermages et métayages,
- (18) Entretien_batiment : l'entretien des bâtiments,
- (19) Eau_elec : les charges d'eau et l'électricité,
- (20) Assurance : les charges d'assurance,
- (21) Charges_sociales : les charges sociales du personnel salarié,
- (22) Charges_sociales_exploitant : les charges sociales de l'exploitant,
- (23) Charges_sociales_autres : les autres charges sociales, hors salariés et exploitant,
- (24) Ensemble_impot_taxe : l'ensemble des impôts et taxes,
- (25) Cout_social_impot_divers : les charges sociales (salariés, exploitant et autres) et l'ensemble des impôts et taxes,
- (26) Autres_charges : les autres charges d'exploitation,
- (27) Marge_brute_globale : les marges animale et végétale sur charges affectées,
- (28) Marge_brute_bis : les marges brutes granivore et autres animaux, herbivores et cultures fourragères et cultures non fourragères,
- (29) VA_brute_produite : la valeur ajoutée brute produite,
- (30) VA_netto : la valeur ajoutée nette d'exploitation,
- (31) EBE : l'excédent brut d'exploitation,
- (32) Amortissement : les amortissements au sens comptable,
- (33) Annuités : les annuités d'emprunts à plus d'un an,
- (34) Resultats_exploitation : le résultat d'exploitation au sens comptable,
- (35) Autres_frais_financiers : les autres frais financiers au sens comptable,
- (36) Resultat_courant : le résultat courant au sens comptable,
- (37) Revenu_disponible_par_UTHF : le revenu disponible par UTA,
- (38) Taux_endettement : le taux d'endettement au sens comptable,
- (39) Roulement : le fonds de roulement net,
- (40) Stocks : l'ensemble des stocks au sens comptable,
- (41) Trésorerie : la trésorerie nette,
- (42) FR_Stocks : le fonds de roulement net par l'ensemble des stocks,

- (43)Autonomie_economique : la marge brute globale par le total des produits,
- (44)Efficacite_economique : l'excédent brut d'exploitation par le total des produits,
- (45)Autonomie_financiere : les annuités d'emprunt à plus d'un an par l'excédent brut d'exploitation,
- (46)Occupation : la surface agricole utile par les unités travailleur annuel totales,
- (47)Viabilite_socio_eco : le résultat courant avant impôt par les unités travailleur annuel non-salariés,
- (48)Transmissibilite : le capital d'exploitation par les unités travailleur annuel totales,
- (49)Part_surface_herbe : la surface toujours en herbe rapportée à la surface agricole utile,
- (50)Rentabilite_financiere : le résultat courant rapporté au capital d'exploitation,
- (51)Dettes : le total des dettes au sens comptable,
- (52)Dettes_net : le total des dettes en net,
- (53)Actifs_brut : le total de l'actif en brut,
- (54)Actifs_valeur_nette_comptable : le total de l'actif en valeur nette comptable de cession,
- (55)Actifs_net : le total de l'actif en net,
- (56)Achats_engrais : les achats d'engrais en valeur,
- (57)Achats_engrais_par_ha : les achats d'engrais en valeur rapportés à la surface agricole utile,
- (58)Capital_exploitation : le capital d'exploitation au sens comptable,
- (59)Age_moyen : l'âge du chef d'exploitation,
- (60)Part_engrais_dans_charges : la part des achats d'engrais en valeur dans le total des charges,
- (61)Revenu_disponible : l'excédent brut d'exploitation diminué des annuités d'emprunt à plus d'un an,
- (62)Charges_salariales : les charges salariales au sens comptable,
- (63)Charges_semences : les charges de semences et de plants,
- (64)Charges_aliments : le total des charges d'aliments,
- (65)Amortissement_materiel : les amortissements de matériel et d'outillage au sens comptable,
- (66)Amortissement_batiment : les amortissements de bâtiments au sens comptable,
- (67)Charges_amendement : les charges d'amendements (composts) au sens comptable,
- (68)Charges_financieres : les charges financières au sens comptable.
- (69)Revenu_du_travail : la somme du revenu disponible et des charges sociales.

VI – Description de l’interface utilisateur

Pour permettre une analyse simplifiée de toutes ces variables, statistiques et catégories, a été mise en place une interface utilisateur sous forme d’application R-Shiny, disponible au sein de la Cour sous l’adresse <https://dmd-services.ccomptes.fr/Ricabio/>.

Cette application permet à l’utilisateur :

Chapitre I De sélectionner les dimensions qu’il souhaite analyser : que ce soit les Otex, la taille, le caractère biologique ou conventionnel de l’agriculture, mais aussi les régions ;

Chapitre II De sélectionner l’indicateur qu’il souhaite (parmi 57, qui va du nombre d’exploitations dans chaque catégorie, à l’efficacité économique, en passant par la part des achats d’engrais dans les charges ou encore le nombre de vaches allaitantes dans l’exploitation) ;

Chapitre III De sélectionner le rendu statistique qu’il souhaite afficher : soit la moyenne, soit la distribution (au travers de la médiane, du premier et du quatrième quintile) ;

Chapitre IV De sélectionner l’année désirée, ou bien la moyenne des années 2015 à 2019 ;

Chapitre V De sélectionner l’unité souhaitée : à l’exploitation, à l’hectare ou à l’unité de travailleur.

Le rendu consiste en un graphe, une explication de la variable et du tableau des données correspondantes et des boutons permettant de télécharger automatiquement les graphiques (qui sont au code couleurs de la Cour des comptes) et les tableaux afin de permettre leur utilisation directement dans le rapport ou les notes d’étapes de l’EPP.

Photo n° 1 : interface utilisateur de l'application « Ricabio »

Axe(s) d'analyse

par OTEX/biologique vs conventionnel

Choisissez l'indicateur affiché :

EBE

Choisissez l'année affichée :

2019

Et la statistique souhaitée :

mediane et quintiles

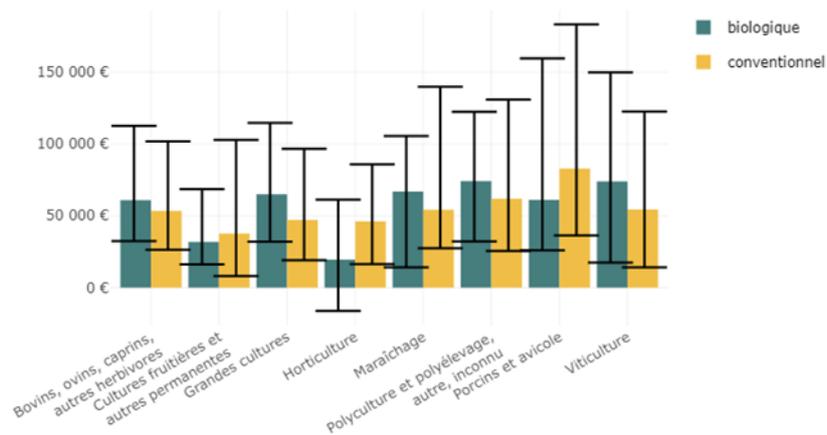
et l'unité souhaitée (le hors sol est exclu de l'analyse par hectare) :

par exploitation

Télécharger le tableau

Source : Cour des comptes

Graphique n° 40 : exemple de rendu, selon les choix de l'interface utilisateur



Source : Cour des comptes

Annexe n° 9 : des prix plus élevés en bio

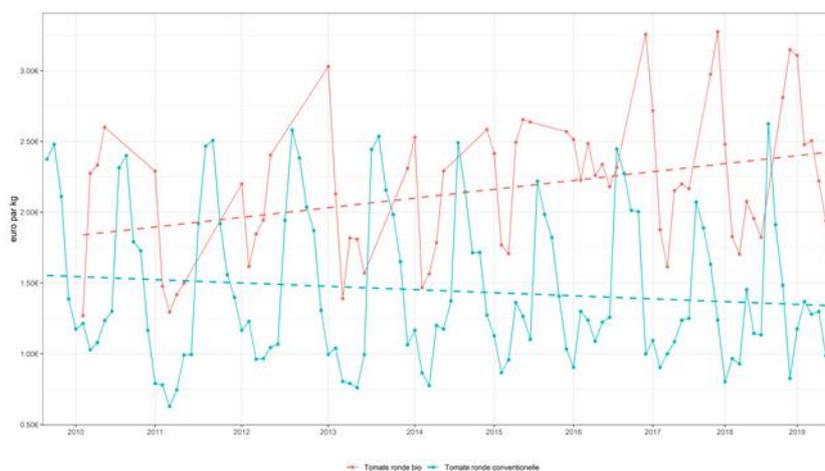
1. Les fruits et légumes

La présente évaluation s'est portée sur la comparaison des prix aux producteurs et à la consommation pour le bio et le conventionnel, sur la base des données mensuelles disponibles pour la période 2010-2019 grâce aux relevés opérés par le RNM. Faute de prix aux producteurs, ceux-ci sont approchés par les prix à l'expédition qui n'ajoutent au prix producteur que des frais de conditionnement pour l'expédition. À la consommation, les prix de détail sont ceux relevés en GMS et/ou dans les réseaux spécialisés. Ces éléments sont disponibles pour certains produits qui constituent une forte part de la consommation des ménages français en fruits et légumes : la tomate ronde, la pomme *golden* et la pomme de terre de conservation. En outre un panier de fruits et légumes a pu être constitué.

La comparaison du niveau, de l'évolution et du différentiel des prix expéditeurs et au détail pour trois produits (tomate, pomme, pomme de terre) confirme des prix plus élevés en bio qu'en conventionnel.

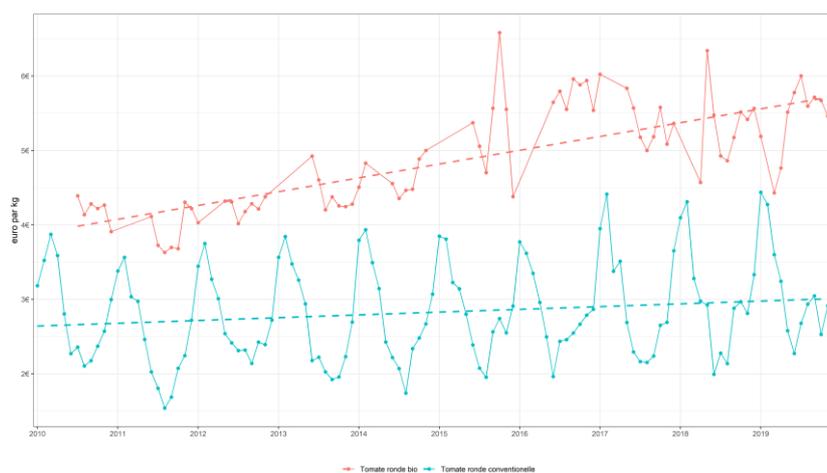
a. La tomate ronde

Graphique n° 41 : prix à l'expédition de la tomate ronde bio et conventionnelle (2010-2020)



Source : Cour des comptes d'après RNM.

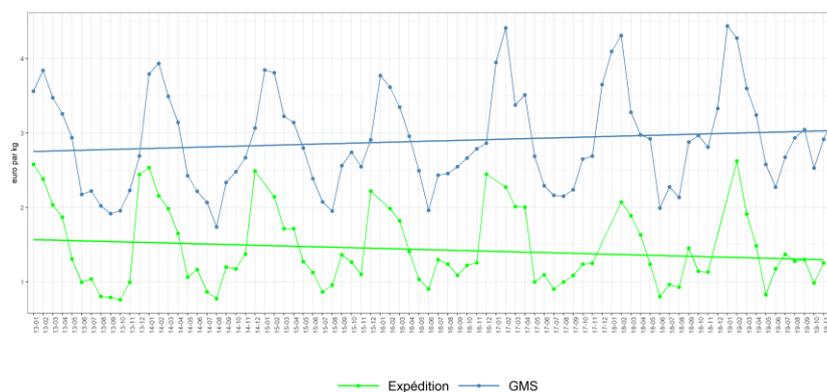
Graphique n° 42 : prix en GMS et en boutiques spécialisés de la tomate ronde biologique et conventionnelle (2010-2020)



Source : Cour des comptes d'après RNM.

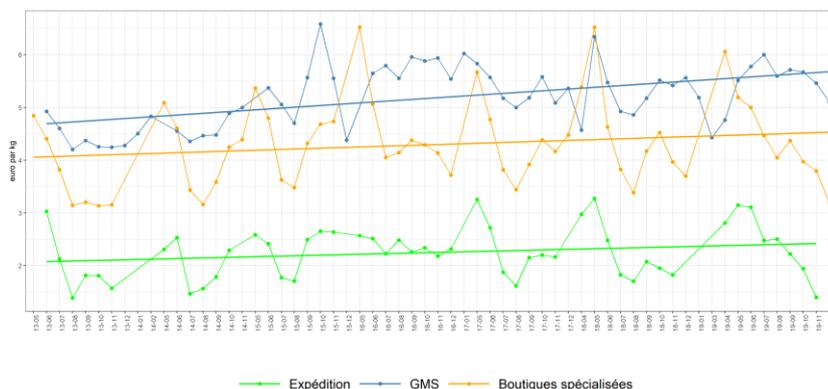
Les deux graphiques suivants montrent, sur une longue période (mai 2013 à décembre 2019), l'évolution des prix de la tomate ronde, à l'expédition et au détail, en conventionnel et en bio.

Graphique n° 43 : prix de la tomate ronde conventionnelle à l'expédition et en GMS 2013-2019, €/kg



Source : Cour des comptes d'après RNM

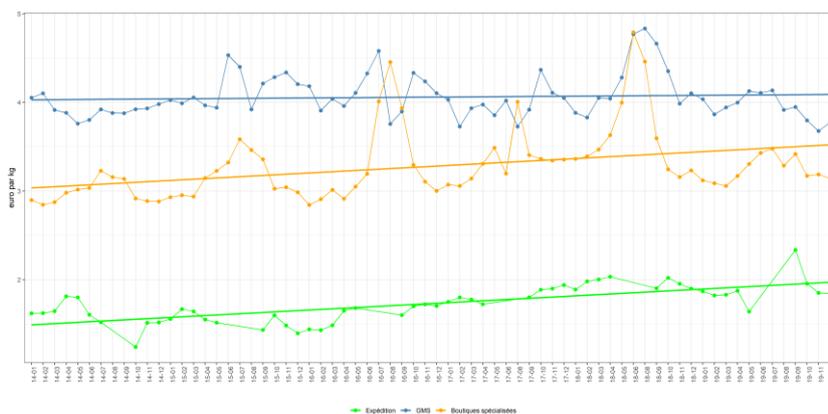
Graphique n° 44 : prix de la tomate ronde biologique à l'expédition, en GMS et en boutiques spécialisées 2013-2019 en €/kg



Source : Cour des comptes d'après RNM

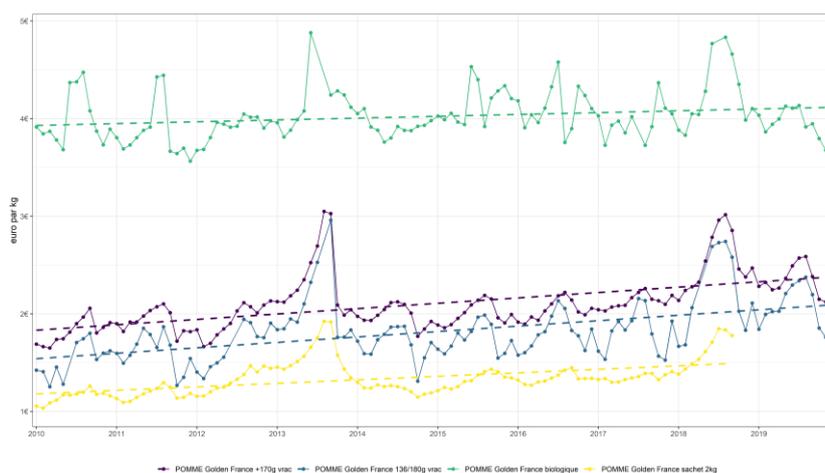
b. La pomme golden

Graphique n° 45 : prix à l'expédition de la pomme golden bio et conventionnelle (2010-2020)



Source : Cour des comptes d'après RNM.

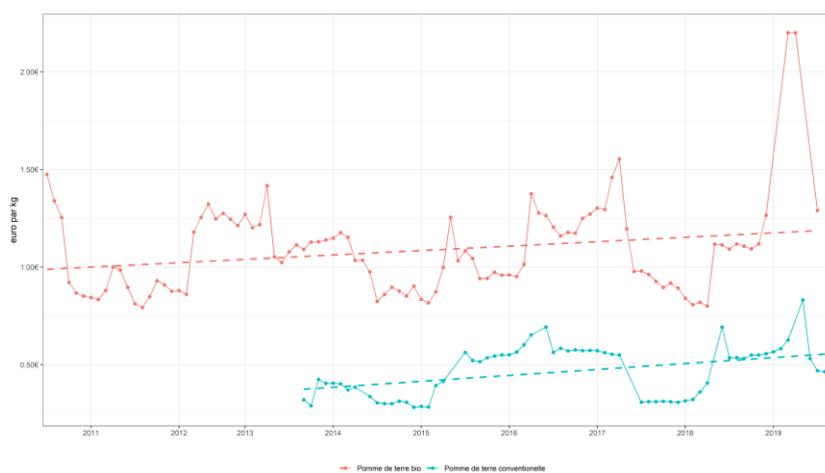
Graphique n° 46 : prix en GMS et en boutiques spécialisées de la pomme golden biologique et conventionnelle (2010-2020)



Source : Cour des comptes d'après RNM.

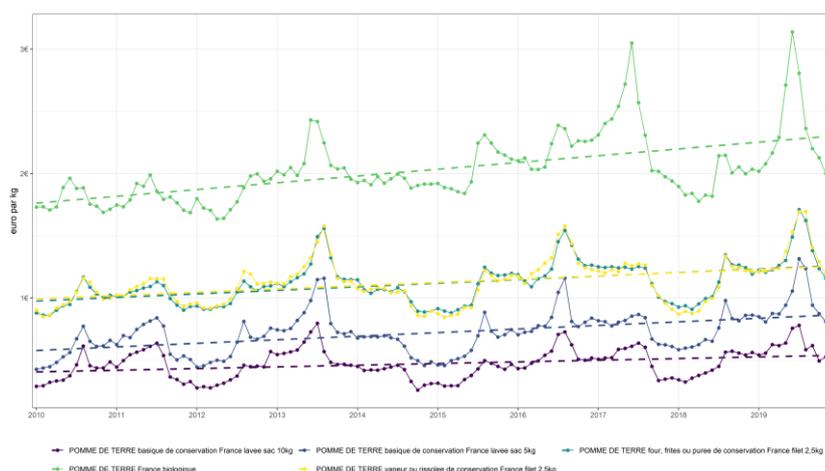
c. La pomme de terre

Graphique n° 47 : prix à l'expédition de la pomme de terre de conservation bio et conventionnelle (2010-2020)



Source : Cour des comptes d'après RNM.

Graphique n° 48 : prix en GMS de la pomme de terre de conservation biologique et conventionnelle



Source : Cour des comptes d'après RNM.

d. Panier de fruits et légumes

Définition d'un panier représentatif de fruits et légumes

L'analyse a été menée de manière à pouvoir comparer les marges brutes en bio et en conventionnel. Les prix à la production n'étant pas disponibles, ceux-ci ont été calculés à partir des prix à l'expédition. Au stade de l'expédition, les seuls produits issus de l'agriculture biologique représentés sont des fruits et légumes. L'analyse des marges s'y limite donc.

Un panier-type représentatif de la consommation annuelle moyenne en fruits et légumes d'un ménage français a été construit. Les prix à l'expédition ne sont disponibles que pour les produits français.

La quantité de fruits et légumes consommée hebdomadaire pour un individu moyen en France est tirée de l'étude Inca3 de l'Anses (2017), et est multipliée par la taille moyenne d'un ménage en France selon l'Insee de 2,2. Pour calculer la dépense annuelle du ménage, les quantités hebdomadaires ont été multipliées par 52. Les fruits et légumes sélectionnés sont ceux disponibles à la fois au stade de l'expédition et en GMS en bio et en conventionnel et de provenance française. Enfin, la pondération du panier parmi les différents produits a été calculée à partir des données de l'Inca3. Défini ainsi, le coût absolu du panier n'a en tant que tel peu d'intérêt. La méthode est en revanche homogène sur la période et permet une comparaison de l'écart entre le bio et le conventionnel.

Afin de vérifier les constats sur le panier, des comparaisons des prix en bio et en conventionnel pour certains produits phares ont été menées. Les données RNM permettent des comparaisons pour les trois produits phares suivants : tomate ronde, pomme de terre et pomme *golden*. La comparaison des prix en GMS, en boutique spécialisée, et à l'expédition pour ces trois produits ne souffre donc pas de biais de la variété ou de la provenance.

Pour les années 2010-2019 sont disponibles les données pour les produits du panier ci-dessous pour le bio et le conventionnel aux trois stades suivants : expédition, grossistes, GMS.

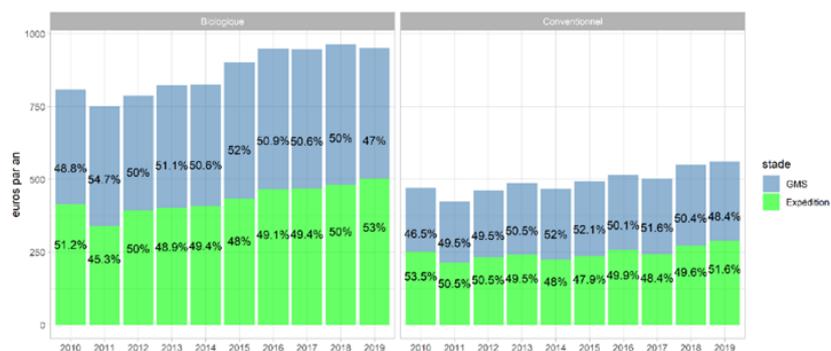
Tableau n° 9 : panier commun au détail, à l'expédition et pour les grossistes²⁴².

Produit	Poids	Quantité
Carotte	0,156	476
Chou fleur	0,032	98
Concombre	0,049	150
Courgette	0,079	240
Oignon	0,029	90
Poireau	0,023	69
Salade	0,208	634
Tomate	0,424	1292
Pomme	0,294	598

Source : Cour des comptes d'après RNM.

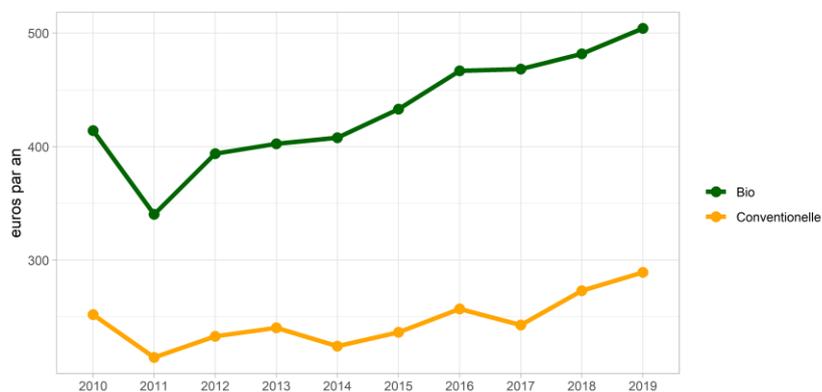
²⁴² Pour le chou-fleur, le coût a été calculé en utilisant la pièce comme unité.

Graphique n° 49 : coût annuel d'un panier de fruits et légumes en GMS et à l'expédition, en bio et en conventionnel, en €/kg, 2010-2019



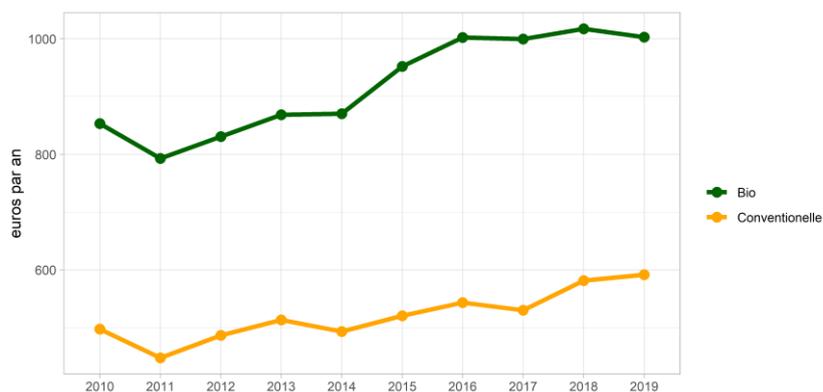
Source : Cour des comptes d'après RNM.

Graphique n° 50 : écart de prix à l'expédition pour un panier de fruits et légumes bio et conventionnel



Source : Cour des comptes d'après RNM.

Graphique n° 51 : écart de prix TTC d'un panier de fruits et légumes en GMS en bio et conventionnel.

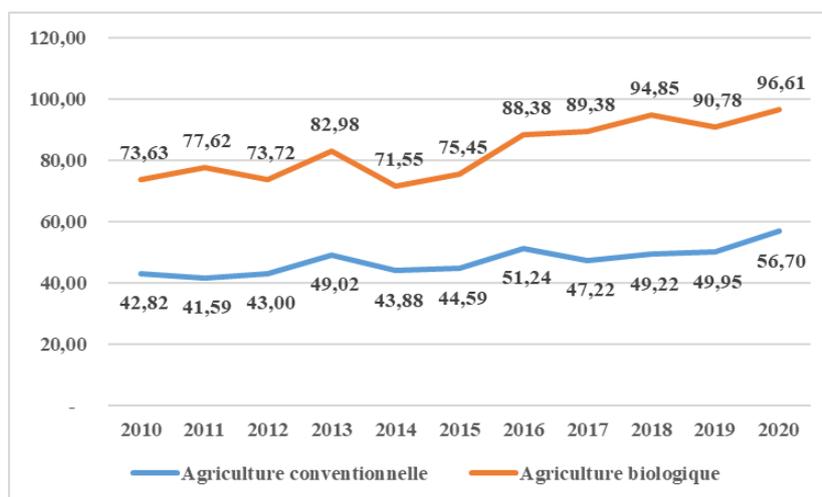


Source : Cour des comptes d'après RNM.

Une confirmation de l'écart de prix en fruits et légumes dans les enquêtes de l'association Familles rurales.

Depuis 2007, Familles Rurales réalise une enquête (intitulée *Observatoire des prix des fruits et légumes frais*) sur une période de deux semaines aux mois de juin et juillet. Cette étude annuelle est menée par une équipe d'une cinquantaine de « veilleurs consommation » sur une trentaine de départements. Même si les responsables de l'OFPM observent une certaine prudence quant aux limites de ce types d'enquête, la comparaison de prix entre le bio et le conventionnel pour ce panier de fruits et légumes y confirme un niveau de prix plus élevé en bio.

**Graphique n° 52 : évolution du prix du panier bio et conventionnel
« familles rurales » entre 2010 et 2020 (en €)**



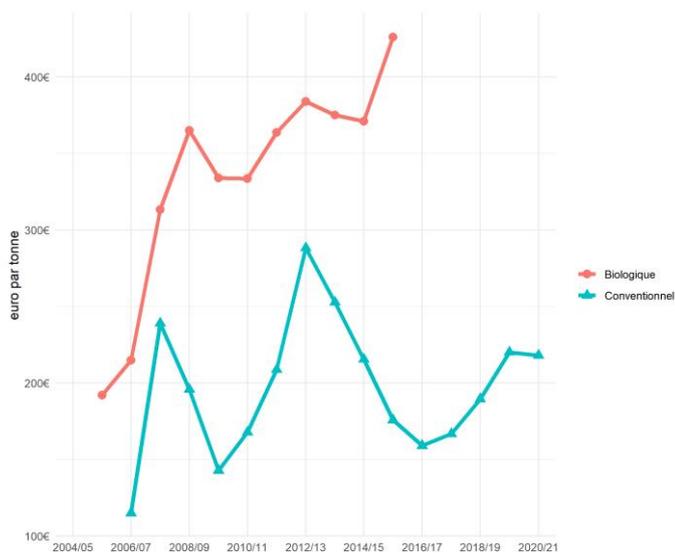
Source : Cour des Comptes d'après Familles rurales

Les constats sont identiques pour chacun des produits, fruit ou légume, observé.

2. Grandes cultures

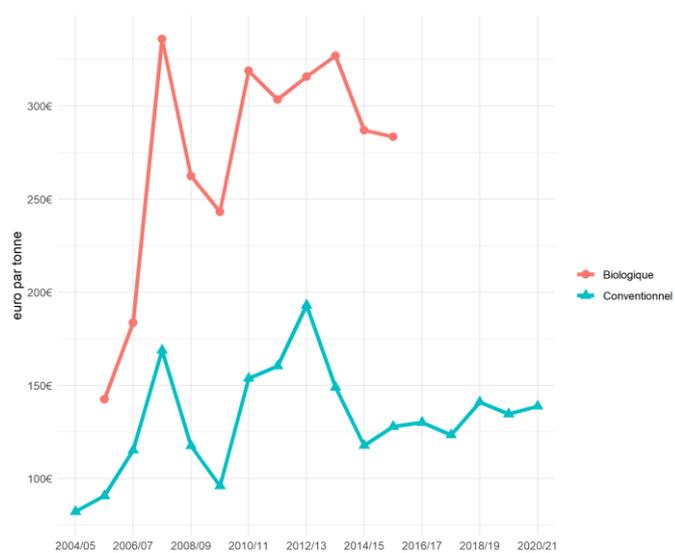
Les graphiques suivants présentent l'évolution des prix en bio et en conventionnel de quelques grandes cultures (en € par tonne) (2004-2016) (source : FAM).

Féverole



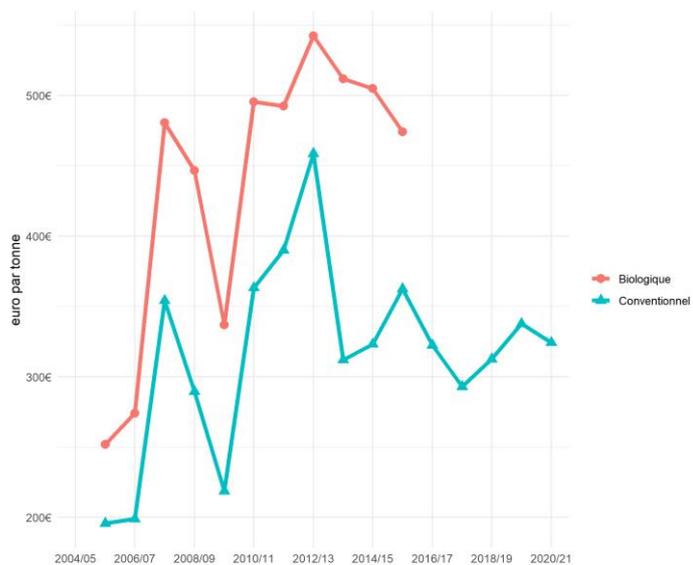
Source : FranceAgriMer

Maïs



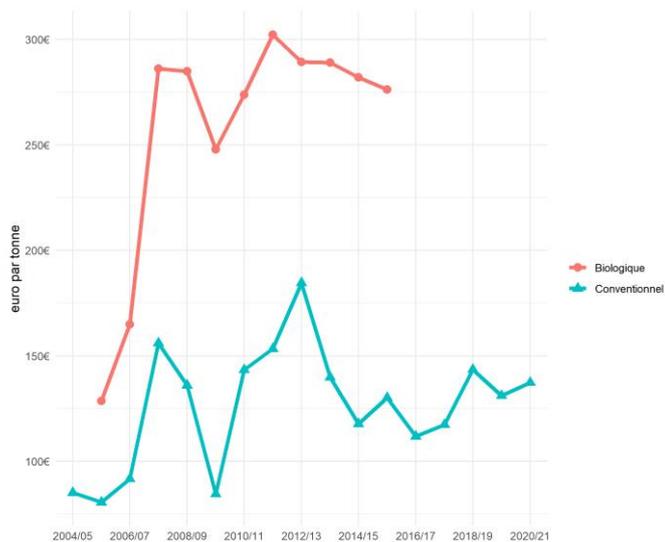
Source : FranceAgriMer

Tournesol



Source : FranceAgriMer

Triticale



Source : FranceAgriMer

Annexe n° 10 : performances économiques comparées des exploitations biologiques et conventionnelles

1. Des charges opérationnelles plus faibles en bio

Par nature, l'agriculture biologique repose sur de moindres charges d'achats de produits phytosanitaires et d'engrais du fait de son cahier des charges. Ces charges des exploitations biologiques sont inférieures des deux tiers à celles du conventionnel, pour tous les secteurs de production.

Les agriculteurs bio économisent en moyenne 187 € par hectare en engrais (- 62 %). Les charges d'engrais représentent sur la période 2015-2019, en moyenne par exploitation, près de 12 000 € en conventionnel contre à peine 4 000 € en bio. Un tiers de cet écart s'explique par des achats d'engrais plus faibles. Les charges liées aux amendements semblent plus élevées en bio, sauf pour les fruits, le vin et le porc in avicole.

La différence est particulièrement nette et significative au niveau de l'exploitation (3 000 € en bio et 1 400 € en conventionnel sur la période) et à l'hectare (entre 50 et 60 € pour le bio et autour de 11 € pour le conventionnel).

En élevage, hors porc et volaille, les fermes bio, plus autonomes, achètent environ moitié moins d'alimentation animale (-45 % pour l'élevage de ruminants et -58 % en polyculture-élevage). Cet avantage demeure, en tenant compte de la taille des troupeaux, inférieur d'environ 25 % en bovins et autres herbivores et moitié en polyculture-élevage en bio sur la période. Ces achats réduits d'alimentation animale représentent près de la moitié des économies de charges réalisées par les élevages ruminants bio.

Pour les porcs et les volailles, les élevages bio n'économisent que 17 % de charges par rapport au conventionnel, mais la différence n'est pas statistiquement significative pour chaque année et l'UGB moyen est inférieur d'environ 30 % en bio. Cela suggère une autonomie plus faible que pour les ruminants.

2. Des charges de structure plus élevées en bio

a. Des charges salariales supérieures en bio

Les charges salariales sont plus élevées en agriculture biologique en raison d'un plus grand nombre d'emplois en moyenne sur les exploitations bio : 2,5 unités de travailleurs humains (UTH) en bio pour 2 en conventionnel sur la période 2015-2019. Par hectare, c'est le cas pour l'élevage bovin/ovin/caprin, les grandes cultures, la polyculture-élevage, mais pas pour les fruits et le maraîchage, où la main d'œuvre est moins nombreuse en bio qu'en conventionnel.

Les exploitations bio ont des charges salariales deux fois plus élevées qu'en conventionnel en moyenne (25 200 € par an / 14 000 €).

La différence est marquée pour les grandes cultures (charges salariales deux fois plus élevées en moyenne), le secteur bovin/ovin/caprin (+ 80 %), la polyculture (deux fois supérieur) et le vin (+60 %), ce qui est cohérent avec la plus grande intensité en main d'œuvre de ces secteurs en agriculture biologique.

La plus grande part de l'emploi salarié en bio contribue à ces constats en grandes cultures (33 % d'emploi salarié en bio contre 19 % en conventionnel) et en élevage de ruminants (17 % contre 11 %).

b. De moindres charges de mécanisation en bio

Les amortissements et l'entretien du matériel par exploitation se situent respectivement autour de 18 000 € et 7 300 € en agriculture biologique pour respectivement 23 000 € et 8 000 € en conventionnel. Ce constat semble se vérifier dans tous les secteurs à l'exception du vin, néanmoins, la dispersion des valeurs en bio exclut la significativité statistique, sauf en polyculture élevage où la différence est nette.

La taille des fermes étant inférieure en agriculture bio, ces charges à l'hectare sont en moyenne quasiment identiques entre le bio et le conventionnel, sauf pour les grandes cultures où elles sont plus élevées en bio qu'en conventionnel (415 € / 231 €), ce qui s'explique notamment par la nécessité d'acquérir du matériel spécifique au désherbage mécanique (herse-étrille).

Les charges de carburant sont significativement inférieures en bio en élevage de ruminants (- 25 %) et en polyculture élevage (- 45 %), du fait de la prédominance des systèmes herbagers. Il n'y a en revanche pas de différence significative en grandes cultures.

c. Des charges plus élevées en bio pour les semences et la certification

Les exploitations en grandes cultures bio dépensent significativement plus (environ 250 € par hectare contre 125 €) pour leurs semences qu'en conventionnel. Cela semble également être le cas, dans une moindre mesure en polyculture-élevage.

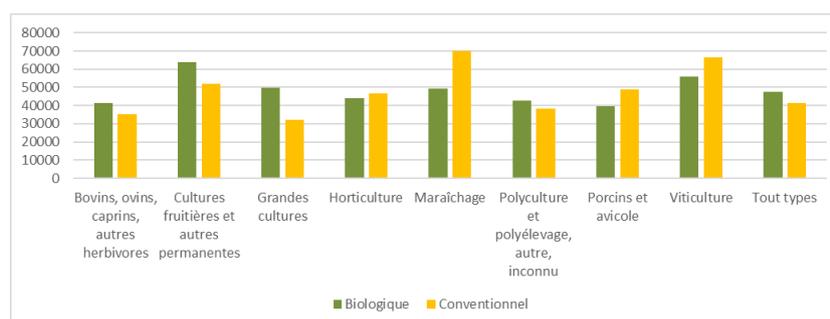
Être certifié par un organisme certificateur a un coût qui est à la charge de l'opérateur : un coût lié au contrôle (généralement forfaitaire, indépendant des manquements potentiels de l'opérateur) et des coûts administratifs de suivi et de temps humain – ces contrôles concernent également l'organisation administrative mettant à jour les certificats et les registres par les organismes contrôleurs. En cas d'écart constaté, des contrôles supplémentaires pourront être prévus. Le coût moyen du contrôle initial lié à la certification est estimé à 500 € HT²⁴³.

Pour le reste, les charges de structures sont relativement comparables (fermage, entretien des bâtiments, eau/électricité, assurances, impôts et taxes).

*

Les graphiques présentés ci-après sont issus de la base de données Ricabio réalisée par les services de la Cour des comptes à partir des données de paiement des aides PAC de l'ASP (période 2015-2019) et des données des enquêtes Esea.

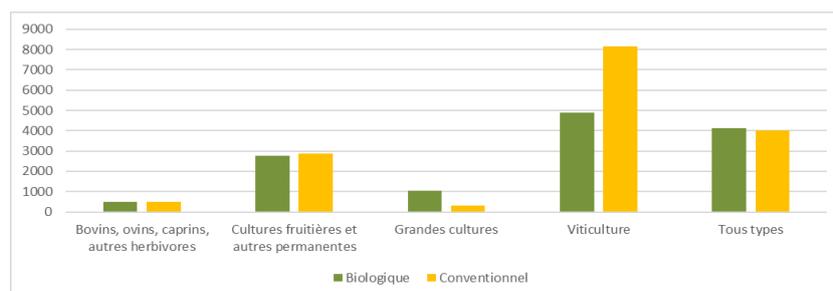
Graphique n° 53 : revenu disponible par exploitation bioet conventionnelle par OtexTEX (€, moyennes 2015-2019)



Source : Cour des comptes d'après Rica et Esea.

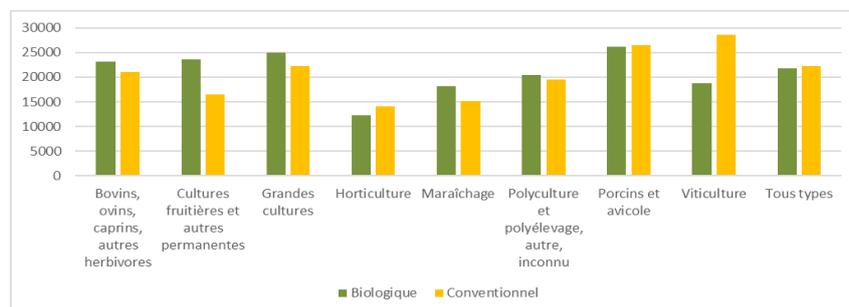
²⁴³ Source : entretien avec Ecocert.

Graphique n° 54 : revenu disponible par hectare des exploitations bio et conventionnelles par Otex (€, moyennes 2015-2019)



Source : Cour des comptes d'après Rica et Esea. Hors 4 Otex dont l'étude à l'hectare n'est pas pertinente (maraîchage, horticulture, porcins et avicole et polyculture et polyélevage)

Graphique n° 55 : revenu disponible par UTA des exploitations bio et conventionnelles par Otex (€, moyennes 2015-2019)



Source : Cour des comptes d'après Rica et Esea.

Annexe n° 11 : rendements comparés pour les grandes cultures

**Tableau n° 10 : comparaison des rendements moyens
pour quelques grandes cultures (2016-2018 et 2016-2020) (q/ha)**

	Rendements en bio ²⁴⁴	Rendements en conventionnel ²⁴⁵	Différentiel rendements
Blé tendre	28	69	-60%
Maïs	62	90	-45%
Tournesol	19	23	-17%
Triticale	30	49	-39%
Féverole	18	25	-28/%

Source : Cour des comptes d'après Agreste et enquête céréalière Bio de l'Agence Bio.

**Tableau n° 11 : rendements en agriculture biologique ramenés aux
rendements en conventionnel en grandes cultures de 2016 à 2019**

Culture	2016	2017	2018	2019
<i>Blé tendre</i>	42,8 %	44,7 %	40,4 %	45,2 %
<i>Féverole</i>	57,4 %	75,6 %	74,1 %	73,6 %
<i>Maïs</i>	65,5 %	66,0 %	71,8 %	78,8 %
<i>Orge</i>	46,5 %	55,0 %	48,9 %	53,1 %
<i>Pois</i>	51,3 %	56,7 %	56,9 %	66,3 %
<i>Soja</i>	80,6 %	81,3 %	83,4 %	97,9 %
<i>Tournesol</i>	72,8 %	77,7 %	87,3 %	90,7 %
<i>Triticale</i>	55,3 %	61,2 %	56,6 %	69,7 %

Source : Calcul Cour des Comptes selon données FranceAgriMer ECS (2016-2019), et Agreste données grandes cultures

²⁴⁴ Moyenne des années 2016-2018 selon l'enquête céréalière annuelle Agence Bio.

²⁴⁵ Moyenne 2016-2020 selon Agreste.

Annexe n° 12 : répartition de la valeur en bio et en conventionnel dans les fruits et légumes

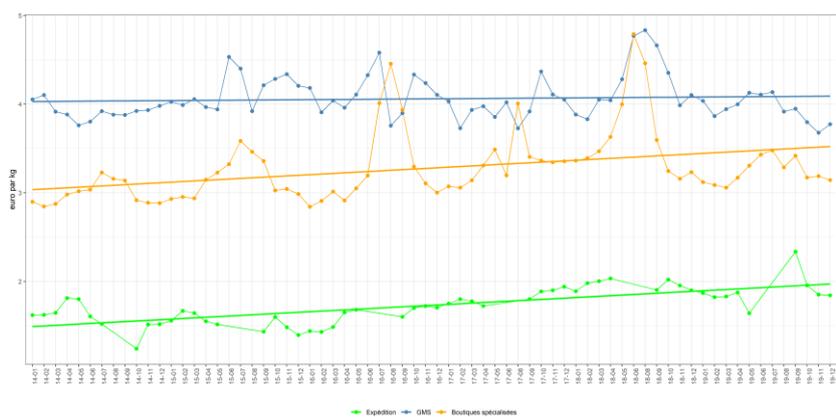
1. Pomme golden

Graphique n° 56 : prix à l'expédition et en GMS de la pomme golden conventionnelle



Source : Cour des comptes d'après RNM.

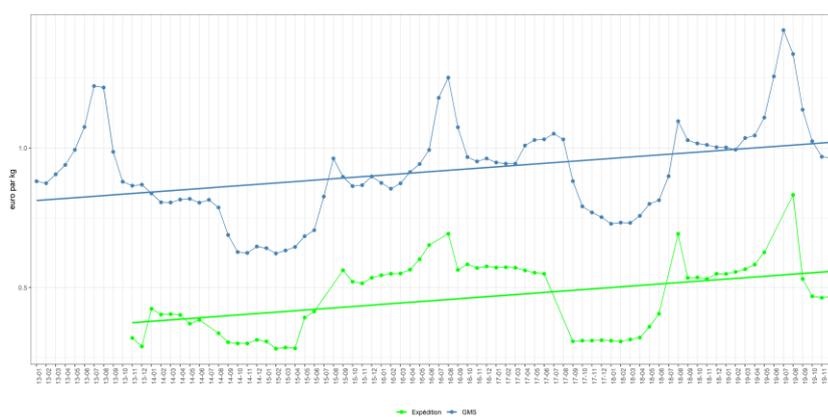
Graphique n° 57 : prix à l'expédition en GMS et en boutiques spécialisées de la pomme golden biologique



Source : Cour des comptes d'après RNM.

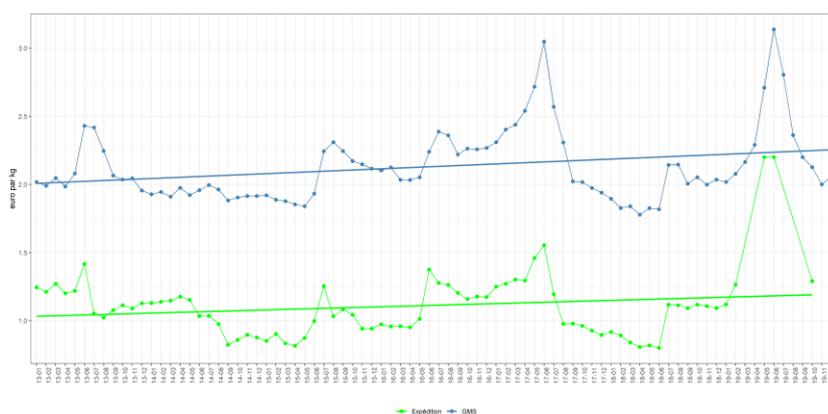
2. Pomme de terre

Graphique n° 58 : prix à l'expédition et en GMS de la pomme de terre de conservation conventionnelle



Source : Cour des comptes d'après RNM.

Graphique n° 59 : prix à l'expédition et en GMS de la pomme de terre de conservation biologique



Source : Cour des comptes d'après RNM.

Annexe n° 13 : méthodologie du sondage auprès d'entreprises de l'aval de la filière bio

Le questionnaire suivant a été envoyé en juin 2021 au syndicat des entreprises bio alimentaires, le Synabio, qui l'a adressé à ses 215 adhérents.

1. Votre entreprise :

- a. activités et produits
- b. chiffre d'affaires, emploi et investissements (si possible sur 5 ans)
- e. date de création de l'entreprise / de l'activité bio et localisation(s)

2. Les spécificités du bio :

a. Quelles sont les contraintes spécifiques à la transformation de produits bios : cahier des charges agriculture biologique en matière de conservateurs, exhausteurs de goûts etc. autorisés ; volumes plus réduits ; besoin d'investissements dans l'innovation ; recrutement et de compétences... ?

b. quels sont les surcoûts par rapport à une activité de transformation conventionnelle ?

3. Approvisionnements :

a. Quels sont les enjeux en termes d'approvisionnements et d'évolution des prix des matières premières pour votre activité ?

b. Contractualisez-vous avec des producteurs ? Si oui, quelle part approximative de vos matières premières font l'objet d'une contractualisation ?

c. Quelle part approximative de vos matières premières sont d'origine française ou d'origine importée, et quelle en est l'évolution ?

4. Marchés :

a. Quels sont les principaux enjeux en termes de débouchés pour votre activité ?

b. Quels sont vos partenaires privilégiés en matière de circuits de distribution (distribution bio spécialisée, GMS, vente directe...) ?

c. Contractualisez-vous avec des distributeurs ?

5. Développement futur :

a. Quelles perspectives de développement de votre entreprise ?

b. Rencontrez-vous des difficultés à financer ce développement ?

c. Quelles sont vos principales perspectives de développement futurs dans le secteur de la transformation de produits bio ?

6. Avez-vous reçu des soutiens publics ? Si oui, lesquels (fonds européens, fonds avenir bio, régions, départements, BPI France...) ? Pourriez-vous, le cas échéant, indiquer le montant et l'année ?

7. D'une manière générale, quelles sont les mesures de politique publique (normes, aides, fiscalité, conseil et accompagnement des entreprises...) les plus souhaitables selon vous ?

Le Synabio a transmis, en novembre 2021, 55 réponses anonymisées de ses entreprises adhérentes. Elles représentent un chiffre d'affaires total de 1,3 Md€ et emploient 3 355 salariés. Il s'agit de PME implantées dans des communes rurales. Leur chiffre d'affaires moyen est de 24 M€ et leur effectif moyen de 61 salariés. Elles sont présentes dans toutes les filières et dans la plupart des régions métropolitaines. Elles représentent les différents maillons de la filière aval : collecte, fabrication/transformation, conditionnement, commercialisation.

Il s'agit d'une enquête à la fois quantitative et qualitative, avec des questions ouvertes, permettant aux entreprises de développer leur point de vue. Cette enquête a été complétée d'entretiens avec des dirigeants d'entreprises, incluses ou non dans cet échantillon.

Annexe n° 14 : comparaison des barèmes d'aides à l'agriculture biologique dans plusieurs pays européens (2015-2020)

<i>Pays</i>	Allemagne	Autriche²⁴⁶	Espagne (moy)	Pologne	Suède	France
Régionalisation	Mesures régionalisées	Mesures non régionalisées	Mesures régionalisées	Mesures non régionalisées	Mesures non régionalisées	Mesures régionalisées avec des montants nationaux
Aides à la conversion (en €/ha)						
<i>Durée</i>	2 ans	5 ans (une aide)	2 ans	5 ans	2 ans	5 ans
<i>Surfaces pastorales</i>	-	70 (non éleveur) 120 (éleveur)	65	117	79 (éleveur)	44
<i>Prairies</i>	210	70 (non éleveur) 225 (éleveur)	125	203	159 (éleveur)	130
<i>Grandes cultures</i>	250	230	125 (non irrigué) 217 (irrigué)	250	149	300
<i>Viticulture</i>	900	700	237 (vin) 478 (table)	-	-	350
<i>PPAM</i>	-	350	-	291	-	350
<i>Cultures légumières de plein champ</i>	480	450	-	-	496	450
<i>Maraîchage et arboriculture</i>	900	700	210 (non irrigué) 532 (irrigué)	342 (maraîchage) 173 (vergers)	744	900
Aides au maintien (en €/ha)						
<i>Durée</i>	5 ans	5 ans (une aide)	3 ans	5 ans	5 ans	5 ans
<i>Surfaces pastorales</i>	-	70 (non éleveur) 120 (éleveur)	65	94	79 (éleveur)	35
<i>Prairies</i>	210	70 (non éleveur) 225 (éleveur)	125	117	159 (éleveur)	90
<i>Grandes cultures</i>	210	230	125 (non irrigué) 217 (irrigué)	205	149	160
<i>Viticulture</i>	750	700	237 (vin) 478 (table)	-	-	150
<i>PPAM</i>	-	350	-	291	-	240
<i>Cultures légumières de plein champ</i>	360	450	-	-	496	250
<i>Maraîchage et arboriculture</i>	750	700	210 (non irrigué) 532 (irrigué)	288 (maraîchage) 145 (vergers)	744	600

²⁴⁶ Une aide unique pendant cinq ans.

<i>Pays</i>	Allemagne	Autriche²⁴⁷	Espagne (moy)	Pologne	Suède	France
Synthèse (montants cumulés en €/ha)						
<i>Durée de la période de conversion et de maintien</i>	7 ans	5 ans	5 ans	10 ans	7 ans	10 ans
<i>Surfaces pastorales</i>	-	350 (non éleveur) 600 (éleveur)	325	1 055	553 (éleveur)	395
<i>Prairies</i>	1 470	350 (non éleveur) 1 125 (éleveur)	625	1 600	1 113 (éleveur)	1 100
<i>Grandes cultures</i>	1 550	1 150	625 (non irrigué) 1 085 (irrigué)	2 275	1 043	2 300
<i>Viticulture</i>	5 550	3 500	1 115 (vin) 2 390 (table)	-	-	2 500
<i>PPAM</i>	-	1 750	-	2 910	-	2 950
<i>Cultures légumières de plein champ</i>	2 760	2 250	-	-	3 472	3 500
<i>Maraîchage et arboriculture</i>	5 550	3 500	1 050 (non irrigué) 2 660 (irrigué)	3 150 (maraîchage) 1 590 (vergers)	5 208	7 500

Source : Cour des comptes d'après DGPE

²⁴⁷ Une aide unique pendant cinq ans

Annexe n° 15 : les agences de l'eau et l'agriculture biologique

Synthèse des réponses des six agences de l'eau au questionnaire de la Cour des comptes, en juin 2021

1. La pollution d'une large partie des bassins d'eau métropolitains est très majoritairement d'origine agricole.

L'activité agricole est très majoritairement responsable de la pollution de l'eau. Ces pollutions agricoles de l'eau ont trois origines : les intrants azotés, les pesticides et le phosphore. Les pesticides sont essentiellement d'origine agricole depuis l'interdiction de leur utilisation par les particuliers et les collectivités (en dehors de certains cas de dérogation). Pour les nitrates comme pour les pesticides, les limites des actions de réduction des doses utilisées sont soulignées. Ainsi, le changement de filières et de pratiques agricoles (allongement des rotations, couverture des sols) permet d'obtenir des résultats tangibles sur la qualité de l'eau. L'agriculture biologique qui n'utilise pas de pesticides de synthèse, apparaît ainsi comme le principal levier permettant de parvenir à un bon état écologique des eaux. Par ailleurs, deux facteurs aggravants sont mentionnés s'agissant de l'utilisation des pesticides : le changement climatique, qui fait baisser le débit des rivières et le niveau des nappes avec pour conséquence une moindre dilution des polluants, et le développement croissant des grandes cultures sur des sols mal adaptés autrefois dédiés aux prairies.

Dans le bassin Seine-Normandie, la situation continue à se dégrader, entre 2013 et 2019, le nombre de cours d'eau déclassés par des nitrates ou des phosphores diffus a doublé. 74 captages d'eau ont été fermés en raison des pesticides, qui contaminent 61 % de la nappe phréatique du bassin.

- **Les intrants azotés** : selon l'état des lieux de 2013²⁴⁸, l'activité agricole est très majoritairement responsable des émissions de nitrates dans le bassin. Une étude du Piren-Seine a confirmé en 2018 que le lessivage des sols agricoles contribue à plus de 70 % des apports de nitrates aux cours

²⁴⁸ <http://www.eau-seine-normandie.fr/domaines-d-action/sdage-2016-2021/etat-des-lieux>

d'eau, et l'état des lieux de 2019²⁴⁹ montre que pour 98 % des masses d'eau du bassin plus de 90 % du flux de nitrates est d'origine agricole, et que le nombre de cours d'eau déclassés par les nitrates diffus (dont la concentration moyenne dépasse le seuil de 50 mg/L) a doublé depuis 2013. La quasi-totalité du bassin Seine-Normandie est classée en zones vulnérables au titre de la « Directive Nitrates »²⁵⁰.

- **Le phosphore** : Les apports diffus de phosphore vers les eaux de surface sont principalement liés à l'érosion des sols. Les masses d'eau dont l'état écologique dont le bilan des flux de phosphore à l'exutoire montre une part significative du lessivage des sols (seuil de 10 à 40 % suivant le niveau de déclassement par le phosphore) sont considérées comme subissant une pression diffuse significative en phosphore total. Le nombre de masses d'eau déclassées par le phosphore diffus a doublé depuis l'état des lieux de 2013 (94 à cette date).

- **Les intrants phytosanitaires** : d'après l'état des lieux 2019 : les pesticides dégradent 26 % des cours d'eau et 61 % des eaux souterraines. 17 % des captages d'eau potable du bassin pour l'alimentation en eau potable (AEP) (qui sont pour la quasi-totalité des captages en eaux souterraines en Seine-Normandie) ont dépassé la norme pour au moins une substance pesticide ou métabolite de pesticide au moins une fois sur la période et 74 captages ont été abandonnés pour des motifs de qualité liés aux pesticides sur la période 2012-2017.

Sur le bassin Seine-Normandie, les ventes de pesticides, stables entre 2008-2013, ont augmenté entre 2015 et 2017, de 15 000 à environ 17 000 tonnes. Elles semblent se stabiliser depuis 2018. Ce signal est encore très récent et à des quantités largement insuffisantes pour protéger durablement les eaux. D'autant que les substances actives de nouvelle génération sont utilisées à des concentrations beaucoup plus faibles que les anciennes mais sur des surfaces plus importantes.

²⁴⁹ <http://www.eau-seine-normandie.fr/domaines-d-action/sdage/etat-des-lieux>

²⁵⁰ directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991, qui vise la réduction et la prévention de la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole.

Dans le bassin Adour-Garonne, 38 % des masses d'eau superficielles (et 40 % des masses d'eau souterraine libres) présentent une pression phytosanitaire significative²⁵¹ particulièrement sur la vallée de la Garonne, les bassins de l'Adour, de la Charente, de la Dordogne et du Tarn ainsi qu'une partie des Landes, où se concentrent les grandes cultures (céréales et oléoprotéagineux). 34 % des masses d'eau superficielles présentent une pression azote diffus d'origine agricole significative. En 2020, la légère baisse des fréquences de détections pour les rivières provient peut-être d'un effet de l'agriculture biologique (AB), (hypothèse qui ne peut être encore vérifiée).

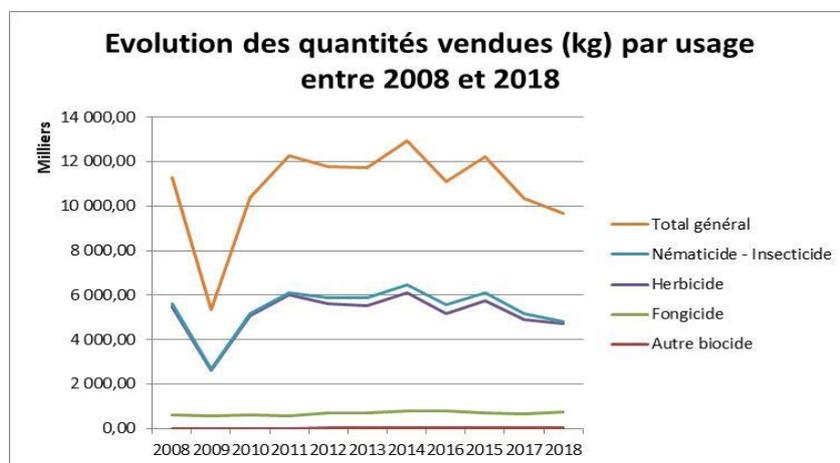
Dans le bassin Loire-Bretagne, les pollutions diffuses agricoles conduisent à un mauvais état de 36 % des cours d'eau (7,5 % à cause des nitrates et 29 % des pesticides) et de 36 % des eaux souterraines. 53 % de la surface des cours d'eau du bassin est en pression pesticides, 7,4 % en pression nitrate, et 7 % concerné par les deux pressions, **soit au total 67,4 % de la surface des cours d'eau en pression pollution.**

205 captages AEP en Loire-Bretagne sont pollués par les nitrates et 259 par les pesticides. 52 de ces 464 captages seraient doublement pollués. Avec la problématique récente non encore prise en compte par des actions, du S-métolachlore et de son métabolite ESA métolachlore, le nombre de captages pollués par les pesticides (> 0,1 µg/l) devrait se situer **entre 600 et 700 et soit environ la moitié du volume d'eau brute prélevé.**

²⁵¹ Etat des lieux pour la mise en œuvre de la Directive Cadre Européenne sur l'Eau.

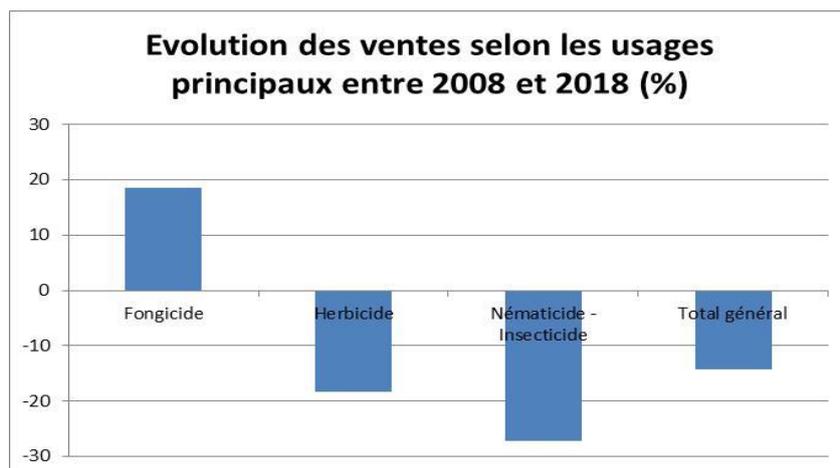
Les ventes de produits phytosanitaires en Loire-Bretagne montrent une légère baisse en 2017-2018, sauf les fongicides qui ont augmenté de 18 % entre 2008 et 2018 :

Graphique n° 60 : évolution des quantités vendues par usage entre 2008 et 2018 (kg)



Source : estimations AELB

Graphique n° 61 : évolution des ventes selon les usages principaux entre 2008 et 2018



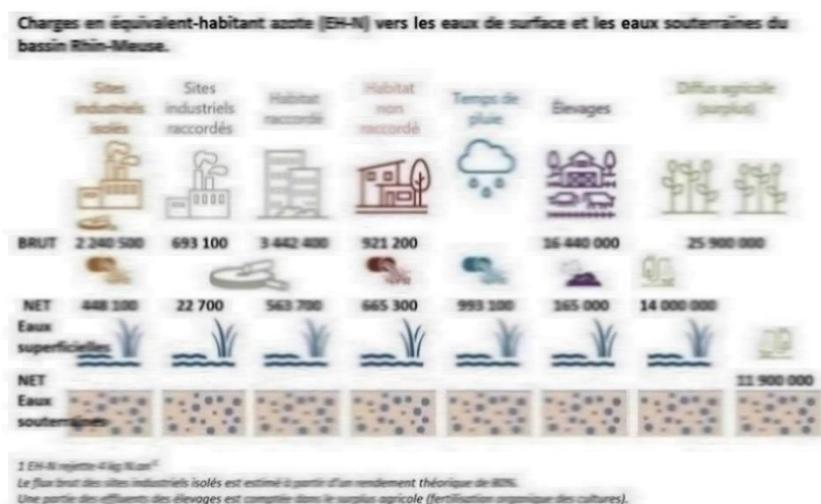
Source : estimations AELB

Sur le bassin Rhône-Méditerranée, 65 % des stations de mesure sont contaminées par des résidus de produits phytosanitaires alors qu'en Corse, ces produits ne sont retrouvés que sur une station sur les 16 suivies. Sur le bassin Rhône-Méditerranée, on observe une dispersion importante des pesticides et leur présence dans une part significative **des eaux souterraines** ; seules les zones montagneuses, exemptes d'agriculture intensive, sont indemnes de contamination pesticides. Sur les 639 stations disposant de données pesticides, 206 (+ de 32 %), ont présenté un état chimique médiocre lié à la présence de pesticides à des teneurs supérieures aux normes de potabilité. Les triazines sont la principale cause de contamination des eaux souterraines : leur utilisation massive avant leur interdiction il y a de nombreuses années, ainsi que leur faible biodégradabilité, en font encore la cause majeure de pollution. Depuis, le S-métolachlore est l'un des produits les plus vendus pour le désherbage chimique en zones de grandes cultures : c'est la substance la plus quantifiée à l'échelle du bassin, dans 31,3 % des cas.

Les cours d'eau du bassin Rhône-Méditerranée présentent une contamination par les pesticides dans **95 % des stations et 70 % des prélèvements**. Sur la période 2017-2019, les stations les plus contaminées sont localisées sur des bassins versants où les cultures spécialisées constituent l'activité agricole dominante : 2/3 des stations contaminées par plus de 50 substances différentes sur les coteaux du Beaujolais, les coteaux bourguignons et le territoire bressan ; 1/3 situé en Occitanie (Pays du Lauragais et fleuves côtiers méditerranéens). **Le glyphosate et son métabolite l'AMPA** sont les principaux contaminants des cours d'eau, avec des fréquences de quantifications respectives de 46 % et 82 %. Les données de la banque nationale des ventes distributeurs (BNVD) le confirment, pour les bassins Rhône-Méditerranée et de Corse, le glyphosate figure toujours en tête des ventes avec 3 977 tonnes vendues de 2017 à 2019.

Dans le bassin Rhin Meuse, l'agriculture est à l'origine de 90 % des apports d'azote, vers les eaux superficielles et souterraines.

Schéma n° 5 : flux d'azote vers les eaux superficielles et souterraines



Source : état des lieux du bassin Rhin-Meuse 2019

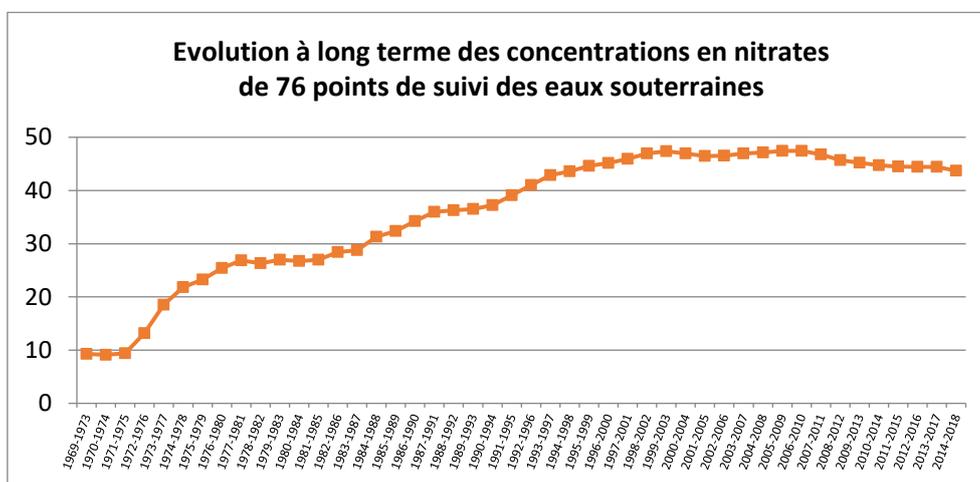
Les **nitrates agricoles** constituent un facteur prépondérant pour l'**eutrophisation des eaux marines**. Le seuil de 18 mg/l pour établir le zonage Directive Nitrates et limiter les flux vers la mer est **dépassé pour 45 % des masses d'eau superficielles du bassin**. Les **pesticides agricoles** dégradent l'état de plus de 40 % des masses d'eau superficielles. Cet impact très fort est lié uniquement aux herbicides dont les seuils d'écotoxicité de certaines molécules sont tellement bas, que même avec les meilleures pratiques agricoles, les fuites sont encore trop importantes pour garantir l'absence d'impact sur les organismes aquatiques.

50 % et 80 % des captages d'eau potable sont identifiés comme sensibles respectivement aux nitrates et aux pesticides dans le projet de Sdage 2022-2027 (172 sur 358 pour les nitrates et 282 sur 358 pour les pesticides).

Pour les nitrates comme pour les pesticides, l'agence de l'eau Rhin-Meuse (AERM) estime que les actions essentiellement tournées vers l'ajustement des doses, sans changement de filières, ont montré leurs limites. Elles ont certes permis de réduire légèrement les concentrations en nitrates dans les captages dégradés (illustration 2), mais ces résultats sont loin d'un retour à des valeurs très inférieures au seuil de

potabilité de 50 mg/l. Pour les pesticides, l'interdiction des substances les plus à risques a certes permis d'éliminer les molécules les plus à problèmes, mais sans accompagnement spécifique, les interdictions s'accompagnent d'un mécanisme de **substitution par d'autres molécules parfois plus écotoxiques que les molécules**, sans plus-value environnementale.

Graphique n° 62 : évolution à long terme des concentrations en nitrates de 76 points de suivi des eaux souterraines du bassin Rhin-Meuse ayant dépassé 40 mg/l entre 2000 et 2003



Source : *Stade Rhin-Meuse 2022-2027*

Avec l'uniformisation agricole (faible diversité des cultures et pratiques agricoles), les reliquats en fin de culture sont moins maîtrisables et les transferts de nitrates et de pesticides vers les milieux aquatiques restent trop élevés pour respecter les normes définies pour protéger les consommateurs d'eau potable et les normes de qualité environnementales protectrices des organismes aquatiques. Cette situation est observée même avec les meilleures pratiques d'ajustement des doses, du fait des aléas météorologiques qui conduisent à des fluctuations fortes des rendements, et ce d'autant plus que les grandes cultures sont développées sur des sols mal adaptés autrefois dédiés aux prairies.

Selon l'AERM, seuls les changements de modèles agricoles conduisant à allonger les rotations, couvrir les sols en période de risque et réduire les surfaces d'usage des pesticides, permettent d'obtenir des

résultats tangibles. L'agriculture biologique est le principal levier qui entre dans ce cas de figure : elle n'utilise pas d'herbicides de synthèse et telle que pratiquée en France pousse à **diversifier les assolements et à mettre en place des stratégies d'autonomie des exploitations en azote**. En AB, l'azote est disponible en quantité plus limitée qu'en AC et fait l'objet d'une attention particulière pour être maintenu sur la parcelle et utilisé par la culture, limitant ainsi les risques de fuites vers les milieux aquatiques. **Le système de conversion à l'agriculture biologique permet de modifier de manière pérenne (les retours au conventionnel restent très rares) les systèmes agricoles vers une solution techniquement et économiquement acceptable.**

Dans le bassin Artois-Picardie (plus petit bassin avec 3,6 % de la superficie de la France métropolitaine et 4,8 millions d'habitants), **seules 22 % des masses d'eau sont en bon état écologique**. L'agriculture du bassin est très marquée par des cultures industrielles (blé tendre, betteraves sucrières, pommes de terre). **L'agriculture biologique est peu développée (1,2 % de la SAU totale et 3,57 % dans les aires d'alimentation de captage (AAC))** : les surfaces en bio sont pour l'instant trop faibles pour avoir un réel impact sur la qualité de la ressource.

2. Estimation des surcoûts de la pollution de l'eau d'origine agricole

Quatre études nationales ont estimé les pollutions de l'eau d'origine agricole :

Selon le Commissariat général au développement durable (CGDD) dans son étude « *Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau* » de septembre 2011, **les dépenses additionnelles des ménages** générées par les excédents d'azote et de pesticides d'origine agricole, se situeraient au minimum **entre 1 005 et 1 525 M€ par an**. Parmi elles, les surcoûts dus aux traitements complémentaires de potabilisation des collectivités locales entraînés par les pesticides représentent entre 260 et 360 M€ par an et entre 120 et 360 M€ pour les nitrates. Le CGDD a aussi chiffré que ces pollutions engendraient entre 365 et 385 M€ de dépenses annuelles supplémentaires pour les ménages, indépendamment de la facture d'eau du robinet (coûts de substitution de l'eau du robinet vers l'eau en bouteille, coûts de collecte et traitement des emballages d'eaux en bouteille et coûts du filtrage domestique de l'eau du robinet aux pollutions agricoles).

L'AERM a actualisé cette étude de 2011 en euros 2021 et estimé le **coût complet de dépollution de l'eau** à environ **59,8 Mds d'€²⁰²¹ par an** (fourchette basse). Celui de la **dépollution du stock des eaux souterraines** serait au minimum de **578 Mds d'€²⁰²¹ par an**. Selon l'AERM, cette projection est toutefois à prendre avec prudence, même si des ordres de grandeur de dizaines de milliards d'euros sont à prendre en considération sur une décennie.

L'étude du CGDD de juin 2014 « *Ressources en eau : perception et consommation des Français - Résultats d'enquête* » estime à **190 M€ la dépense annuelle d'achat d'eau en bouteille par les Français due à la crainte des pollutions agricoles**.

L'étude du CGDD de décembre 2015 sur « *Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions* » évalue les coûts de dépollution annuels à 300 à 600 M€ pour les nitrates et 250 à 350 M€ pour les pesticides, soit **un total de 550 à 950 M€ par an**.

Enfin, l'office français de la biodiversité (OFB) dans son étude nationale sur la « *récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau sur les bassins Métropolitains et d'Outre-Mer* » de 2019, identifie **783,1 M€ de surcoûts annuels du fait des pollutions agricoles** : les traitements additionnels de l'alimentation en eau potable (251,7 M€ par an pour les pesticides et 235,7 M€ par an pour les nitrates) et les surcoûts du mélange des eaux, de la mise en place d'interconnexions et de ressources de substitution suite à la dégradation des eaux (295,7 M€ par an).

Les estimations du coût annuel de dépollution de l'eau par bassin :

En Seine-Normandie, une étude en 2020 a actualisé les coûts de dépollution de l'eau estimés dans l'étude du CGDD de 2011, en fourchette basse et en € 2019: pour les nitrates : 0,55 €/m³ et pour les pesticides 0,11 €/m³.

L'AE Adour Garonne précise qu'en curatif, depuis 2010, elle a attribué 48 M€ d'aides pour 20 captages concernés par des pollutions diffuses d'origine agricole, (travaux permettant le traitement de l'eau brute, restructuration des points de captages et réalisation d'interconnexions). En préventif, depuis 2008 et le classement « Grenelle » de captages prioritaires, l'AEAG a financé des *plans d'actions territoriaux (PAT)* pluriannuels pour modification des pratiques agricoles (58 PAT financés et une aide de 106 M€ sur 264 M€ de programmes de travaux votés).

En Loire-Bretagne : l'agence estime la redevance pour pollution par les activités d'élevage et la redevance de pollutions diffuses à 36 M€ en moyenne annuelle²⁵², d'un montant comparable aux aides apportées pour lutter contre les pollutions d'origine agricole soit 35 M€/an.

Globalement, **l'agriculture contribue à hauteur de 6 % au fonctionnement des services liés à l'utilisation à l'eau et elle reçoit 15 % des aides versées (récupération des coûts)**. De plus, **elle ne supporte pas les dépenses compensatoires liées aux conséquences de la dégradation de la ressource qui sont supportées par la collectivité et les usagers**. Ces dépenses engendrées par les nitrates et pesticides agricoles couvrent les montants liés aux actions : curatives (traitement renforcé de l'eau à utiliser par les usagers), préventives (pour réduire en amont les dégradations : adapter les pratiques dans les AAC) et aux dépenses palliatives (solution alternative pour gérer la dégradation, par exemple diluer l'eau pour réduire les concentrations ou utiliser une autre source d'approvisionnement non dégradée comme acheter de l'eau en bouteille pour les usagers).

Si l'analyse ne porte que sur les aires de captage d'eau potable sans prendre en compte le traitement complet de la dégradation pour les milieux, la pollution de l'eau par les nitrates et les pesticides engendre des dépenses additionnelles liées (traitement curatif et palliatif) :

- à l'eutrophisation des captages : 39,3 M€ en 2003 sur Loire-Bretagne d'après une étude menée en 2005, soit 50 M€ en 2021 ;
- aux coûts de déplacement de captages si la ressource est tellement dégradée qu'elle ne peut plus être exploitée (surcoût estimé par le CGDD en 2011 à 0,04 à 0,10 €/m³ d'eau distribuée en 2011) ;
- aux mélanges des eaux pour diluer les concentrations de nitrates et pesticides par des interconnections (surcoût estimé par le CGDD en 2011 à 0,02 à 0,04 €/m³ d'eau distribuée en 2011) ;
- aux surcoûts dus aux traitements de potabilisation pour traiter les nitrates présents dans la ressource : estimation 2021 : 24,7 M€ ;
- aux surcoûts dus aux traitements de potabilisation pour traiter les pesticides présents dans la ressource : estimation 2021 : 2,6 M€.

²⁵² État des lieux 2019, Agence de l'eau Loire-Bretagne.

Soit un surcoût pour traitement complémentaire des nitrates et pesticides d'origine agricole en 2021 de 27,3 M€ par an dans le bassin Loire-Bretagne.

L'AE Rhin Meuse a estimé le coût complet annuel de dépollution de l'eau à 2,9 Mds d'€²⁰²¹ par an pour le bassin Rhin-Meuse. Le coût complet de dépollution du stock des eaux souterraines serait de 28,2 Mds d'€²⁰²¹.

3. Importance relative de l'agriculture biologique par rapport aux autres pratiques agricoles permettant de protéger les AAC

Dans le bassin Seine-Normandie, les surfaces en bio sont inégalement développées entre les 6 régions du bassin (1,9 % en Hauts de France, 4,5 % en Seine-Normandie et 8,8 % en Bourgogne Franche-Comté en 2018). La progression de l'agriculture biologique est forte, passant de 100 000 ha 2011 à plus de 230 000 ha en 2018²⁵³, tout en restant modeste face aux zones impactées par les pollutions constatées précitées.

Tableau n° 12 : nombre des exploitations agricoles, surfaces cultivées et principales cultures en BIO en 2018

	Bassin SEINE-NORMANDIE	dont les parties des régions situées dans le bassin					
		Normandie	Hauts-de-France	Île-de-France	Grand Est	Bourgogne-Franche-Comté	Centre-Val de Loire
Nombre d'exploitations	3 823	1 581	272	387	751	653	152
SAU (ha)	232 997	81 720	14 668	23 192	41 086	62 558	8 757
dont SAU en conversion (ha)	77 627	19 262	4 541	9 814	15 268	24 769	3 654
Part dans la SAU totale (%)	4,2%	5,0%	1,9%	4,0%	2,8%	8,8%	2,3%
Evolution SAU 2018/2017 (%)	27%	11%	24%	50%	35%	37%	55%
Principales productions végétales (en ha)							
Surface toujours en herbe	74 150	44 825	4 553	1 540	9 930	12 856	346
Cultures fourragères	51 874	19 872	3 190	4 048	9 592	12 765	1 614
Céréales	69 985	9 858	4 632	10 894	14 445	25 662	4 383
Protéagineux	6 528	1 098	240	1 453	950	2 281	505
Vignes	1 585	s	58	s	871	631	s

Source : agence de l'eau Seine-Normandie

L'agriculture bio est un système d'exploitation que l'agence promeut particulièrement, puisque c'est un système efficace pour préserver la ressource en eau (en premier lieu vis-à-vis des contaminations aux pesticides), facilement contrôlable (cahier des

²⁵³ « Agreste Île-de-France - Mémento agricole 2019 du bassin Seine-Normandie » : https://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/20200318_memento_cle412e8b.pdf

charges précis et certification) et viable économiquement. L'agriculture biologique est la « réponse optimale » pour réduire les pollutions agricoles²⁵⁴.

Pour avoir un réel effet sur la qualité de l'eau des captages, une proportion plus importante de surfaces en agriculture biologique serait nécessaire. Le temps de réaction des nappes très variable en fonction des types de roche doit être pris en compte. Ainsi, l'effet des changements de pratiques opérés dans les AAC, ne peut pas être immédiatement constaté aux captages : il y a une inertie entre l'action et l'effet sur le milieu. Pour les pollutions dues aux nitrates et aux pesticides, les durées de restauration sont comparables à leurs durées de progression.

L'insuffisant développement de l'agriculture bio dû à une faible attractivité de ce mode de production sur le bassin a amené l'AESN à diversifier ses approches, en identifiant des cultures qui permettant de réduire la pression d'usage des intrants sur l'assolement des exploitations concernées. Ainsi ont été définies des cultures à bas niveaux d'intrants (BNI), définition qui vise à financer leur développement en particulier en favorisant les outils de structuration de la filière. L'agriculture bio fait partie des filières à **BNI**. Au cours du 10^{ème} programme, l'AESN a mené une expérimentation de financement d'investissements pour développer ces surfaces de cultures à BNI. L'expérimentation a été concluante et confortée par une étude réalisée en 2016²⁵⁵. Des modalités d'aides spécifiques à **l'accompagnement des investissements de transformation/commercialisation de produits agricoles à BNI** ont donc été mises en place dans le 11^{ème} programme de l'AESN avec une **liste de cultures éligibles qui intègre l'ensemble des cultures certifiées bio**. L'attribution de ces aides est conditionnée à l'engagement du maître d'ouvrage à ce que 25 % (au moins) des surfaces en cultures BNI développées grâce au projet soient localisées dans des « zones à enjeu eau ». Des appels à projets sont mis en œuvre depuis 2020²⁵⁶ qui permettent à l'agence de communiquer sur ce nouveau type d'aide et de sélectionner les projets les plus efficaces a priori pour préserver la ressource en eau en respectant une enveloppe dédiée de 4 M€/an. Les critères utilisés pour l'analyse des projets sont notamment :

²⁵⁴ Entretien avec Sandrine Rocard, AESN, 18 juin 2021.

²⁵⁵ « Étude stratégique sur les modalités d'actions de l'agence avec les partenariats et filières agricoles favorisant une agriculture compatible avec le bon état des eaux » réalisée par le groupement Epices/Protéïs+/Asca : <http://www.eau-seine-normandie.fr/domaines-d-actions/etudes/15GEST04>

²⁵⁶ L'appel à projet est consultable sur : <http://www.eau-seine-normandie.fr/AAP-BNI>

- Ratio aide apportée/ha de cultures BNI développés dans les zones à enjeu eau ;
- Ratio surface en BNI développée dans les zones à enjeu eau/surface en BNI développée totalement ;
- Implication d'autres acteurs territoriaux globalement par le projet ;
- Existence de co-financement.

Enfin, le projet de Sdage 2022-2027 vise 50 % de « surfaces en **cultures bas niveaux d'intrants** » sur les AAC prioritaires (prairies, AB, luzerne, sarrasin, sainfoin...).

Dans le bassin Loire-Bretagne, 4,81 % de la SAU totale est en bio, dont 3,34 certifiée bio, et 1,47 % en conversion (données Agence Bio).

L'AELB a identifié un ensemble de leviers agronomiques de l'agro-écologie dont elle soutient le développement : la gestion des intercultures longues et courtes par la couverture des sols ; la couverture permanente des sols (enherbement en culture pérenne, semis sous couvert...); la simplification du travail du sol, etc. ²⁵⁷. L'agriculture bio, qui combine plusieurs de ces leviers favorables pour la préservation et la restauration de l'eau, fait partie **des quatre systèmes d'exploitation mis particulièrement en avant par l'AELB, avec l'agriculture de conservation des sols, les systèmes herbagers, et l'agroforesterie**.

Sur le bassin Rhône Méditerranée, 18 % de la surface agricole des AAC a bénéficié en moyenne d'un changement de pratiques favorisant la réduction d'usage et de transfert des pesticides, **dont la conversion en bio**, entre 2010 et 2016²⁵⁸. Les 201 AAC identifiés comme prioritaires (pour les pollutions d'origine agricole) au titre du Sdage 2016-2021 représentent 694 272 ha. Les déclarations annuelles, faites par les exploitants pour bénéficier des aides de la PAC, permettent de connaître

²⁵⁷ La diversification des assolements et l'allongement des rotations (avec introduction de cultures économes en intrants et/ou en eau dans la rotation) ; le développement des surfaces en herbe, le désherbage alternatif (mécanique, thermique, pulvérisation localisée sur le rang...); la lutte biologique et mécanique contre les ravageurs et maladies ; l'agroforesterie ; l'aménagement des bassins versants avec re-conception parcellaire et aménagement de dispositifs tampons afin de réduire les transferts de pollution et de particules de sol.

²⁵⁸ Bilan à mi-parcours du programme de mesures Rhône-Méditerranée 2016-2021.

les surfaces concernées par **la conversion en bio ou les Maec de réduction d’usage des pesticides** : environ 48 900 ha (sur 266 567 ha déclarés) sont concernés par un changement de pratiques de ce type entre 2010 et 2016. Environ **24 700 ha ont bénéficié d’une aide pour la conversion (ou le maintien) en bio sur ces AAC en 2016**. Le Sdage 2016-2021 de Corse n’identifie pas de captage prioritaire pour les pollutions diffuses d’origine agricole.

Sur le bassin Rhin-Meuse, les **cultures à bas niveau d’impact** représentent 645 000 ha, soit **45 % de la SAU**²⁵⁹. Elles sont principalement représentées par des **surfaces en herbe** (547 000 ha soit **85 %** des surfaces occupées par ces cultures à bas niveau d’impact).

²⁵⁹ Ces évaluations sont élaborées à partir de ces références : base de données Cartobio 2019 - Agence du Bio, base de données des Maec/Bio 2019 - Ddraaf Grand Est ; Registre Parcellaire Graphique 2019 - Ddraaf Grand-Est, Couche SIG des Aires d’Alimentation des Captages - Agence de l’Eau Rhin-Meuse).

Tableau n° 13 : surface agricole utile du bassin Rhin-Meuse : cultures à bas niveau d'impact, surfaces en herbe avec les surfaces en agriculture biologique

	Toute agriculture		Agriculture biologique	
	Surface totale (ha)	Part de la SAU totale du bassin	Surface (ha)	Part de la SAU totale du bassin
Surface agricole utile (SAU)	1 421 000	100 %	110 000	7.7 %
Cultures à bas niveau d'impact	645 000	45 %	110 000	7.7 %
<i>dont herbe</i>	<i>547 000</i>	<i>38 %</i>	<i>60 000</i>	<i>4.2 %</i>

Source : agence de l'eau Rhin Meuse

Selon l'AE Loire Bretagne, la promotion de l'agriculture bio parmi les BNI apporte des avantages supplémentaires en termes de pérennité (**peu de sorties de conversion**) ; d'**approche système** (avec un effet levier en termes de surfaces contractualisées) **et de logique de filière soutenue par une demande croissante de productions « bio »** (l'euro investi conduit à une évolution des marchés qui vont d'autant légitimer l'arrêt des financements publics à l'issue de l'échéance de la conversion).

Parmi ces cultures à bas niveau d'impact, **110 000 ha** sont labellisés **AB** ou en cours de conversion (soit **7,7 % de la SAU du bassin**). La conversion en bio a concerné près de 52 000 ha sur 2015-2019. Près de la moitié de la surface labellisée AB est composée d'herbe, d'un quart de cultures jugées impactantes sur la qualité des eaux si elles étaient en AC (par exemple le blé, le maïs) et d'un quart d'autres cultures (par exemple les cultures énergétiques, les légumineuses). **Les surfaces en herbe**, encore en régression dans certains secteurs comme le plateau lorrain, représentent 38 % de la SAU du bassin. 11 % de ces surfaces en herbe sont en AB. **Les AAC dégradés** représentent seulement 5 % de la SAU, mais font l'objet d'actions prioritaires du 11^{ème} programme. 24 000 ha de cultures à bas niveau d'impact y sont recensés, soit un tiers de la SAU de ces AAC (et 4 600 ha pour l'AB). **Les taux d'occupation de l'agriculture biologique représentent 7,7 % des terres agricoles sur tout le bassin et 6,3 % sur les surfaces des AAC.**

4. Estimation des économies permises en matière de traitement de dépollution de l'eau par l'agriculture biologique

Certaines agences ne disposent pas de données permettant d'estimer les coûts évités de traitement des eaux du fait de la présence de parcelles en bio. D'autres estiment prématuré d'évaluer une économie réelle due à l'agriculture bio pour la protection d'eau potable dans la mesure où elle ne couvre pas encore de part significative des bassins ou AAC et que les programmes de protections développées en sont « à leur début ». Par ailleurs, les nappes et cours d'eau restent encore chargés en pollutions diffuses et la production d'eau potable nécessite toujours des traitements sur les captages. **Si le réseau de surveillance tend à montrer en 2020 des concentrations moins fortes en produits phytosanitaires que les années précédentes, ces observations restent à confirmer sur les prochaines années.** Les agences ont tenté des analyses prospectives.

Pour l'AESN, l'agriculture bio permettant une économie nette sur le traitement des pesticides, et une économie plus relative sur les nitrates (elle utilise 30 % d'azote de moins en moyenne), il serait possible de se référer à l'étude « préventif curatif » de 2011 pour estimer, à l'échelle des collectivités, l'économie si les AAC étaient correctement protégées. Ce travail nécessite cependant d'actualiser les données, et d'estimer les volumes traités sur le bassin en termes de pesticides et de nitrates, donnée qui n'est pas immédiatement disponible et nécessiterait une nouvelle étude.

L'AE Loire Bretagne ne dispose pas des données relatives à la présence de surfaces exploitées en bio sur les AAC et ne peut donc estimer les coûts évités du fait de la présence de parcelles en bio sur les AAC. Des données issues de l'étude de 2011 du CGEDD peuvent être réutilisées, à savoir que chaque hectare exploité en agriculture traditionnelle dans les AAC génère 800 à 2 400€/ ha. Convertir un hectare devrait a contrario permettre d'éviter ces coûts, en fonction du délai nécessaire pour l'amélioration de la ressource.

L'Agence a prévu d'investir **30 M€ sur 5 ans (2022-2027)**, dont 19,7 M€ pour des **actions préventives** visant à réduire l'utilisation de fertilisants générant des nitrates et 10,5 M€ pour réduire les produits phytosanitaires, partant du postulat que cela permettra une moindre dégradation de la ressource, et donc moins de surcoûts de traitement, d'interconnexion voire d'abandon de captages.

L'AE Rhône Méditerranée Corse a effectué une estimation en 2020 des coûts comparés entre curatif et préventif dans le cadre de la rédaction du guide Sdage sur la stratégie d'actions différenciées appliquée aux captages prioritaires, sachant que les données sur le préventif ne visent pas exclusivement le développement de l'agriculture bio, mais d'une agriculture limitant l'apport d'intrants agricoles :

Tableau n° 14 : retours d'expérience de l'agence Rhône Méditerranée Cors sur les coûts de traitement curatif et préventif

Source	Prix moyen préventif	Prix moyen curatif	commentaire
<i>Réseau captages d'Occitanie</i>	6 ct€/m3 d'eau distribuée (de 1,5 à 16 cts€/m3)	6 à 20 cts€/m3 (pesticides) 40 à 60 cts€/m3 (nitrates)	Base : 66 captages prioritaires dont 50 avec plan d'action
<i>Perpignan Méditerranée Métropole (66)</i>	2 cts€/m3		Nouvelle ligne sur la facture d'eau (fond de solidarité)
<i>Com com entre Bièvre et Rhône (38)</i>	Entre 1 et 4 cts€/m3 (en fonction subvention agence)		préservation de la ressource prise en compte dans le calcul du prix de l'eau
<i>Grand BSN métropole (25)</i>	1 ct€/m3		préservation de la ressource prise en compte dans le budget annuel

Source : AERMC

L'AE Rhin Meuse, estime les économies permises par l'agriculture bio en matière de traitement de dépollution de l'eau, en actualisant l'étude du CGDD de 2011 **entre 886 et 2 657 €²⁰²¹/ha en euros 2021**. En multipliant par les surfaces des AAC dégradés du bassin Rhin-Meuse, soit 70 000 ha, elle évalue les surcoûts de traitement dus aux nitrates et pesticides entre 62 et 186 M€²⁰²¹ par an, soit autant d'économies de traitement réalisables chaque année en cas de respect des normes de potabilité.

De plus, les **dépenses additionnelles des ménages** générées par les pollutions d'origine agricole²⁶⁰ se situeraient au minimum **entre 1 185 et 1 793 M€²⁰²¹ par an**. Soit pour le bassin Rhin-Meuse des dépenses pour les ménages de l'ordre de 77 à 117 M€²⁰²¹ par an. **Pour les ménages des communes les plus polluées**, ces dépenses supplémentaires pourraient atteindre **550 €²⁰²¹ par ménage et par an (soit 240 €²⁰²¹ par personne et par an)**, correspondant à l'achat d'eau en bouteille, la collecte et le traitement des bouteilles et le filtrage domestique de l'eau du robinet. Pour mettre en perspective ce chiffre, les ménages devraient acquitter alors une « facture globale » pour la couverture de leurs besoins essentiels d'eau potable de 1 028 €, au lieu de la facture moyenne de 478 € des ménages ayant accès à des ressources « normale » moins polluées par les excédents agricoles (estimation sur la base du dernier prix de l'eau connu sur le bassin Rhin-Meuse de 3,98€/m³ TTC en 2018 d'après Sispea sur une facture 120 m³), soit une hausse de + 115 %.

(1) **Les agences de l'eau consacrent des moyens modestes en matière d'appui à l'agriculture biologique**

Il n'y a pas d'effectifs dédiés à l'agriculture bio dans les agences de l'eau, **sauf à l'AE Rhin Meuse**, qui signale un référent agriculture biologique chargé de l'ensemble des relations avec les partenaires (Bio Grand-Est, Chambre régionale d'agriculture...). Sur les 6 postes mobilisés sur la lutte contre les pollutions agricoles diffuses, un tiers de leur temps est consacré au bio, soit 2 ETP. **L'AE Rhône Méditerranée Corse** évalue à 0,45 ETP la charge de gestion des cofinancements de mesures Feader (CAB, MAB, Maec et PCAE), l'instruction de ces aides étant réalisée en DDT. Hors aides Feader, il est difficile de différencier les ETP dédiés à l'agriculture biologique au titre de l'accompagnement des projets. **L'AE Artois Picardie** consacre 0,9 ETP à sa politique de développement de l'agriculture bio.

²⁶⁰ Comprenant le delta entre les aides et les redevances de l'agence de l'eau, le nettoyage des captages et des crépines eutrophisées, les coûts entraînés par l'utilisation de nouveaux captages plus éloignés, les coûts de mélange des eaux brutes, les surcoûts de traitement dus aux nitrates et pesticides.

(2) **Les partenariats noués par les agences de l'eau autour de l'agriculture bio**

Les agences de l'eau ont noué plusieurs partenariats sur l'agriculture bio pour la coordination des actions, en associant les organismes intervenant sur ce sujet (GAB/Grab, chambres d'agriculture, Civam, etc.) aux programmes d'actions et financement de ces acteurs pour l'animation et l'accompagnement techniques des exploitations agricoles. Les exemples d'actions souvent mises en œuvre sont : production/diffusion de références, mise en place et suivi d'essais, organisation de journées techniques (visites d'essais, de fermes...), réalisation de diagnostics de pré-conversion, sensibilisation/formation pour introduction de productions bio dans la restauration collective, structuration/développement de filières, accompagnement à l'installation/transmission des exploitations bio.

En Loire-Bretagne, des **contrats territoriaux** triennaux sont conclus entre l'agence, une structure locale qui coordonne les actions et des maîtres d'ouvrage qui comprennent un programme d'actions pluriannuel à l'échelle d'un territoire à forts enjeux pour l'eau et les milieux aquatiques, et un engagement financier de l'AELB. Une convention avec la chambre d'agriculture des Pays de la Loire, établie en 2020, prévoit notamment la réalisation d'un **observatoire annuel Eau et Bio**, afin de donner aux acteurs de l'eau les indications sur la dynamique de l'agriculture bio sur leur territoire.

Les agences sont également parties prenantes des comités de financements liés aux mesures des Programmes de Développement Rural Régionaux (PDRR) en tant que financeur des aides à l'agriculture bio, aux Maec, et aux investissements dans les exploitations agricoles. Les agences sont aussi engagées dans la déclinaison locale du Plan Ambition Bio ou de plans Bio régionaux (**Pacte bio Nouvelle-Aquitaine, plan Bio Hauts-de-France, plans territoriaux de développement de l'agriculture bio en Artois-Picardie**). Ces plans, regroupant les acteurs de la profession agricole et les financeurs et dans lesquels les agences inscrivent leurs aides, permettent une mutualisation des moyens de ces acteurs et une complémentarité des actions pour un soutien plus efficace de la dynamique bio sur les bassins.

(3) **La place de l'agriculture bio dans les schémas directeurs de l'aménagement et de la gestion de l'eau (Sdage) et les programmes d'intervention (PI) des agences de l'eau**

En Seine Normandie : dans les Sdage 2010-2015 et 2016-2021, l'agriculture bio était mentionnée comme une des voies d'actions pour réduire le recours aux pesticides ou maîtriser un usage des sols permettant préservant la ressource dans les périmètres de protection des captages ou dans les AAC. Le projet de Sdage 2022-2027 va jusqu'à proposer de couvrir, d'ici 2027, au moins la moitié de la surface des AAC prioritaires et sensibles en « cultures à BNI », en particulier prairies permanentes et agriculture biologique.

L'AESN n'a introduit l'agriculture bio comme une des actions à promouvoir que dans son 9^{ème} programme d'intervention (2007-2012). Dans le 10^{ème} programme (2013-2018) l'accompagnement de l'agriculture bio est plus clair : une sous-ligne programme dédiée intègre l'animation, les études, les expérimentations et la communication pour promouvoir l'agriculture biologique dans les AAC (80 % de subvention). Le 11^{ème} programme (2019-2024) introduit en plus le cofinancement des aides surfaciques à la conversion et au maintien en bio (CAB et MAB) et les nouvelles aides aux filières BNI. L'accompagnement se fait principalement sur les AAC depuis le 9^{ème} programme (2007-2012).

Dans son 11^{ème} programme²⁶¹, l'AESN soutient l'agriculture bio par 5 leviers de financements : **1)** aides directes surfaciques aux exploitations agricoles dans le cadre des PDRR en contrepartie des fonds Feader ; **2)** aides aux investissements matériels des exploitations agricoles (production primaire) majoritairement dans le cadre des PDRR (en contrepartie des fonds Feader) et du plan Ecophyto (matériel de désherbage mécanique notamment) ; **3)** aides à l'animation de structures partenaires pour de la sensibilisation et de l'accompagnement technique des exploitations dans le cadre de conversions ; **4)** aides aux études et aux expérimentations pour tester/conforter des pratiques bio ; **5)** aides aux investissements de transformation/commercialisation de produits agricoles

²⁶¹ Programme Eau et Climat 2019-2024 (chapitre C / Accompagner la transition agricole pour l'eau) : <https://fr.calameo.com/agence-de-l-eau-seine-normandie/read/0040019135d402a36590e>.

à BNI, dont l'agriculture biologique, dans une approche de développement de filières.

Les aides à la conversion et au maintien en bio financées par l'AESN :

À partir du programme 2014-2020 du Feader, les aides en faveur de l'agriculture bio sont sur le 2^{ème} pilier et les agences ont pu intervenir en co-financement²⁶². Depuis la révision du 10^{ème} programme en 2016, l'AESN finance les aides CAB et MAB sur l'ensemble du bassin (avant 2016, uniquement sur les AAC ou périmètres de protection des captages), au motif que l'agriculture bio permet de protéger la ressource de l'ensemble des eaux du bassin du fait de son impact réduit (- 100 % Pesticides et -30 % Nitrates).

Les modalités d'intervention peuvent différer entre les régions du bassin en fonction des disponibilités financières du Feader et des dynamiques d'engagement. Des priorités sont établies comme suit :

1.Priorité aux territoires à enjeu eau : les CAB et MAB en dehors de ces territoires peuvent être plafonnées, voire la MAB non financée si nécessaire pour respecter les enveloppes.

2.Priorité aux changements de pratiques par rapport aux aides au maintien : au sein des territoires à enjeu, les mesures les plus ambitieuses (bio, herbe...) sont prioritaires. Les autres types d'aide peuvent être plafonnés ou non financées si nécessaire pour respecter les enveloppes.

Ex : modalités d'intervention de l'AESN dans le PDRR Champagne-Ardenne en 2020, dans les AAC prioritaires et sensibles:

- Pour les aides CAB, pas de plafond si au moins une parcelle est exploitée dans l'aire de captage. En dehors, un plafond de 25 000 € par exploitation et par an a été instauré.
- Pour les aides MAB, pas de plafond.

L'AE Adour Garonne : son 11^e programme d'intervention (2016-2021) prévoit le soutien au développement de l'agriculture biologique sur la ligne budgétaire n°18 « lutte contre les pollutions diffuses ».

²⁶² Avant 2014, l'AESN a pu financer certaines MAE localisées « conversion en agriculture biologique » ou « maintien en agriculture biologique » sur les aires de captage.

L'aide est octroyée :

- au taux de 50 % : animation thématique, conseil collectif et individuel, formation, communication ; matériels favorisant les techniques alternatives aux traitements chimiques et/ou permettant la réduction de la pression (traitements phytosanitaires, fertilisation, économie d'eau)

- au taux de 100 % du montant de la CAB, selon les conditions des PDRR avec une enveloppe annuelle dédiée de 8 M€/an

- au taux de 25 % : avance remboursable pour les investissements nécessaires au développement de filières bio dans les zones à enjeux eau ou pour des projets répondant à l'appel à projets Filières BNI.

Par exemple, l'agence a pu financer de la coordination régionale pour la mise en œuvre des points info bio (points de rencontres entre les conseillers et les agriculteurs en conversion), le développement de filières bio. **En Nouvelle-Aquitaine**, l'AEAG finance l'observatoire bio qui permet d'analyser la conjoncture bio et anticiper les productions et filières à développer. **En Occitanie**, elle étudie la création d'une micro-filière ovins lait sur les zones de coteaux de l'Ariège.

Dans le bassin Loire Bretagne, le Sdage ne vise pas explicitement le développement de l'agriculture bio, mais la réduction de l'usage des pesticides, notamment sur les AAC prioritaires. Dans son 11^{ème} programme, l'AELB finance, dans les contrats territoriaux : des actions d'amélioration des pratiques agricoles comme les diagnostics individuels d'exploitation, le conseil collectif et individuel des agriculteurs ; des aides directes dans le cadre du Feader (Maec, CAB, investissements (agro-équipements, plantation de haies, etc.) ; la mise en place de filières agricoles permettant la valorisation de productions favorables à la préservation des ressources en eau ; l'acquisition du foncier.

Les interventions agricoles de l'AELB sont ciblées sur les masses d'eau superficielles et souterraines dégradées ou en risque de non atteinte du bon état, en particulier celles proches du bon état, et sur les zones protégées (AAC d'eau potable, zones conchylicoles, eaux de baignade, baies algues vertes, plans d'eau prioritaires, zones de protection des habitats et des espèces au titre de Natura 2000).

L'AELB participe à la mise en œuvre du plan Ecophyto 2+ par le financement de programmes d'actions collectifs (les « groupes 30 000 »),

qui dans certains cas accompagnent les agriculteurs à développer le bio ou à s'en approcher) ; d'agroéquipements et l'aide à la conversion à l'AB.

Bassin Rhône Méditerranée Corse. Le 9^{ème} programme d'intervention (2007-2012) de l'AERMC prévoyait déjà des partenariats avec des acteurs de l'agriculture bio (GAB, Civam, chambres d'agriculture, etc.), notamment suite à un appel à projets « *Développement de l'agriculture biologique et réduction des pollutions par les pesticides* » en 2009. Elle s'est investie dans l'accompagnement d'expérimentations consacrées à l'agriculture bio depuis 2011 auprès de la plateforme TAB située à Etoile sur Rhône (26).

Dans son 10^{ème} programme (2013-2018) : suite au constat d'une part faible des surfaces en bio sur les territoires cibles (AAC) du fait de divergences dans les objectifs des différents acteurs, l'agence a recentré son intervention auprès des collectivités en charge de la restauration de la qualité de l'eau des captages prioritaires et a nettement limité ses interventions directes auprès des groupements bio ou des chambres d'agriculture. À charge pour la collectivité de solliciter une prestation auprès de la chambre d'agriculture ou du GAB pour le volet développement de la bio sur l'AAC.

Sur le 11^{ème} programme d'interventions (2019-2024), en plus de l'accompagnement des agriculteurs biologiques pour la conversion au bio sur les territoires à enjeux eau (financements du primo-maintien à l'agriculture biologique sur les seules AAC et du matériel agricole dans le cadre des PDRR) et de la participation à l'animation de « groupes 30 000 » dans le cadre d'Ecophyto 2, l'agence **accompagne l'aval des filières à BNI**, dont le bio (les collecteurs, les transformateurs, les distributeurs).

Le projet de Sdage Rhône-Méditerranée 2022-2027 comprend, comme le précédent, une orientation fondamentale n°5D « *Lutter contre la pollution par les pesticides par des changements conséquents dans les pratiques actuelles* ». Le Sdage identifie les masses d'eau sur lesquelles des mesures de réduction des usages de pesticides doivent être mises en œuvre. Le soutien à l'agriculture biologique y est mentionné comme à favoriser, au même titre que d'autres actions concourant aux objectifs du Sdage (surface en herbe, assolements, maîtrise foncière et limitation des apports en pesticides agricoles et/ou utiliser des pratiques alternatives au traitement phytosanitaire).

Pour le bassin Rhin-Meuse : l'agence a, au travers des Sdage et programmes d'intervention, basé ses actions et soutiens sur la stratégie de « dilution des surfaces » préconisée par son conseil scientifique en 2018. Elle consiste à implanter sur une superficie significative des cultures à bas niveau d'impact, limitant fortement la fuite d'intrants vers la nappe ou les eaux superficielles. L'agriculture bio en fait partie, comme la filière "herbe", y compris non bio (élevages laitiers ou à viande nourris à l'herbe), ainsi que les cultures ne nécessitant pas d'intrants comme certaines cultures énergétiques (miscanthus, silphie, taillis à très courte rotation) ou encore les légumineuses (lentilles, féverolles, luzernes...).

Ainsi le Sdage Rhin-Meuse 2016-2021 identifie²⁶³ les captages AEP prioritaires ou sensibles visant à assurer la protection des aires d'alimentation des 1000 captages les plus menacés par les pollutions diffuses en donnant la priorité aux surfaces bio et d'agriculture faiblement utilisatrice d'intrants.

Le Sdage 2022-2027 prévoit de cibler prioritairement les productions bio susceptibles d'apporter des résultats efficaces et pérennes en termes de reconquête de la qualité des ressources. Cela se traduit par deux orientations relatives aux changements de pratiques permettant de réduire la pollution des eaux par les nitrates et les produits phytosanitaires qui favorisent l'agriculture biologique et les cultures BNI²⁶⁴ mais aussi le soutien des filières BNI²⁶⁵ pour obtenir un effet levier sur les débouchés.

Dans le 11^{ème} programme de l'AE Rhin Meuse, le volet bio figure donc comme une priorité. Les mesures prises en faveur de la filière bio sont :

1.Des aides à la réalisation des études, opérations de sensibilisation et de promotion. Il peut s'agir d'études de définition d'un projet (études diagnostiques de changement de système d'exploitation vers l'agriculture bio), d'évaluation et de suivi de l'efficacité des opérations

²⁶³ Orientation T2 – O6 : Réduire la pollution de la ressource en eau afin d'assurer à la population la distribution d'une eau de qualité.

²⁶⁴ Orientation T2 - O4.2.1: Développer les changements de systèmes de culture et la mise en œuvre de pratiques permettant de réduire la pollution des eaux par les nitrates et les produits phytosanitaires, notamment en implantant « la bonne culture au bon endroit », **en favorisant l'agriculture biologique** et les cultures et systèmes à bas niveau d'impact (dont les prairies).

²⁶⁵ Orientation T2 - O4.4 : Soutenir le développement des filières à bas niveau d'impact.

(évaluation du programme d'animation bio mise en œuvre) ou encore de démarche prospective (étude technico-économique sur la possibilité de développer une filière bio). Le taux d'aide pour les études est fixé à 70 % à 80 %.

2. Des aides aux changements de systèmes, d'assolements et de pratiques :

- **Investissements** : notamment matériels de désherbage alternatifs à l'utilisation de pesticides (bineuses, herse étrille...) financés par l'agence à 40 % (dont 20 % de Feader/PCAE) ;
- **Maec**, notamment CAB financées comme suit :

Tableau n° 15 : financement des aides CAB par l'agence Rhin Meuse

Périmètre d'intervention	Cofinanceurs
Dans les AAC dégradés	80 % de l'Agence de l'eau et 20 % du Feader
Dans les Zones d'actions prioritaires	60 % de l'Agence de l'eau, 10 % de l'État, 10 % du Conseil Régional et 20% du Feader
Hors des zones d'intervention de l'agence de l'eau	40 % de l'État, 40 % du Conseil Régional et 20 % du Feader

Source : AE Rhin-Meuse

- **Paiement pour Services Environnementaux** pour des projets en faveur de la reconquête de la qualité de l'eau et de la biodiversité : l'agence peut apporter une aide à hauteur **de 80 % du coût total des 5 années du projet** ;
- L'installation de **systèmes agroforestiers**.

3. Des aides aux projets relatifs aux filières agricoles (soutien aux outils de production, stockage, transformation et commercialisation).

4. Des aides aux opérations foncières (acquisition de terrain sur les captages dégradés dans l'AAC ou en dehors en vue d'échanges ultérieurs ou mise en place d'Obligations Réelles Environnementales) pour les collectivités à hauteur de 80 % sous réserve du respect des clauses environnementales fixées par l'agence (remise en herbe ou bio uniquement).

(4) **Bilan des actions menées par les agences de l'eau en faveur de l'agriculture biologique depuis 2010 :**

Les aides des agences ont fortement augmenté depuis 2010 et notamment depuis le passage des aides CAB et MAB dans le 2nd pilier de PAC. **Les aides à l'agriculture bio sont souvent sous-évaluées**, car certains projets sont « mixtes », à la fois bio et autres pratiques agricoles.

L'AESN : son aide financière en faveur de l'agriculture bio a fortement augmenté, de 5 % du budget agricole en 2010 (1 M€) à 75 % en 2020 (87 M€). Le budget agricole a lui-même été multiplié par 5 dans l'intervalle. L'aide totale apportée entre 2010 et 2020 à l'agriculture bio s'est élevée à 255 M€, dont près de 43 M€ d'aides aux opérateurs bio et 202 M€ d'aides à la conversion.

Le tableau ci-dessous présente ces montants d'aides à la bio au regard des montants d'aides globaux « Lutte contre la pollution diffuse » (LP18).

Tableau n° 16 : montants d'aides de l'AESN à l'agriculture bio et part dans les aides agricoles de 2010 à 2020 :

En milliers d'€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aides aux opérateurs Bio (hors PDRR)	1 109	1 569	1 644	2 342	1 938	2 255	2 234	4 517	5 567	8 408	11 541
Aides surfaciques AB	0	0	0	0	0	0	20 617	12 099	47 313	46 948	75 628
TOTAL AIDES AGRICOLES (LP18)	21 761	14 861	16 431	17 991	8 506	10 338	49 943	30 448	81 313	92 387	115 651
PART de la BIO	5%	11%	10%	13%	23%	22%	46%	55%	65%	60%	75%

Source : agence de l'eau Seine Normandie

L'AE Adour-Garonne: sollicitée pour accompagner la très forte demande d'aides liée à un épuisement des fonds Feader consacrés au bio, a apporté, **entre 2010 et 2020, 78,7 M€ d'aides CAB et MAB, ainsi que 4,6 M€ pour les organismes d'accompagnement sur l'AB, soit 61,7 % des aides à l'agriculture (134,9 M€).** Les aides engagées en CAB : **22,7 M€ en 2017, 20,6 en 2018, 16 M€ en 2019, 11,9 M€ en 2020.** Et celles engagées MAB : **2,2 M€ en 2017, 0,6 M€ en 2018, 0,4 M€ en 2019, 0 en 2020.** Depuis 2018 et compte-tenu de tensions budgétaires, l'agence a **arrêté les aides à la MAB et voté une enveloppe maximale de 5 M€**

dédiée à la CAB. Pour le 11^e programme 2019-2024, le Conseil d'administration a voté une **enveloppe maximale de 8 M€/an**, ce qui en fait l'enveloppe annuelle la plus élevée parmi les leviers mobilisés.

En complément des aides CAB et MAB, l'agence a attribué des aides pour les Maec utiles à la protection de l'eau et des milieux dans les démarches territoriales validées (captages, etc.) : 11,6 M€ d'aide Maec, 36,7 M€ d'aide PVE/PCAE pour les investissements (y compris Ecophyto) ; 2,3 M€ pour les investissements non productifs (aire de lavage/remplissage des pulvérisateurs, dispositif de traitement des effluents phytos, etc.) ; 5,7 M€ pour la mise aux normes des bâtiments d'élevage en zones vulnérables.

L'AE Loire Bretagne : les aides à l'agriculture bio apportées sont passées de 1 M€ en 2015 à 14 M€ en 2020. Soit un cumul d'environ 47 M€ de 2015 à 2020. L'agence n'a pas supprimé ses aides MAB, certaines régions de son bassin (cf. Bretagne) ayant pris le relais de l'État sur les MAB après 2017.

Tableau n° 17 : aides à la conversion et au maintien en agriculture bio de l'Agence de l'eau Loire Bretagne 2015-2020 (milliers d'€) :

milliers d'€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
aides CAB	690	3 750	5 446	7 370	10 481	13 075	40 812
aides MAB	466	846	1 352	1 099	1 007	668	5 438
hors FEADER	0	0	0	0	139	478	617
TOTAL	1 156	4 596	6 798	8 469	11 627	14 221	46 867

Source : agence de l'eau Loire Bretagne

Les aides hors Feader concernent l'accompagnement des exploitations (en 2019 et 2020) et les investissements dans la transformation et la distribution bio (306 K€ en 2020).

L'AE Rhône Méditerranée Corse a apporté **154 M€ de financements à l'agriculture bio de 2010 à 2020** : 146,4 M€ de cofinancements Feader (dont 116,2 M€ d'aides CAB-MAB et Maec) et 7,5 M€ hors Feader : surtout des aides à l'animation (6,4 M€), des études et expérimentations depuis 2011 (0,9 M€).

Pour les **mesures surfaciques en faveur de l'agriculture bio**, l'agence indique ses critères d'utilisation des crédits agences:

- une contribution obligatoire du Feader d'un minimum de 30 % du montant total des aides publiques.

- les aides CAB sont ciblées sur les AAC sans plafonnement, s'il reste un reliquat sur les zones à enjeux pesticides (bassin Rhône Méditerranée) et sans contrainte de zonage en Corse ;

- Les aides MAB sont possibles seulement si la mesure est ouverte au sein des PDRR : en ce cas, elles sont ciblées sur les AAC prioritaires (bassin Rhône Méditerranée car pas d'AAC en Corse).

Pour les **mesures non surfaciques** du Feader, l'agence apporte son soutien à l'acquisition de matériel alternatif aux pesticides, aide dont peuvent bénéficier tous les agriculteurs.

Pour les mesures ne mobilisant pas de Feader (animation, expérimentations, développement de filières BNI), l'agence apporte son soutien aux projets portant sur l'AB, au même titre que ceux permettant une limitation de l'usage des pesticides, en vérifiant l'intérêt des actions *proposées au regard de la restauration de la qualité de l'eau* .

L'AE Rhin-Meuse : les aides à l'agriculture biologique représentent presque la moitié des aides totales consacrées par l'AERM en 2010-2020 pour assurer la qualité de l'eau. Dès 2010, elles représentent déjà le quart des aides totales. Le tableau récapitule les montants d'engagements annuels pour les actions « bio ».

**Tableau n° 18 : les aides à l'agriculture biologique attribuées
par l'AE Rhin Meuse et leur part dans les aides totales
sur la période 2010-2020 :**

Année	Montant total des aides attribuées	Montant total des aides à la bio	Part aides bio /aides totales
2010	7 522 026 €	2 005 340 €	27 %
2011	8 380 822 €	2 051 760 €	24 %
2012	10 639 235 €	2 698 740 €	25 %
2013	16 421 065 €	3 826 434 €	23 %
2014	15 591 303 €	1 790 810 €	11 %
2015	18 637 743 €	8 526 906 €	46 %
2016	21 872 150 €	13 435 061 €	61 %
2017	12 004 245 €	6 183 309 €	52 %
2018	14 845 538 €	9 232 305 €	62 %
2019	14 490 923 €	9 607 876 €	66 %
2020	17 528 563 €	12 015 748 €	69 %
TOTAL	157 933 613 €	71 374 289 €	45 %

Source : agence de l'eau Rhin - Meuse

Suite aux modifications apportées par le PDRR, l'AERM finance, depuis 2015, jusqu'à 100 %, les conversions situées sur les zones sensibles et dégradées du bassin en dehors de projets agro-environnementaux. Ces montants de MAE « **conversion à l'agriculture bio** » intègrent cinq années de contractualisation avec les agriculteurs sur la base d'une prise en charge à 80 % par l'Agence (20 % restant apportés via le Feader). Ces mesures sont depuis 2015 les dépenses majoritaires faites vers les acteurs de l'AB, avec 77 % des dépenses totales dédiées à l'agriculture bio sur la période 2015-2020.

En 2018, la Région Grand Est et les Agences de l'eau (Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse, Seine-Normandie) ont lancé un appel à manifestation d'intérêt « soutien aux filières favorables à la ressource en eau » ciblant prioritairement l'agriculture biologique. De nombreuses études ont été engagées pour explorer la faisabilité technique et économique de certaines filières bio. L'édition 2020 a donné lieu au dépôt de treize projets portant sur des investissements dans des outils

(transformation, stockage...) spécifiques aux productions bio et ciblés sur des territoires à enjeu eau.

Au-delà de ces actions, des dynamiques de territoires sont lancées en mettant en avant l'outil bio comme un élément majeur des plans d'actions à mettre en œuvre. Ainsi, **le partenariat Ermes** organise un plan d'action permettant de préserver la nappe d'Alsace et l'ensemble des captages dégradés et **le programme de partenariat sur la vallée du Rupt de Mad** qui alimente en eau l'agglomération messine, 400 000 habitants, avec des problèmes importants de qualité et qui vise une augmentation massive des surfaces en « bio ».

L'AE Artois Picardie a apporté **36 M€ de financements à l'agriculture biologique de 2010 à 2020**, dont :

- **30 M€ de cofinancements Feader** : 4,7 M€ d'aides CAB-MAB depuis 2018 seulement (0,9 M€ en 2018, 1,8 M€ en 2019 et 2 M€ en 2020) ; 10 M€ d'aides Maec et 15 M€ de PCAE qui concerneraient l'AB.

- **6 M€ hors Feader** : aides à l'animation surtout (3,4 M€ au total), des études et expérimentations depuis 2013 (1,7 M€ au total) et des aides à l'investissement depuis 2018 (1 M€ au total). Les aides ont fortement cru à partir de 2017.

(5) **Les exemples et bonnes pratiques signalées par les agences de l'eau pour développer l'agriculture biologique**

Dans le bassin Seine Normandie : Exemple n°1 : L'aire de captage des sources de la vallée de la Vanne²⁶⁶, constitue un réservoir d'eau souterraine stratégique qui alimente Paris à hauteur de 15 à 20 % de son eau potable. Au cours des années 1990, la priorité était donnée au soutien d'une agriculture conventionnelle (AC) économe en intrants. Les faibles résultats ont conduit Eau de Paris à partir de 2008 à concentrer uniquement son action sur le développement de l'agriculture bio. Ce choix, inspiré de la ville de Munich pour protéger son eau potable, pionnier en France, est soutenu financièrement par l'AESN, qui cofinance des aides CAB et MAB, de l'animation technique et **des Paiements pour Services Environnementaux (PSE)**. Ils ont été mis en place depuis 2020 avec des mesures conversion et maintien en bio sur l'AAC (allant de 150 € à

²⁶⁶ Superficie : 46 003 ha, 36 communes en Bourgogne-Franche-Comté. Près de Sens.

300 €/ha et prises en charge à 80 % par l'AESN et 20 % par Eau de Paris)²⁶⁷, soit 7,8 M€ en 2020 hors Feader.

Douze ans après, les résultats sont tangibles :

- 23,1 % de la SAU en bio (5 491 ha)
- 17 agriculteurs bio engagés dans une mesure PSE sur la campagne 2020-2021, pour 2 860 ha
- Développement de filières bio durables, structuration de groupements de producteurs et partenariats pour la mise en place de circuits courts
- **Premiers résultats visibles sur la qualité de l'eau** (notamment réduction des pics de pesticides), à confirmer sur le long-terme.

Exemple n°2 : des projets de développement de filières

Les projets de développement de filières bio permettent de lever des freins à la conversion en bio **en développant des débouchés pérennes**.

La mobilisation de l'aval de la filière est déterminante. Le signal donné par les donneurs d'ordres et les acheteurs (coopératives, négoce ...) est essentiel. L'enjeu n'est pas de décider individuellement tel ou tel exploitant à se convertir, mais de **mettre en mouvement les principaux opérateurs économiques. Leur engagement peut permettre la conversion de plusieurs dizaines voire milliers d'hectares.** Quelques exemples :

1. Mise en place d'une **station de semences biologiques** à Maise (91) : aide attribuée par l'agence à Ubios (structure associant **2 coopératives biologiques** Biocer et Cocebi) en 2011 pour cet investissement assorti d'un poste d'animation dédié qui accompagne les agriculteurs souhaitant se convertir sur les AAC du bassin.

²⁶⁷ Le dispositif de PSE d'Eau de Paris a été notifié par le MTES à la commission européenne. La signature du Contrat de territoire Eau et Climat entre Eau de Paris et l'AESN, le 25 mai 2021, a permis de communiquer sur ce nouveau dispositif : http://www.eaudeparis.fr/uploads/tx_edpevents/DP_regime_d_aides_vfinale.pdf
L'action 24 du Plan Biodiversité de l'AESN, rendu public en juillet 2018, prévoit de consacrer 150 M€ sur 2019-2021 dans le cadre du 11^e programme des agences de l'eau pour expérimenter, sans attendre la prochaine PAC, de nouveaux outils de PSE) <http://www.eau-seine-normandie.fr/AMI-PSE>

2. Développement de la **filière betterave sucrière biologique** par l'accompagnement d'une expérimentation menée par Cristal Union (volet industriel et agronomique).

3. Développement des **filières lin et chanvre bio textile en Normandie** : aides apportées à l'association Lin et Chanvre Bio depuis 2017²⁶⁸.

4. Développement de la **filière céréales bio** : accompagnement des investissements de différentes **coopératives** (silos, meuneries, floconage, etc.) : Creully (14), Biocer (27), Valfrance (77), Cocebi (89), Scara (10), Sevepi (78), entreprise Acider (60)...

5. Développement de filières légumes bio par la mise en place de **légumeries** : Cuma Bio Val de Seine, Coop Bio Ile de France²⁶⁹, Casdi en Hauts de France.

6. Développement de cultures pérennes bio dans les AAC via le projet Apple depuis 2017 : 100 ha de verger de pommes bio sur Auger-Saint-Vincent, 18 ha de verger de poires bio à Lataule, 50 ha de noyers bio à Chaumont-en-Vexin, 13 ha de fruits rouges bio à Villers-Cotterêts.

Dans les bonnes pratiques pour développer l'agriculture biologique, l'AESN signale l'importance d'un accompagnement tout au long de la « chaîne » :

1. Accompagnement à l'échelle des territoires pour sensibiliser les acteurs à la préservation de la ressource en eau, s'accorder sur les objectifs à atteindre en termes de qualité d'eau et les moyens à mettre en œuvre (études de définition des programmes d'actions à l'échelle des aires de captage, animation, promotions de l'agriculture bio des programmes d'actions, études « Sensibio » = étude territoriale de sensibilité à l'AB)

2. Accompagnement technique des exploitations tout au long de leur « vie » (diagnostics pré-conversion, accompagnement à l'installation et la transmission, conseils techniques individuels ou collectifs).

3. Accompagnement financier à la conversion en bio pour indemniser la prise de risque associée au changement de système, et les

²⁶⁸ Voir fiche spécifique : <https://fr.calameo.com/agence-de-l-eau-seine-normandie/read/004001913bb945c768622>

²⁶⁹ Voir la fiche spécifique : <https://fr.calameo.com/agence-de-l-eau-seine-normandie/read/0040019133cb4a4dd855a>

pertes de marges en attendant que les productions puissent être vendues avec le label AB.

L'aide nationale à la conversion en bio est primordiale pour lever les freins à la conversion en bio. Son montant doit être supérieur aux autres mesures (Maec) de réduction d'intrants puisque plus ambitieuse pour la préservation de l'environnement.

4. Accompagnement financier au maintien en bio pour payer le service environnemental associé à la poursuite d'une exploitation des parcelles en bio (PSE mis en place par Eau de Paris, Ecorégime de la PAC 2023-27 (avec un montant bio supérieur au montant HVE)...

5. Accompagnement des filières pour assurer des débouchés pérennes aux cultures bio. (études de structuration de filières, investissements de transformation/commercialisation des productions bio).

Dans le bassin Adour Garonne : la démarche Valley-Bio du Gave a pour objectif le développement des filières bio sur le PAT Gave de Pau, afin de préserver la qualité de la ressource en eau. Porté avec la Chambre d'Agriculture des Pyrénées Atlantiques ; le Civam Bio Béarn, Euralis, coopérative agricole et agroalimentaire ; Interbio Nouvelle-Aquitaine, association interprofessionnelle régionale bio : 100 000 € d'aide de l'AEAG prévus, le programme est orienté vers 4 principaux objectifs : 1) faire le lien entre les pratiques des agriculteurs conventionnels et celles des agriculteurs bio, accompagner dans le processus de conversion, promouvoir les installations et les transmissions en bio ; 2) Améliorer la valorisation économique des productions bio sur le territoire en renforçant les filières et les débouchés à l'échelle locale ; 3) Élaborer un outil de structuration et pérennisation du mode de production et de ses filières sur le territoire du PAT Gave de Pau ; 4) Communiquer et informer sur le développement de l'agriculture biologique sur le territoire auprès des différents publics concernés par le sujet : élus, agriculteurs, opérateurs économiques et grand public.

- Un pacte Bio pour la région Nouvelle-Aquitaine

Entre 2017 et 2020, le 1^{er} Pacte Bio, par la mobilisation des acteurs professionnels et financeurs dont les agences de l'eau Adour-Garonne et Loire-Bretagne a permis un déploiement de l'agriculture bio en Nouvelle-Aquitaine. Renouvelé pour 2021-2022, il a notamment pour objectifs : 11 % de la SAU en bio et 15 % d'exploitations en bio à l'horizon 2022 ; continuer à améliorer l'organisation des filières et la juste répartition de la

valeur ajoutée ; apporter clarté et visibilité dans les soutiens publics : la Région, l'AEAG et l'État poursuivront les appels à projets conjoints ; dans le cadre des conventions passées avec les lycées agricoles, inciter toutes les exploitations à disposer au sein de chaque Eplefpa d'au moins un atelier en mode de production biologique.

Dans le bassin Loire Bretagne : La vallée de la Courance (Deux Sèvres) : dans cette AAC d'eau potable, l'agriculture biologique est passée de 1 % (2008) à 23 % de la SAU en 2020, soit près de 3 000 ha sur le bassin des captages. Une quarantaine de fermes ont évolué vers l'agriculture bio. Cette dynamique de conversion a été initiée en 2010 par le service des eaux de la vallée de la Courance, de la Communauté d'agglomération du Niortais, dans le cadre du contrat territorial signé avec l'AELB et en partenariat avec Agrobio Deux-Sèvres et Bio Nouvelle Aquitaine : octroi de Maec pour réduire les produits phytosanitaires (PPS), puis formation au passage en bio ; versement d'aides CAB et PCAE. Une coopérative déjà en bio a proposé des contrats pluriannuels garantissant les prix et la baisse de rendements de moitié (en céréales) a été compensée par des prix plus élevés et stables.

Financement du développement de filières de productions bio :

Dans le cadre d'un appel à projet lancé en 2020 pour le développement de filières favorables à l'eau, 13 études ont été financées, notamment en AB, et 3 investissements ont été soutenus en bio :

- La société Huileries de Beauce en Eure-et-Loir (28) a développé une nouvelle filière d'huiles végétales, à partir de cultures bio et à BNI : noisetier, chanvre, lin, cameline, chia, tournesol, chardon-marie : une aide de l'AELB de 150 000 € sur un investissement de 1,9 M€. Cette filière permettra d'ici 2023 la conversion de 1 000 ha en bio, soit 10 % de la superficie des AAC prioritaires de Bonneval et de Châteaudun-Saint Denis les Ponts
- La SARL Agro-Logic France gluten free en Mayenne (53), spécialisée dans le séchage, le triage et le nettoyage de graines bio sans gluten : l'AELB a apporté une aide de 106 000 € sur 1,8 M€, co financé par l'Agence bio et la Région Pays de la Loire. Cette filière permettra sur les trois prochaines années la conversion en bio de 690 ha sur les territoires prioritaires de contrats territoriaux et de 1 940 ha, y compris hors contrats territoriaux.

- Une ligne d'ensachage dédiée à des semences produites en bio a été financée à la société Deleplanque (79) : aide de 50 000 € permettra, pour les 3 prochaines années, la conversion en bio d'au moins 500 ha sur les territoires prioritaires de contrats territoriaux.

Dans le bassin Rhône Méditerranée Corse : certains projets de développement de l'agriculture bio ont permis la restauration de la qualité de l'eau. **Sur l'AAC de captage de Vacquières (34)**, l'eau du captage, restaurée grâce au développement de l'agriculture bio, ne figurera plus sur la liste des captages prioritaires du futur Sdage.

L'agence souligne deux bonnes pratiques gages d'efficacité et de réussite :

- **faire d'un projet de développement de l'agriculture bio un projet de territoire** au service d'un bien commun (restauration de la qualité de l'eau) qui permet de fédérer les objectifs et les énergies des acteurs locaux concernés par les thématiques bio et environnementale (collectivité, acteurs économiques...).

- **s'appuyer sur des acteurs économiques pour développer des filières BNI** (dont l'agriculture biologique). Cette stratégie consolide les débouchés pérennisant ainsi les pratiques et la restauration de la qualité de l'eau.

Dans le bassin Artois Picardie : le plan bio en Hauts de France permet de mutualiser les financements et une vision partagée à l'échelle régionale. Dans ce cadre, l'appel à initiative pour le développement de l'agriculture bio lancé chaque année par les financeurs du plan bio (Région, Draaf et Agences de l'Eau) permet aux porteurs de projet de déposer une demande unique auprès de plusieurs financeurs. Cela a permis à de nombreux projets de développement de filière de se développer dont la mise en place d'une **filiale sucre de betterave bio**, culture emblématique et très importante dans la région, jusqu'alors inexistante en France.

(6) **Les freins rencontrés au développement de l'agriculture bio**

L'AESN distingue plusieurs types de freins:

1- Politiques : Le « plan ambition Bio 2022 » fixe des objectifs ambitieux en termes de développement de surface en bio, **cependant les moyens financiers et humains seraient à calibrer** notamment en fonction des soutiens aux différentes filières de production. Si de plus en plus

d'exploitants choisissent ce mode de production pour des raisons de valorisation de leurs productions, **l'agriculture du bassin parisien s'est engagée plus largement sur des modèles de production massifiés compétitifs sur les marchés mondiaux se détournant des filières plus locales** sensibles à la demande de produits bios locaux.

À l'échelle locale, quand cette volonté politique est clairement affichée pour le développement de l'agriculture bio, et que des moyens sont mis en place en conséquence, les projets atteignent leurs objectifs de développement de l'agriculture bio (exemple de l'AAC des Sources de la Vanne d'Eau de Paris).

Les organisations professionnelles agricoles (chambre consulaire, syndicats) peuvent encore avoir des réticences à promouvoir les systèmes en bio. Les choses évoluent progressivement puisque des postes de conseillers en agriculture biologique existent désormais dans les chambres consulaires, et que certains élus qui occupent des responsabilités au sein de ces instances (chambres ou syndicats) sont des agriculteurs biologiques.

2- Sociaux-techniques : Les pratiques conventionnelles sont ancrées dans le modèle agricole dominant, particulièrement en Ile-de-France ou les Hauts-de-France (agriculture régionale orientée vers des contractualisations industrielles à forte valeur ajoutée en AC). **L'affirmation « l'agriculture bio ne peut pas nourrir le monde » est encore beaucoup défendue par les organisations qui structurent la filière agricole (coopératives, chambres consulaires, instituts techniques, etc.). Certains opérateurs considèrent encore l'agriculture bio comme une agriculture de niche.** La demande sociale actuelle reste sur les périmètres maraichers et circuits de proximité quand l'agriculture du bassin est concernée par des systèmes d'exploitation de grandes surfaces (problème de gestion de la matière organique en bio) ou des systèmes de polycultures élevages intensifs de fait fortement dépendants des intrants.

Les associations de producteurs bio ont aussi tendance à rester sur les modèles d'hier (petites structures, marché de niche, filière courte). Si ces modèles gardent leur intérêt, les **besoins actuels du marché sont différents pour passer à une production de masse et répondre aux attentes du consommateur et de la distribution.** Les surfaces en jeu pour inverser les tendances au regard des pollutions nécessitent de convertir de grandes exploitations pour atteindre des surfaces significatives.

3- Techniques : La technicité de la conduite en agriculture bio nécessite un accompagnement technique accru des exploitations bio et des besoins accrus de conseillers compétents sur le sujet et un développement des formations. Certaines cultures, comme la betterave par exemple, restent techniquement très compliquées à conduire en agriculture bio.

Dans la plupart des régions du bassin, les exploitations agricoles sont **de grandes tailles avec très peu de main d'œuvre (moyenne de 110 ha/exploitation en Hauts-de-France), ce qui ne permet pas de mettre en œuvre facilement des changements de système.**

4- Marché / structuration de filière : il y a un **défaut d'engagement de certaines filières** et de **grands opérateurs économiques (grandes cultures) qui restent dans une logique de vente en masse à l'exportation.** Certains opérateurs économiques tempèrent les conversions en bio pour vérifier que les marchés sont encore porteurs. Sur les 3 ans entre la conversion et la vente des produits en bio, les opérateurs n'ont pas toujours la lisibilité des marchés et restent prudents. On constate aussi des **défauts de structuration de filière** : les installations de stockage et de triage restent peu adaptées aux cultures bio. Il y a donc des besoins d'accompagnement de filières à adapter leurs outils de production. **Des problématiques de manque de débouchés** qui empêchent les agriculteurs de passer le cap de la conversion pour certaines cultures socles, comme la luzerne (tête de rotation en agriculture bio).

5- L'accompagnement financier des exploitations : **La diminution des aides CAB et la disparition progressive des aides MAB rend plus fragile la période d'adaptation des systèmes à l'AB.** Certaines analyses montrent **qu'il faut en moyenne 7 ans pour installer réellement un système en AB. Une aide à la conversion sur 5 ans, plafonnée dans la plupart des cas, est un frein. La variabilité dans les modalités d'accompagnement financier** au cours des années (**plafonnement** notamment ou **arrêt du financement de la MAB**) crée un **manque de visibilité** pour les exploitants et ne permet pas une bonne anticipation.

L'AEAG relève plusieurs freins au développement de l'agriculture biologique :

- Au niveau de l'exploitation : **la sécurisation des débouchés, la rémunération insuffisante sur certains secteurs** (ex valorisation élevage allaitant) et **le contexte pédoclimatique de l'exploitation** peut rendre l'évolution vers la production bio plus délicate et plus technique. La conversion vers un nouveau mode de production est vécue comme un

risque pris, l'accompagnement et le conseil étant primordiaux pour sécuriser le changement (prise de risque avec des résultats technico-économiques non immédiats, technicité agronomique à développer, références techniques nécessaires).

- Au niveau du conseil : les **conseillers ne sont pas toujours bien formés** aux techniques alternatives. La formation initiale et continue de ces conseillers est primordiale pour décupler et pérenniser le développement de l'Agriculture bio. Le **poids des coopératives** est très fort, notamment pour les plus grosses d'entre elles. **Ces coopératives basent une grande partie de leurs chiffres d'affaires sur les approvisionnements. L'agriculture bio étant plutôt économe en la matière, les coopératives sont peu enclines à la développer.** La compensation de cette perte de chiffre d'affaires sur les approvisionnements par des gains de marchés à valeur ajoutée ou par des prestations de conseils ne semble pas encore à la hauteur des enjeux pour beaucoup de ces coopératives.

- Au niveau des filières : **la collecte et le stockage** nécessite des filières bien différenciées. Les coûts associés et la logistique nécessaire ont été un frein jusqu'à présent pour les acteurs des filières. Les coopératives cherchent à maîtriser des marchés de masse, plutôt à l'export et en limitant la diversité des produits à gérer pour limiter la logistique et les coûts.

- ♦ Le retard de la filière aval à la production en bio fait peser le risque fort de ne pas permettre à tous les agriculteurs de valoriser leurs productions sous le label AB. Lorsque cela survient, la vente au même prix que le conventionnel décourage les agriculteurs qui ont souhaité s'y lancer.

- ♦ Enfin, cela peut jouer également sur la stabilité des approvisionnements, la qualité des produits.

- Au niveau du consommateur :

- Les **prix de vente** appliqués aux produits bio restent une barrière pour une partie de la population malgré les informations sur les besoins de changement de modes de nutrition ;

- Le manque de produits issus du territoire national peut rendre le consommateur plus méfiant, même si la qualité nutritionnelle et sanitaire des produits est un argument solide. Les filières doivent donc assurer l'approvisionnement régulier avec des produits frais ou transformés de qualité pour assurer une adhésion pérenne des consommateurs.

Les quatre freins à l'agriculture biologique selon l'AE Loire Bretagne :

-Les incertitudes portant sur le devenir de l'accompagnement des agriculteurs via la PAC.

-La limite des moyens financiers mis sur le développement de l'agriculture bio, via la CAB ou d'autres aides au regard du budget global de la PAC.

-L'incertitude sur le prix des productions en 1^{ère} ou 2^{ème} année de conversion.

-L'augmentation des productions en bio peut faire craindre une déstabilisation des prix, notamment pour des filières dites de « niche ». Il faut que les évolutions de la production et de la consommation soient parallèles et mieux structurer les filières pour accompagner le développement territorial des productions, à des coûts maîtrisés.

Les deux freins rencontrés par l'AE Rhône Méditerranée Corse :

- la **mésentente sur les territoires entre les différents acteurs agricoles** (chambres d'agriculture vs. groupements de producteurs biologiques).

- la **difficulté à conjuguer dans « un bon tempo » le développement des productions à l'amont et le développement à l'aval des filières** de transformation et de valorisation. L'exemple du **développement de la filière du blé bio en Bourgogne-Franche Comté** en est l'illustration : projet sélectionné dans le cadre de l'AAP de 2009 « *Développement de l'agriculture biologique et réduction des pollutions par les pesticides* » qui consistait à développer les surfaces en bio sur les AAC dans le cadre de la conversion en bio du moulin d'Aiserey (21)²⁷⁰. Malgré la présence d'un moulin dédié au bio, les conversions locales en bio ont peiné à s'accroître (le marché du blé conventionnel était très rémunérateur) ayant pour conséquence la valorisation, par le moulin d'Aiserey, non pas de blé bio local, mais de blé bio provenant de l'étranger (Ukraine et Pologne).

²⁷⁰ L'agence de l'eau n'a pas accompagné la conversion de cet outil de transformation.

Les deux freins identifiés par l'AE Rhin Meuse :

Si l'agence constate que les freins au développement de l'agriculture bio ont en grande partie été dépassés, elle souligne quelques points qui peuvent freiner cette dynamique :

-Les moyens disponibles pour maintenir la dynamique forte de conversion qui amènent à instaurer des **plafonds maximums par exploitations** (hors captages dégradés) ;

-**L'arrêt des aides au maintien**, qui auparavant permettaient d'accompagner la conversion plutôt sur 10 ans. Globalement, contrairement à certaines affirmations, **on ne note pas des conversions d'opportunités avec des risques de déconversion passé le délai de 5 ans**. Toutefois, le soutien à la pérennisation des conversions est particulièrement important au travers du développement pérenne des filières agricoles, que ce soit en amont ou en aval. **Les études technico-économiques**, et de signes de qualité, sont, dans ce cadre, particulièrement importantes, avec des réflexions à piloter au niveau national afin de travailler à des « fragmentations de marchés » communes.

L'AEAP identifie 4 freins :

-La **prédominance des grandes cultures** (céréales et cultures industrielles) fortement orientées vers l'export : ces cultures restent assez rémunératrices en conventionnel, ce qui n'incite pas les agriculteurs à se convertir à l'agriculture bio, vue comme une prise de risque.

-**Un manque de structuration et de débouchés** : l'exemple de la betterave sucrière : jusqu'à très récemment, il n'existait aucun débouché en bio.

-L'agriculture bio nécessite une **main d'œuvre plus importante** que l'AC. Cela peut être un frein pour les agriculteurs qui ont des **difficultés à recruter** et/ou encadrer cette main d'œuvre.

-Enfin, l'agriculture bio a encore sur le bassin une image de retour à une agriculture du passé.

Annexe n° 16 : analyse du soutien apporté aux exploitations biologiques dans le cadre de la PAC

1. Données

Afin d'évaluer le niveau de soutien bénéficiant aux exploitations biologiques dans le cadre de la PAC et pouvoir le comparer avec celui bénéficiant aux exploitations conventionnelles, la Cour a rapproché la base de données de paiements des aides PAC de l'Agence des services de paiement (ASP) avec celle du Registre parcellaire graphique (RPG).

Les données de l'ASP couvrent pour chaque exploitation la période 2015-2020 et fournissent les montants des aides perçues pour chaque mesure du premier et les mesures surfaciques²⁷¹ du second pilier, ainsi que les surfaces concernées. Pour le second pilier, seul le détail des aides ICHN, Maec, CAB et MAB est disponible. Les données ICHN sont complètes (données relatives aux bénéficiaires, montants versés etc.) pour les années 2017 et suivantes mais limitées aux seuls montants versés pour les années 2015 et 2016.

Le RPG permet d'avoir accès aux contours (polygones) de chaque parcelle et d'en connaître la culture majoritaire.

Les exploitations peuvent être identifiées dans chacune des deux bases par leur numéro Pacage (identifiant PAC) qui permet, de fait, l'appariement des deux bases.

Une fois couplé aux données ASP, le RPG permet de calculer précisément la part de SAU totale ainsi que la part de SAU bio de chaque exploitation bénéficiant d'une aide.

La comparaison des soutiens PAC apportés aux exploitations biologiques et conventionnelles a été réalisée pour l'année 2019, dernière année pour laquelle les données RPG et ASP sont disponibles.

L'évaluation ne tenant compte que des régions métropolitaines, les données ultra-marines ne sont pas prises en compte.

Une interface interactive a enfin été développée sous le logiciel R et permet d'accéder à différentes analyses.

²⁷¹ Les aides non surfaciques du second pilier de la PAC sont gérées par l'ASP dans une base annexe qui n'a pas été traitée dans le cadre de la présente évaluation.

2. Classement des exploitations

Les 340 000 exploitations bénéficiant d'une aide PAC répertoriées dans la base de l'ASP en 2019 ont été classées dans quatre catégories selon leur niveau d'avancement en AB, évaluée selon le pourcentage de SAU bio dans leur SAU totale (donnée RPG).

Tableau n° 19 : détail des catégories définies pour l'analyse

NOM DE LA CATÉGORIE	DÉFINITION	CRITÈRE	EXPLOITATIONS (2019)
BIO MAJORITAIRE (BIO)	Part des surfaces bio supérieure à 90%	SAU(bio) > 90%	26 118
BIO PARTIEL (BIO_PARTIEL)	Présence de surfaces bio mais représentant moins de 90% des surfaces totales de l'exploitation	0% < SAU(bio) <= 90%	8 341
CONVENTIONNEL (AC)	Pas de surfaces bio	SAU(Bio)=0%	305 083
EN CONVERSION (CONVERSION)	<i>Exploitation touchant pour au moins une parcelle une aides à la conversion</i>	<i>Aide_Année_X_CAB > 0</i>	19 924
ENSEMBLE	Intégralité de la cohorte	/	339 542

Source : Cour des comptes

La catégorie « en conversion » est un sous-ensemble des catégories précédentes et a été évalué selon que l'exploitation perçoit ou non une aide à la conversion (donnée ASP).

En 2019, environ 34 500 exploitations disposant de surfaces biologiques ont perçu une aide PAC.

Afin d'affiner l'analyse des profils d'aides et des niveaux de soutien, la Cour des comptes a établi une typologie correspondant aux grandes orientations productives, construite à partir des données d'aides et d'assolement des bénéficiaires de la PAC.

Les critères de construction des typologies ont été choisis en arbitrant entre deux indicateurs : le taux de couverture des exploitations (rapport du nombre d'exploitations de la typologie et du nombre d'exploitations qu'elles représentent selon les données Agreste) et le taux

de proximité au Rica. Des itérations ont été réalisées, afin d'identifier des critères à la fois suffisamment discriminants et relativement simples.

Tableau n° 20 : détail des critères retenus pour rattacher les exploitations à une typologie de production

<i>nom de la typologie</i>	critères retenus
<i>Exploitation à orientation bovins laitiers</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Les aides aux bovins laitiers représentent plus de 50 % des aides couplées et les aides bovins allaitant sont nulles. - Les surfaces liées à l'élevage (Fourrages, estives, prairies temporaires et permanentes + maïs ensilage) représentent plus de 60 % de la surface de l'exploitation
<i>Exploitations à orientation bovins allaitants</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Les aides aux bovins allaitants représentent plus de 80 % des aides couplées - Les surfaces liées à l'élevage (Fourrages, estives, prairies temporaires et permanentes) représentent plus de 80 % de la surface de l'exploitation
<i>Exploitation majoritairement à orientation grandes cultures</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Les surfaces en grandes cultures (codes culture* 1 à 8 hors maïs ensilage) et autres grandes cultures (codes* 9, 15 et 24) représentent plus de 70 % des surfaces - Les surfaces consacrées à l'élevage sont faibles (< 8 %) - Pas d'aides ICHN pour du bétail
<i>Exploitations viticoles</i>	- La surface viticole est supérieure à 20% des surfaces totales
<i>Exploitations à orientation vergers</i>	- La surface en vergers est supérieure à 20% des surfaces totales
<i>Exploitations à orientation maraîchère</i>	- La surface cultivée en légumes est supérieure à 20% et la surface totale est inférieure à 20 ha.
<i>Exploitations à orientation ovins et caprins</i>	<p style="text-align: center;"><u>Caprins :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Les aides aux caprins représentent plus de 80% des aides couplées - Les surfaces liées à l'élevage (Fourrages, estives, prairies temporaires et permanentes + maïs ensilage) représentent plus de 60 % de la surface de l'exploitation <p style="text-align: center;"><u>Ovins :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Les aides aux ovins représentent plus de 80% des aides couplées - Les surfaces liées à l'élevage (Fourrages, estives, prairies temporaires et permanentes + maïs ensilage) représentent plus de 60 % de la surface de l'exploitation

Source : Cour des comptes - Codes définis dans le RPG

Tableau n° 21 : taux de couverture des typologies Cour des comptes

Typologie	Exploitations dans typologie Cour des Comptes	Exploitations représentées	Part représentée	Correspondance avec les OTEX proches sur le RICA
Bovins lait	28 000	40 000	70%	86%
Bovins viande	34 000	36 000	94%	88%
Céréales	60 000	81 000	74%	76%
Vins	17 000	49 000	35%	92%
Vergers	4 200	6 000	70%	92%
Maraîchage	4 100	5 600	72%	80%
Ovins et caprins	10 300	13 100	78%	90%

Source : Cour des comptes d'après RICA

La variable « exploitations représentées » indique le nombre d'exploitations réelles de cette catégorie en France d'après la statistique agricole. Les taux de couverture pour les typologies vont de 35 % à 95 % et indiquent donc un fort pouvoir représentatif des typologies, sauf en ce qui concerne la viticulture. La faible représentativité des exploitations viticoles dans ces typologies s'explique par le fait qu'un grand nombre d'exploitations viticoles ne touchent ou ne demandent aucune aide PAC.

Tableau n° 22 : SAU des exploitations biologiques et dotation jeunes agriculteurs

Indicateurs	Bio	Bio Partiel	Conversion	AC	Ensemble
<i>Nombre d'exploitations</i>	26 118	8 341	19 870	292 368	326 827
<i>SAU Moyenne graphique (RPG) (ha)</i>	69,8	91,6	88,7	86,8	85,6
<i>SAU Moyenne admissible (ASP) (ha)</i>	65,3	86,8	84,2	82,4	81,2
<i>SAU Médiane graphique (RPG) (ha)</i>	48,2	60,8	65,4	62,0	60,7
<i>SAU Médiane graphique (ASP) (ha)</i>	45,76	57,64	62,925	59,18	57,92
<i>Part d'exploitations percevant la dotation jeunes agriculteurs</i>	20,0%	16,1%	21,6%	10,8%	11,6%

Source : Cour des comptes d'après ASP et RPG

Les exploitations présentant une part de SAU bio importante présentent une SAU moyenne ou médiane plus faible d'environ 20 % que les exploitations conventionnelles (69,8 ha en moyenne en bio contre 82,4 ha en conventionnel). Une analyse plus fine par Otex reconstituée a été conduite par ailleurs.

Les exploitations biologiques, en particulier les exploitations en conversion sont en proportion deux fois plus nombreuses que les exploitations conventionnelles à percevoir la dotation jeunes agriculteurs.

Tableau n° 23 : nombre de bénéficiaires d'une aide du second pilier

<i>Indicateurs</i>	<i>Bio90</i>	<i>Bio_part</i>	<i>Conversion</i>	<i>Total_Bio</i>	<i>AC</i>	<i>Tout</i>
<i>Nombre d'exploitations</i>	26 118	8 341	19 870	34 459	292 368	326 827
<i>Bénéficiaires CAB</i>	14 526 (55,6%)	5 340 (64,0%)	19 870 (100%)	19 866 (57,6%)	4 (0%)	19 870 (6,1%)
<i>Bénéficiaires MAB</i>	11 034 (42,2%)	2 127 (25,5%)	5 357 (27,0%)	13 161 (38,2%)	3 (0%)	13 164 (4,0%)
<i>Bénéficiaires paiement vert</i>	23 101 (88,4%)	7 457 (89,0%)	17 945 (90,3%)	30 558 (88,7%)	272 630 (93,2%)	303 188 (92,3%)
<i>Bénéficiaires Maec</i>	4 027 (15,4%)	1 199 (14,3%)	2 494 (12,5%)	5 226 (15,1%)	32 737 (11,1%)	37 963 (11,6%)

Source : Cour des comptes d'après ASP et RPG

**Tableau n° 24 : montants payés au titre des principales mesures
d'aides surfaciques des deux premiers piliers
(France métropolitaine, 2019)**

<i>Indicateurs</i>	Bio	Bio Partiel	Conversion	AC	Ensemble	% de l'ensemble
<i>Total P1 & P2</i>	795,0 M€	255,7 M€	761,4 M€	7 377,2 M€	8 466,7 M€	100,00%
<i>Dont P1</i>	451,1 M€	175,9 M€	437,4 M€	6 080,4 M€	6 746,2 M€	79,68%
<i>Dont P1_DPB</i>	186,8 M€	79,4 M€	183,3 M€	2 641,9 M€	2 915,7 M€	34,44%
<i>Dont P1_Redist</i>	50,0 M€	15,6 M€	43,2 M€	611,8 M€	681,3 M€	8,05%
<i>Dont P1_Vert</i>	127,2 M€	54,9 M€	127,4 M€	1 848,4 M€	2 041,3 M€	24,11%
<i>Dont P1_autres</i>	94,6 M€	31,8 M€	93,2 M€	1 102,6 M€	1 107,9 M€	13,09%
<i>Dont P2</i>	343,8 M€	79,8 M€	324,0 M€	1 296,7 M€	1 720,4 M€	20,32%
<i>Dont P2_CAB</i>	152,1 M€	43,3 M€	195,5 M€	0,0 M€	195,5 M€	2,31%
<i>Dont P2_MAB</i>	54,4 M€	5,8 M€	26,6 M€	0,0 M€	60,2 M€	0,71%
<i>Dont P2_Maec</i>	26,1 M€	8,0 M€	12,5 M€	215,5 M€	249,6 M€	2,95%
<i>Dont P2_ICHN</i>	103,5 M€	16,9 M€	79,6 M€	957,0 M€	1 077,4 M€	12,73%

Source : Cour des comptes d'après ASP et RPG

Lexique : P1 : Premier pilier - P2 : Deuxième pilier- DPB : Droits à paiement de base- Redist : Paiement redistributif - Vert : Paiement vert - Autres (P1) : aides couplées pour l'essentiel - CAB : aide à la conversion à l'agriculture bio - MAB : aide au maintien en agriculture bio - Maec : mesures agro-environnementales - ICHN : indemnité compensatoire de handicap naturel

**Tableau n° 25 : montants moyens perçus par exploitation
(France métropolitaine, 2019)**

<i>Indicateur par exploitation (€/exploitation)</i>	Bio	Bio Partiel	Conversion	AC	Ensemble
Total P1 & P2	30 437,2 €	30 655,2 €	38 319,2 €	25 232,4 €	25 786,7 €
Dont P1	17 272,8 €	21 083,3 €	22 014,2 €	20 797,2 €	20 522,9 €
<i>Dont P1_DPB</i>	7 153,7 €	9 519,5 €	9 227,0 €	9 036,2 €	8 878,9 €
<i>Dont P1_Redist</i>	1 915,1 €	1 870,7 €	2 174,9 €	2 092,5 €	2 072,7 €
<i>Dont P1_Vert</i>	4 871,4 €	6 584,5 €	6 410,3 €	6 322,1 €	6 212,9 €
<i>Dont P1_autres</i>	3 623,8 €	3 810,5 €	4 690,8 €	3 771,1 €	3 779,6 €
Dont P2	13 164,4 €	9 571,9 €	16 305,0 €	4 435,2 €	5 263,9 €
<i>Dont P2_CAB</i>	5 824,9 €	5 193,7 €	9 839,1 €	0,2 €	598,2 €
<i>Dont P2_MAB</i>	2 083,4 €	697,1 €	1 340,8 €	0,0 €	184,3 €
<i>Dont P2_Maec</i>	1 000,6 €	958,9 €	630,4 €	737,0 €	763,7 €
<i>Dont P2_ICHN</i>	3 964,4 €	2 020,3 €	4 006,0 €	3 273,4 €	3 296,6 €

Source : Cour des comptes d'après ASP et RPG

Lexique :

- *P1 : Premier pilier*
- *P2 : Deuxième pilier*
- *DPB : Droits à paiement de base*
- *Redist : Paiement redistributif*
- *Vert : Paiement vert*
- *Autres (P1) : aides couplées pour l'essentiel*
- *CAB : aide à la conversion à l'agriculture biologique*
- *MAB : aide au maintien en agriculture biologique*
- *Maec : mesures agro-environnementales*
- *ICHN : indemnité compensatoire de handicap naturel*

**Tableau n° 26 : évolution des paiements des aides surfaciques
du premier et du second pilier entre 2015 et 2020
(France métropolitaine, en M€)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total P1 & P2	8 395,47	8 458,37	8 562,10	8 352,19	8 466,67	8 149,02
Dont P1	7 108,80	7 028,43	7 037,67	6 757,81	6 746,25	6 552,51
<i>Dont P1_DPB</i>	3 522,19	3 115,88	3 095,65	2 938,75	2 915,75	2 847,21
<i>Dont P1_Redist</i>	363,82	717,24	710,72	685,92	681,33	663,11
<i>Dont P1_Vert</i>	2 140,83	2 111,20	2 125,61	2 033,87	2 041,30	1 983,20
<i>Dont P1_autres</i>	1 081,96	1 084,11	1 105,69	1 099,27	1 107,87	1 058,99
Dont P2	1 286,67	1 429,94	1 524,42	1 594,38	1 720,42	1 596,51
<i>Dont P2_CAB</i>	76,88	106,09	124,72	159,78	195,50	180,61
<i>Dont P2_MAB</i>	56,92	57,84	60,74	61,06	60,23	25,74
<i>Dont P2_Maec</i>	150,10	197,06	222,36	241,43	249,60	175,83
<i>Dont P2_ICHN</i>	902,55	974,99	1 008,12	1 006,68	1 077,79	1 066,83

Source : Cour des comptes d'après ASP

Lexique :

- *P1 : Premier pilier*
- *P2 : Deuxième pilier*
- *DPB : Droits à paiement de base*
- *Redist : Paiement redistributif*
- *Vert : Paiement vert*
- *Autres (P1) : aides couplées pour l'essentiel*
- *CAB : aide à la conversion à l'agriculture biologique*
- *MAB : aide au maintien en agriculture biologique*
- *Maec : mesures agro-environnementales*
- *ICHN : indemnité compensatoire de handicap naturel*

Tableau n° 27 : évolution des paiements des aides surfaciques du second pilier et entre 2015 et 2020 par financeur (France métropolitaine, en M€)

Année	Financeur	CAB	MAB	ICHN	Maec	Total Financeur
2015	Agence_Eau	18,16	3,49	-	8,23	29,88
	Collectivités territoriales	0,01	0,40	-	5,30	5,72
	État	14,11	12,60	225,64	33,15	285,51
	Feader	44,61	40,43	676,92	103,42	965,56
2016	Agence_Eau	29,90	5,02	-	14,91	49,83
	Autres	-	-	-	0,08	0,08
	Collectivités territoriales	0,06	0,50	-	7,98	8,55
	État	18,04	12,47	243,75	42,36	316,63
	Feader	58,09	39,84	731,24	131,73	1 054,84
2017	Agence_Eau	35,74	6,89	-	20,16	62,79
	Autres	-	-	-	0,14	0,14
	Collectivités territoriales	0,28	0,50	-	9,93	10,72
	État	20,32	12,64	252,03	45,73	330,72
	Feader	68,38	40,70	756,09	146,41	1 120,05
2018	Agence_Eau	51,05	7,29	-	26,19	84,53
	Autres	-	-	-	0,16	0,16
	Collectivités territoriales	0,99	1,74	-	10,35	13,09
	État	26,46	11,65	251,67	48,13	337,92
	Feader	81,28	40,38	755,01	156,60	1 158,68
2019	Agence_Eau	64,89	7,53	-	27,00	99,42
	Autres	-	-	-	0,15	0,15
	Collectivités territoriales	1,61	3,01	-	10,42	15,04
	État	34,37	10,70	269,44	50,31	364,83
	Feader	94,64	38,99	808,35	161,71	1 240,98
2020	Agence_Eau	58,01	4,36	-	18,81	81,18
	Autres	-	-	-	0,21	0,21
	Collectivités territoriales	1,70	4,29	-	6,25	12,23
	État	33,24	1,78	266,71	38,49	340,22
	Feader	87,67	15,31	800,12	112,08	1 162,68

Source : Cour des comptes d'après ASP

Lexique :

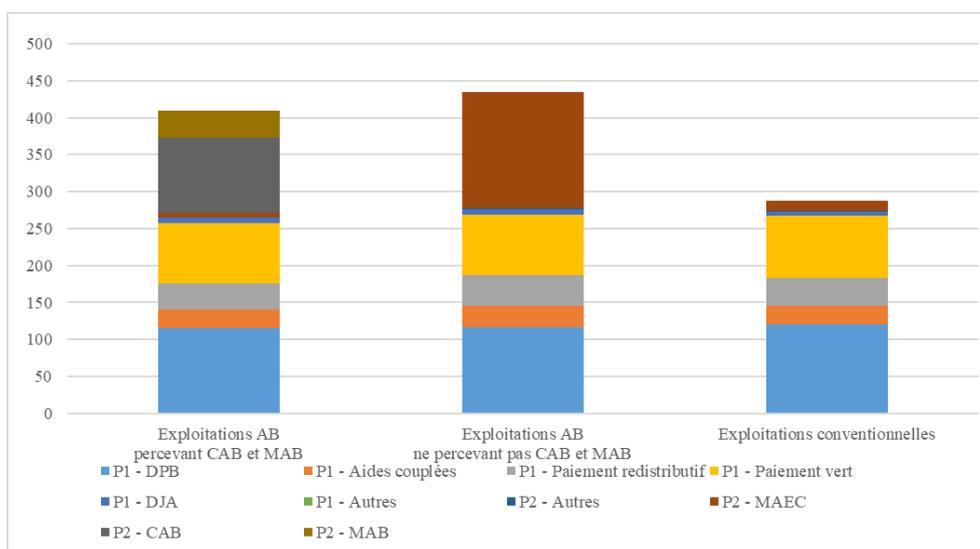
- *CAB : aide à la conversion à l'agriculture biologique*
- *MAB : aide au maintien en agriculture biologique*
- *Maec : mesures agro-environnementales*
- *ICHN : indemnité compensatoire de handicap naturel*

Annexe n° 17 : éléments de précision relatifs aux mesures agri-environnementales et climatiques (Maec) – année 2019

1. Exploitations spécialisées en bovins laitiers

En Bretagne et en Normandie, les Régions se sont engagées dans une politique affirmée de soutien aux Maec systèmes, dont les exploitations laitières biologiques ne percevant plus les aides à la conversion et au maintien bénéficient largement. Elles reçoivent ainsi un niveau d'aides, hors ICHN, de 435 €/ha en moyenne en 2019 contre 409 €/ha pour les exploitations biologiques encore en conversion ou en phase de maintien biologiques et 288 €/ha pour les exploitations conventionnelles).

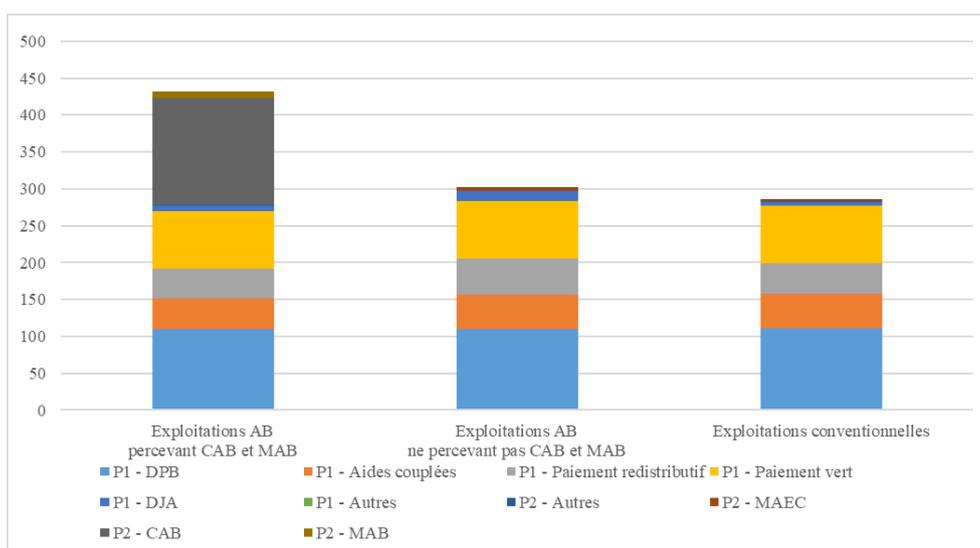
Graphique n° 63 : détail des aides PAC perçues par les exploitations en bovins laitiers en Bretagne et Normandie selon leur mode de production (2019, hors ICHN, en €/ha)



Source : Cour des comptes d'après ASP

À l'inverse, en Région Occitanie, où la filière laitière est moins développée et revêt un caractère peu stratégique, les Maec ciblent davantage la viticulture²⁷². Les exploitations laitières perçoivent ainsi un niveau d'aides très inférieur à celui perçu par leurs homologues du Grand Ouest (302 €/ha en moyenne en 2019 soit 30,6 % de moins). Dans cette région, les exploitations laitières bio ne percevant pas les aides à la conversion ou au maintien bénéficient dans les faits d'un niveau d'aides différent peu de celui des exploitations laitières conventionnelles (302 €/ha contre 286 €/ha).

Graphique n° 64 : détails des aides PAC perçues par les exploitations spécialisées bovins laitiers en Occitanie selon leur mode de production (2019, hors ICHN, en €/ha)

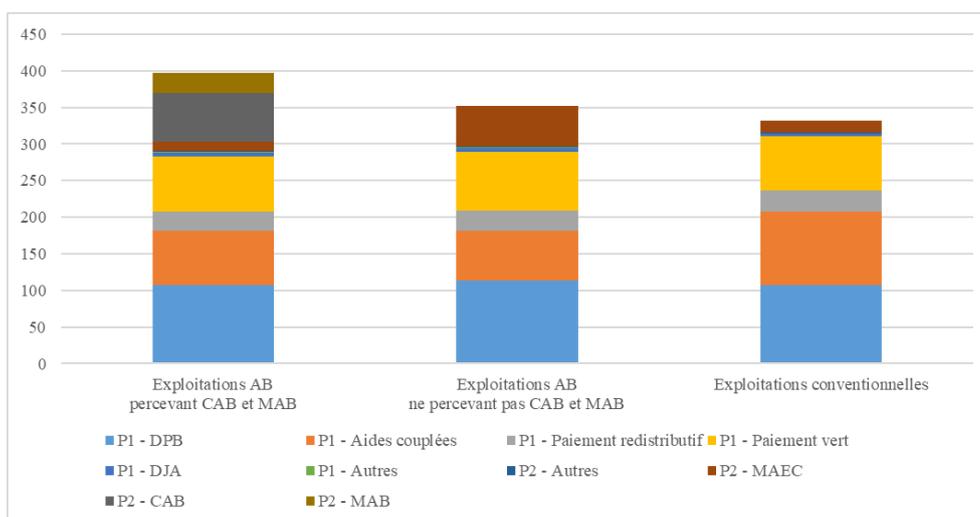


Source : Cour des comptes d'après ASP

²⁷² 120 €/ha.an maximum pour les Maec bénéficiant aux systèmes herbagers contre 450 €/ha.an pour certaines Maec bénéficiant aux vignobles.

2. Exploitations spécialisées en bovins allaitants

Graphique n° 65 : détails des aides PAC perçues par les exploitations en bovins allaitants selon leur mode de production (2019, France entière, hors ICHN, en €/ha)



Source : Cour des comptes d'après ASP

3. Exploitations spécialisées en grandes cultures

Compte tenu de la diversité des assolements imposée par le cahier des charges AB comme par les exigences techniques propres à ce mode de production (introduction régulière de protéagineux pour régénérer le potentiel d'azote dans les sols notamment), les exploitations biologiques bénéficient d'un meilleur accès aux aides couplées du 1^{er} pilier (16 €/ha en 2019 pour les exploitations ne percevant plus les aides au maintien ou à la conversion contre 5 €/ha pour les exploitations conventionnelles), notamment à l'aide couplée en faveur des protéines végétales. Ce constat est encore plus marqué dans les régions peu spécialisées dans les grandes cultures (Grand Ouest, Grand Est, Nouvelle-Aquitaine) où la faiblesse des rendements en agriculture conventionnelle pour les productions usuelles (blé tendre, maïs grain, colza...) appelle une plus grande diversification des cultures.

Annexe n° 18 : détail des plans de soutien à l'agriculture biologique depuis 2010

	AB Horizon 2012	Ambition Bio 2017	Ambition Bio 2022
<i>Date de signature</i>	10 septembre 2007	31 mai 2013	25 juin 2018
<i>Période de validité</i>	2007-2012	2013-2017	2018-2022
<i>Nombre d'axes stratégiques</i>	5	6	7
<i>Détails des axes stratégiques</i>	Encourager la conversion et le maintien en bio des exploitations agricoles Encourager la structuration de la filière bio Encourager la consommation de produits issus de l'agriculture biologique Encourager la recherche, la formation et le développement en matière d'agriculture biologique Adapter la réglementation	Développer la production Structurer les filières Développer la consommation et conquérir des marchés Renforcer la recherche, son pilotage et la diffusion des résultats Former les acteurs agricoles et agroalimentaires Adapter la réglementation	Développer la production Structurer les filières Développer la consommation Renforcer la recherche Former les acteurs Adapter la réglementation Impulser une dynamique de conversion au bio dans les Outre-mer
<i>Indicateur n°1</i>	Part de la SAU en bio	Part de la SAU en bio	Part de la SAU en bio
<i>Cible n°1</i>	6 % d'ici fin 2012	Doublement de la SAU en bio d'ici fin 2017 (Soit environ 7,5 %)	15 % d'ici fin 2022
<i>Résultat n°1</i>	3,8 % fin 2012	6,5 % fin 2017	En cours (9,5 % fin 2020)
<i>Indicateur n°2</i>	Part de produits bio dans la restauration collective publique dépendant de l'État	Part de produits bio dans la restauration collective publique dépendant de l'État	Part de produits bio dans la restauration collective publique
<i>Cible n°2</i>	20 %	20 %	20 %
<i>Résultat n°2</i>	2,4 %	Pas d'estimation disponible	En cours

Source : Cour des comptes d'après MAA

Annexe n° 19 : objectifs définis dans quelques plans de filière en matière d'agriculture biologique et de signes de qualité

<i>Filière</i>	<i>Interprofession</i>	<i>Situation AB et SIQO en 2017</i>	<i>Objectifs définis dans le plan de filière en matière d'AB et de SIQO</i>
<i>Viande bovine</i>	Iterbev	Production AB : 22 422 tonnes équivalent carcasses (< 2 % des volumes abattus) 3 % de la production sous Label Rouge	Doublement de la production AB et 40 % de la production sous Label Rouge en cinq ans
<i>Lait</i>	Cniel	2,4 % de la production en AB (2016)	Doublement de la production AB en cinq ans (+ 600 Ml)
<i>Viande porcine</i>	Inaporc	Volumes produits sous SIQO : 4 % Volumes produits en AB : 0,5 %	12 % du marché de la viande porcine sous SIQO et 10 % du marché de la viande porcine en AB d'ici fin 2027
<i>Volaille de chair</i>	Synalaf	1 % des abattages en bio (10 millions de volailles) 13 % de la production sous Label Rouge (132 millions de volailles)	Hausse de la production de volailles AB de 50 % (15 millions de volailles bio abattues) et hausse de la production de volailles sous Label Rouge de 15 % (152 millions de volailles)
<i>Œufs</i>	CNPO	7,2 % de la production en bio (2016)	Objectif de montée en gamme (AB et Label Rouge) sans indicateurs chiffrés
<i>Céréales (et produits céréaliers)</i>	Intercereales	3 % des surfaces de céréales et d'oléo-protéagineux cultivés en bio	Doublement des surfaces cultivées en bio en cinq ans
<i>Huile et protéines végétales</i>	Terres Univia	3 % des surfaces de céréales et d'oléo-protéagineux cultivés en bio	Doublement des surfaces cultivées en bio en cinq ans
<i>Fruits et légumes</i>	Interfel & Anifelt	Produits sous SIQO : 25% du marché en valeur AB : 7 à 8 % des parts de marché	Doublement de la production en trois à cinq ans
<i>Vigne et vin</i>	Cniv	Non connue	50 % d'exploitations certifiées HVE en cinq ans / Croissance de la production de vin biologique sans indicateur chiffré

Source : Cour des comptes

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse du Premier ministre	309
Réponse du commissaire général de France Stratégie	340
Réponse du Président-directeur général de l'Agence de services et de paiement (ASP)	340
Réponse du président de l'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique (Agence Bio)	341
Réponse de la Directrice générale du Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL)	342
Réponse du Président de l'Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes (Interbev)	346
Réponse du Président d'Intercéréales	347

Destinataire n'ayant pas d'observation

Monsieur le Président-directeur général de l'Institut national de recherche
pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la Directrice générale de France AgriMer

Monsieur le Président de l'Interprofession de la filière des fruits
et légumes frais (Interfel)

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Le rapport d'évaluation de politique publique mentionné en objet appelle de ma part les observations suivantes.

Comme le précise la Cour, le secteur biologique français arrive dans une nouvelle étape de son développement après la croissance très soutenue des années 2015-2020, qui a permis d'atteindre en 2021, 2,78 millions d'hectares concernés par le mode de production biologique, soit 10,34 % de la surface agricole utile française, ce qui place la France à la première place européenne en nombre d'hectares de surface agricole certifiés en agriculture biologique. En parallèle, la consommation de produits biologiques a doublé en 5 ans pour atteindre un marché de plus de 13 milliards d'euros. La production biologique grâce aux soutiens publics a donc désormais dépassé le marché de niche et atteint un palier de croissance qui la conduit à réaliser un changement d'échelle. En effet, les filières biologiques ont accueilli ces dernières années de nombreux nouveaux opérateurs dont il est essentiel de conforter la position en soutenant l'effort de structuration, d'affermissement et de pérennisation des filières biologiques françaises que les opérateurs économiques doivent mener collectivement.

De manière conjoncturelle, les filières biologiques ont montré leur solidité et leur capacité d'adaptation pour répondre aux pics de demande pendant les périodes de confinement de 2020 et 2021, liées à la crise du COVID-19. Le secteur biologique apporte en effet des réponses aux attentes sociétales de plus en plus prégnantes en matière de relocalisation des productions, de préservation de l'environnement et de la santé et d'équité des relations commerciales.

Néanmoins, plusieurs filières biologiques connaissent depuis ces derniers mois des difficultés conjoncturelles (lait, fruits et légumes, viande, oeufs). Bien qu'il convienne de replacer ces déséquilibres offre/demande dans le contexte plus global de baisse de la consommation alimentaire (- 2,28% en 2021 selon l'Insee) et d'inflation lié au contexte sanitaire et géopolitique européen, il est nécessaire d'identifier les facteurs entraînant des hausses importantes des volumes mis en marché, que le secteur bio a par ailleurs déjà connues par le passé. Les périodes de fort engagement dans la production biologique sont multifactorielles (baisse des prix sur les marchés conventionnels, hausse des prix des intrants, hausse de la demande en produits biologiques...) mais peuvent être anticipées par une meilleure connaissance du secteur biologique et de sa dynamique.

C'est ce que s'efforcent de faire l'ensemble des acteurs de l'écosystème bio, sous l'égide de l'Agence bio, dont il importe de consolider

les moyens tout en favorisant les mutualisations avec les acteurs publics et privés du secteur (recommandation n°9), et de FranceAgriMer, puisque ces acteurs recueillent et analysent un maximum d'informations conjoncturelles sur les différentes filières (recommandation n°4). Une étude prospective sur le marché bio à l'horizon 2040 va également être lancée par le ministère chargé de l'agriculture, l'Agence bio et FranceAgriMer (recommandation n°12) et associera les acteurs du bio afin d'apprécier les différents scénarios d'évolution du marché des produits biologiques et d'identifier les leviers d'action pour engager les adaptations du secteur au changement d'échelle de ces dernières années et aux tensions observées depuis quelques mois sur certaines filières.

En outre, après une longue période de développement continu, les filières biologiques doivent se structurer pour absorber les volumes mis en marché, en respectant les principes de juste rémunération et de répartition de la valeur ajoutée vis-à-vis desquels le secteur biologique doit faire figure d'exemple et se saisir des outils prévus par la loi du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs, dite « EGalim 2 » dont un certain nombre de dispositions sont déjà entrées en vigueur, ou le seront début 2023 (recommandation n°10). La réponse à ces crises conjoncturelles ne saurait être un frein brutal des conversions ni conduire à une hausse de nos importations et à une dévalorisation des produits biologiques, qui affecterait durablement la filière bio.

Dans ce contexte, la confiance des consommateurs à l'égard des produits bio doit être entretenue et confortée, afin de relancer la consommation, notamment via les actions de promotion et communication portées par l'ensemble des acteurs biologiques rappelant les fondamentaux du bio, à l'instar de la campagne exceptionnelle de promotion sur le bio, lancée dans le cadre du Printemps Bio 2022, avec notamment une contribution exceptionnelle de l'État (recommandation n°2).

Le futur affichage environnemental sur les produits alimentaires sera également un outil intéressant pour valoriser tous les bénéfices de l'agriculture biologique : il fait l'objet actuellement d'un travail approfondi de concertation avec l'ensemble des parties prenantes afin de rendre compte de manière équilibrée de tous les aspects environnementaux (recommandation n°3).

Les objectifs ambitieux en matière de consommation dans la restauration collective publique et privée, grâce à la loi Climat et résilience, constituent également un levier important de la reprise de la consommation. Les collectivités doivent être mobilisées pour atteindre les

20% de produits issus de l'agriculture biologique et des outils et ressources sont développés par le Conseil national de la restauration collective pour accompagner opérationnellement les professionnels du secteur (élus, acheteurs, intendants, cuisiniers, personnel de service...) dans l'atteinte de ces objectifs.

Le segment de la restauration commerciale, qui a jusqu'à présent très peu développé ses approvisionnements biologiques, présente également un fort potentiel de développement sur lequel les filières biologiques doivent s'investir pour parvenir à diversifier leurs débouchés et valoriser l'ensemble des productions. Ce sujet, bien que ne faisant pas l'objet d'une recommandation spécifique de la Cour des comptes, constitue une réforme prioritaire de l'État suivie par le ministère de l'agriculture et de • la souveraineté alimentaire et à ce titre, nécessite quelques rappels sur les nombreux leviers d'ores et déjà actionnés par le ministère à travers notamment l'animation des réseaux, le déploiement d'outils et le fléchage de moyens financiers du plan de relance. Ces éléments sont présentés en annexe.

Pour que la dynamique française de conversion des surfaces biologiques se poursuive, l'État soutient et met en oeuvre un ensemble d'actions coordonnées par le Programme Ambition bio 2022, qui vise à la fois à soutenir la production, développer la consommation, former les acteurs, promouvoir la recherche pour lever les freins techniques identifiés et améliorer la réglementation pour renforcer la confiance des consommateurs et garantir des exigences élevées pour les produits issus de l'agriculture biologique.

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) constate que le rapport fait état d'un effort de recherche qui serait dispersé et insuffisant. À cet effet, il compare les engagements et investissements en France et en Allemagne, en soulignant que notre voisin a mis en place « un ambitieux programme doté de 450 M€ ».

Toutefois, il importe de souligner que, depuis 2010, ce programme allemand a été étendu à toutes les formes d'agriculture durable, ce qui dépasse donc le cadre strict de l'agriculture biologique. Autrement dit, la situation française n'est pas similaire à la situation allemande, avec le développement depuis une dizaine d'années de travaux de recherche et de développement sur l'agroécologie, dont l'agriculture biologique est l'une des formes pionnières. Par ailleurs, dans le cadre des parangonnages internationaux, il serait optimal d'utiliser des bases budgétaires similaires, afin d'éviter de comparer des coûts complets avec des coûts marginaux.

Promouvoir la recherche est ainsi essentiel pour surmonter certaines impasses techniques auxquelles est confrontée l'agriculture

biologique (recommandation n°7). Dans le cadre de la nouvelle programmation du Programme national de développement agricole et rural (PNDAR) pour la période 2022-2027, a par exemple émergé un projet de programme inter-institut technique agricole (ITA) relatif à l'agriculture biologique. En positionnant l'institut technique de l'agriculture biologique (ITAB) comme coordonnateur technique de activités bio des différents instituts techniques agricoles, l'État a souhaité que des partenariats plus étroits puissent se constituer. Il appartient désormais à l'ITAB de trouver en complément des financements apportés par l'État d'autres sources de financement, en créant des partenariats, à la fois sur des crédits nationaux et européens (recommandation n°8).

De manière générale, les actions du Programme Ambition bio bénéficient d'outils financiers tels que les aides à la conversion à l'agriculture biologique, financées via le second pilier de la PAC (FEADER), en complément de crédits État et régionaux.

Pour accompagner ce doublement des surfaces en agriculture biologique d'ici 2027, 340 M€ par an en moyenne seront consacrés à la seule aide à la conversion à l'agriculture biologique, ce qui correspond à un renforcement inédit de 90 M€ par an par rapport au montant de 250 M€ par an payé en 2020 et qui couvrait non seulement l'aide à la conversion (220 M€) mais aussi l'aide au maintien (30 M€), et représente ainsi une augmentation de 40 % de l'effort financier public dédié à l'agriculture biologique sur le second pilier de la PAC. Elles profitent également du crédit d'impôt bio (prolongé jusqu'en 2025, et porté de 3.500 à 4.500 €/an fin 2021), du fonds de structuration des filières biologiques (Fonds Avenir bio), géré par l'Agence bio, porté à 13M€/an dans le cadre du Plan de relance (recommandation n°11), des crédits en faveur de l'animation biologique (délégués aux DRAAF/DAAF) soutenant les actions des organismes de développement agricole dans les territoires et du portefeuille d'investissement actuel de Bpifrance sur le secteur alimentaire dont une part concerne déjà le bio, sans préfléchage.

En ce qui concerne les recommandations n°1 et 6, les autorités françaises proposent dans la version définitive du plan stratégique national (PSN) une modification de l'écorégime qui permettra de mieux tenir compte de la remarque de la Commission européenne sur les services environnementaux différents rendus par l'agriculture biologique et la certification.

Par ailleurs, les enjeux environnementaux obligent à accompagner le plus grand nombre des exploitations agricoles dans la transition écologique. A ce titre, la certification HVE, dont l'ambition est

substantiellement renforcée à travers une révision de son cahier des chargés, comme les MAEC, sont également un levier pertinent. La certification HVE repose ainsi sur un ensemble de résultats ou moyens mis en oeuvre, à l'échelle de l'exploitation, permettant le déploiement de pratiques durables vis-à-vis de différents compartiments de l'environnement simultanément. De ce point de vue, la France considère donc qu'elle a toute sa place, à la suite de sa rénovation ambitieuse, dans les futurs écorégimes. Il est à ce titre rappelé que le Plan Biodiversité adopté par la France en 2018 s'engage à ce que la HVE soit développée, en parallèle de l'agriculture biologique, avec des objectifs chiffrés à échéance 2022 et 2030. Le PSN, conformément à la réglementation communautaire, fera l'objet d'un suivi de performance avec plusieurs indicateurs concernant l'environnement et la santé publique (recommandation n°5), ce qui permettra de mesurer l'impact des orientations définies par la France.

Le programme Ambition bio qui couvrira la période 2023-2027 devra traduire l'objectif inscrit dans le PSN français de 18% de SAU bio à horizon 2027 dans un plan d'action coordonné et élaboré en concertation avec l'ensemble des acteurs du secteur français de l'agriculture biologique. Il déterminera les priorités d'action, les moyens mis en oeuvre et les structures mobilisées pour dépasser la période de déséquilibre actuel et renouer avec la dynamique de croissance observée ces dernières années.

Les chiffres récents de l'agence bio montrent une forte dynamique des conversions en bio avec une hausse de plus de 9% de la SAU bio en 2021 (2,8Mha soit 10,3% de la SAU française) et plus de 58 000 exploitations bio (soit 13,4% des exploitations) [cf annexe2]. La croissance régulière traduite par la courbe de l'annexe montre que celle-ci n'a pas été affectée par la suppression de l'aide au maintien. En ce qui concerne la remarque de la Cour sur les déconversions, le MASA tient à souligner que d'après les chiffres de l'Agence bio, celles-ci demeurent à un niveau relativement stable depuis dix ans, autour de 4% [annexe 2] sans corrélation visible avec l'évolution de l'aide au maintien en direction des producteurs bio mais avec une corrélation avec le cycle des engagements CAB d'une durée de cinq ans (on observe régulièrement une hausse des déconversions cinq ans après le pic des engagements). En règle générale, les déconversions répertoriées sembleraient s'expliquer, d'après des enquêtes menées par les certificateurs, en partie par des départs en retraite ou arrêts d'activité ; seule une faible partie des déconversions sont des cas de retours au conventionnel, qui s'expliqueraient principalement par des difficultés de débouchés, des marchés trop peu porteurs ou encore des raisons techniques ou sanitaires.

ORIENTATION N°1 : ÉCLAIRER LES CITOYENS ET LES CONSOMMATEURS SUR L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL ET SANITAIRE DE LA FILIÈRE ISSUE DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

Recommandation 1. (2022, MASA) • rehausser fortement le niveau d'exigence du cahier des charges applicable à la certification environnementale, notamment pour la mention Haute valeur environnementale (HVE) et proportionner le niveau des aides en fonction des bénéfices environnementaux des divers labels et certifications.

Comme cela été indiqué dans le contenu du projet de Plan stratégique national transmis à la Commission européenne fin 2021, les autorités françaises ont souhaité rénover le référentiel HVE. A cette fin, un travail a été initié au sein de la commission nationale de la certification environnementale (CNCE), dont les principes et le calendrier ont été détaillés à ses membres fin 2021.

Ce travail a pour objectif de réviser le niveau d'exigences du référentiel HVE (y compris en intégrant certains résultats intermédiaires de l'étude d'évaluation des impacts environnementaux de la HVE²⁷³ en cours de réalisation), en cohérence avec les ambitions de l'écorégime et les évolutions des pratiques agricoles, dans un calendrier compatible avec l'entrée en vigueur de la prochaine PAC.

Pour rappel, la certification « Haute Valeur Environnementale » est fondée sur une obligation de résultats. L'exploitant peut choisir d'être évalué sur une batterie de quatre indicateurs composites reprenant les quatre thématiques mentionnées plus haut (option A) ou sur deux indicateurs synthétiques (option B).

*Ces deux options permettent de s'adapter à la diversité des systèmes de production rencontrés sur le terrain mais sanctionnent un même niveau d'ambition environnementale. L'exploitation doit obtenir **au moins dix points pour un indicateur composite agrégeant ses performances dans chacun des quatre domaines** relatifs, respectivement, à la biodiversité, à la stratégie phytosanitaire, à la gestion de la fertilisation et à l'irrigation. L'indicateur de chacun de ces domaines est composé de plusieurs items notés séparément.*

²⁷³ Evaluation des performances environnementales de la certification Haute Valeur Environnementale (HVE) conduite par le cabinet d'études Epices sous maîtrise d'ouvrage de l'Office français de la biodiversité, en lien avec les ministères chargés de l'Environnement et de l'Agriculture

Cette certification repose donc sur un ensemble de résultats ou moyens mis en oeuvre, à l'échelle de l'exploitation, permettant le déploiement de pratiques durables vis-à-vis de différents compartiments de l'environnement simultanément. De ce point de vue, la France considère qu'elle a toute sa place, à la suite de sa rénovation, dans les futurs écorégimes, et ce dès le démarrage de la programmation afin d'accompagner et d'encourager les efforts de tous les agriculteurs via ce dispositif transversal.

Ces réflexions sont conduites au sein de groupes de travail, avec une composition exceptionnellement plus large que celle de la CNCE, qui portent à la fois sur les items du référentiel de la HVE, mais aussi sur le niveau plus global de chacun des quatre indicateurs (biodiversité, phytosanitaire, fertilisation, irrigation) pour préserver la vision globale du niveau d'exigence du référentiel.

L'objectif est de travailler sur différents axes dont le contenu a été détaillé à la Commission européenne dans les réponses à ses observations sur le projet de PSN, notamment sur les axes suivants :

Réserver l'accès à l'écorégime à la certification HVE par la voie A et arrêter un calendrier de suppression de la voie B, indépendamment de la programmation PAC ;

Pour l'indicateur « stratégie phytosanitaire », réviser les référentiels des indicateurs de fréquence de traitement (IFT) et la grille de notation associée notamment afin de renforcer la cohérence avec la nouvelle méthode de calcul IFT utilisée pour les MAEC dans le PSN.

Actualiser des références et listes techniques sur certains items et renforcer des items pour atteindre au moins le niveau minimum requis par la conditionnalité lorsque la pratique se recoupe avec les exigences de la conditionnalité des aides de la PAC, et supprimer les items liés directement à un engagement dans une MAEC pour garantir l'absence de doubles financements avec l'écorégime. Ce dernier travail concerne en particulier les indicateurs « biodiversité » et « fertilisation ».

Enfin, renforcer le niveau d'exigence global du référentiel en créant de nouveaux items ou en revoyant l'échelle de notations pour certains autres. A ce propos, il convient de rappeler que si le niveau de la nouvelle conditionnalité est une donnée d'entrée du processus de révision, il n'en est pas la cible visée en soi. Il est attendu que le référentiel HVE aille au-delà de ce niveau d'exigence, tout en veillant à accompagner les agriculteurs de tous les secteurs dans cette démarche de progrès, et ainsi renforcer son impact environnemental.

Au-delà du renforcement des exigences dans les cahiers des charges HVE, le MASA proposera dans le cadre de la préparation de la dernière version du plan stratégique de la PAC une modification des montants de rémunération prévus pour la mise en oeuvre de l'écorégime, de manière à mieux tenir compte des services environnementaux apportés par les différentes certifications, notamment HVE et Bio

Recommandation 2. (2023, MASA, MTECT, MSP/ MSAPH, MENJ, MESR) : ***établir un plan interministériel de communication grand public sur les bénéfices de l'agriculture biologique, en s'appuyant sur des évaluations scientifiques de son impact sanitaire et environnemental.***

Renforcer la communication sur les bénéfices de l'agriculture biologique est important pour le ministère chargé de l'agriculture comme l'illustre le versement d'une contribution exceptionnelle pour financer une campagne de promotion sur le bio lors du Printemps Bio 2022. Le MASA est favorable à cette recommandation visant à la mobilisation des autres ministères dans un effort collectif pour promouvoir les bénéfices de la production biologique à travers, comme suggéré, des campagnes de Santé Publique France, l'actualisation des évaluations de l'ANSES et l'implication du ministère chargé de l'éducation.

Il rappelle que le Programme Ambition bio (PAB) associe l'ensemble des ministères en charge des questions de santé, éducation, formation, recherche et environnementales. Cela apparaît ainsi comme le cadre approprié pour prendre en compte l'agriculture biologique au coeur de ces différentes politiques publiques et favoriser les synergies entre celles-ci. La coordination d'un grand plan de communication institutionnelle par le service d'information du Gouvernement (SIG), en lien avec l'Agence Bio et l'ensemble des ministères concernés, pourrait être prévue dans les actions du prochain PAB.

Il convient de souligner le rôle primordial de la recherche scientifique dans la fourniture des données et des arguments afin que l'Agence Bio les traduise en informations valides, objectives et en messages intelligibles par le grand public.

Ainsi, le MESRI partage la position de la Cour sur le fait qu'il est effectivement essentiel de communiquer davantage sur l'agriculture biologique au sens large, et pas uniquement sur ses bénéfices sanitaires et environnementaux ; notamment quant aux bénéfices socio-économiques sur l'emploi, sur la dynamique des territoires, etc.

La communication sur l'agriculture biologique étant une des missions premières de l'Agence Bio (voir la recommandation n° 9), un plan interministériel de communication sur l'agriculture biologique serait plus efficace si, comme le préconise la Cour, il était élaboré par l'Agence en lien étroit avec le Service d'information du gouvernement, les opérateurs publics concernés, sans oublier les organisations professionnelles et les collectivités territoriales.

La Cour estime qu'un effort de communication devrait être porté de manière interministérielle en direction du grand public, en impliquant non seulement le ministère chargé de l'agriculture et de l'alimentation, mais aussi notamment celui chargé de l'éducation nationale (page 150, 4ème paragraphe). La nécessité d'associer le ministère de l'éducation nationale est soulignée par la Cour pour la promotion des produits biologiques dans les programmes éducatifs et dans les cantines scolaires (page 150, 6ème paragraphe).

Comme exposé ci-dessous, le MENJ participe déjà à cette promotion et à cette communication.

L'article 40 de la loi n° 2014 1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt avait créé une section dans le code de l'éducation consacrée à « l'éducation à l'alimentation »

L'article L. 312-17-3 de ce code. L'article 90 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, loi EGalim, a complété cet article s'agissant du gaspillage alimentaire.

En tout état de cause, le socle commun de connaissances, de compétences et de culture qui s'applique à tous les enfants jusqu'à l'âge de 16 ans depuis la rentrée de septembre 2016 (y. articles D. 122-1 et suivants du code de l'éducation) prévoit que ces enfants savent « que la santé repose notamment sur des fonctions biologiques coordonnées, susceptibles d'être perturbées par des facteurs physiques, chimiques, biologiques et sociaux de l'environnement et que certains de ces facteurs de risques dépendent de conduites sociales et de choix personnels. [Ils sont conscients] des enjeux de bien-être et de santé des pratiques alimentaires et physiques. [Ils observent] les règles élémentaires de sécurité liées aux techniques et produits rencontrés dans la vie quotidienne » (v. domaine 4 : les systèmes naturels et les systèmes techniques — objectifs de connaissances et de compétences pour la maîtrise du socle commun — responsabilités individuelles et collectives).

Dans sa version en vigueur à compter de 2006, le socle commun prévoyait déjà que chaque enfant devait « être capable de mobiliser ses

connaissances en situation, par exemple comprendre le fonctionnement de son propre corps et l'incidence de l'alimentation [et que,] par une appréhension rationnelle des choses, [il devait développer] les attitudes suivantes : (...)

- l'observation des règles élémentaires de sécurité dans les domaines de la biologie, de la chimie (...)

- la responsabilité face à l'environnement, au monde vivant, à la santé. ».

Les programmes scolaires mettent en oeuvre les prescriptions de l'article L. 312-17-3 du code de l'éducation et celles du socle commun par l'éducation à l'alimentation et au goût ; c'est une éducation transversale (i. e. toutes disciplines confondues) qui concerne tous les élèves, de la maternelle au lycée (v. <https://eduscol.education.fr/2346/sante> : éducation à l'alimentation et au goût). Dans ce cadre, l'alimentation est appréhendée dans l'ensemble de ses dimensions, ce qui inclut la dimension environnementale et écologique. Les différents modes de production agricole, dont l'agriculture biologique, et leurs effets sur l'environnement, sont ainsi abordés dans ce cadre. L'éducation à l'alimentation s'appuie, notamment, sur les recommandations officielles de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Toute publication sur l'agriculture biologique émanant de l'ANSES peut, ainsi, être valorisée auprès des élèves.

En outre, dans le prolongement d'une convention de partenariat signée en 2018 entre les ministères chargés de l'éducation nationale et de l'agriculture, une feuille de route pour 2021-2022 a été signée en mai 2021. Elle prévoit :

— de renforcer la formation et l'orientation vers les métiers de l'agriculture, notamment dans le domaine de l'agroécologie ;

— de déployer des projets en faveur du développement durable entre les élèves éco-délégués des établissements de l'éducation nationale et ceux des établissements de l'enseignement agricole ;

— d'ouvrir la labellisation E3D (établissement en démarche globale de développement durable) de l'éducation nationale aux établissements d'enseignement agricole ;

— de sensibiliser les élèves aux produits agricoles de qualité, dont les produits issus de l'agriculture biologique, dans le cadre de l'éducation à l'alimentation.

S'agissant des cantines, la loi EGalim a prévu d'introduire 50 % de produits durables ou sous signe d'origine et de qualité, dont 20 % de produits biologiques, dans la restauration collective publique à partir du 1er janvier 2022. Il convient de rappeler que la restauration scolaire ne relève pas de la compétence de l'État, mais de celle des collectivités locales : commune pour les écoles département pour les collèges ; région pour les lycées. Toutefois, le MÉNJ soutient cette mesure qui commence à être mise en oeuvre.

Recommandation 3. (2023, MASA, MTECT) : valoriser tous les bénéfices de l'agriculture biologique dans la méthode de calcul du futur affichage environnemental sur les produits alimentaires.

Le MASA est représenté dans le comité de pilotage interministériel qui, suite à l'expérimentation sur l'affichage environnemental, accompagne le MTECT dans la mise en place de l'affichage environnemental. Les deux ministères partagent le constat du comité scientifique de l'expérimentation, présidé par INRAE sur les limites du calcul des analyses du cycle de vie (ACV) reposant actuellement sur la méthode PEF (Product Environmental Footprint) et la base Agribalyse²⁷⁴, et participent activement aux échanges sur la mise en oeuvre des recommandations visant à compléter le calcul du score environnemental par des variables d'impact concernant notamment la prise en compte de la biodiversité et du stockage de carbone dans les sols.

Après le développement d'un outil public pour le calcul des scores, en cours par le MTECT, des tests de sensibilité seront conduits sur un échantillon de 500 produits, notamment pour évaluer la prise en compte, par ce système, de l'impact environnemental des produits de l'agriculture biologique. L'élaboration de l'échantillon et le déroulement des tests seront suivis de près par les deux ministères.

Enfin, les modèles graphiques d'affichage qui seront testés devront présenter les scores de composantes, comme l'impact sur la biodiversité et sur le climat, en complément du score agglomérant l'ensemble des impacts.

Une étude de l'Inrae sur la manière d'approximer l'impact sur la biodiversité, en l'absence d'une méthode d'ACV satisfaisante, est en cours de démarrage.

L'ensemble de ces travaux témoigne de l'attention particulière que le Gouvernement porte à la construction d'une méthode de calcul et d'un

²⁷⁴ Cf. rapport du conseil scientifique, sur l'expérimentation nationale pilotée par le Ministère en charge de l'environnement, le Ministère en charge de l'agriculture; le Ministère en charge de l'économie et l'ADEME, sur l'affichage environnemental des produits alimentaires, pp 34 sq.).

affichage environnemental qui traduisent au mieux l'ensemble des impacts environnementaux des produits alimentaires.

Recommandation 4 : corriger et enrichir l'appareil statistique public, de manière à mesurer l'atteinte des objectifs fixés en matière d'agriculture biologique et comparer les différents modes de production agricole.

Le Gouvernement partage pleinement le constat de la Cour des comptes de la nécessité de suivre de manière spécifique le secteur de l'agriculture biologique par rapport au secteur conventionnel et de disposer de données suffisamment fines et interopérables entre les diverses administrations (services des douanes, FranceAgrimer, Agence bio, INAO, INSEE, MASA). Il est en effet essentiel de pouvoir anticiper les évolutions de ce secteur, ce qui rend nécessaire de disposer d'échantillons représentatifs d'entreprises bio au sein de ces données. La possibilité de comparer statistiquement les différents modes de production agricole dépend toutefois de la montée en charge de l'agriculture biologique.

Dans les filières où celle-ci est encore marginale, les enquêtes ne peuvent pas mesurer correctement l'agriculture bio. Par ailleurs, l'interconnexion de bases de données, telle que celle suggérée par la Cour des comptes, entre les bases Rica-Esea / OFPM-ONAB (observatoire national des anomalies bovines) et ASP, dépend de la qualité des identifiants disponibles dans ces bases.

A ce titre, le SIRET est disponible dans les bases de l'Observatoire de formation des prix et des marges (OFPM) mais a longtemps été de qualité moyenne. De grands progrès ont été faits mais restent à consolider. Ainsi, à l'occasion du recensement agricole, une opération de « sirketisation » a été effectuée par le ministère chargé de l'agriculture sur le fichier ONAB ; la table des identifiants corrigés sera transmise à l'ONAB.

L'appareil statistique public sur l'agriculture améliore régulièrement la couverture de l'agriculture biologique. Le suivi de prix de produits biologiques par FranceAgrimer s'est étendu. Le service de la statistique et de la prospective du ministère chargé de l'agriculture intègre la dimension agriculture bio dans ses enquêtes, y compris les enquêtes sur les pratiques culturales. Le Comité du Label, qui fournit un avis de conformité aux enquêtes publiques, insiste à chaque audition sur la bonne intégration de cette dimension dès que possible méthodologiquement.

Concernant le suivi de la production de l'agriculture biologique, le MASA va s'organiser pour pouvoir mettre en place ce suivi sur les cultures les plus importantes. Ces données vont en effet devenir obligatoires dans

le cadre du futur règlement' européen SAIO sur les productions agricoles et les intrants à compter de 2025.

Concernant le Rica, l'échantillonnage est soumis à une législation communautaire qui, pour l'instant, n'intègre pas le mode de production bio/conventionnel dans ses critères. Mais ce sujet fait de plus en plus débat dans l'ensemble des pays et la Commission européenne devrait proposer une évolution réglementaire pour améliorer l'information économique relative à l'agriculture biologique.

Concernant la transformation, le suivi des entreprises certifiées bio n'a pas à ce stade été instruit par le MASA. Si l'Agence bio peut fournir une liste d'entreprises de transformation certifiées similaire à celle disponible pour l'agriculture, il devrait être possible d'interconnecter cette liste avec les bases de données sur les entreprises agro-alimentaires utilisées par le MASA. Le MASA se propose d'ajouter cette analyse à son programme de travail.

Un travail conséquent a également été mené ces dernières années par l'Agence bio sur la refonte du système d'information de la bio, visant à faciliter les flux de données entre administrations. Les travaux récents de l'OFPM (dont le secrétariat est basé à FranceAgriMer) dédiés au secteur bio illustrent la prise en compte de ce besoin, mais mettent en évidence les difficultés du recueil de ces données auprès des acteurs professionnels des filières biologiques, en les distinguant des données des filières conventionnelles. En effet, l'OFPM analyse les données existantes et ne produit que très peu de données en propre.

Recommandation 5. (2023, MASA, MTECT) : adopter un dispositif interministériel de suivi permettant d'évaluer l'impact environnemental et de santé publique des mesures de la PAC mises en oeuvre.

La réglementation européenne pour la PAC 2023-2027 (Règlement (UE) n°2021-2115) donne un cadre pour le suivi de la performance des plans stratégiques nationaux (PSN) avec un ensemble d'indicateurs consacrés à l'assurance des dépenses (au moyen des indicateurs de réalisation) et à l'évaluation des progrès des États membres vers les objectifs caractérisés par des indicateurs de résultat. Ce suivi de la performance conduira à produire un rapport annuel de performance. Plusieurs indicateurs concernent l'environnement et la santé publique, par exemple la part de la surface agricole faisant l'objet d'engagements conduisant à une utilisation durable des pesticides ou la part de la surface faisant l'objet d'engagements en faveur d'une meilleure gestion des nutriments.

En complément de ce suivi de la performance, un an après l'approbation du PSN, la France établira un plan d'évaluation de son PSN, conformément à ce qui est requis par le règlement européen. Ce plan d'évaluation sera élaboré de manière à permettre une évaluation de l'impact environnemental des aides de la PAC beaucoup plus fine que ce que permettront de faire les indicateurs de performance.

De plus, une évaluation ex-post est à réaliser avant fin 2031 ; elle devra évaluer l'efficacité, l'efficacités, la pertinence, la cohérence, la valeur ajoutée du PSN mis en oeuvre et l'impact sur l'atteinte de l'ensemble des objectifs spécifiques fixés dans le règlement UE n°2021-2115.

ORIENTATION N°2 : RÉORIENTER LES SOUTIENS PUBLICS À L'AGRICULTURE AU PROFIT DE LA FILIÈRE BIOLOGIQUE

Recommandation 6. (2022 ; MASA, MTECT, MEFSIN) : pour la mise en oeuvre de la future PAC, instaurer une rémunération pour services environnementaux de l'agriculture biologique dans le cadre de l'écorégime et renforcer les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC).

Le Gouvernement est en accord avec cette recommandation. La protection de l'environnement, et en particulier la préservation de la biodiversité, sont en effet pleinement prises en compte dans la stratégie d'intervention du PSN.

Dans le plan stratégique national, la conditionnalité, les écorégimes, les MAEC et les aides dédiées à l'agriculture biologique, notamment, concourent à ces objectifs en incitant les exploitants à adopter des pratiques agricoles permettant la préservation des habitats et des espèces des milieux agricoles.

Ces pratiques sont notamment la diversification des cultures à l'échelle des exploitations et des territoires, la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires, la réduction de la pression de pâturage, le retard de fauche et le renforcement de la présence d'infrastructures agroécologiques (IAE).

La France a décidé de mettre en place dans le cadre de la future PAC un éco-régime d'un montant fixe national versé sur tous les hectares admissibles de l'exploitation. Cet écorégime se décline en trois voies d'accès et un bonus pour les exploitants détenant un pourcentage important de haies gérées durablement sur leur exploitation, cumulable avec certaines voies d'accès. Parmi les trois voies d'accès, la voie "certification environnementale" s'adresse en particulier aux agriculteurs dont l'intégralité de l'exploitation est engagée en agriculture biologique.

Dans l'écorégime, le paiement est adapté selon plusieurs niveaux d'exigence en fonction des pratiques de l'exploitant et de leur niveau de durabilité et d'ambition. A cet égard, le dispositif qui sera retenu in fine devrait évoluer par rapport au projet transmis en décembre 2021. Des discussions sont en cours pour prévoir une rémunération supérieure pour les agriculteurs engagés individuellement dans des systèmes d'exploitation certifiés en agriculture biologique par rapport aux exploitants engagés dans la HVE de la voie certification. Cela permettra de mieux tenir compte des services environnementaux différents rendus par ces systèmes de production, reconnus comme les plus favorables à la protection des ressources naturelles, en particulier l'eau, les sols et la biodiversité, via la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires et des fertilisants de synthèse.

Par ailleurs, l'ambition des MAEC définies dans le cadre du PSN est d'ores et déjà renforcée par rapport à la programmation actuelle par une légère augmentation de l'enveloppe MAEC planifiée dans le PSN par rapport à la programmation précédente mais surtout par l'ambition environnementale des mesures en elles-mêmes et des cahiers des charges plus exigeants, qui permettront de répondre aux besoins identifiés dans le CAP. Les MAEC rémunèreront notamment le maintien du pâturage extensif, les retards de fauche, l'ouverture des milieux ou encore le maintien et la création d'IAE. Certaines mesures cibleront certaines espèces particulièrement menacées, comme la tourterelle des bois, ainsi que les pollinisateurs.

Recommandation 7 (2023 ; MASA, MTECT, MEFSIN, MESR) :
renforcer les moyens de la recherche et de l'innovation en agriculture biologique et en assurer la diffusion des résultats.

Le Gouvernement rejoint la recommandation générale de la Cour des comptes sur la recherche, l'innovation et la formation.

Il ajoute les compléments d'informations et les analyses suivantes qui pourraient utilement être pris en compte dans le rapport définitif.

Comme le mentionne le code rural et de la pêche maritime (CRPM), le statut d'institut technique agricole (ITA) qualifié est un préalable nécessaire à la demande d'un soutien par le CASDAR dans le cadre d'un programme pluriannuel.

Il convient de préciser que le graphique ne totalise que les financements CASDAR des programmes pluriannuels de développement agricole et rural (PPDAR) des ITA (Données DARWIN) et omet les financements CASDAR attribués à des projets exclusivement dédiés à l'agriculture biologique lauréats des appels à projets du PNDAR, qui

incluent des ITA comme partenaires (4,1 M€ par an, d'après les estimations en p135).

Est rappelé que l'agriculture biologique est clairement inscrite en tant que priorité dans les orientations du PNDAR 2022-2027 publié par circulaire CAB/C2021-561 du 19/07/2021.

Concernant la recommandation de la Cour des Comptes, le MASA considère qu'il apparaît difficile de réserver l'ensemble de l'enveloppe des appels à projets du PNDAR à l'agriculture biologique. Ce choix reviendrait à exclure le soutien aux autres thématiques prioritaires du PNDAR comme l'atténuation et l'adaptation au changement climatique ou encore l'amélioration du bien-être animal, qui intéressent par ailleurs l'ensemble des exploitations françaises.

Beaucoup d'efforts ont été déployés par les instituts techniques et les acteurs français pour permettre une large diffusion des résultats des projets de recherche (journées techniques, articles scientifiques, fiches techniques, vidéos YouTube etc.). Diverses plateformes ont également été mises en place, que ce soit au niveau national ou au niveau européen pour assurer une large diffusion des résultats : R&D AGRI, Organic Farm Knowledge, Organic e-prints.

AbioDoc constitue dans l'espace francophone un riche centre de ressources pour l'agriculture biologique avec sa biobase, son biopresse, ses fiches thématiques etc.

Au niveau européen, il existe différents dispositifs de financement de la recherche en agriculture biologique. Les acteurs français se mobilisent de plus en plus pour répondre à ces appels à projets européens qui leur permettent d'approfondir certaines recherches et de bénéficier des fonds européens.

A cet égard, le MASA et INRAE cofinancent la participation des équipes françaises au sein de l'ERA-Net Core. Organic Cofund qui vise à favoriser la recherche transnationale en agriculture biologique au travers d'appels à projets. Cet ERA-Net bénéficie d'un cofinancement de la Commission européenne.

Dans le cadre d'Horizon 2020, de nombreux projets multi-acteurs ainsi que des réseaux thématiques du PEI AGRI consacrés entièrement à l'agriculture biologique ont été financés. De nombreux acteurs français issus de divers horizons (approche multi-acteurs) sont impliqués dans ces consortia. Ils ont permis de produire des connaissances prêtes à être mises en pratique directement sur le terrain. Chaque projet européen doit comporter un volet conséquent consacré à la diffusion des résultats, il s'agit

d'ailleurs d'un critère de sélection pour la Commission européenne. Certains projets ont élaboré des livrables qui ont été traduits dans différentes langues européennes afin de contribuer à une meilleure diffusion des résultats et des connaissances.

Le PEI AGRI permet également de financer, au niveau régional, des groupes opérationnels avec des fonds FEADER. De nombreux groupes opérationnels ont vu le jour pour répondre à des besoins des agriculteurs biologiques.

De même, dans la nouvelle programmation d'Horizon Europe du Cluster 6, il y a un certain nombre de projets de recherche qui seront financés en agriculture biologique. Certains projets de recherche seront lancés dans le cadre du plan européen de promotion de l'agriculture biologique qui fixe quelques priorités de recherche. Mais d'autres aborderont des thématiques qui doivent être approfondies en agriculture biologique. Les ministères français concernés par la programmation européenne de la recherche ont pour mission d'accompagner le mieux possible les acteurs

français afin d'accroître leur participation aux projets européens et leurs chances de succès dans le processus de sélection européen.

Il convient de poursuivre et de renforcer les efforts. C'est ce à quoi l'État s'applique avec des moyens supplémentaires octroyés qui profiteront à l'agriculture biologique dans le cadre du PIA4 et des stratégies d'accélération « systèmes agricoles durables et équipements agricoles contribuant à la transition écologique » et « Alimentation durable et favorable à la santé », avec notamment les appels à projets Agri tech et Food tech lancés, les Grands défis et les Programmes et équipements prioritaires de recherche (par exemple, le Grand Défi « Biocontrôle et biostimulants » pourvu de 60M€ sur 6 ans, dont 42M€ au titre du PIA4).

En ce qui concerne le programme Ecophyto, un appel à projets national 2021-2022 a été lancé en octobre 2021 qui comprend l'action 15.3 "Accélérer le retrait des substances les plus préoccupantes" dotée de 500 000€, qui concerne les intrants controversés en bio (spinosad, neem, pyrèthre).

Le MASA souhaite également consolider la recherche en matière d'agriculture biologique en favorisant les synergies entre l'ITAB et les instituts techniques agricoles.

Pour faciliter la diffusion des résultats de la recherche et accompagner les agriculteurs, les chambres d'agriculture ont un rôle important à jouer.

Dans son projet stratégique de mandature 2019-2025, adopté en novembre 2019, et plus précisément son axe 2 (créer plus de valeur dans les territoires), le réseau des chambres d'agriculture entend être le leader reconnu de l'accompagnement en agriculture biologique (sans qu'il n'y ait de monopole), avec l'ambition de développer une agriculture bio rentable et créatrice d'emplois. Les chambres régionales d'agriculture sont chargées de piloter/assurer la mise en oeuvre de ce projet, avec un engagement d'objectifs chiffrés. Ainsi, au titre du domaine d'action stratégique n° 10 dédié à l'agriculture biologique (axe 2), le réseau s'est fixé pour action phare d'accompagner au moins 40 000 agriculteurs dans leurs démarches bio en 2025.

Dans le premier contrat d'objectifs et de performance (COP) 2021-2025 signé entre l'État et le réseau des chambres d'agriculture le 25 novembre 2021 sont notamment prévues deux actions en faveur de l'agriculture biologique :

— action 1.2 : le réseau s'engage à proposer un conseil stratégique thématique sur différents items, dont l'agriculture biologique ;

— action 2.2 : le réseau s'engage à appuyer le développement des filières biologiques.

Parmi les indicateurs de résultat prévus dans le COP (en fin de document) figure un indicateur sur le nombre d'agriculteurs ayant bénéficié d'un accompagnement à la transition en agriculture biologique avec une cible devant progressivement augmenter, en passant de 35 235 agriculteurs en 2020 à 45 164 agriculteurs en 2025.

Dans les diplômes renouvelés, les blocs de compétences précisent qu'il convient que les candidats soient formés pour développer de façon argumentée et réfléchie leurs propres choix professionnels. Pour ce faire, il convient que les établissements confrontent les candidats, au cours de leur cursus, à l'ensemble des systèmes agronomiques du territoire national (et aux systèmes spécifiques pour les territoires ultra-marins), et notamment l'agriculture biologique, de manière à ce qu'ils les connaissent (et les maîtrisent en fonction du niveau du diplôme concerné), soient capables d'en apprécier les enjeux et de se déterminer.

Le MASA précise que dans les référentiels professionnels ou de certification, il n'y a pas de distinction entre des approches techniques ou « philosophiques ». Le ministère labellise les filières de formation en fonction d'un cahier des charges et des propositions des établissements. Ce cahier des charges est connu des établissements qui sont incités à faire labelliser leurs formations.

Par ailleurs, les 36 formations à l'agriculture biologique en attente de renouvellement de leur qualification en 2021, relevées dans le rapport, sont dues à la révision de la, méthode de qualification par la DGER en 2021, et notamment la possibilité nouvelle de qualifier en agriculture biologique des certificats de spécialisation permise par une modification du code rural et de la pêche maritime. L'impact de cette modification devra être analysé prochainement et dans tous les cas, ne peut être utilisé pour conclure à un désengagement du ministère à qualifier des formations en agriculture biologique.

Le MASA ne partage pas la conclusion d'un essoufflement de la dynamique de l'enseignement agricole sur l'agriculture biologique. Le plan national « Enseigner à Produire Autrement pour les transitions et l'agroécologie » va faire passer de 66 % (au 1er janvier 2021) à 100 % des établissements ayant au moins un atelier de production certifiée en agriculture biologique en 3 ans, d'ici fin à 2024. Ce plan a ainsi lancé une dynamique de conversion actuellement soutenue qui permettra d'atteindre 30 % de la SAU totale de l'enseignement agricole certifiée en agriculture biologique fin 2024 (à titre de comparaison, le PSN vise une part nationale de 18 % en 2027).

Les 35 ateliers technologiques sont des centres constitutifs d'établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLFPA) entièrement consacrés à l'activité de transformation agro-alimentaire (laiterie, fromagerie, conserverie, salaison, transformation fruits et légumes, etc.). Il apparaît difficile de faire un lien direct entre la certification agriculture biologique des activités de transformation de ces centres et le nombre d'installations d'agriculteurs en France.

Le réseau FORMABIO a fait émerger le projet national collectif RESAB (Réseau national d'établissements de l'Enseignement Agricole pour la réduction des phytosanitaires par les pratiques issues de l'Agriculture biologique) qui bénéficie de 625 000 de subvention ECOPHYTO entre 2022 et 2025. Ce projet accompagne la forte dynamique de conversion à l'agriculture biologique de l'enseignement agricole et donne des moyens supplémentaires au réseau FORMABIO.

Concernant la recommandation de la Cour des comptes relative à créer des établissements 100% dédiés à l'enseignement en agriculture biologique, une première étude de faisabilité pourrait être conduite pour analyser l'impact d'un projet de ce type, au moins à titre expérimental.

Le MASA identifie, dans un premier temps, au moins les éléments suivants qu'il conviendrait de prendre en compte :

— la diversité des formations initiales (CAPA à Licence Pro) dispensées par l'enseignement technique agricole, qui n'ont pas les mêmes bassins géographiques de recrutement, ni les mêmes perspectives d'emploi en sortie de diplôme en fonction des territoires, de leurs filières, et des capacités de mobilité géographique différentes selon le niveau de diplôme ;

— les formations pour adultes (formation des agriculteurs et salariés déjà installés) dispensées par les établissements, qui bénéficient aux acteurs économiques de proximité dans toute la diversité de leur système de production ;

— cette incitation ne mettrait pas en cause uniquement le ministère mais aussi les Régions qui sont propriétaires des établissements publics et en charge des investissements.

Le MESR rappelle que la France a pris la voie de l'agroécologie, notamment en promouvant la transition depuis son agriculture conventionnelle vers diverses formes d'agriculture agro-écologique, parmi lesquelles l'agriculture biologique.

Dans les faits, il convient de souligner le déploiement d'une stratégie d'accélération dans le cadre du PIA4 et de France 2030, correspondant à un budget de 430 M€ : stratégie d'accélération systèmes agricoles durables et équipements contribuant à la transition écologique. Cette stratégie vise à promouvoir de nouvelles formes d'agriculture, en utilisant les leviers de la génétique, des agroéquipements, des bio-intrants et du numérique.

En effet, le MESR souligne l'importance de mobiliser les organismes de recherche, d'innovation et de développement dans le but d'identifier les freins au déploiement de l'agriculture biologique, d'un point de vue tant biotechnique, que sociologique et économique. L'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) — établissement public à caractère scientifique et technologique, sous la double tutelle des ministères chargés de la recherche et de l'agriculture — en est l'un des acteurs clés, en particulier avec son programme transversal, mis en lumière par la Cour : METABIO, métaprogramme qui se propose d'explorer l'hypothèse où l'offre nationale de produits « bios » deviendrait majoritaire, dans un contexte de forte demande et de transition agro-écologique. METABIO mobilise un consortium interdisciplinaire : Que Choisir, FNE (France nature environnement), les CIVAM (Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural), l'ACTA (réseau des 18 Instituts techniques agricoles), l'ACTIA (Association de coordination technique pour l'industrie agro-alimentaire), l'ITAB (Institut

technique de l'agriculture biologique), les FiBL (Forschungsinstitut für biologischen Landbau : Instituts de recherche de l'agriculture biologique), l'APCA (Assemblée permanente des Chambres d'agriculture), et, notamment, l'Agence Bio.

En outre, même si elles ne sont pas directement liées à l'agriculture biologique, d'autres initiatives de recherche peuvent fournir des connaissances et des outils opérationnels pour limiter les intrants chimiques de synthèse dans le cadre de la protection des cultures. C'est par exemple le cas du programme prioritaire de recherche (PPR) cultiver et protéger autrement (CPA), lancé en 2019 (PIA3, 30 M€) ; il s'inscrit dans une dynamique de rupture, en visant à permettre l'émergence d'une agriculture sans pesticide à l'horizon 2030-2040.

Plus largement, les initiatives prises en France dans ce domaine vont servir de tremplin pour le positionnement des équipes de recherche françaises dans le programme cadre horizon Europe. Dans ce sens, l'INRAE a pris l'initiative de la constitution d'une alliance de recherche européenne, « towards a chemical pesticide-free agriculture, » concrétisée par la signature d'un protocole d'accord en 2020, faisant intervenir 24 organismes de recherche de 16 pays européens.

De plus, le MESR souligne l'existence d'une stratégie nationale de déploiement du bio-contrôle : les recherches sur les solutions de bio-contrôle peuvent accompagner l'essor de l'agriculture biologique.

Recommandation 8 (2023 ; MASA, MTECT) : conforter le rôle de coordination de l'Institut technique de l'agriculture biologique (ITAB), en renforçant ses moyens, notamment par une mobilisation financière sensiblement accrue des interprofessions agricoles.

Les instituts techniques agricoles (ITA) ont déposé fin 2021 des propositions de programmes pluriannuels pour la période 2022-2027 correspondant à la nouvelle programmation du Programme national de développement agricole et rural. Dans ce cadre a émergé un projet de programme inter-ITA relatif à l'agriculture biologique. Avec l'ITAB positionné comme coordonnateur technique du programme transversal relatif à l'agriculture biologique des instituts techniques agricoles, le MASA escompte que des partenariats plus étroits se nouent.

Notamment, les impasses techniques et sujets de recherche soulevés par les commissions bio des interprofessions seront amenés à être traités par un binôme institut technique filière — ITAB.

La participation de l'ITAB aux projets de recherche et d'expérimentation biologiques menés par les instituts techniques des filières est donc fortement encouragée par le MASA, dans la mesure où elle

permet de conjuguer une expertise de filière et une expertise sur un mode de production.

Néanmoins, en l'absence d'interprofession biologique, l'ITAB ne bénéficie pas de financement interprofessionnel direct, à l'image de ce qui existe dans les filières de production générales (viande, lait, céréales, fruits et légumes). Il est donc nécessaire et recommandé pour cet institut de trouver d'autres sources de financements, en créant des partenariats, à la fois sur des crédits nationaux et européens.

Recommandation 9. (2024 ; MASA, MTECT, MEFSIB, MSP/MSAPH, MENJ, MESR) : conforter et élargir les missions de l'Agence Bio, et lui donner les moyens financiers et humains correspondants par une mobilisation financière sensiblement accrue des interprofessions agricoles et par l'accroissement des subventions pour charges de service public.

La création de l'Agence bio en 2001 répondait à la volonté de rassembler l'ensemble des acteurs publics et privés engagés dans le développement du secteur biologique au sein d'un lieu de dialogue et d'action en faveur de la connaissance et de la promotion des filières biologiques.

Le statut de groupement d'intérêt public de l'Agence répond à cet objectif, en particulier dans le contexte de crise conjoncturelle actuelle pour certains produits, d'assurer la communication et la promotion des filières biologiques et de leurs produits auprès du grand public, des professionnels et de l'ensemble de la filière agro-alimentaire.

L'existence de l'Agence Bio a été réaffirmée par les ministères de tutelles tous les cinq ans depuis sa création et, pour la dernière fois en 2021. A l'initiative du MASA, sa convention constitutive, renouvelée en 2021, prévoit désormais une durée d'existence sans limitation dans le temps (alors qu'auparavant elle était limitée à 5 ans), ce qui confirme la volonté de pérenniser ce groupement d'intérêt public (GIP).

Le MASA, en tant que membre de ce GIP, a aussi consolidé sa participation avec une augmentation des moyens alloués depuis plusieurs années, et dernièrement encore dans le cadre de la loi de finances pour 2022 (+0,275 M€ et 1 ETP supplémentaire). Il n'existe en revanche pas de marge de redéploiement au sein des effectifs du ministère en charge de l'agriculture pour porter l'augmentation des effectifs à 40 ETPT tel que proposé par la Cour.

Le MASA partage toutefois la nécessité de renforcer les moyens dédiés aux missions remplies par l'agence, et pour cela a choisi

d'encourager les synergies avec d'autres opérateurs qui ont vocation à travailler sur l'ensemble des filières agricoles (FranceAgriMer) ou sur les signes officiels de la qualité et de l'origine (SIQO) dont l'agriculture biologique (INAO). Les moyens humains cumulés de l'Agence et de ces opérateurs, consacrés au bio, sont en effet significatifs, mais l'articulation des missions entre les opérateurs pourrait encore être améliorée.

En revanche, les contributions financières des autres ministères et des membres professionnels du GIP demeurent peu élevées. Une évolution de la gouvernance vient d'être actée à l'assemblée générale de mai 2022, ouvrant le conseil d'administration à deux acteurs de la distribution (Fédération du Commerce et de la Distribution et Synadis) et aux organisations interprofessionnelles du bio régionales. Ces contributions supplémentaires au budget de l'Agence Bio resteront modestes mais participeront à l'effort de diversification des sources de financement du GIP.

Au-delà de ces mesures de moyen terme, le MASA vient de renforcer son soutien à l'Agence Bio pour qu'elle puisse lancer une campagne exceptionnelle de promotion sur le bio lors du Printemps Bio 2022. Ce soutien s'est matérialisé par des moyens financiers supplémentaires (500 000 € de subvention exceptionnelle directe) et la mobilisation des principales interprofessions autour de l'Agence, qui contribueront à la campagne globale et relayeront par de la communication filière tous les messages produits par l'Agence.

Cet effort du MASA pour encourager les interprofessions à s'impliquer davantage dans la communication sur le bio et à soutenir le travail de l'Agence rejoint ainsi également les recommandations de la Cour.

Sans revenir sur les compléments apportés sous la recommandation n° 1 concernant les missions d'information et de formation de l'Agence, le MESR partage la recommandation n°9 en ce qu'elle vise à conforter et à élargir les missions de l'Agence et à consolider son soutien financier de la part des interprofessions.

Néanmoins, il convient de souligner tant les difficultés qu'il y aurait à créer une interprofession AB, que l'intérêt de s'appuyer sur les structures préexistantes.

ORIENTATION N°3 : FAVORISER LA CRÉATION DE VALEUR AU SEIN DE LA FILIÈRE ISSUE DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

Recommandation 10. (2022, MASA) : appliquer rapidement à l'agriculture biologique la loi Egalim 2 et en particulier, inciter à la contractualisation entre producteurs, transformateurs et distributeurs.

La loi dite EGAlim 2 vise effectivement à renforcer la construction du prix des produits alimentaires « en marche avant », tout au long de la chaîne agro-alimentaire, de l'amont agricole à la transformation et la commercialisation à l'aval de ces produits. Pour cela, la loi intervient principalement selon deux volets, qui s'appliquent déjà ou s'appliqueront très prochainement à l'agriculture biologique.

A l'amont agricole, la loi EGAlim 2 rend la contractualisation écrite pluriannuelle obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2023, avec une entrée en vigueur anticipée pour certaines filières, notamment la filière bovine confrontée à des crises multiples ces dernières années et à un besoin de structuration. Le cadre contractuel issu de la loi EGAlim 1 est par ailleurs renforcé par un mécanisme de révision automatique du prix et une meilleure prise en compte des indicateurs de coûts, de marché et de qualité.

A l'aval, la loi EGAlim 2 renforce la construction en marche en avant du prix à travers la prise en compte des indicateurs figurant dans le contrat en amont, ainsi que la transparence et la non-négociabilité de la matière première agricole. Ces mécanismes apportent des garanties aux transformateurs dont le tarif bénéficie en outre de l'application de la non-discrimination et du « ligne à ligne », à travers l'inscription dans la convention qui lie l'industriel à son acheteur de chacune des obligations réciproques auxquelles se sont engagées les parties, ainsi que leur prix unitaire.

Cette loi a vocation à s'appliquer à toutes les filières, y compris les productions biologiques.

S'agissant de l'aval, elle est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022 pour s'appliquer aux négociations commerciales de produits alimentaires achevées le 1^{er} mars 2022.

A l'amont, son entrée en vigueur de façon anticipée, avant le 1^{er} janvier 2023, est déjà prévue par le décret n°2021-1416 du 29 octobre 2021 pour certaines filières, y compris, lorsque la conduite de l'exploitation est en bio. Ainsi, ce décret fixe l'entrée en vigueur de la contractualisation écrite au :

- 1^{er} janvier 2022 pour la vente de bovins mâles non castrés de 12 à 24 mois de race à viande ; de bovins femelles de plus de 12 mois n'ayant jamais vêlé de race à viande ; de bovins femelles ayant déjà vêlé de race à viande ; de bovins sous signes officiels de qualité ; de porcs charcutiers castrés nés à partir du 1^{er} janvier 2022 ; de lait de chèvre cru, de lait de vache cru;

- 1^{er} juillet 2022 pour la vente de bovins mâles ou femelles maigres de moins de 12 mois de race à viande, hors signes officiels de qualité ;

- 1^{er} octobre 2022 pour le lait de brebis cru.

Le décret n° 2021-1415 du 29 octobre 2021 instaure l'expérimentation de l'utilisation d'une clause obligatoire, dit « tunnel de prix » pour les contrats de vente de viande bovine, y compris de viande bovine biologique. Cette clause encadre effectivement le prix entre une borne minimale et une borne maximale, ces bornes étant fixées librement entre les parties au contrat.

Enfin, le MASA a confié au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) une mission d'accompagnement sur la mise en place de l'expérimentation dite du « rémunérascoré ». L'article 10 de la loi EGAlim 2 prévoit en effet un affichage par voie de marquage ou d'étiquetage afin d'apporter une information relative aux conditions de rémunération des producteurs pour une durée maximale de cinq ans selon des modalités prévues par décret. Cet affichage a vocation à s'appliquer en priorité à la filière viande bovine et aux produits laitiers ainsi qu'à certaines productions agricoles issues de l'agriculture biologique qui devront être déterminées.

Ainsi, l'agriculture biologique est pleinement concernée par la loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs, et les ministères en charge de l'agriculture et de l'économie veilleront à ce qu'elle soit bien appliquée pour ces produits.

La mise en œuvre de la loi nécessite aussi une appropriation de ces mécanismes par l'ensemble des acteurs concernés. Des échanges au sein des différentes enceintes représentant les acteurs des productions biologiques sont tout à fait essentiels pour construire des indicateurs pertinents et doivent aussi se tenir au sein des organisations interprofessionnelles reconnues dans une démarche d'adaptation ou d'enrichissement des indicateurs développés pour l'agriculture conventionnelle. Parallèlement, le groupe de travail mis en place par l'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires sur les productions biologiques peut aussi être mobilisé.

Recommandation 11. (2023, MASA, MEFSIN) : pérenniser le Fonds Avenir Bio à hauteur d'au moins 15 M€ par an et examiner la création, auprès de BPI France, d'un fonds d'investissement pour les industries agroalimentaires bio et d'un accélérateur au profit des PME agroalimentaires biologiques.

Le MASA partage la nécessité d'accompagner la hausse de la production agricole par le développement de capacité de transformation

agroalimentaire et de distribution dans certains circuits (RHD). Pour cela, le MASA rejoint pleinement la recommandation de renforcer les moyens du Fonds Avenir Bio mais aussi d'autres outils éventuels destinés au financement de l'aval.

Fort de cette analyse, le programme 362 du plan de relance avait d'ailleurs augmenté l'enveloppe du Fonds Avenir Bio de 10 M€ (5 M€ en 2021 et en 2022) pour que son montant total soit porté à 13 M€ par an en 2021 et 2022.

En parallèle, des évolutions conséquentes du fonctionnement du Fonds Avenir bio ont été actées fin 2020, afin de fluidifier l'instruction des dossiers dès 2021, et ont concerné :

- la modification des critères de sélection des dossiers (notamment la suppression du critère supra-régional et le renforcement des critères « impacts filières » et « partenariats ») ;

- la modification des plafonds de demande de subvention des dossiers classiques ;

- la modification du plancher de la demande d'aide au montage administratif et financier des dossiers.

Entre 2008 et 2021, 164 projets ont été soutenus, bénéficiant à plus de 350 entreprises de l'amont à l'aval des filières biologiques. Les subventions du Fonds Avenir Bio engagées pour les projets sur cette période représentent plus de 61 M€.

L'augmentation de l'enveloppe du Fonds Avenir Bio par le Plan de Relance et l'accélération des procédures d'instruction ont d'ailleurs permis d'accompagner, en 2021, un nombre plus important de dossiers que les années antérieures (25 dossiers en 2021 contre en moyenne une quinzaine par an habituellement).

Il est essentiel de poursuivre la communication sur l'existence de ce dispositif et ainsi consolider les filières existantes, développer de nouveaux produits conjuguant une forte valorisation et un intérêt agronomique, et relocaliser leurs approvisionnements dans les territoires.

En ce qui concerne la création auprès de BPI France d'un fonds d'investissement pour les industries agroalimentaires bio, le MASA considère que l'opportunité d'une telle création nécessiterait d'être documentée afin de déterminer le périmètre d'intervention d'un tel fonds, ses critères (durée, retour sur investissement attendu), et sa complémentarité par rapport aux outils existants, pour s'assurer que les investissements soutenus dans ce cadre servent bien les objectifs de

développement de l'agriculture biologique. Il convient ainsi de noter que dans le portefeuille d'investissement actuel de BPI France sur le secteur alimentaire, une part concerne le bio, sans préfléchage.

La création d'un accélérateur destiné aux PME agroalimentaires biologiques paraît une piste à expertiser, même si le segment semble relativement petit pour qu'un accélérateur dédié soit viable de façon autonome (en revanche, le bio pourrait être un critère au sein des accélérateurs existants), et par ailleurs, de plus en plus d'entreprises ont des gammes bio, ce qui pourrait diminuer le besoin de la distinction entreprises bio / non bio.

Recommandation 12. (2022, France Stratégie, MASA, MTECT, MEFSIN INRAE, Agence Bio) : **lancer, sous l'égide de France Stratégie, une mission prospective sur la contribution de l'agriculture biologique à l'autonomie agroalimentaire française et européenne, ainsi que sur les moyens de la renforcer.**

Les enjeux actuels relatifs au bio sont nombreux. Il s'agit notamment de développer harmonieusement la production et le marché bio (en assurant une bonne adéquation offre/demande et en limitant notamment certains recours à l'importation hors produits tropicaux) et de développer le nombre de consommateurs bio et la fréquence de leurs achats.

Le secteur bio est à un tournant en France, ce qui justifie l'intérêt, comme le propose la Cour des Comptes, d'une réflexion prospective. Celle-ci doit être suffisamment large pour appréhender l'ensemble des enjeux et embarquer l'ensemble des parties prenantes.

C'est ainsi que dans le cadre du programme annuel d'étude ministériel pour 2022 une étude prospective sur le marché bio à l'horizon 2040 sera conduite en partenariat entre le Centre d'études et de prospective et la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du MASA, l'Agence bio, et FranceAgriMer. Cette étude a vocation à être menée en lien avec l'ensemble des familles professionnelles et des experts scientifiques, dont ceux d'INRAe et de l'ITAB notamment.

L'objectif de cette étude sera d'apprécier les différents scénarios d'évolution du marché bio possibles et d'identifier les leviers d'action pour engager le secteur vers un futur souhaitable, compte tenu du changement d'échelle de ces dernières années et des tensions observées depuis quelques mois sur certaines filières. Elle devrait, en ce sens, s'inscrire, selon des modalités restant à déterminer, dans le cadre du prochain Programme Ambition Bio 2027.

Annexe 1

Observations sur l'objectif de 20% de produits issus de l'agriculture biologique en restauration collective d'ici le 1er janvier 2022 fixé par la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi « EGAlim ».

En premier lieu, la Cour estime d'une manière globale que la stratégie d'accompagnement pour la mise en œuvre de cette réforme est insuffisante. Ainsi à la page 128, elle note que « cet objectif a été fixé par l'État sans mesures d'accompagnement des opérateurs concernés : campagne de communication sur les bienfaits des produits bio (et autres produits de qualité), formation des cuisiniers et acheteurs, accompagnement des producteurs et petits transformateurs bio pour adapter les conditionnements, répondre aux appels d'offres, etc. ». De même, elle indique que « L'objectif de développement de la consommation de 20 % de produits biologiques en restauration collective en 2022 n'a bénéficié d'aucune stratégie de soutien, ni d'outils de suivi jusqu'à récemment. La mise en place du conseil national de restauration collective en 2019 a commencé à donner une impulsion à cet égard ».

Ces constats méritent d'être nuancés et complétés.

Ainsi, l'État a engagé une forte mobilisation de toutes les parties prenantes du secteur de la restauration collective, secteur qui jusqu'à présent n'avait aucune instance de gouvernance dédiée. La création du Conseil national de la restauration collective (CNRC) a permis pour la première fois de réunir l'ensemble des acteurs de la restauration collective en particulier les associations gestionnaires (AGORES, Restau'Co), les sociétés de restauration collective (Syndicat national de la restauration collective) et les principaux commanditaires au sein des collectivités territoriales (Association des Maires de France, Assemblée des Départements de France, association Régions de France). Le premier temps de la réforme a dès lors consisté à informer et à concerter sur la mise en place d'une obligation d'approvisionnement complexe car ne se limitant pas aux seuls produits issus de l'agriculture biologique. Par ailleurs le déploiement de cette mesure a visé tous les segments de la restauration collective (gestion directe, gestion concédée), le succès de la réforme étant dépendant des marges de manœuvre et du modèle économique de chaque secteur (scolaire, universitaire, hospitalier, médico-social, EPHAD, etc.). Pour rappel, la restauration collective est une activité marquée par une forte hétérogénéité des opérateurs avec près

de 100 000 établissements sur le territoire, ainsi que par une pluralité de commanditaires. A cet égard, le projet de rapport de la Cour signale insuffisamment le contexte inhérent à cette activité qui n'est pas propice au déploiement uniforme d'une réforme d'une telle ampleur.

Au-delà de la gouvernance, le Conseil national de la restauration collective (CNRC) a produit de nombreux livrables opérationnels destinés à aider les acteurs dans la montée en gamme de la restauration collective :

- guides à l'attention des acheteurs publics (guide « marchés publics » destiné à la restauration collective en gestion directe - avril 2021, guide pratique à l'attention des acheteurs de restauration collective en prestation de service - novembre 2021) ;

- bouquet de ressources numériques autour de la « Loi EGAlim » en lien avec le Conseil National de la Fonction Publique Territoriale ;

- plateforme numérique « Ma cantine » lancée en février 2021 (outil de référence et de déclaration en ligne pour le suivi de la réforme) ;

- webinaires destinés aux différents segments de la restauration collective.

Ce récapitulatif ne tient pas compte des outils développés par ailleurs par les acteurs du secteur.

Au regard des enjeux financiers, conformément à l'article 25 de la loi EGAlim, le Gouvernement a remis au Parlement, en octobre 2019, un rapport évaluant, par catégorie et taille d'établissements, les impacts budgétaires induits par l'application de ces règles et les leviers permettant de compenser ces impacts budgétaires.

Ce rapport élaboré par le CGAAER a permis de constater un coût supplémentaire variable selon les types d'établissement et les stratégies mises en œuvre de l'ordre de 0,14 à 0,42 € par repas, soit une augmentation de 11 à 12% du coût matière du repas. Il apparaît dans ce rapport que ces coûts supplémentaires pouvaient être compensés pour tout ou partie par des changements de pratiques tels que des progrès dans la lutte contre le gaspillage alimentaire, le recours accru aux protéines végétales, la mobilisation du dispositif d'aide de l'UE pour la distribution de lait, de produits laitiers et de fruits et légumes frais dans les établissements scolaires ou la mise en place d'une politique d'investissement local.

A cet égard, de nombreuses collectivités, à l'exemple de celles du collectif « Un plus Bio », ont pu atteindre des niveaux d'approvisionnement en produits issus de l'agriculture biologique supérieurs à 20% en actionnant certains de ces leviers et sans pour autant solliciter une aide

spécifique. Toutefois, toutes les collectivités ne sont pas sur un pied d'égalité, que ce soit en termes de capacité financière, d'ingénierie, d'organisation des services de restauration collective ou encore de proximité avec des bassins de production proposant des produits issus de l'agriculture biologique. Aussi, tenant compte de ces écarts, le gouvernement a fait le choix de cibler un soutien spécifique à l'attention des cantines des petites communes rurales dans le cadre du plan de relance. Cette aide, d'un montant de 50M€, est opérée par l'Agence de services et de paiement (ASP).

Au-delà de ce financement, l'accompagnement des acteurs de la restauration collective a également porté sur la mise en œuvre de mesures susceptibles de réduire les coûts : la diversification des sources de protéines (expérimentation puis généralisation du menu végétarien hebdomadaire en restauration scolaire, expérimentation du menu végétarien quotidien, plan de diversification des protéines) ou bien sur la lutte contre le gaspillage alimentaire (expérimentation d'une solution de réservation en ligne).

Par ailleurs, dans le cadre de la mesure 12 du plan « services publics écoresponsables », le ministre en charge de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, a appelé l'ensemble des ministres à mettre en œuvre les objectifs fixés par la loi EGALIM dans la restauration collective de l'État et de ses établissements publics, et à transmettre les résultats atteints. Cette mobilisation des ministères a porté ses fruits puisque, dans le cadre du bilan 2020-2021, il est fait état d'un taux d'approvisionnement de 12% pour le périmètre de la restauration collective relevant de l'État, soit une forte progression depuis 2017 année pour laquelle le taux de produits biologiques pour toute la restauration collective était de 3,4 %.

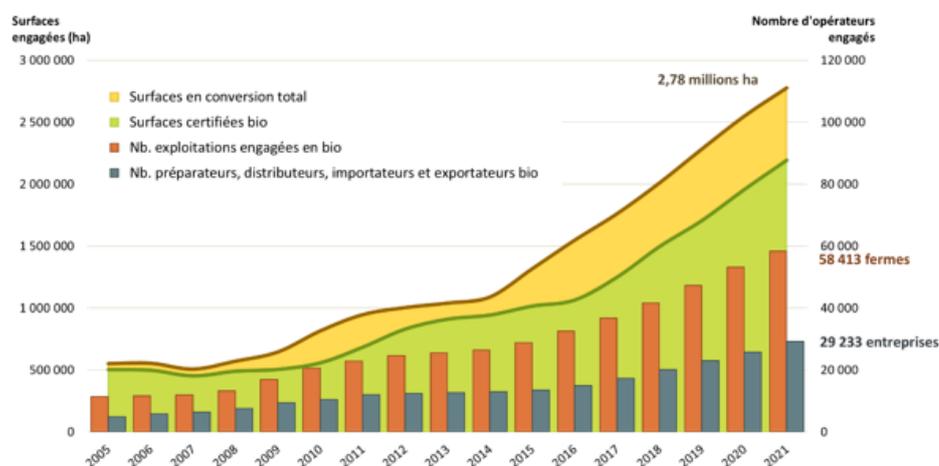
D'une manière générale, il convient de rappeler que la loi « EGAlim » et l'accompagnement initié par l'État ont créé une dynamique sans précédent pour faire évoluer les modes d'approvisionnement de la restauration collective. Cependant ce mouvement est actuellement freiné par la succession de facteurs externes : d'une part, la crise liée à la COVID-19 qui a imposé aux opérateurs de la restauration collective une « année blanche » dans la mise en œuvre de cette mesure ; d'autre part, le retour de l'inflation accentué par les répercussions économiques du conflit en Ukraine, lequel modifie les marges de manœuvre pour intégrer plus de produits durables et de qualité dans la restauration collective.

A cet égard, le CGAAER a été de nouveau missionné pour actualiser le rapport qui devra être remis au Parlement, au plus tard le 1er janvier

2023, et qui fera la lumière sur l'actualisation des coûts liés à l'application de cette réforme.

Annexe 2 : Evolutions des conversions et déconversions

Evolution des surfaces, des fermes et des entreprises engagées en bio



Source : Agence BIO/OC

Figure 2 – évolutions des déconversions et de nouvelles conversions 2008-2021



Source : Agence bio

RÉPONSE DU COMMISSAIRE GÉNÉRAL DE FRANCE STRATÉGIE

France Stratégie partage les analyses du projet de rapport, qui sont largement convergentes avec celles que nous avons nous-mêmes présentées, notamment dans les documents suivants :

. Pour une alimentation saine et durable, rapport pour l'Assemblée nationale, 22 septembre 2021

<https://www.strategie.gouv.fr/publications/une-alimentation-saine-durable-rapport-lassemblee-nationale>

. Les performances économiques et environnementales de l'agroécologie, note d'analyse, 6 août 2020

<https://www.strategie.gouv.fr/publications/performances-economiques-environnementales-de-lagroecologie>

. Faire de la politique commune un levier de la transition agroécologique, rapport, 23 octobre 2019

<https://www.strategie.gouv.fr/publications/faire-de-politique-agricole-commune-un-levier-de-transition-agroecologique>

Nous prenons bonne note de la recommandation suivante :

Recommandation n°12 (2022, France Stratégie, MAA, MTE, MEFR202, Inrae, Agence Bio) : lancer, sous l'égide de France Stratégie, une mission prospective sur la contribution de l'agriculture biologique à l'autonomie agroalimentaire française et européenne ainsi que sur les moyens de la renforcer.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT (ASP)

L'ASP n'a qu'une observation à apporter : chapitre 2 - Point 3a - l'explication dans le séquençage des opérations pour rattraper les retards de paiements des aides de la PAC, s'explique par les facteurs indiqués (complexité et absence de délais réglementaires), mais aussi par les volumes financiers concernés, très faibles au regard du paiement de base, du paiement vert et de l'ICHN.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE FRANÇAISE
POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA PROMOTION
DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE (AGENCE BIO)**

Nous vous remercions pour le projet de rapport d'évaluation de politique publique, intitulé « Le soutien à l'agriculture biologique » que vous nous avez transmis. Le ralentissement de la demande de bio actuellement fait dire à certains acteurs qu'il faut équilibrer le marché en freinant le développement de l'offre, donc les conversions. Nous estimons qu'il faut plutôt explorer un nouveau levier, jusqu'ici inexploré puisque le marché du bio était en pénurie : celui de stimuler la demande.

En effet, alors que des agricultrices et agriculteurs souhaitent s'installer ou se convertir au bio, il serait regrettable pour l'intérêt collectif de leur refuser ce passage en bio, au motif que le marché n'est pas au rendez-vous.

Il nous incombe collectivement de le créer, de mobiliser citoyens, consommateurs, restaurateurs pour qu'ils accueillent dans leur consommation quotidienne la production de ces futurs productrices et producteurs bio. Comment ? En faisant la promotion des bénéfices et garanties de l'agriculture et l'alimentation biologiques en tant que mode de production et cahier des charges européen.

La gouvernance de notre Agence, qui crée des passerelles entre spécialistes du bio et acteurs mixtes, nous met en position idéale pour piloter cette information objective et factuelle des citoyens. Également, pour les accompagner dans la transition alimentaire, afin qu'ils puissent mettre plus de bio dans leurs assiettes quel que soit leur pouvoir d'achat.

Nous en avons fait la démonstration, en mobilisant huit interprofessions et un syndicat professionnel au sein de « l'équipe de France du bio », afin de lancer une campagne qui invite le grand public à avoir le « #bioreflexe ». Cette campagne est une première historique. Grâce à une dotation exceptionnelle du ministère, l'Agence a pu montrer qu'elle est en position clef pour trouver les messages communs qui font consensus, afin de faire la promotion du bio dans son ensemble.

Cela confirme que nous sommes une structure qui bénéficie à l'ensemble des filières, et que notre action est nécessaire et complémentaire de la promotion produit qui relève des interprofessions. Nous comblons un besoin exprimé par plus de la moitié des consommateurs interrogés lors de notre Baromètre annuel de la consommation du bio, qui estiment ne pas avoir assez d'informations sur le label.

Cette campagne reste cependant modeste, avec un million d'euros mobilisés, et nous estimons qu'il faudrait au moins décupler ce montant

pour avoir un impact sur des ventes et des référencements de la grande distribution, et nous espérons que le rapport nous aidera à obtenir les moyens et les marges de manoeuvre de mener notre mission d'intérêt général.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DU CENTRE
NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DE L'ÉCONOMIE
LAITIÈRE (CNIEL)**

Par courrier en date du 24 mai dernier, vous m'avez transmis un rapport d'évaluation de politique publique, intitulé « Le soutien à l'agriculture biologique », que la Cour se propose de publier prochainement.

Si le Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (Cniel) partage pleinement la nécessité de recommandations de la Cour visant à favoriser la réalisation des objectifs assignés au développement de l'agriculture biologique, il souhaite néanmoins apporter plusieurs précisions et éclairages à ce rapport.

En premier lieu, il est indispensable de rappeler que le Cniel est engagé de longue date en faveur d'actions visant à défendre, protéger et promouvoir l'agriculture biologique ainsi que les appellations d'origine, les labels de qualité et les indications géographiques.

Le plan de la filière laitière, adopté au sein du CNIEL en décembre 2017, rappelle cet engagement et souligne notamment la volonté d'offrir aux consommateurs des produits laitiers diversifiés et conformes à leurs attentes.

Ce plan précise à l'égard de la production biologique que : « La filière est très engagée : la production de lait bio a doublé ces deux dernières années. En 2016, 2,4% du lait français est bio. Notre engagement est de doubler la production en agriculture biologique à 5 ans en adéquation avec la demande ».

De fait, comme le constate lui-même le rapport, le marché du lait bio a connu en France une forte expansion au cours des dix dernières années passant entre 2009 et 2021 de 255 à 1 141 millions de litres produits, soit 4,6 % de la collecte totale de lait.

Ce fort développement est notamment le reflet de nombreuses actions initiées par le Cniel au cours des dernières années, telles que :

- la mise en place d'une commission de travail spécifique au segment bio au sein de l'interprofession, réunissant des représentants des différents maillons de notre filière ainsi que les principales parties prenantes (pouvoirs publics, Agence Bio, fédérations spécialisées de la bio, etc.). Cette commission se réunit régulièrement pour échanger sur les actualités et enjeux de la filière laitière bio et faire émerger les besoins et actions spécifiques à celle-ci ;
- un suivi économique régulier et détaillé du segment bio et du marché des produits laitiers bio, à travers l'achat de données et/ou d'études auprès de différents cabinets ou panels, ainsi que la production de notes de conjoncture spécifiques qui sont éditées et diffusées chaque trimestre aux opérateurs de la filière et aux parties prenantes ;
- l'intégration d'indicateurs spécifiques à la production biologique dans le tableau de bord économique élaboré et diffusé par le Cniel (suivi des coûts de production) en vue de faciliter la contractualisation dans le secteur de la production biologique ;
- l'élaboration, chaque année, de programmes de communication spécifiques aux produits laitiers bio, pour informer les consommateurs et l'aval de notre filière (GMS, RHD) sur les spécificités de ce label et stimuler la consommation ;
- des actions de recherche et développement pour accompagner les acteurs de la filière dans leurs pratiques et démarches de progrès (sur la diversité des pratiques dans les élevages laitiers biologiques en 2019, autour de la stabilité des protéines dans les laits biologiques au cours du process de transformation dans le cadre d'un projet en phase de lancement, etc.).

Dans ce contexte, le Cniel ne saurait se voir reprocher d'être « peu mobilisé » sur cette thématique.

Pour autant, il convient de rappeler que dans le champ de son action, le Cniel est contraint de traiter l'ensemble de ses membres sur un pied d'égalité, sans discrimination²⁷⁵.

²⁷⁵ L'article 40, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne rappelle en effet que l'organisation commune des marchés agricoles « (...) doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de l'Union » (soulignement ajouté). Surtout, les dispositions de l'article L. 632-3 du code rural et de la pêche maritime sous-tendent que les « actions communes » adoptées par les interprofessions dans le cadre d'accords étendus ne peuvent emporter des effets discriminatoires à l'égard des opérateurs d'une même filière : « Les accords conclus dans le cadre d'une organisation professionnelle reconnue peuvent être étendus, pour une durée déterminée, en tout ou

Les actions interprofessionnelles doivent donc poursuivre, tel que le rappelle l'article 165 du Règlement (UE) n° 1308/2013, un « intérêt économique général pour les opérateurs économiques » (soulignement ajouté).

C'est pourquoi le Cniel initie un large nombre d'actions en faveur de la filière dans son ensemble, qui rejaillissent positivement sur tous les acteurs, y compris ceux de la production biologique. Ces derniers ne sauraient en aucun cas être considérés comme « mis de côté » par l'interprofession tel que le laisse entendre le rapport en soulignant de façon lapidaire que « Le Cniel ne consacre (...) que 0,3 à 0,5 M€ par an à la promotion des produits laitiers bio, malgré un budget de communication de l'ordre de 25 M€ par an ».

En second lieu, le Cniel s'étonne que les interprofessions agricoles soient considérées, dans le rapport d'évaluation de politique publique, comme des « outils et moyens de cette politique publique » dans la mesure où le caractère privé des organisations interprofessionnelles est expressément établi.

En effet, sur la question des actions communes décidées par les organisations interprofessionnelles, qui sont financées par des cotisations instituées volontairement par lesdites interprofessions et rendues obligatoires par un acte administratif (ci-après appelées « CVO »), la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) est venue très clairement souligner, dans son arrêt C-677/11 rendu le 30 mai 2013, qu'il « (...) ne fait aucun doute que les organisations interprofessionnelles sont des associations de droit privé et ne font pas partie de l'administration publique ».

La CJUE est en outre venue préciser de façon tout aussi limpide que (point 36 et suivants de l'arrêt) :

- *« C'est l'organisation interprofessionnelle concernée qui décide de l'utilisation de ces ressources, qui sont entièrement consacrées à des objectifs déterminés par elle-même. De même, ces ressources ne sont pas (...) à la disposition des autorités étatiques.*
- *L'influence éventuelle que l'État membre peut exercer sur le fonctionnement de l'organisation interprofessionnelle par la décision d'étendre à l'ensemble des professionnels d'une filière un accord*

partie, par l'autorité administrative compétente dès lors qu'ils prévoient des actions communes ou visant un intérêt commun conformes à l'intérêt général et compatibles avec la législation de l'Union européenne » (soulignement ajouté).

interprofessionnel n'est pas de nature à modifier [c]es constatations (...).

- *En effet, (...) la réglementation (...) ne confère pas à l'autorité compétente le pouvoir de diriger ou d'influencer l'administration des fonds. En outre, (...) les dispositions du code rural régissant l'extension d'un accord instituant des cotisations dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle n'autorisent pas les autorités publiques à soumettre les CVO à un contrôle autre que de régularité et de conformité à la loi.*
- *En ce qui concerne ledit contrôle, il convient de relever que l'article L. 632-3 du code rural ne permet pas de faire dépendre l'extension d'un accord de la poursuite d'objectifs politiques concrets, fixés et définis par les autorités publiques, (...) » (soulignements ajoutés)*

Or, certains termes du rapport de la Cour sont en contradiction manifeste avec ces principes rappelés par la CJUE, notamment lorsqu'ils invitent l'Etat à renforcer les moyens financiers de l'institut technique de l'agriculture biologique ainsi que de l'Agence Bio « par une mobilisation financière sensiblement accrue des interprofessions agricoles » (Recommandations n°8 et 9).

Il en va de même s'agissant des recommandations du rapport soulignant que « la négociation des accords d'extension triennaux relatifs aux contributions interprofessionnelles étendues pourrait être mise à profit à cette fin » (Recommandations n°8 et n°9).

Le Cniel invite donc la Cour à recommander le renforcement des moyens de l'Institut technique de l'agriculture biologique ainsi que de l'Agence Bio par d'autres leviers, lesquels devront être pleinement conformes au cadre fixé par l'Union européenne.

Enfin, soyez assuré que le Cniel s'engage quotidiennement au développement d'une filière unie, équitable et durable, à même de renouveler ses générations tout en veillant à promouvoir non seulement l'agriculture biologique, mais aussi les appellations d'origine, les labels de qualité et les indications géographiques.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION NATIONALE
INTERPROFESSIONNELLE DU BÉTAIL
ET DES VIANDES (INTERBEV)**

Vous nous avez fait parvenir par mail le rapport d'évaluation de la politique publique intitulé « soutien à l'agriculture biologique » et nous en remercions.

Comme vous nous donnez la possibilité de publier une réponse nous souhaitons préciser ici quelques éléments.

Pour commencer, nous tenons à souligner l'organisation spécifique de la commission Bio d'Interbev. Cette commission est transversale et regroupe à la fois les organisations professionnelles spécifiques « bio » (FNAB, Forebio, Synabio) ainsi que les organisations nationales membres d'Interbev, dites conventionnelles mais qui comptent elles aussi de nombreux représentants bio. Ainsi les décisions prises au niveau de la commission Bio d'Interbev le sont par les professionnels des différents maillons de la filière ayant une spécificité Bio. L'ensemble de ces structures participe au sein de cette commission à l'élaboration du plan d'action de la commission bio et à l'utilisation de son budget.

Le budget de la commission bio d'Interbev mentionné dans le rapport n'est pas correct. Ce budget évolue annuellement en fonction des volumes et des axes de travail de la commission bio. En 2022, il s'élève à 632 500€, en augmentation de 22% par rapport à 2021 (518 822€ en 2021) et de 28 % par rapport à 2020 (494 800€). Nous tenons à rappeler que les ventes de viandes Bio ne représentent que 4% du Chiffre d'affaires du marché alimentaire bio (source Agence Bio).

Concernant l'implication des interprofessions, nous sommes très surpris du ton employé dans le rapport. Nous déplorons nous aussi fréquemment que toutes les interprofessions ne contribuent pas à la promotion de l'agriculture Biologique via des actions spécifiques produits ou une contribution aux actions de l'agence Bio. Ce n'est néanmoins pas le cas d'Interbev qui est pourvue depuis 2004 d'une commission Bio, dotée d'un budget qui lui permet d'assurer un observatoire économique des viandes Bio, de mener des actions de communication mais également d'apporter un soutien à l'Agence bio.

Quant aux objectifs, le plan de filière a fixé un doublement de la production, ce qui pour un segment qualitatif n'a rien de modeste et est

cohérent avec la structuration des marchés. Ce doublement de production a déjà eu lieu entre 2015 et 2020. Mais il est primordial de prendre en compte les problématiques de l'adéquation entre l'offre et la demande pour ne pas déstabiliser la structuration mise en place ; ceci est d'autant plus vrai dans le contexte actuel où le prix des viandes conventionnelles augmente au stade production et où le consommateur se détourne des produits bios de façon générale.

Enfin, nous nous étonnons qu'il soit question d'une « mobilisation financière sensiblement accrue des interprofessions agricoles » dans les recommandations 8 et 9 faites aux pouvoirs publics pour conforter les rôles de l'ITAB et de l'Agence Bio, ce d'autant qu'il s'agit de réorienter les soutiens publics à l'agriculture au profit de la filière bio, or les interprofessions sont des structures de droit privé. Par ailleurs, les services de l'administration exercent un contrôle de légalité sur les dépenses des interprofessions lors de l'étude des dossiers d'extension des accords cotisation, ces derniers n'ont donc aucun pouvoir d'ingérence quant à la manière dont les interprofessions répartissent les cotisations collectées sur leurs différentes actions.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'INTERCÉRÉALES

Nous avons pris connaissance du relevé d'observations provisoires « évaluation de la politique publique de soutien à l'agriculture biologique » que vous avez bien voulu nous adresser pour avis, et nous vous en remercions. Nous vous faisons part ci-dessous de quelques remarques et observations, à joindre au rapport définitif :

Nous pouvons en premier lieu apporter quelques précisions sur les données chiffrées présentées, en particulier sur l'engagement d'Intercéréales et l'investissement collectif en Recherche-Développement :

Vous indiquez une position « réservée » des interprofessions qui seraient « peu mobilisées » concernant l'agriculture biologique, et la « modestie des objectifs fixés dans les plans de filière ».

*Concernant les céréales, l'interprofession recevra en CVO issues des céréales biologiques 564 000 euros sur la campagne 2021/2022. Face à cette recette, elle finance pour 2,5 millions d'euros d'actions de son institut technique ARVALIS (en Recherche et Développement, en surveillance des récoltes, en analyses et en information), auxquels elle ajoute 125 000 euros spécifiquement dédiés la communication. **L'effort de***

dépenses correspond donc à 4,5 fois les recettes spécifiques, traduisant un réel volontarisme de l'interprofession.

A noter que la communication de l'interprofession et l'information délivrée par ARVALIS, conformément aux missions respectives de ces organisations, et à la composition d'Intercéréales, s'adresse prioritairement aux producteurs, à leur environnement technique, ainsi qu'aux entreprises de la collecte à la première transformation, plus qu'au consommateur final. Cela est d'autant plus logique que seul 4% des produits issus de la filière céréalière vont directement au consommateur final (les céréales sont des ingrédients de produits alimentaires ou d'alimentation animale).

Concernant les ambitions affichées dans le plan de transformation, un objectif de doublement des surfaces en bio était indiqué, visant à un équilibre du bilan prévisionnel offre/demande. **Cet objectif**, considéré lors de la rédaction du plan comme très élevé, **a été atteint au cours de cette campagne**. Grâce aux efforts collectifs de la profession, la collecte des céréales a en effet progressé très rapidement (+ 93% entre les campagnes 2017/2018 et 2021/2022). Parmi les pays de l'Union européenne, la France est celui qui, entre 2016 et 2019, a ainsi connu la plus forte progression relative de ses surfaces en blé tendre bio (Etude sur les grandes cultures biologiques en UE et dans le pays tiers. Commission bio ARVALIS-Terres Univia. Octobre 2021). **Les céréales constituent d'ailleurs aujourd'hui 80% des surfaces en grandes cultures bio, et plus de 20% de la surface totale bio en France.**

→ **Ces résultats très satisfaisants justifient désormais une gestion fine du maintien de l'équilibre offre/demande**, pour éviter qu'un accroissement excessif de la production, face à un marché qui pourrait se tasser, n'entraîne des difficultés économiques majeures, connues actuellement dans d'autres filières.

Dans le rapport, vous traitez des organisations de producteurs, en indiquant qu'elles sont « encore faiblement répandues ». Ce constat est erroné en ce qui concerne la filière céréalière par le fait que 70% de la collecte céréalière bio est effectuée par des coopératives, qu'elles soient spécifiquement dédiées au bio ou polyvalentes.

Le tableau indique un différentiel de prix payé au producteur en grandes cultures de « + 29% à + 56% », alors qu'il est indiqué Page 7 « + 127% pour le blé tendre, + 100% pour triticales et le maïs ».

Les écarts de prix indiqués Page 7 sont conformes à la réalité. Le tableau est peu exploitable en l'absence d'explication sur la variabilité des écarts de prix.

Vous soulignez, en termes d'organisation de la R et D, le risque de dispersion et de manque de cohérence, compte tenu de la structure en filière des instituts techniques.

*Concernant notre secteur, cette appréciation doit être tempérée par l'importance des partenariats entre acteurs. **Tout le programme bio d'ARVALIS est concerté avec l'ITAB** et ce partenariat historique ayant été formalisé en 2016 par la signature d'une convention tripartite avec Terres Inovia. L'ITAB joue dans ce cas son rôle de mise en cohérence des travaux réalisés par les autres acteurs. Les rencontres bisannuelles « grandes cultures biologiques » illustrent ce partenariat. Elles sont organisées conjointement par les trois organisations et réunissent les représentants de la recherche et du développement, les producteurs, collecteurs, transformateurs et distributeurs, autour des innovations techniques. C'est aussi dans cet esprit qu'Intercéréales et Terres Univia s'appuient sur une commission conjointe « agriculture biologique » pour coordonner leurs actions.*

Un point nous tient particulièrement à cœur en termes de positionnement de l'agriculture biologique : notre vision est qu'il s'agit d'un mode de production parmi les autres (production sous signe de qualité, ACS, etc.) et que le dialogue entre productions et producteurs investis dans chacun de ces modes constitue un levier important de progrès collectif.

C'est ainsi qu'au sein de notre institut technique, l'objectif est de « stimuler les échanges entre producteurs bio et non bio (...) pour que l'innovation profite à tous. Ainsi, la grande majorité des références acquises sont déclinables et profitables pour tout le monde » (plaquette « ARVALIS et le bio »).

→ Tout ce qui amènerait à un cloisonnement institutionnel entre agriculteurs bio et non-bio serait donc, de notre point de vue, contre-productif :

- Nous confirmons le chiffre indiqué par l'ACTA et sur le fait que 70% des travaux de R et D, non spécifiques à l'agriculture biologique, sont valorisables en bio (valorisation des produits organiques, désherbage mécanique, couverts végétaux, travail du sol, biodiversité fonctionnelle, gestion des légumineuses, stockage des grains sans insecticide, etc.)

- Inversement, beaucoup d'agriculteurs « non bio » trouvent intérêt au dialogue avec leurs collègues producteurs biologiques, pour débattre assolement, désherbage mécanique, biocontrôle, limitation des intrants, etc.

- Cet état d'esprit se traduit également en communication : c'est ainsi que la manifestation Tech &Bio, soutenue financièrement par Intercéréales, se présente comme rassemblant « un public professionnel large et complémentaire qui travaille en synergie : agriculteurs bio et non bio, techniciens, experts, chercheurs, étudiants ». De même le salon « les Culturelles » 2021, organisé par Arvalis, inclut un « village bio », dont l'ambition est de s'adresser « aussi bien aux agriculteurs bio qu'aux agriculteurs conventionnels qui se posent des questions et à qui l'agriculture bio pourrait amener des éléments de réponse. »

Le « groupe bio » conjoint entre Intercéréales et Terres Univia rassemble un grand nombre de participants. Outre des représentants de chacun des membres des deux interprofessions, il réunit des représentants de la FNAB, de l'APCA, du Synabio, de FranceAgriMer et de l'Agence Bio. Il est bien entendu présidé par un producteur bio et rassemble de nombreux professionnels en provenance de différents métiers de la filière, motivés et impliqués au quotidien dans l'agriculture biologique.

Vous indiquez que « les représentants de l'agriculture conventionnelle sont largement majoritaires dans la gouvernance des interprofessions », ce qui constitue un « frein de la promotion de ce mode de production ».

Nous nous permettons de vous indiquer que **le Président de l'interprofession Terres Univia**, avec qui nous partageons toutes nos actions, **est lui-même un producteur bio**.
