



Conseil général de
l'alimentation, de l'agriculture
et des espaces ruraux

Inspection générale
des finances

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

N° 12112

N° 2012-M-084-01

N° 008522-01

RAPPORT

SUR LE BILAN DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE 2008-2012

Établi par

MARIE-LAURENCE MADIGNIER
Ingénieure générale des ponts,
des eaux et des forêts

BRUNO PARENT
Inspecteur général
des finances

PHILIPPE QUEVREMONT
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

- FÉVRIER 2013 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE PAYSAGE GÉNÉRAL.....	2
1.1. La croissance de la consommation de produits biologiques est un phénomène récent dans nos sociétés occidentales.....	2
1.2. C'est dans l'Union européenne que la part de la surface agricole utile (SAU) en agriculture biologique est la plus élevée.....	2
1.3. L'agriculture biologique en France est issue d'initiatives privées.....	3
1.4. De grands débats traversent l'agriculture biologique et son environnement.....	4
2. LA CRÉDIBILITÉ DU BIO ; PRODUITS ET MARCHÉS	6
2.1. La certification est la pierre angulaire de la confiance des consommateurs.....	6
2.1.1. <i>Des prestations payantes d'organismes privés</i>	6
2.1.2. <i>La nature et la qualité des contrôles</i>	7
2.1.3. <i>Un créneau de marché convoité</i>	8
2.2. La production française est inégalement développée	9
2.2.1. <i>Selon les territoires</i>	9
2.2.2. <i>Selon les produits</i>	10
2.3. Le commerce international est source de préoccupations	12
2.3.1. <i>La situation contrastée de l'import-export</i>	12
2.3.2. <i>D'éventuelles distorsions de concurrence intra européennes ?</i>	12
2.3.3. <i>Un régime d'importation spécifique pour les pays tiers</i>	13
2.3.4. <i>Cependant, des inquiétudes s'expriment sur la qualité des importations</i>	13
2.4. Les coopératives agricoles tiennent une place importante entre les producteurs et les commerçants.....	14
2.5. La commercialisation se fait surtout en grandes surfaces et dans des réseaux dédiés.....	14
2.5.1. <i>Les magasins spécialisés, en réseau, occupent une place historiquement importante</i>	14
2.5.2. <i>La part des grandes surfaces généralistes est souvent sous estimée</i>	15
2.5.3. <i>La vente directe caractérise beaucoup d'exploitations biologiques mais ne représente qu'une fraction modeste du total</i>	16
3. LE PLAN 2008-2012 : « AGRICULTURE BIOLOGIQUE : HORIZON 2012 ».....	17
3.1. Le plan 2008-2012 n'est pas le premier plan en faveur de l'agriculture biologique.....	17
3.2. Le plan 2008-2012 est à la fois préalable au Grenelle et constitue l'une de ses déclinaisons	17
3.3. Ses objectifs généraux sont multiples et parfois implicites.....	18
3.4. Le plan comporte cinq axes et deux objectifs quantitatifs précis	19
3.5. La mise en œuvre du plan s'appuie sur l'Agence bio mais aussi sur une multitude d'acteurs	19
3.6. Le formalisme du plan et sa gouvernance ont été plutôt souples.....	20
3.6.1. <i>Le plan n'est pas synthétisé par un document formel de référence</i>	21
3.6.2. <i>Le suivi de l'avancement du plan a été empirique</i>	21

3.7. Le coût du soutien à l'agriculture biologique résulte d'une impressionnante mosaïque cloisonnée	23
4. LES CINQ AXES, LEURS RÉSULTATS, LES INTERROGATIONS	24
4.1. Faciliter la conversion et la pérennité des exploitations biologiques	24
4.1.1. <i>Les instruments</i>	25
4.1.2. <i>Les résultats et interrogations</i>	27
4.1.3. <i>Suggestions</i>	29
4.2. La structuration des filières.....	31
4.2.1. <i>Les instruments</i>	31
4.2.2. <i>Le contexte et les interrogations</i>	34
4.2.3. <i>Suggestions</i>	37
4.3. La consommation de produits biologiques	39
4.3.1. <i>Un objectif très volontariste fixé sans connaissance du terrain d'action</i>	39
4.3.2. <i>Développer la consommation de produits biologiques en restauration collective implique la confrontation de deux logiques différentes</i>	39
4.3.3. <i>Un ciblage peu précis et parfois des politiques publiques aux objectifs divergents</i>	40
4.3.4. <i>Dans ces conditions, un travail difficile et des résultats chiffrés inévitablement décevants</i>	40
4.3.5. <i>Des ferments néanmoins positifs surtout dans certaines collectivités territoriales</i>	41
4.3.6. <i>Suggestions</i>	42
4.4. L'adaptation de la réglementation	43
4.4.1. <i>Contexte</i>	43
4.4.2. <i>La réglementation est désormais communautaire pour l'essentiel</i>	44
4.4.3. <i>Les règles et procédures sont complexes et d'une lisibilité relative</i>	44
4.4.4. <i>L'administration du dispositif réglementaire comporte toutefois des souplesses</i>	46
4.4.5. <i>Suggestions</i>	47
4.5. Recherche, développement et formation	47
4.5.1. <i>Il existe une incompréhension, qui tourne parfois au dialogue de sourds, entre le monde de la recherche et celui de la production biologique</i>	48
4.5.2. <i>Cette situation, qui n'a rien d'irréversible, peut s'expliquer relativement aisément par des raisons structurelles mais aussi conjoncturelles</i>	48
4.5.3. <i>La réalité apparaît plus nuancée que certaines positions en présence</i>	50
4.5.4. <i>Il demeure des préoccupations importantes pour les producteurs et transformateurs biologiques</i>	51
4.5.5. <i>L'enseignement technique et supérieur a dû repenser ses référentiels</i>	51
4.5.6. <i>Les exploitations des établissements d'enseignement agricole ont engagé une conversion volontariste</i>	52
4.5.7. <i>L'encadrement du conseil agricole et de nouveaux métiers concernés</i>	52
4.5.8. <i>Suggestions</i>	52
4.6. Des points non explicitement couverts par le plan.....	53
4.6.1. <i>Les prix à la consommation</i>	53
4.6.2. <i>Suggestion</i>	54
4.6.3. <i>La protection des zones environnementales sensibles</i>	54
4.6.4. <i>Suggestions</i>	55
4.6.5. <i>Gouvernance et communication</i>	56
4.6.6. <i>Suggestions</i>	57
CONCLUSION.....	59

INTRODUCTION

Par lettre du 15 juin 2012, le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) et la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) ont mandaté le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'Inspection générale des finances (IGF) afin d'effectuer le bilan du plan de développement de l'agriculture biologique 2008-2012.

Les rencontres avec les représentants des commanditaires ont montré que le terme « évaluation » employé dans la lettre de mission ne devait pas être compris au sens de l'évaluation canonique, mais dans son sens courant.

Le travail effectué par la mission s'inscrit dans un contexte où le ministre en charge de l'agriculture a d'ores et déjà indiqué que ce plan aurait un prolongement (le nouveau plan devant être annoncé en juin 2013) et a installé début septembre 2012 un comité chargé de le préparer.

Ce comité, qui a tenu trois réunions plénières, a mis au point un questionnaire qui a été adressé à chaque direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) en vue de recueillir d'ici fin février 2013 des éléments de diagnostic sur le plan bio ainsi que des réflexions en vue de l'élaboration du nouveau plan.

Le présent rapport intervient donc préalablement au recueil de ces différents éléments et points de vue par ledit comité. Il comporte 9 annexes qui détaillent le bilan des actions et dispositifs mis en œuvre dans le plan, tandis que le rapport en tire les conclusions principales et un certain nombre de suggestions.

Ses auteurs ont rencontré de nombreux acteurs ou connaisseurs de l'agriculture biologique (cf. annexe n° 2) et ont également tenté de recueillir auprès des directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) des éléments chiffrés relatifs aux participations financières des acteurs locaux (collectivités territoriales, agences de l'eau...) au développement de l'agriculture biologique. Les autres chiffres cités émanent pour la plupart de l'Agence bio et notamment de sa précieuse publication « L'agriculture biologique, chiffres clés 2012 ».

La question des départements et territoires d'outre-mer n'a pas été abordée dans ses spécificités, compte tenu du temps imparti, mais les données les concernant sont globalisées dans certains chiffres mentionnés.

De façon générale, la mission a peiné à recueillir les éléments factuels utiles en raison semble-t-il de l'existence d'un partage complexe des responsabilités au sein des administrations centrales, s'agissant de la production biologique, voire d'une tradition plus orale qu'écrite dans certaines unités. Dans ces conditions, la part de témoignages personnels qui sont rapportés, avec leur part de subjectivité, est supérieure à ce que la mission aurait souhaité. Faute de bases documentaires, la vérification de l'exactitude de certaines données, au demeurant souvent lacunaires, n'a pu être effectuée.

En toute hypothèse, il est apparu rapidement que nul n'avait une vision globale précise de ce qui était financé sur fonds publics au profit de l'agriculture biologique, ce qui constitue d'ailleurs déjà un premier constat.

1. Le paysage général

L'agriculture biologique repose sur un ensemble de pratiques agricoles respectueuses des équilibres écologiques et de l'autonomie des agriculteurs. Elle vise la préservation des sols et des ressources naturelles. Elle cherche aussi le maintien des agriculteurs sur le territoire.

D'un point de vue technique et réglementaire, elle se caractérise par la prohibition des produits chimiques de synthèse, qui servent à stimuler la production et à la protéger, et par un système de culture reposant sur la rotation des cultures et l'apport de fertilisants ou de produits de traitement organiques (ORGANIC est la dénomination anglo-saxonne de ces productions). Pour l'élevage, l'alimentation doit être issue de l'agriculture biologique, les animaux être en densité limitée et avoir accès à des parcours et pâturages. Pour leur santé, les mesures préventives sont privilégiées.

1.1. La croissance de la consommation de produits biologiques est un phénomène récent dans nos sociétés occidentales

Pendant longtemps et il y a encore une trentaine d'années, le concept était réservé à un cercle d'initiés et était parfaitement inconnu du grand public. Et ceci même si, au milieu des années 1970, on estimait déjà à 5 à 6 000 le nombre d'exploitants biologiques (sur environ 100 000 hectares) en France.

La consommation de produits alimentaires issus de l'agriculture biologique connaît en revanche depuis une douzaine d'années un solide développement dans les sociétés occidentales. Aux États-Unis, cette consommation a été multipliée par cinq depuis le début du siècle, elle atteint aujourd'hui 30 milliards de dollars par an.

En Europe, les principaux marchés sont l'Allemagne (32 % de la consommation européenne), la France (19 %), le Royaume-Uni (11 %) et l'Italie (8 %), pour un total de 20 Md€ en 2010. Mais le développement de la consommation n'y est pas continu, avec par exemple une tendance au tassement observée en Allemagne en période de crise (2008) et surtout une baisse au Royaume-Uni depuis 2007. Les autres pays connaissent un développement plus linéaire.

La baisse de la consommation bio au Royaume-Uni semble due à des arbitrages des ménages défavorables à la consommation alimentaire en période de baisse ou de stagnation des revenus, complétée par une réduction de l'offre bio de la grande distribution.

Dans le reste du monde, seuls l'Australie, le Japon, la Corée du sud, Taiwan et Singapour ont une consommation significative de produits biologiques. Ailleurs celle-ci reste plus limitée, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il y ait absence de production : l'Inde par exemple est un important exportateur de produits biologiques.

1.2. C'est dans l'Union européenne que la part de la surface agricole utile (SAU) en agriculture biologique est la plus élevée

Elle est de 5,1 % en 2010 alors que le continent le plus proche n'est qu'à 2,1 % (Océanie).

Mais d'un pays à l'autre, la situation est très hétérogène. En Europe, la part de SAU en production biologique dépassait 10 % dans quatre pays (Autriche, Suède, Estonie, République Tchèque), et dépassait 5 % en Italie, Espagne et Allemagne notamment.

En France, elle est légèrement supérieure à 3,5 % en 2011 (presque un million d'hectares dont un peu plus du quart en cours de conversion).

Toutefois, en valeur absolue, la place de la France est nettement plus favorable : elle occupe la 4^{ème} place en Europe, proche de l'Allemagne (et la 10^{ème} place dans le monde). L'augmentation de ses surfaces a été particulièrement marquée depuis 4 ans, mais ce fut aussi le cas en Espagne, Pologne et Suède par exemple.

Enfin, ces données doivent être également regardées à la lumière de la place très importante prise en France par les autres signes de qualité, alors que dans d'autres Etats, ils sont parfois inexistants.

1.3. L'agriculture biologique en France est issue d'initiatives privées

- ♦ A l'origine ce nouveau mode d'agriculture naît et se développe en marge de l'agriculture conventionnelle, et en grande partie « contre » cette dernière, c'est-à-dire en réaction à son évolution recherchant une production accrue sur des bases en grande partie chimiques.

Quelques personnalités et associations (Nature et Progrès par exemple) sont à l'origine de cette différenciation ; les premiers cahiers des charges sont purement privés. A cette époque, refuser le modèle dominant qui conduisait à la mécanisation, à l'extension de la taille des exploitations et à la mobilisation de nombreux intrants y compris chimiques pour protéger et régulariser les productions (et donc les revenus) paraissait plutôt archaïque aux yeux de beaucoup. L'agriculture biologique est représentée par des mouvements actifs dès le début des années soixante mais elle est largement ignorée, ou alors très critiquée, par les institutions et les scientifiques. Un certain militantisme prosélyte, allié parfois à des formes d'ascétisme ou de modes de vie jugés originaux, y contribue probablement indirectement.

Le début de reconnaissance par les pouvoirs publics intervient avec la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980, qui reconnaît l'agriculture biologique sans la citer nommément : « Les cahiers des charges définissant les conditions de production de l'agriculture n'utilisant pas de produits chimiques de synthèse peuvent être homologués par arrêté du Ministre de l'Agriculture ». Le décret du 10 mars 1981 a défini le cadre de ces cahiers des charges (production et contrôle) et a mis en place une commission nationale d'homologation de ces cahiers des charges, comportant professionnels et consommateurs. La marque « AB » est créée en 1985, faisant émerger officiellement l'appellation « agriculture biologique ». La France fait alors plutôt figure de pionnière, notamment par la structuration de mouvements associatifs militants.

Le premier règlement communautaire intervient en 1991 alors que les cahiers des charges français restent parfois plus exigeants que ce dernier.

- ♦ Les buts poursuivis par l'agriculteur biologique peuvent être variables :
 - sa santé et celle de ses proches (cette préoccupation correspond au fait que les intrants chimiques utilisés, et donc manipulés, peuvent être, à certaines doses, dangereux pour l'homme ; elle est ancienne pour certains, mais elle a pris un accent plus net récemment) ;
 - l'équilibre économique de son exploitation : les difficultés conjoncturelles d'écoulement de la production à un prix rémunérateur ont parfois conduit à des conversions ; le coût croissant des intrants énergétiques et chimiques aussi. A l'inverse, le segment de marché constitué des produits biologiques a pu paraître attractif ;
 - la protection de l'environnement de notre planète, via un bon équilibre de fonctionnement des sols ;
 - la conformité des modalités d'exercice de son métier avec son éthique ; le souci des « biens collectifs », le respect du à la nature étant vécu comme un devoir collectif ;

Rapport

- la recherche de saveurs et la fierté du produit, en réaction à une production de masse dont la valorisation échappe au producteur. Le recours aux circuits courts de commercialisation permet l'expression directe de cette fierté.

1.4. De grands débats traversent l'agriculture biologique et son environnement

Ils sont ici mentionnés car ils font partie du « paysage » dans lequel le plan bio a été conçu puis appliqué. Ils peuvent en partie expliquer certains de ses traits ou difficultés.

Ces débats sont souvent feutrés, ce qui n'exclut pas des phases de tension, comme en témoigne par exemple l'ambiance des discussions lors des premières séances du Conseil national de l'alimentation consacré à l'agriculture biologique (cycle de réunions suspendu ; mandat remis en cause ; composition revue...).

Ces controverses ne séparent pas nettement le monde de l'agriculture biologique du reste de l'agriculture ; les divergences existent aussi à l'intérieur de l'agriculture biologique. Et ce ne sont pas les moins vives.

Ces divergences sont ici résumées, de façon sans doute simplificatrice et incomplète, sans prétention autre que de tenter d'illustrer le propos.

Un produit qui doit trouver son marché. Un marché en croissance dont il est possible de profiter pour s'assurer des débouchés rentables.	Une éthique de la responsabilité individuelle à l'égard des biens collectifs. Un mode de vie personnelle reposant sur une vision de la société. Un acte militant qui déborde largement les frontières de la seule agriculture et vise notamment des rapports socio-économiques plus équitables.
Si l'on veut développer l'agriculture biologique en France, il faut sortir de l'esprit de « chapelle » qui attise les antagonismes et crispe les comportements... au point que certains agriculteurs bio (viticulture, élevage parfois...) ne se placent pas sous marque AB pour ne pas être assimilés à une « coterie » jugée excessivement critique à l'égard de ceux qui n'en sont pas. De même, les industriels de la transformation peuvent hésiter à s'y lancer pour éviter des critiques.	Si elle se banalise, l'agriculture biologique perdra son âme et ses vertus. La récupération mercantile ne peut que dévoyer l'agriculture biologique. Il n'est pas question d'intégrisme mais d'intégrité.
Sortir d'une logique de produits « haut de gamme » permettrait de faire bénéficier le plus grand nombre des bienfaits de ces produits. Parvenir à stabiliser, voire à baisser les prix est une condition pour enclencher une dynamique positive propre, condition d'un développement durable.	L'agriculture biologique est une économie de niche et qui a plutôt vocation à le rester. A défaut, il pourrait s'en suivre une baisse préjudiciable des prix. C'est la façon de consommer qui doit compenser les prix plus élevés.
Développer l'agriculture biologique passe par des gains de productivité, une plus grande rationalisation des circuits, la contractualisation des relations, l'extension des surfaces des exploitations, l'industrialisation de la logistique	La qualité est indissociable d'exploitations à taille humaine, le plus possible auto-suffisantes, cultivant des variétés de haute qualité gustative. L'augmentation des rendements ne peut se faire à n'importe quelle condition. Déjà, la réglementation est trop laxiste.

Rapport

Le travail sur les filières est déterminant afin d'assurer aux producteurs des débouchés stables et aux distributeurs un approvisionnement régulier.	L'autonomie des exploitations et la vente directe sont des buts en soi, cohérents avec les fondamentaux de l'agriculture biologique : lien au sol (c'est-à-dire production par l'exploitation des « intrants » qui lui sont nécessaires) ; le moins de dépendance possible par rapport à la transformation et à la grande distribution.
Les bienfaits pour la santé du consommateur ne sont pas prouvés	Certaines études les démontrent ; en outre cela doit être étudié de manière globale, en fonction du régime alimentaire souhaitable (et non pas aliment par aliment) car les associations vertueuses d'aliments jouent un rôle capital, comme la diversité des produits.
Le bénéfice pour l'environnement est loin d'être aussi évident qu'il est souvent dit : l'azote par exemple, fut-il d'origine animale, peut être nocif en cas d'excès. Le sulfate de cuivre est utilisé en viticulture. Certaines méthodes de travail du sol sont très consommatrices de carburants.	L'agriculture biologique est vertueuse « en soi » et ne doit pas être comparée à des critères de type « haute qualité environnementale », ni soumise aux autres réglementations (nitrates par exemple).
La nocivité de l'agriculture conventionnelle est exagérée et doit être examinée à la faveur des progrès en cours ou prévisibles... dont les enjeux sont très supérieurs à ceux de l'agriculture biologique.	Il y a longtemps que la promesse d'une évolution forte de l'agriculture conventionnelle est faite. Les résultats sont loin d'être au rendez-vous.
L'agriculture biologique est l'UNE des modalités possibles d'évolution pour davantage respecter l'environnement.	L'agriculture biologique est l'avenir de l'agriculture française, un projet d'évolution globale de la société, riche en emplois non délocalisables, de liens sociaux et de développement autonome des territoires.
C'est la demande qui tire l'offre.	L'offre est déterminante et doit être motrice ; à défaut, on constatera la multiplication des « bio opportunistes » pas forcément durables (déconversions ultérieures, au gré des évolutions de marché), ni spontanément respectueux des cahiers des charges.
Le développement de l'agriculture biologique doit relever des mêmes structures que le développement de l'agriculture en général. D'ailleurs convaincre les agriculteurs conventionnels des perspectives d'évolution de leurs pratiques est plus crédible, moins susceptible de réactions de rejet, lorsque ce sont les institutions qui leur sont familières qui s'en chargent.	On ne parle bien que de ce que l'on connaît bien et lorsqu'on est réellement convaincu.
Développer l'agriculture biologique à marche forcée est suicidaire économiquement en raison de ses faibles rendements et alors même que l'agriculture française conventionnelle est fortement exportatrice, ce qui est un atout considérable pour notre pays. En outre, plusieurs zones ont besoin de nos produits pour nourrir leurs populations.	Les résultats acquis de l'agriculture conventionnelle reposent sur des méthodes qui, par nature, ne sont pas durables ; une autre approche s'impose si l'on veut sur longue période garder une production agricole digne de nos atouts. La faim dans le monde est le fruit des déséquilibres de richesse.

2. La crédibilité du bio ; produits et marchés

2.1. La certification est la pierre angulaire de la confiance des consommateurs

2.1.1. Des prestations payantes d'organismes privés

Le logotype AB a été créé par le ministère de l'agriculture en 1985¹ ; il bénéficie d'une très bonne notoriété auprès des consommateurs.

En outre, « l'Euro-feuille », logo européen, est obligatoire depuis le 1^{er} juillet 2010 pour les produits préemballés composés d'au moins 95 % d'ingrédients issus de l'agriculture biologique et conformes aux dispositions du règlement (CE) 834/2007 et de ses règlements d'application. Il doit être dans le même champ visuel que l'origine du produit (France/UE ou non UE)² et que le numéro de code de l'organisme certificateur (cf. infra).

Il s'agit d'un signe de qualité environnementale et non nutritionnel ou sanitaire³ ; il certifie un mode de production biologique. Le règlement d'application 889/2008 prévoit des règles particulières applicables aux différents produits. Ces règles peuvent être complétées en tant que de besoin par des modifications successives de ce règlement. A titre d'exemple, des dispositions spécifiques au secteur viticole (relatives à la vinification) ont été introduites en 2012. Pour les domaines non couverts par la réglementation européenne, tout Etat membre peut définir des cahiers des charges spécifiques. Dans ce cadre réglementaire, la France a conservé ou publié des cahiers des charges par produit ou activité (lapin ; escargot ; aquaculture ; restauration commerciale...) homologués par arrêtés publiés au Journal officiel de la République française.

La possibilité d'utiliser le logo AB est subordonnée à l'obtention d'un certificat délivré par un organisme certificateur (OC). Ce dernier est accrédité par le Cofrac et agréé par l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), qui est chargé de le superviser. En effet, le contrôle de la marque « AB », est effectué par l'OC dans les conditions définies par les règles d'usage de la marque. Il existe en France 9 OC qui remplissent cette condition. Le plus important représente 70 % environ du marché de l'agriculture biologique. Les OC des autres Etats membres peuvent sous certaines conditions intervenir en France (mais il est vrai qu'une procédure formalisée d'agrément d'un OC déjà agréé dans un autre Etat membre n'existe pas).

L'opérateur bio (producteur, transformateur, commerçant...) choisit librement l'OC et le rémunère directement. Il peut en changer chaque année. Les critères de choix d'un OC par un opérateur, outre le prix, tiennent à sa plus ou moins grande présence régionale (proximité) et à sa capacité à donner de l'information sur des questions réglementaires et techniques (la visite annuelle peut être l'occasion de rappels par exemple sur la traçabilité, ce qui est apprécié). Le système est donc différent de celui qui existe pour les autres signes d'identification de l'origine et de la qualité, pour lesquels c'est un Organisme de défense et de gestion (ODG) qui choisit l'organisme de contrôle. Dans certains cas, l'ODG est l'interprofession.

¹ Ce logotype est une marque collective de certification, propriété du ministère chargé de l'agriculture, qui a fait l'objet d'un enregistrement à l'INPI ainsi que dans un certain nombre d'autres pays (qu'il s'agisse de pays de l'UE ou non UE). Ce logotype ne peut être utilisé que dans le strict respect de règles d'usage.

Au sein de ces règles, il est également prévu un logotype spécifique pour la communication.

² Article 24 du règlement (CE) n°834/2007 du Conseil du 28 juin 2007.

³ Article L 640-2 du Code rural et de la pêche maritime.

Rapport

Le coût annuel moyen de la certification serait, selon certaines informations fournies à la mission de l'ordre de 500 à 600 euros pour un exploitant agricole, que ce soit pendant la période de conversion ou de maintien (1 200 à 1 800 pour la transformation ; 350 euros pour un point de vente boulangerie). Les tarifs, qui varieraient selon la taille de l'exploitation et la nature de la culture, ne font pas partie de l'agrément et ne sont pas suivis par l'INAO. Il ne semble pas qu'il existe une grande transparence en la matière, ce qui peut nuire à la concurrence entre OC.

Au sein des OC, la partie commerciale est en principe nettement distincte de la partie contrôle. Il semble que certains OC ont tenté de développer un courant d'affaires en certifiant (au titre d'une certification privée) les intrants de certains fournisseurs comme utilisables en agriculture biologique. Il a été, semble-t-il, mis fin à cette pratique.

2.1.2. La nature et la qualité des contrôles

Dans un cadre communautaire qui laissait chaque État membre définir ses modalités de contrôle, la France a fait le choix de s'appuyer sur des organismes certificateurs qui visitent les producteurs chaque année et qui sont supervisés par l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO).

Chaque OC soumet son plan de contrôle (rythme, modalités...) et sa grille de traitement des manquements (conséquences tirées des manquements éventuels...) à l'INAO qui les valide, non chaque année mais au gré des demandes de modifications (notamment liées à l'évolution de la réglementation qu'elle soit communautaire ou nationale ou pour apporter des précisions au vu des situations pratiques rencontrés lors des contrôles). A cette occasion, une certaine homogénéité est recherchée afin de faire prévaloir une égalité de traitement des opérateurs (exigences d'investigation minimales par exemple). L'INAO réfléchit d'ailleurs à une typologie de manquements susceptibles d'être notifiés en agriculture biologique, qui s'appuierait notamment sur les plans de contrôle existants.

Les contrôles effectués par les OC chez les opérateurs ne sont généralement pas inopinés même s'ils peuvent l'être.

En cas de non respect de la réglementation par l'opérateur, différentes sanctions sont possibles : celles-ci vont de l'avertissement au retrait de certificat, sans oublier la possibilité que soient effectués des déclassements (de produits ou de parcelles). Le retrait de certificat (en cas par exemple d'utilisation de produits d'amont non bio) interdit l'utilisation de toute mention relative à l'agriculture biologique ainsi que des logos français et européens. Cette sanction est, semble-t-il, extrêmement rare. Dans ce cas, l'INAO, la DGPAAT et la DGCCRF sont prévenus. L'administration complète ces contrôles sur d'autres champs de sa compétence.

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), direction du ministère de l'économie, agit au travers des directions départementales de la protection des populations. Dans le cadre soit du plan de surveillance communautaire, soit de son plan national de contrôle, elle planifie annuellement 2 à 3 « tâches nationales » ciblées sur les filières bio (respect des règles de production, transformation, stockage... ; mentions affichées ; présence de résidus de pesticides ; certification ; enregistrement à l'Agence bio...) en plus de ses tâches classiques de contrôle de la loyauté des transactions commerciales. Dans ce cadre, la DGCCRF visite chaque année de l'ordre de 1 000 à 1 500 établissements et effectue plus de 300 prélèvements pour analyse, aussi bien sur des produits d'origine nationale que sur des produits importés. En outre, des plaintes de consommateurs ou de professionnels peuvent conduire à lancer des enquêtes ponctuelles. De façon générale, des contrôles non ciblés sur les produits bio conduisent aussi parfois à déceler des difficultés en agriculture biologique.

Globalement, la majorité des infractions relevées concernent la réglementation générale (étiquetage, affichage, hygiène...), celles spécifiques au bio, moins nombreuses, ont surtout trait à l'absence de notification à l'Agence bio et/ou de certification par un OC (plutôt au niveau de la transformation/ distribution, plus rarement au niveau de la production). Les analyses effectuées sur les produits prélevés révèlent un taux de non-conformité⁴ en raison de résidus de pesticides en baisse (2,5 % en 2011), ce qui est un résultat jugé relativement bon compte tenu du caractère ciblé des contrôles (sélection de l'opérateur en raison d'antécédents par exemple...).

Si la DGCCRF met à jour des problèmes sur des produits bio certifiés, elle en informe l'INAO, qui est responsable de la supervision des OC, sans préjudice de son action propre (demande de mise en conformité, injonction, procès verbal...). Dans un cas, un tribunal a été conduit à se prononcer suite à un procès verbal dressé à l'encontre d'un OC (sa responsabilité n'a pas été retenue faute d'intentionnalité du délit).

L'INAO fait ponctuellement (tous les 12 à 18 mois selon l'ancienneté de l'agrément) accompagner les auditeurs d'un OC par ses propres auditeurs afin de contrôler la qualité de leur formation (essentiellement lors de l'agrément initial) et leur action sur le terrain (respect de la grille de contrôle, qualité des prélèvements...). Une évaluation technique qui vise à apprécier au siège de la structure la mise en œuvre du plan de contrôle existe également. L'OC est prévenu à l'avance de ces opérations.

La Cour des comptes européenne a effectué en 2011 un audit dans plusieurs pays dont la France concernant l'application de la réglementation communautaire relative à l'agriculture biologique. Elle n'a, semble-t-il, pas relevé de difficultés majeures tout en mentionnant que les cas de retrait de certificat suite à un contrôle effectué par un OC étaient rares. Elle a notamment recommandé une harmonisation des plans de contrôles et une articulation entre certains manquements constatés et le paiement des aides PAC en agriculture biologique.

Par ailleurs, la réglementation phytosanitaire et sanitaire donne lieu à des contrôles du MAAF, pour les agriculteurs biologiques comme pour l'ensemble des agriculteurs.

Compte tenu d'un moindre risque lié au passage d'un OC tous les ans sur l'exploitation, les contrôles relatifs aux utilisations de produits phytosanitaires et de traitement des animaux sont allégés. En revanche les contrôles sanitaires par les vétérinaires concernant les élevages ainsi que les ateliers de transformation sont les mêmes. Une question juridique est à l'étude sur le point de savoir si les OC doivent signaler les problèmes sanitaires éventuellement décelés à l'occasion de leur intervention dans l'exploitation»

2.1.3. Un créneau de marché convoité

Certains opérateurs, tout en pratiquant une agriculture biologique, ne se font pas certifier (situation en viticulture ; élevage dans les Alpes...). Ce n'est pas interdit s'ils n'utilisent pas le logo AB ou européen et ne se prévalent pas de l'agriculture biologique sur leurs produits. Ils évitent ainsi un coût. Les raisons peuvent en être diverses : ne pas être assimilé à ce qui apparaît être une chapelle aux yeux de certains ; ne pas stigmatiser les autres producteurs qui ne sont pas bio, etc.

Il peut aussi arriver que certains opérateurs cessent de se faire certifier car ils estiment que les contraintes associées sont pesantes (cas de certaines boulangeries par exemple).

Mais, dans l'ensemble, la marque AB est un succès ; il est même concurrencé.

⁴ Il s'agit de détection de la présence de molécules et non du dépassement de la limite maximale de résidus (LMR).

D'autres logos existent en effet, mais ils sont privés et ne sont pas mis en œuvre avec les mêmes modalités. Ainsi par exemple, le logo Nature et progrès ou Demeter (ancien puisqu'il est apparu en 1932 en Allemagne). Le logo « Bio Cohérence », créé par la Fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB), ajoute d'autres dimensions (le social : l'emploi, les conditions de travail...) et quelques exigences supplémentaires.

Il existe également d'autres allégations autorisées visant à souligner l'absence ou la réduction de l'utilisation de produits phytosanitaires dans le mode de production (« non traité » ; « sans produits chimiques de synthèse », « agriculture raisonnée ») ou qui font parfois référence à des méthodes culturales spécifiques (la biodynamie en particulier).

L'essentiel réside toutefois dans la concurrence, dans l'esprit des consommateurs, entre l'agriculture biologique et des mentions valorisantes du type « montagne », « fermier », « produits pays » et autres labels.

En outre, l'accent mis récemment sur la valorisation des produits de proximité a aussi pu capter un public qui ne s'est pas tourné vers l'agriculture biologique. D'une certaine façon, le système des paniers (AMAP - Association pour le maintien d'une agriculture paysanne - ou autres) est une des formes les plus achevées de cette concurrence (un lien direct entre producteur et consommateur, au travers d'un engagement réciproque et durable fondé sur la proximité), même s'il est vrai que nombre de ces dispositifs reposent sur des produits bio.

Il existe enfin un risque de brouillage des messages avec la démarche « haute valeur environnementale » issue du Grenelle de l'environnement, même s'il ne s'agit pas d'un logo et que c'est l'exploitation productrice qui est ainsi caractérisée (et non le produit ; situation d'ailleurs identique à celle de « l'agriculture raisonnée »). Cette approche vise à valoriser, dans une démarche de progrès, le caractère bénéfique de pratiques exigeantes pouvant relever de l'agriculture conventionnelle (il faut noter, toutefois, que les premiers à s'être fait labelliser HVE sont des producteurs en agriculture biologique).

2.2. La production française est inégalement développée

La production s'est fortement développée entre 1998 et 2002 (le nombre d'exploitations passe de 6 140 à 11 288), date à laquelle les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) sont supprimés. Cette année-là, plus de 175 000 hectares étaient en conversion, chiffre jamais égalé.

De 2003 à 2007, l'agriculture biologique connaît un palier (11 978 exploitations en fin de période) mais son développement repart en 2007.

Au-delà de ces à coups, la situation est inégale selon les régions et selon les filières de production.

2.2.1. Selon les territoires

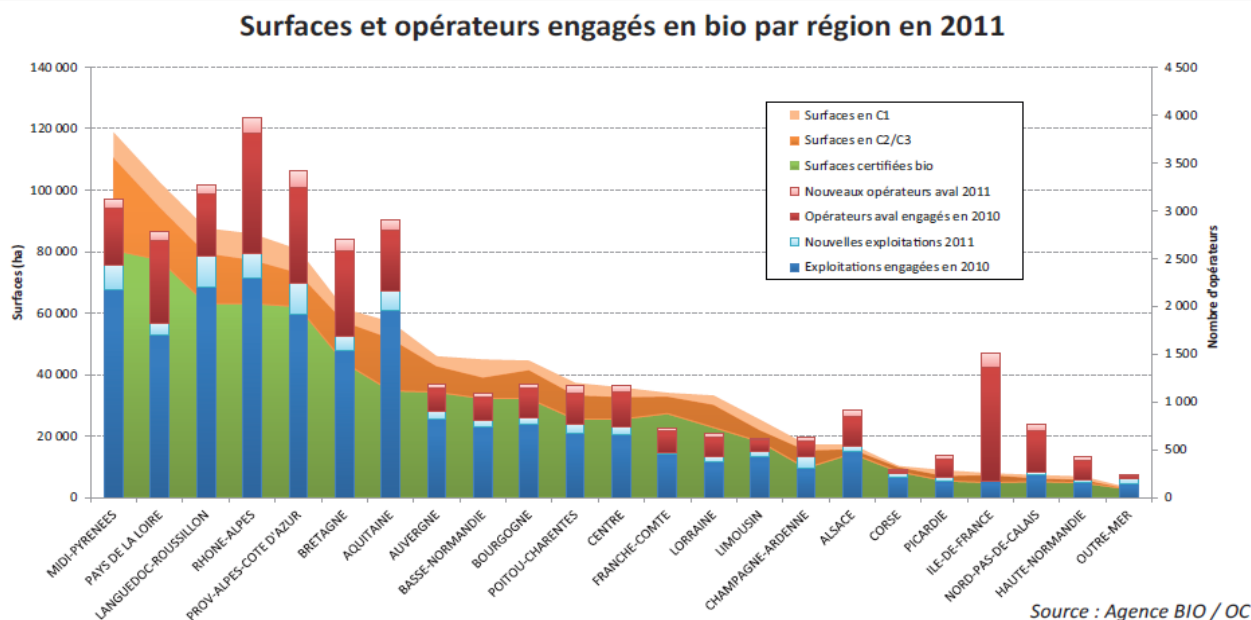
Près d'un tiers de surfaces se trouvent dans seulement 3 régions (Midi-Pyrénées ; Pays-de-la-Loire ; Languedoc-Roussillon).

Trois régions, fin 2011, voient leur SAU en bio dépasser 6 % : PACA avec 12,3 %, Languedoc-Roussillon avec 9,3 % et la Corse avec 6,7 %. Quatre autres régions en sont proches : Rhône-Alpes, Alsace, Franche-Comté et Midi-Pyrénées.

Ces régions se caractérisent par une agriculture assez diversifiée, parfois sujette à des crises conduisant à une remise en question, de ce fait plus propice à des conversions, et souvent par une démographie dynamique offrant des débouchés potentiels de proximité à la production biologique.

Rapport

Les transformateurs et les distributeurs sont principalement (un tiers d'entre eux) situés en Rhône-Alpes (1 400 opérateurs essentiellement transformateurs), en Ile-de-France (1 275, avec beaucoup de distributeurs) et en PACA (1 147), ce qui correspond à des bassins de vie et de consommation importants qui stimulent la production en agriculture biologique.



La dynamique de développement de l'agriculture biologique dans les régions les plus en avance fait qu'elle sort de sa situation marginale, se structure et une collaboration plus forte des acteurs d'origine diverses s'organise : « interprofessions bio régionales », plateformes de développement offrant un guichet unique aux agriculteurs curieux ou désireux de se convertir à la production biologique... Ceci tranche avec la dispersion et l'isolement des initiatives, quand il ne s'agit pas de luttes d'influence entre acteurs, constatées dans des régions où l'agriculture biologique est encore très peu développée et n'a donc pas bénéficié d'une sorte d'effet de seuil facilitant le développement ultérieur.

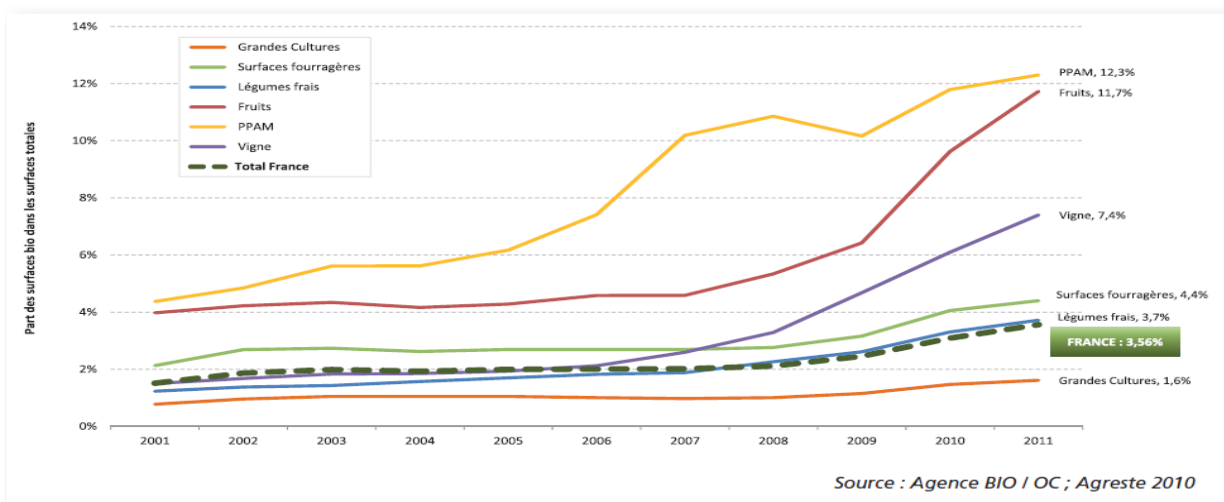
2.2.2. Selon les produits

Le million d'hectares consacré à l'agriculture biologique est constitué à 65 % de prairies ou cultures fourragères, à 20 % de grandes cultures et 10 % de vignes, arbres fruitiers et maraîchage.

La dynamique de développement diffère selon les cultures : environ un quart des surfaces nationales de légumes secs et de fruits à coques sont cultivées en mode biologique et ce pourcentage est de presque 12 % pour les fruits. Mais la situation est très différente pour la plupart des autres productions.

Rapport

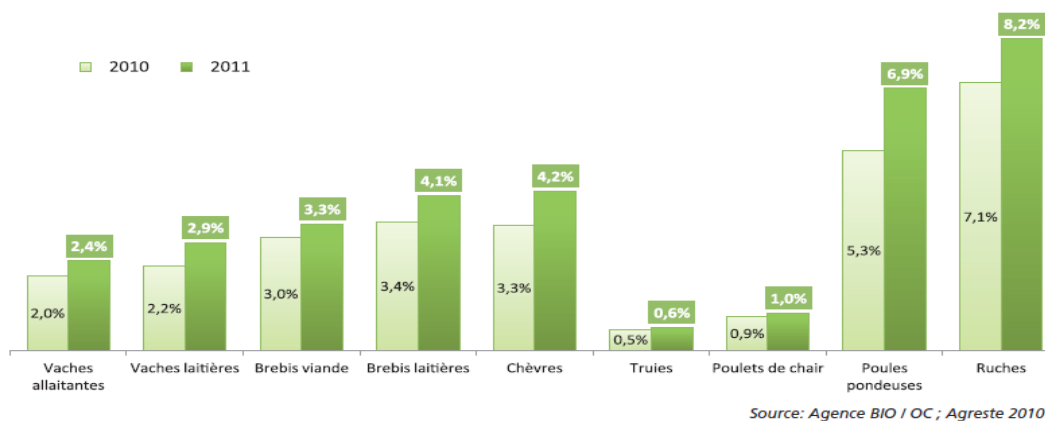
Évolution de la part des surfaces nationales conduites en bio depuis 10 ans



Certaines filières ont été plus facilement portées à développer l'agriculture biologique, soit parce que les pratiques agricoles étaient déjà à bas intrants, pour les surfaces en herbe ou fourragères par exemple, soit du fait des crises récentes, comme sur la vigne ou l'arboriculture, qui ont pu conduire les producteurs à rechercher une meilleure valeur ajoutée à leur production. En revanche, les grandes cultures dont la santé économique est meilleure restent à un niveau relativement modeste.

L'élevage concerne le tiers des exploitants bio, avec une part importante de polyculture élevage (contrairement à la spécialisation observée en agriculture conventionnelle qui s'est affranchie du besoin d'azote organique issu des effluents d'élevage). La croissance des cheptels a connu une bonne dynamique ces dernières années, à l'exception de l'élevage porcin qui stagne à 0,6 %. La part du cheptel biologique atteint 8 % pour les ruches, 7 % pour les poules pondeuses et reste à près de 4 % pour les ovins et 3 % pour les bovins.

Part du cheptel bio dans le cheptel national en 2010 et 2011



2.3. Le commerce international est source de préoccupations

2.3.1. La situation contrastée de l'import-export

Il n'existe pas de code douanier spécifique aux produits biologiques qui permettrait d'avoir une connaissance des importations en provenance des pays tiers et, de toute façon, un tel code ne renseignerait pas sur les échanges intracommunautaires. Les données disponibles résultent donc, pour l'essentiel, d'une enquête effectuée annuellement auprès des opérateurs, sous l'égide de l'Agence bio. A titre d'illustration, elle couvre 60 % de la distribution généraliste, 85 % de la distribution spécialisée, 1 500 entreprises de transformation. Elle comporte aussi une enquête spécifique sur les fruits et légumes auprès de grossistes représentant 40 % du secteur.

Pour certains secteurs, il n'existe quasiment pas d'achats à l'extérieur de l'hexagone (œufs et volailles, viandes bovine et porcine par exemple), pour d'autres ces achats sont à caractère plutôt conjoncturel (lait) ou structurel (céréales) : un déficit de production à hauteur de 7 000 à 10 000 hectares est ainsi avancé pour le blé, de 16 000 hectares pour le soja.

Un tiers des ventes au détail, en valeur, provient d'un autre pays. Pour certaines productions, le pourcentage d'achats externe est supérieur à 65 % en 2009 : il s'agit de produits transformés avec les boissons végétales, les jus de fruits et légumes, l'épicerie sucrée, le surgelé ou de fruits et légumes. Il est vrai qu'il existe une part incontournable d'importations s'agissant des produits exotiques (thé, épices, cacao, certains fruits...) ; elle représenterait de l'ordre du tiers de la valeur totale des importations.

La part des produits importés serait passée de 30 % à 38 % entre 2008 et 2009 mais aurait baissé à 35 % en 2010 et 32 % en 2011. Au niveau des grossistes, la valeur des produits d'origine étrangère serait de l'ordre de 800 millions d'euros.

La situation à l'exportation est analysée par l'Agence bio à partir des mêmes méthodes de recueil d'information, principalement auprès des transformateurs. Le chiffre d'affaires à l'export serait de l'ordre de 190 millions d'euros en 2011 dont la moitié de vins.

L'ensemble de ces flux dépend de l'importance plus ou moins grande de la production nationale mais aussi, bien entendu, des compétitivités prix relatives : beaucoup d'offres étrangères ont des prix très attractifs par rapport aux prix des productions nationales.

2.3.2. D'éventuelles distorsions de concurrence intra européennes ?

Certains interlocuteurs de la mission s'interrogent sur la façon dont les différents États membres appliquent le règlement communautaire, en clair considèrent qu'il n'y a pas d'homogénéité.

Si l'on met de côté ce qui trouverait sa source dans des interprétations françaises rigoristes (cf. infra sur la réglementation), il reste une interrogation sur les pratiques étrangères.

Dans l'absolu il serait préférable que les guides de lecture de la réglementation soient européens et non nationaux comme actuellement et que les pratiques des OC soient homogènes. Mais force est de reconnaître qu'il n'est pas aisé de parvenir à ce dernier résultat au niveau de l'Union alors qu'il n'est pas encore atteint nationalement.

2.3.3. Un régime d'importation spécifique pour les pays tiers

La situation est alternativement la suivante :

- ♦ l'Union a des accords d'équivalence avec le pays d'importation pour le produit en cause : le bien entre librement, muni de son certificat délivré par l'OC du pays d'origine (Argentine ; Australie ; Canada ; Costa Rica ; Etats-Unis ; Inde ; Israël ; Japon ; Nouvelle-Zélande ; Suisse ; Tunisie) ;
- ♦ l'Union reconnaît des OC étrangers comme équivalents (couple catégorie/pays) : le traitement est alors identique ;
- ♦ dans les autres situations, les importateurs demandent une autorisation temporaire d'importation au ministère de l'agriculture, en fournissant un dossier. Ces demandes sont en forte baisse depuis que la solution 2 existe, c'est-à-dire juillet 2012. Les autorisations d'importation sont principalement délivrées pour le Maroc, la Chine, la Turquie et Madagascar.

La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ne procède pas à des contrôles physiques des marchandises. Mais elle s'assure de la présence des documents obligatoires d'accompagnement (autorisation d'importation ; certificat d'un OC...) et si leur examen soulève des doutes, la DGCCRF est en principe alertée.

2.3.4. Cependant, des inquiétudes s'expriment sur la qualité des importations

Les situations les plus problématiques proviennent essentiellement, semble-t-il, de produits d'origine étrangère. A titre d'illustration :

- ♦ des lentilles venant d'Italie et en provenance du Canada étaient mélangées avec des lentilles turques comportant des substances non autorisées en bio (produits phyto) ;
- ♦ des baies de Gojie venant de Chine comportaient des pesticides (ce qui a conduit à retirer son certificat à l'importateur) ;
- ♦ du soja, du maïs et du tournesol non bio destinés à l'alimentation animale en provenance d'Italie.

Mais il arrive aussi qu'il y ait de fausses alertes : des traces de « raccourcisseurs » de paille ont été trouvées dans de l'alimentation animale supposée bio, à la suite de quoi on s'est rendu compte que la molécule incriminée venait de la dégradation d'une substance naturelle.

Lorsqu'il s'agit d'aliments qui circulent sur le territoire de l'Union européenne, deux systèmes d'alerte européens peuvent être utilisés si un problème est décelé :

- ♦ le système OFIS (Organic Farming Information System) permet aux Etats membres de se notifier les cas de non-conformité détectés. L'Etat d'où provient le produit incriminé recevra une notification OFIS, portée à la connaissance de tous les autres Etats membres. Il doit alors enquêter et informer des résultats dans un délai déterminé ;
- ♦ le RASFF (Rapid Alert System For Food).

L'efficacité de ces dispositifs dépend de la volonté et de la promptitude à lancer l'alerte. Mais il peut s'écouler plusieurs mois entre la découverte d'un problème et la possibilité de documenter suffisamment la question (traçabilité) pour que les autres Etats puissent éventuellement prendre des mesures. Lorsqu'un Etat membre est informé, encore faut-il que l'information parvienne aux opérateurs. En France, ce sont les OC, informés par l'INAO, qui en ont la responsabilité.

Les contrôles effectués par la DGCCRF en 2010 sur les résidus de pesticides ont décelé quatre cas de non-conformité (tous d'origine étrangère) dans le cadre du plan communautaire de surveillance et sept cas (dont cinq d'origine étrangère) dans le cadre du plan national de contrôle.

2.4. Les coopératives agricoles tiennent une place importante entre les producteurs et les commerçants

Selon Coop de France, en matière de collecte et de stockage de produits bio, les coopératives assurent près de 70 % de la collecte de céréales et oléoprotagineux, sont leaders pour la production porcine (89 %), les agneaux (71 %) et la nutrition animale (65 %).

Certaines coopératives sont spécialisées en production biologique mais ce n'est pas le cas le plus fréquent. En revanche, le nombre de coopératives conventionnelles qui s'ouvrent au bio a tendance à augmenter.

L'enjeu est de ne pas perdre un adhérent quand il passe au bio ; certes, la coopérative peut perdre du chiffre d'affaires du fait de la diminution des ventes d'intrants conventionnels mais ceci peut être compensé, en tout ou partie, par la vente de produits nouveaux (compost par exemple, aliments du bétail...) et/ou de prestations (accompagnement technique à la conversion). Au total, il est d'ailleurs possible que le passage d'un adhérent conventionnel à un régime à bas niveau d'intrants ait plus d'incidence financière négative pour elle qu'une conversion à l'agriculture biologique.

Le cas échéant certaines coopératives, pour ne pas perdre un adhérent, passent des accords avec une coopérative qui traite déjà de production biologique, afin de sous traiter certaines tâches ; c'est parfois une étape transitoire en attendant sa transformation en coopérative mixte (conventionnelle et biologique). C'est une pratique assez courante en matière de collecte de lait pour faire face à une présence insuffisante sur certains territoires.

2.5. La commercialisation se fait surtout en grandes surfaces et dans des réseaux dédiés

Sur longue période, il est généralement admis que les crises sanitaires, même si ce n'est pas la seule cause, ont contribué à orienter les consommateurs vers les produits biologiques.

Le marché des produits biologiques a connu des taux de croissance exceptionnels qui l'ont conduit à quasiment doubler entre 2007 et 2011, pour atteindre environ 4 milliards d'euros en 2012 (2,1 milliards en 2007).

L'année 2012, en revanche, connaît un rythme de progression moindre qu'antérieurement. La crise mais aussi la concurrence des produits locaux (cf. supra 2.1.3) sont les explications le plus souvent avancées.

2.5.1. Les magasins spécialisés, en réseau, occupent une place historiquement importante

L'essentiel de la commercialisation relevait historiquement d'une distribution en réseaux, lesquels se sont diversifiés : Biocoop est une coopérative, Naturalia une filiale désormais d'un grand groupe de distribution, la Vie Claire est une SA regroupant des magasins franchisés issue du mouvement associatif. Mais presque 30 % des ventes dans des magasins dédiés est tout de même le fait de magasins indépendants.

Rapport

La plupart des magasins spécialisés sont membres de Synabio, syndicat qui présente l'originalité de rassembler à la fois des transformateurs et des distributeurs. Selon ce syndicat, il existe 3 000 magasins spécialisés.

Ils réalisent 35 % du chiffre d'affaire relatif aux produits biologiques. Tous les pays ne connaissent pas cette situation (il n'y aurait, par exemple, pas de magasin spécialisé en Grande-Bretagne).

BIOCOOP

Le principal réseau spécialisé est celui de Biocoop. Il a joué un rôle pour développer des groupements de producteurs susceptibles d'accompagner l'expansion de ses magasins (330 désormais).

Avec l'aide du fonds « Avenir bio », il a contractualisé l'ensemble de son approvisionnement fruits et légumes : en n-1, les volumes et les fourchettes de prix de l'année suivante sont arrêtés. La situation est moins avancée en matière de viande même si, dans le sud ouest, le circuit mis en place a conduit plusieurs magasins à ouvrir un rayon boucherie (démarche non évidente en raison des savoir faire spécifiques requis, des fortes exigences de traçabilité /qualité... et du fait qu'une partie de la clientèle des magasins spécialisés dans le bio est plutôt végétarienne).

Biocoop met l'accent sur les productions d'origine française et les magasins, qui sont indépendants, sont incités à s'approvisionner à proximité lorsque c'est possible.

Biocoop possède quatre plates-formes de distribution (Rennes, Agen, Avignon et en région parisienne), qui ont contribué à développer le marché.

En outre, le groupe a une filiale spécialisée en vue de répondre aux appels d'offres de la restauration collective (elle le fait, en liaison avec d'autres structures locales, en complétant leur gamme souvent insuffisante ce qui leur permet d'accéder à des marchés structurants pour leur développement).

Tout récemment, de grandes chaînes de distribution généralistes ont lancé, vraisemblablement à titre expérimental, des surfaces spécialisées en produits biologiques (Auchan en région parisienne avec 1 000 m²).

2.5.2. La part des grandes surfaces généralistes est souvent sous estimée

La fin de la décennie 2000 voit une nette progression des grandes surfaces sur le marché du bio.

En 2007/2008, la fédération du commerce de détail (FCD) a signé avec le ministère du développement durable un engagement de vendre 15 % de plus de produits bio chaque année pendant 5 ans. Partant de 2 % du chiffre d'affaires, la cible s'établit à 4 %.

Ces objectifs de progression ont été dépassés les premières années (+ 15 à 20 % par an) soit une augmentation supérieure à celle des produits bio en général. Aussi, alors que les adhérents de la FCD représentaient 40 % du marché, ils représentent désormais environ 50 % (1,8 milliard €). Leur part de marché serait, selon cette organisation, supérieure à 80 % en lait, 60 % en charcuterie, boucherie, œufs, produits laitiers.

Cette évolution s'est faite à la faveur d'un effort de visibilité des produits dans les rayons, de présence là où ils étaient absents (superette, hard discount...) et de communication. Pour faciliter la gestion (passage en caisse en particulier) et éviter de devoir faire certifier des milliers de magasins, les produits biologiques sont vendus après avoir été pré-emballés préalablement par le fournisseur.

Rapport

Ce positionnement a pu conduire à créer un rayon spécifique mais, même dans ce cas, il y a aussi des produits biologiques dans les autres rayons afin, semble-t-il, de faciliter les comparaisons de prix, ce qui serait moins défavorable aux produits biologiques qu'on ne le pense parfois (notamment du fait du développement de « marques distributeurs » en dépit du fait que la « guerre des prix » entre enseignes serait, selon les propos recueillis, moins vive sur les produits biologiques que dans les autres gammes).

Il est au demeurant possible qu'une évolution similaire aurait vu le jour sans la signature de cette convention, tant il est vrai que le marché était alors porteur.

Les magasins ont souvent une marge de manœuvre pour des achats directs, c'est-à-dire ne passant pas par la centrale d'achat du groupe ; elle a parfois été utilisée (surtout en fruits et légumes). Mais le plus souvent les fournisseurs traditionnels étaient sollicités, grâce à une gamme élargie comportant des produits biologiques.

Cette évolution rapide a soulevé des difficultés d'approvisionnement.

Elle a conduit les enseignes à importer significativement, car la production française n'y suffisait pas globalement. En outre, les marchés et filières étant insuffisamment organisés, l'offre et la demande ne se rencontraient pas toujours (du lait a été importé d'Allemagne alors qu'il existait une mévente en France). Désormais toutefois la place des importations s'est, semble-t-il, réduite (même si la banane reste le 1^{er} fruit bio vendu, or elle est importée car les Antilles n'en produisent pas).

La FCD n'est pas très présente dans les diverses instances où le sujet de l'agriculture biologique se discute sauf dans certaines interprofessions ou commissions de l'Agence bio. Ceci soulève la question de la bonne circulation de l'information et des anticipations au sein de la filière, sujet important pour sécuriser les différents acteurs (cf. infra sur les filières).

2.5.3. La vente directe caractérise beaucoup d'exploitations biologiques mais ne représente qu'une fraction modeste du total

Un producteur biologique sur deux pratique la vente directe. Mais elle est surtout développée en fruits et légumes et en vin. Sur ce point, la production biologique n'est pas dans une situation spécifique car la vente directe de vin est également courante pour le vin non biologique.

Ces ventes directes ne portent finalement que sur une fraction modeste du total des ventes (11 %).

Toutefois ce mode de commercialisation joue un rôle probablement non négligeable dans l'équilibre économique de certaines exploitations, notamment en secteur périurbain ou touristique.

3. Le plan 2008-2012 : « agriculture biologique : horizon 2012 »

3.1. Le plan 2008-2012 n'est pas le premier plan en faveur de l'agriculture biologique

En 1998, le ministre de l'agriculture et de la pêche demande une évaluation à Alain Riquois, Président de la Commission nationale de certification, et lance le premier plan pluriannuel de développement de l'agriculture biologique (PPDAB 1998-2002), caractérisé de la manière suivante :

- ◆ ambition de placer la production biologique au cœur de l'agriculture française et de passer en 5 ans de 0,5 % à 3 % de la SAU ;
- ◆ besoin d'une aide à la conversion immédiate ;
- ◆ renforcement des instances de coordination entre agriculture biologique et conventionnelle : coordination R et D (confiée à l'ITAB) et coordination générale (création de l'Agence bio).

L'objectif à plus long terme (2005) était d'atteindre 1 million d'hectares et 25 000 exploitations. Il comportait cinq axes prioritaires : aide à la conversion ; structuration des filières et organisation des marchés ; réglementation, contrôle et qualité ; formation, recherche et développement ; communication.

A l'issue de la période couverte par le plan, la surface convertie en agriculture biologique s'élevait à 2 % de la SAU et l'Agence bio était en cours de création pour fédérer les acteurs de cette filière.

En 2002, un rapport de Martial Saddier, parlementaire mandaté par le gouvernement, initie un nouveau plan, alors que le développement de l'agriculture biologique stagne et qu'il y a plutôt surproduction biologique par rapport à la demande.

Plusieurs difficultés sont relevées : avantage financier des aides à l'agriculture biologique peu incitatif par rapport aux mesures agro environnementales territoriales (MAET) en faveur de l'agriculture durable ; lourdeur de la certification ; dispersion des surfaces et faible accessibilité dans les magasins habituels ; recherche peu active sur les sujets opérationnels ; affrontements idéologiques stériles ; portage insuffisant par l'État et par la profession agricole ; nécessité de favoriser l'organisation de groupements de producteurs et leur articulation avec la transformation...

A l'issue de ce plan, la surface en agriculture biologique n'a pas vraiment progressé, les déconversions compensant souvent l'effort de conversion, notamment du fait d'une demande peu stimulante du marché. Une aide au maintien est rendue possible de la part des collectivités territoriales, dans le cadre du FEADER, mais peu d'entre elles la mettent en œuvre.

3.2. Le plan 2008-2012 est à la fois préalable au Grenelle et constitue l'une de ses déclinaisons

Préparé en 2007, à l'issue du plan précédent, inclus dans les engagements du « Grenelle de l'environnement » en septembre 2007, le plan 2008-2012 a été défini par ses instances, en l'occurrence le comité opérationnel « agriculture et alimentation biologique » (COMOP), qui a associé tous les acteurs du bio. Ce plan dénommé « agriculture biologique : horizon 2012 » est présenté comme un programme global et cohérent, sur 5 ans.

A cette occasion, la pertinence d'une intervention publique ne fait pas l'objet de débat.

La justification avancée pour les aides est généralement le surcoût de l'agriculture biologique par rapport à l'agriculture conventionnelle. Celui-ci semble difficile à quantifier, ne serait ce qu'en raison de l'hétérogénéité des pratiques en production biologique (alors que le conventionnel est plus homogène semble-t-il) et du fait qu'une partie du surcoût est compensé par des prix plus élevés non seulement au stade final de la mise sur le marché mais aussi lorsque le producteur vend à un intermédiaire. En outre, l'agriculture biologique nécessite une technicité particulière et la phase de transition vers un nouvel équilibre du système de production et de l'économie de l'exploitation est assez longue. Enfin, cette agriculture est plus sensible aux aléas climatiques.

Pour justifier auprès de l'Union européenne le calibrage des aides à la conversion et des aides au maintien, il faut d'ailleurs indiquer, lors des procédures de notification, qu'elles ne vont pas au-delà de la compensation du différentiel moyen de marge brute, filière par filière, au plan national, comme pour toutes les mesures agro-environnementales.

3.3. Ses objectifs généraux sont multiples et parfois implicites

Les objectifs qui motivent les politiques publiques au profit de l'agriculture biologique sont multiples et, en tout état de cause, peu hiérarchisés.

Le préambule des travaux du COMOP « agriculture et alimentation biologiques » insiste certes sur le décalage entre une demande croissante de produits d'agriculture biologique (notamment en restauration collective) et une offre nationale structurellement en incapacité d'y répondre, au risque d'accroître l'importation et de créer une augmentation durable des prix.

Le ministre Michel Barnier dans son annonce du plan en 2007 au grand conseil de l'Agence bio mentionne le double objectif de promouvoir une agriculture préservant l'environnement et de satisfaire une demande des consommateurs français.

La note du directeur-adjoint de cabinet du ministre de l'agriculture du 12 août 2008, adressée aux préfets de région, mentionne des objectifs généraux, tous mis sur le même plan : à la fois la préservation de la qualité des sols, de l'air et de l'eau, la biodiversité, la création d'activités et d'emplois.

Cette multiplicité s'exprime aussi dans les textes réglementaires. La préservation de l'environnement semble bien être première dans les objectifs des pouvoirs publics : dès 1991, le règlement européen mentionne « la protection de l'environnement et le maintien de l'espace rural ». Pour le règlement actuel, le mode de production biologique a un « double rôle sociétal : d'une part il approvisionne un marché spécifique... d'autre part, il fournit des biens publics contribuant à la protection de l'environnement et du bien être animal... ».

Le code rural (L. 642-2) considère l'agriculture biologique comme un mode de valorisation des produits attestant la qualité environnementale ; AB est même le seul signe de qualité environnemental concernant l'alimentation. Il s'agit donc bien d'un sujet d'intérêt général et il concerne en particulier la protection des eaux. Dans cette logique, on pourrait s'attendre à ce que les efforts publics soient plus importants là où les enjeux environnementaux sont les plus élevés. Or ce n'est pas vraiment le cas (sauf à la marge avec des MAET ne concernant que 1 % de la SAU convertie, pour des motifs relatifs à la protection de l'eau et la biodiversité).

Il est vrai que, si l'on en croit les sondages⁵, la motivation des consommateurs est également ailleurs : il s'agit de leur santé personnelle et leur inflexion vers les produits biologiques trouve souvent sa source dans des problèmes de santé ou, par exemple, dans la naissance d'un enfant. Cette situation apparaît paradoxale. En effet, à variété égale, un débat existe parmi les experts sur le fait que les produits biologiques n'offriraient pas plus de garantie sanitaire ou diététique que les produits conventionnels.

Cette question n'est pas que théorique : la perception par le consommateur du « surpris » du bio n'est vraisemblablement pas la même s'il considère le bio comme un élément de son bien être personnel ou comme contribuant au bien-être collectif. Dans le second cas, certains consommateurs occasionnels pourraient s'interroger sur la pertinence de leurs achats, qui de fait porteraient le poids économique de biens collectifs fournis par le bio. Cette interrogation pourrait être accentuée s'il s'avérait que les circuits de distribution pratiquaient des marges supérieures sur le bio que sur le reste (point non expertisé par la mission mais parfois avancé par certains acteurs).

En d'autres termes, cet écart entre la perception des bienfaits du bio par la plupart des consommateurs et les objectifs environnementaux pourrait porter en germe une difficulté pour la poursuite du développement du bio. C'est d'ailleurs peut-être ce qui explique le flou de la communication. L'autre élément explicatif de ce flou, peut-être plus puissant, est qu'il serait difficile et très contesté de laisser entendre, par un *a contrario* implicite, que 95 % de ce que nous mangeons poseraient des problèmes pour notre santé ou pour l'environnement.

3.4. Le plan comporte cinq axes et deux objectifs quantitatifs précis

Les cinq axes sont :

- ◆ la conversion et la pérennité des exploitations ;
- ◆ la structuration des filières, avec la création d'un fonds géré par l'Agence bio ;
- ◆ la consommation de produits biologiques ;
- ◆ l'adaptation de la réglementation ;
- ◆ la recherche, le développement et la formation.

Les objectifs quantitatifs étaient :

- ◆ 6 % de la SAU en 2012 (soit une multiplication par 3 pour atteindre 1,6 million d'hectares) ; et de 20 % en 2020 ;
- ◆ 20 % de produits issus de l'agriculture biologique dans les commandes de la restauration collective publique en 2012.

3.5. La mise en œuvre du plan s'appuie sur l'Agence bio mais aussi sur une multitude d'acteurs

L'Agence bio est une structure légère, sous forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) créé en 2001. Son conseil d'administration comprend le ministère en charge de l'agriculture et celui en charge de l'environnement ainsi que les autres membres du GIP : l'APCA, Coop de France, la FNAB et le SYNABIO.

Ses missions sont sommairement les suivantes :

- ◆ information et promotion auprès des professionnels et du grand public ;

⁵ Baromètre Agence bio/enquête CSA 2011.

Rapport

- ♦ structuration des filières ;
- ♦ approfondissement des connaissances ;
- ♦ tenue de l'observatoire de l'agriculture biologique ;
- ♦ aide à la concertation entre les parties prenantes et développement des marchés.

En outre, elle gère les notifications que doivent faire les opérateurs certifiés.

Ses effectifs sont de 14 ETP (équivalent temps plein travaillé) et son budget total est en 2012 de 5,3 millions d'euros (dont 1,1 de dotation de base du MAAF, 0,1 en provenance du MEDDE). Ce budget comprend des financements dédiés à la communication et surtout des crédits de l'Etat au titre du fonds Avenir bio (3 millions par an), dont une petite fraction sert au fonctionnement au titre des frais de gestion du fonds.

Mais le plan mobilise une gamme d'acteurs très variés, à l'interface des producteurs biologiques et des autres secteurs de l'économie, de l'agronomie et de l'éducation :

- ♦ les spécialistes de l'agriculture biologique dans le domaine de la production (FNAB et GAB), de la transformation/distribution (SYNABIO et déclinaisons régionales) ou encore de la recherche ou de développement (ITAB) ;
- ♦ les représentants de l'agriculture dans son ensemble, dans les structures généralistes ou spécialisées par filière qui ont parfois développé des commissions spécialisées bio : APCA, syndicats agricoles, coopération agricole, industries agroalimentaires, interprofessions, instituts techniques... ;
- ♦ les structures fédérant ces acteurs telles que les « pôles de conversion » régionaux ou les « interprofessions bio régionales » ;
- ♦ les distributeurs spécialisés ou relevant de la grande distribution ;
- ♦ les structures d'approvisionnement collectif de producteurs, de statut privé ou coopératif, et des opérateurs de restauration collective ;
- ♦ les collectivités territoriales communales, départementales ou régionales, les comités de bassin et les agences de l'eau ;
- ♦ les administrations départementales (DDI), régionales (DRAAF) ou centrales s'agissant du ministère en charge de l'agriculture (DGPAAT, DGAL, DGER), de l'écologie (DEB, CGDD) ou de l'économie (DGCCRF) ;
- ♦ les établissements d'enseignement agricole et les établissements publics tels que l'INAO pour la réglementation, FranceAgriMer pour le lien avec les interprofessions et l'INRA pour la recherche.

3.6. Le formalisme du plan et sa gouvernance ont été plutôt souples

Au départ, le plan bénéficiait d'une forte impulsion politique et de l'élan particulier créé par le Grenelle de l'environnement.

3.6.1. Le plan n'est pas synthétisé par un document formel de référence

La volonté politique de mettre en œuvre un plan de développement de l'agriculture biologique s'est exprimée lors du Grenelle de l'environnement avec des objectifs chiffrés (annonce le 12 septembre 2007 de Michel Barnier d'un plan « agriculture biologique : horizon 2012 » devant le grand conseil d'orientation de l'Agence bio). La déclinaison des actions s'est élaborée dans le cadre du comité opérationnel du Grenelle « agriculture et alimentation durables » qui a rendu ses travaux en mars 2008, établissant un tableau des tâches à réaliser par les administrations, qui sert encore de tableau de bord. Elle a ensuite été relayée par le ministre en charge de l'agriculture dans une circulaire aux préfets du 12 août 2008 pour application dans les départements.

Il n'y a pas eu d'autres documents que ceux qui viennent d'être cités et qui étaient plutôt destinés soit aux acteurs avertis, dans le cadre du Grenelle, soit aux services de l'État.

La communication, hors de ce cercle des parties prenantes, s'est donc faite dans les media grand public qui ont relayé les objectifs chiffrés issus du Grenelle de l'environnement (qui en comportait bien d'autres) ou avec des brochures annuelles et évolutives de vulgarisation.

3.6.2. Le suivi de l'avancement du plan a été empirique

- ♦ Le plan bio ne comportait guère d'indication de méthode sur sa mise en place, son suivi et son pilotage. Toutefois, il était présenté comme un ensemble cohérent, en particulier au regard des résultats qui en étaient attendus, plusieurs leviers étant supposés être actionnés en parallèle pour les atteindre.

Le COMOP (comité opérationnel) issu du « Grenelle de l'environnement » a établi le plan et dressé un premier état à la date du 20 juin 2008. Après la disparition du COMOP (considéré comme une structure provisoire), il n'a pas été institué de comité de pilotage du plan.

Il est vrai toutefois que le « Grand conseil d'orientation de l'agriculture biologique » (GCOAB) se réunissait théoriquement une fois par an, selon le principe inscrit dans la convention constitutive du GIP « Agence bio ». Il comprenait toutes les administrations concernées, les offices agricoles, les syndicats professionnels, les distributeurs, l'Ademe, les associations de consommateurs, l'Inra, les Organismes certificateurs.

Le bureau de la gestion des signes de qualité et de l'agriculture biologique⁶ de la direction générale des politiques agricoles, alimentaires et des territoires (DGPAAT) élaborait à son profit un tableau de bord de suivi (cf. annexe n° X) permettant de faire un état des lieux. Il s'agissait d'un recensement des tâches à faire, telles que définies dans les plans d'action du COMOP, notamment dans les administrations, et non d'un tableau de bord au regard des objectifs.

Quoi qu'il en soit, cette enceinte, présidée par le ministre, semble avoir eu un côté essentiellement formel. Il n'en reste d'ailleurs aucune trace écrite à la connaissance de la mission et il a cessé d'être réuni à partir d'octobre 2010.

- ♦ En pratique, le suivi du plan a été réparti pragmatiquement entre les différentes entités administratives, chacune dans sa sphère de responsabilité habituelle. Ceci d'autant que la distinction entre le plan et les autres actions portant sur l'agriculture biologique n'était guère pertinente.

⁶ Ce bureau comporte 3 collaborateurs en charge de l'agriculture biologique outre le chef de bureau. Il est porte-parole à Bruxelles en ce qui concerne les évolutions réglementaires, assure les liens avec les organisations professionnelles, l'Agence, le ministère de l'écologie...

Rapport

Le bureau en charge de l'agriculture biologique a assuré la cohérence entre les différentes actions par sa présence dans les différentes instances traitant du sujet, qu'il s'agisse de la réglementation à Bruxelles, des normes de la certification à l'INAO, de l'instruction des dossiers de filières à l'Agence bio, etc. et au final, la quasi-totalité des actions listées dans le tableau de bord a été réalisée.

Ceci ne signifie pas que chacun dans sa zone de compétence ne prenait pas en charge ce qui lui revenait mais qu'aucun dispositif organisé d'alerte collective et de correction éventuelle n'a été mis en place.

A titre d'illustration, il est apparu rapidement au ministère du développement durable, en charge de la restauration collective, que l'objectif correspondant, (inséré ensuite dans un ensemble plus vaste : le projet « Etat exemplaire »), se heurtait à beaucoup de difficultés. Il a tenté d'y faire face (cf. infra) mais sans que cette situation fasse l'objet d'une discussion collective pour décision. Il est vrai que le contexte ne se prêtait pas à ce qui aurait pu apparaître comme une remise en cause des conclusions du Grenelle.

Face à ces constats factuels, certains acteurs estiment toutefois qu'un suivi du plan plus formel et institutionnalisé n'était pas nécessaire compte tenu de la dynamique constatée. D'autres estiment qu'il n'y avait pas besoin de réunion plénière ad hoc et qu'il existait suffisamment de lieux d'échanges (par exemple, le conseil d'administration de l'Agence bio), y compris ceux créés pour les besoins de la cause (par exemple, la « plate forme » restauration collective de l'Agence bio, créée dans le cadre de son rôle de « facilitateur » de la concertation). En outre dans un écosystème aussi complexe et traversé de courants antagonistes, ils pensent également qu'il n'aurait pas été aisé de jouer un rôle d'impulsion et de corrections éventuelles de trajectoire sans donner le sentiment de se substituer aux différentes administrations et établissements concernés, au risque de tout bloquer.

◆ Une impulsion aux services territoriaux passant surtout par des instructions écrites

Les relations avec les services territoriaux ont suivi la même méthode que pour beaucoup de questions administratives : des notes, instructions et circulaires s'ajoutant à toutes celles portant sur les nombreux autres sujets (mise en œuvre du PDRH par exemple). Ce sujet n'était quasiment pas abordé lors des réunions mensuelles des DRAAF à Paris (plus centrées sur l'actualité immédiate) et les correspondants bio, désignés dans leurs services, n'ont pas été réunis ensemble.

Aussi la prise en main de ce plan, dans les DRAAF par exemple, a-t-elle pour partie dépendue de situations contingentes tenant aux personnalités en poste, à leur plus ou moins grande « sympathie » pour le sujet de l'agriculture biologique et aux disponibilités humaines.

Leur plus ou moins grande capacité à réunir, à leur niveau, l'information sur les diverses interventions concernant les dossiers régionaux (y compris entre financements de l'État issus du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), du Fonds d'intervention stratégique pour les industries agro-alimentaires (FISIAA), du fonds Avenir bio), en plus des aides issues de la politique agricole commune (PAC) a également joué.

Et pourtant, des initiatives variées ont été prises, souvent en partenariat avec les collectivités territoriales : par exemple pour stimuler la création d'interprofessions bio et de pôles bio de conversion régionaux, pour mettre sur pied un salon « tech et bio » dédié à l'agriculture biologique, innover dans des actions foncières avec la SAFER et l'association « Terres de liens », élaborer des guides pour diffuser des expériences pilotes, etc.

Cette situation contraste avec, par exemple, celle du plan « Ecophyto », pour lequel l'administration centrale était beaucoup plus présente, pressante et active, et le pilotage régional plus formalisé.

Rapport

- ♦ Une demande explicite et précise (note du directeur adjoint de cabinet du MAAF du 12 août 2008) portait toutefois sur la tenue de conférences régionales

Étaient prévus le rythme de réunion, la composition, la présidence, le secrétariat et des déclinaisons possibles des mesures du plan, au niveau régional, étaient proposées. Ces réunions se sont tenues, mais avec des fortunes diverses, notamment en fonction du contexte général et politique des relations entre l'Etat et les régions.

Ces conférences ont permis dans certains cas de valider les points à approfondir en commun et étaient l'occasion d'une transparence réciproque (notamment sur les contributions financières des différents financeurs). Dans d'autres situations, elles étaient purement formelles.

Le plan national d'alimentation (PNA), lancé en septembre 2010, a stimulé les actions régionales favorisant l'introduction dans l'alimentation de produits biologiques. Nombre de DRAAF y ont affecté du personnel et mené des actions d'animation. Mais il est vrai que ces actions n'ont pas concerné que l'agriculture biologique, les circuits de proximité étant également concernés (cf. à cet égard 2.1.3 supra).

3.7. Le coût du soutien à l'agriculture biologique résulte d'une impressionnante mosaïque cloisonnée

Il aurait été artificiel, compte tenu de la nature du plan (cf. supra), de tenter d'isoler les coûts directement rattachables au plan 2008-2012 des autres sources de financements publics au profit de l'agriculture biologique.

Aussi la mission a-t-elle tenté, avec de très grandes difficultés et sans parvenir à un résultat probant, de reconstituer une vision d'ensemble des multiples canaux par lesquels la dépense publique passe ainsi que les montants correspondants pour la période du plan. Il s'agissait notamment de se faire ainsi l'idée la plus précise possible des interventions des collectivités territoriales, tant il paraît hasardeux de faire le bilan d'une politique publique, et pour tout dire également de la conduire, sans que l'Etat sache ce que font les autres intervenants concourant aux mêmes objectifs.

En dépit des efforts louables des DRAAF, sollicités pour fournir ces données financières, la mission n'est pas parvenue à consolider l'ensemble tant les concepts sont hétérogènes, les variations inexplicables, les données souvent manquantes et parfois erronées.

A ce stade des travaux, qui devront se poursuivre dans le cadre de la préparation du futur plan de soutien à l'agriculture biologique, il n'est possible de faire état, et encore avec une certaine distance et une recommandation d'expertise complémentaire, que des éléments suivants :

- ♦ L'année 2011 est la moins mal connue car elle n'est ni trop lointaine, ni trop proche :

	En Millions
Aides à la conversion et au maintien (Part Union Européenne.)	80,00
Crédit d'impôt	23,00
Aides de l'État (dont 4 M pour l'animation)	11,00
CASDAR (compte d'affectation spécial développement Agricole)	7,70
Agence bio (dont le fonds Avenir bio)	5,30
Agences de l'eau	7,6 0
Total	134,60

Rapport

A cette somme il conviendrait d'ajouter ce qui relève de la recherche d'une part, des Chambres d'agriculture d'autre part, (en dehors du financement correspondant par le CASDAR, déjà pris en compte), ce qui a trait aux coûts interne au MAAF (suivi du plan et de l'agriculture biologique en général ; enseignement agricole ...), aux coûts France Agrimer, à la DATAR (fonds national d'aménagement du territoire FNADT), à la contribution du PNA (Programme national d'alimentation) et, surtout, les apports des collectivités territoriales (une dizaine de millions dans un premier recensement non encore fiabilisé).

Il n'est pas exclu que l'ensemble atteigne une somme de l'ordre de 150 à 160 millions, toutes sources de financement confondues (Union européenne, Etat, collectivités...).

Il serait toutefois erroné et très excessif de considérer que, pendant la période 2007-2008, l'aide sur fonds publics a représenté de l'ordre de 5 fois cette somme (soit 750 à 800 millions) : le plan est monté en puissance progressivement et les coûts les plus élevés dépendant étroitement des surfaces et du nombre d'exploitations, il est clair que les dépenses sont plus fortes en fin de période qu'au début. Le fait que certaines dépenses ne se soient pas appliquées en 2011 (le FISIAA ayant disparu par exemple) n'infirme pas ce raisonnement global.

En revanche, pour l'avenir, le coût du futur plan de soutien à l'agriculture biologique, s'il dure 5 ans et emprunte les mêmes voies, méthodes et barèmes, serait supérieur à cette somme de 750 à 800 millions pour les raisons inverses qui font de cette somme un majorant pour 2008-2012.

- ♦ Une autre approche consisterait à essayer d'approcher le coût 2008-2012 en combinant des chiffres globaux de la période, des chiffres partiels relatifs à certaines années avec des extrapolations de l'année 2011 pour le reste.

	En Millions
Aides à la conversion et au maintien	263,00
Crédit d'impôt	127,00
Aides de l'Etat (estimation approchée)	40,00
CASDAR (estimation)	35,00
Agence Bio	25,00
Agences de l'eau (estimation approchée)	20,00
FISIAA	8,00
Total	518,00

S'il est ajouté une somme à titre forfaitaire pour les mêmes raisons et au titre des mêmes rubriques que pour le calcul relatif à la seule année 2011, le total aboutit à une fourchette comprise entre 600 et 640 millions (chiffres arrondis) pour les cinq ans.

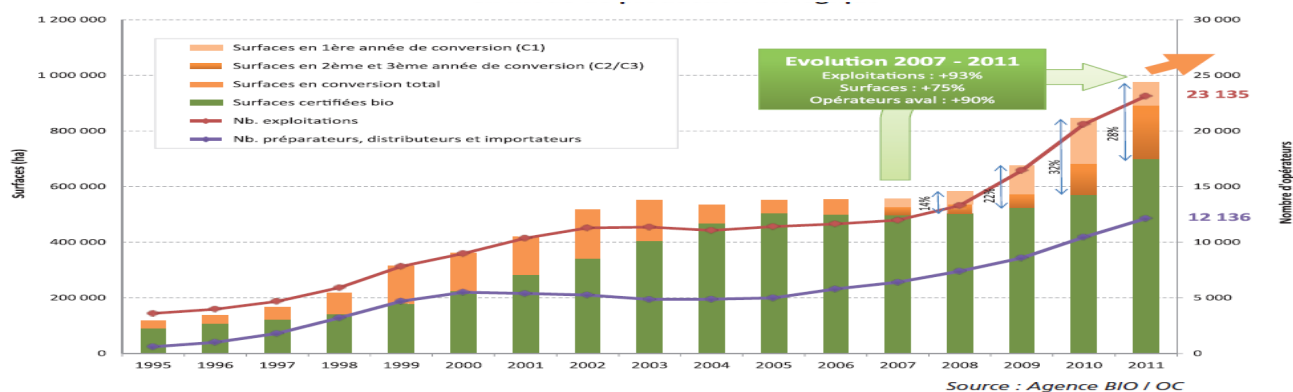
4. Les cinq axes, leurs résultats, les interrogations

4.1. Faciliter la conversion et la pérennité des exploitations biologiques

Après la période de stagnation qui a caractérisé la période précédente, le rythme de croissance de l'agriculture biologique en France est reparti, tant au niveau de la consommation que celui de la production.

Il s'est même accéléré puisque depuis le début du plan le nombre d'exploitations, d'opérateurs aval ainsi que la surface agricole utile consacrée à l'agriculture biologique ont quasiment doublé : 557 000 ha en 2007 et plus d'un million d'hectares en 2012.

Rapport



Évolution depuis 1995 du nombre de producteurs, opérateurs aval et surfaces en mode de production biologique

Il est donc intéressant de regarder les instruments qui ont contribué à la croissance, mais aussi les facteurs de stabilité et de pérennité des surfaces converties dans ce mode de production.

4.1.1. Les instruments

Les annexes 4 et 5 détaillent les dispositifs financiers et leur analyse.

4.1.1.1. La fiscalité

L'essentiel de l'aide à l'agriculture biologique en matière fiscale réside dans un dispositif de crédit d'impôt (CI), qui est d'ailleurs antérieur au plan 2008-2012 (loi d'orientation agricole de janvier 2006).

A l'origine l'avantage maximum était de 2 000 euros, une fois pris en compte les majorations tenant compte de la surface de l'exploitation.

Voté à plusieurs reprises en tant que dispositif transitoire, il a été à chaque fois prorogé et encore récemment, en décembre 2012. Mais surtout, ce dispositif a été modifié à maintes reprises à partir de 2009.

L'avantage a été doublé à la faveur du plan 2008-2012. Puis il a été réduit en même temps qu'il devenait intégralement forfaitaire (disparition de la majoration à l'hectare) tout en pouvant se cumuler (sous plafond global de 4 000 euros) avec les aides « surfaciques » de la PAC dédiées à l'agriculture biologique. Enfin, les montants en cause ont ré-augmenté, sans toutefois rejoindre les maximas antérieurs.

A l'origine, la justification essentielle du CI résidait dans le fait qu'il n'existait pas d'aide au profit des exploitations biologiques à l'issue de la période de conversion (contrairement à la situation dans d'autres pays) : le CI comblait ce qui était considéré comme une lacune.

Toutefois, une fois l'aide au maintien instituée à titre général en 2010, le CI a été maintenu. Car, cette fois-ci, le dispositif d'aide au maintien n'était pas jugé suffisamment favorable aux petites exploitations (comprises comme petites par la surface) et qu'il fallait y remédier.

Aujourd'hui, selon les statistiques de la direction générale des finances publiques (DGFIP), avec quelques 9 000 bénéficiaires (pour un nombre d'exploitants biologiques total de 23 000), le CI représente une dépense fiscale annuelle de l'ordre de 23 millions d'euros, soit en moyenne 2 500 euros par exploitation et par an. Environ 85 % de la dépense fiscale totale ne sont pas imputés mais restitués, ce qui signifie que la grande majorité des bénéficiaires reçoivent un chèque du Trésor public.

Le dispositif est difficile à apprécier en raison de données statistiques incomplètes mais aussi de la complexité du dispositif. En effet, les contribuables ont le choix entre le CI et l'aide financière à la conversion ou au maintien, ou une combinaison des deux dans la limite d'un plafond global. En outre, la variété des situations (exploitant individuel appartenant en même temps à une société civile d'exploitation par exemple) peut expliquer que certains foyers fiscaux bénéficient d'un CI supérieur au maxima autorisé dans les cas simples. Mais rien ne permet d'affirmer que ce genre de situations explique l'ampleur du phénomène (plus de 1 300 contribuables en 2011).

De même, la typologie des bénéficiaires n'est pas connue. Or l'analyse rapide des statistiques disponibles ne permet pas d'affirmer que le CI profite surtout, conformément à son objet, aux petites exploitations.

4.1.1.2. Les aides financières à la conversion et au maintien.

Ces aides s'inscrivent dans le cadre de la Politique Agricole Commune (la PAC).

Dans la première période du plan, ce sont des mesures agro-environnementales (dénommées CAB) inscrites dans le PDRH et financées à 55 % par le FEADER (crédits UE). Le reste des financements se répartissait entre des crédits d'État principalement, des agences de l'eau ou des collectivités territoriales de façon complémentaire. Les aides au maintien étaient potentiellement ouvertes dans le cadre du PDRH, financées par les Régions, mais peu d'entre elles s'y sont engagées.

Dans un deuxième temps, l'aide surfacique au maintien existant dans certains États membres voisins, elle a été systématisée en 2010 au niveau national pour les exploitations se maintenant en agriculture biologique au-delà de la période de conversion de 5 ans, avec un financement du 1^{er} pilier de la PAC. Puis en 2011, l'aide à la conversion est également devenue, pour les conversions démarrant à compter de cette année, une aide surfacique du 1^{er} pilier (dénommée SAB).

Au total, il s'agit donc désormais d'un budget à 100 % européen pour l'essentiel. Toutefois les aides aux agriculteurs ayant commencé leur conversion avant 2011, restent financées pour les années restant à courir à 45 % par le budget national. Et il reste quelques MAE résiduelles co-financées dans des zones particulières à enjeu environnemental prononcé.

Dans les deux dispositifs, il s'agit d'aider la transition d'un système agronomique conventionnel vers un système en agriculture biologique, fragilisé dans son économie durant cette période pour deux raisons :

- ◆ l'impossibilité de bénéficier de la mention agriculture biologique et du logo français ou européen ;
- ◆ la perte de productivité avant que ne s'établisse un nouvel équilibre naturel qui peut prendre plus de 10 ans.

Pour cette raison, l'aide à la conversion est une aide annuelle durant 5 ans pendant lesquels l'agriculteur s'engage à maintenir les surfaces engagées en production biologique. Il est d'ailleurs tenu de rembourser les sommes perçues augmentées d'une pénalité en cas d'abandon dans cette période. Cette aide a été dégressive au départ, puis est devenue constante sur la durée des 5 ans, par souci de simplification.

Rapport

La montée en puissance combinée du CI et des aides PAC ;

Dispositif	2008	2009	2010	2011	2012 (prev)
Aide PAC (surfacique)	6,5 *	18	63	87	92
Crédit d'impôt	16	32	33	23	23
Total	22,5	50	96	110	115

* Obtenue par approximation.

Ce tableau traduit la montée en puissance rapide des surfaces en conversion à partir de 2008, succédant à une période de stagnation (SAU bio : 25 000 ha supplémentaire en 2008, plus de 80 000 ha par an les années suivantes), et la mise en place d'une aide au maintien cumulative.

4.1.1.3. L'animation, la communication

- ♦ la progression des surfaces en agriculture biologique s'est accompagnée d'une intensification de l'animation technique au profit des agriculteurs désireux de convertir leur exploitation, mais aussi autour de la structuration de filières locales. L'animation a concerné différents types d'action :
 - l'information des agriculteurs sur le mode de production biologique, que ce soit le fait d'organismes spécialisés bio ou d'organismes agricoles plus généralistes et en contact avec les agriculteurs conventionnels. Dans certaines régions, tous se sont organisés en pôles de conversion bio permettant d'agir en synergie et en complémentarité régionale, (y compris pour organiser des manifestations en lien avec les services de l'État, comme pour le Salon « tech § bio » dans la Drôme) ;
 - les diagnostics d'exploitation pour évaluer les changements nécessaires et les modalités de conversion ;
 - l'accompagnement technique et agronomique des exploitants pour la production ou la commercialisation de leurs produits ;
 - la mise en relation de l'offre de produits biologiques locaux avec la demande, en restauration collective par exemple ;
- ♦ cette animation effectuée par les organismes locaux appartenant aux réseaux des Chambres d'agriculture, coopératives, FNAB, lycées agricoles... est financée au niveau national (CASDAR par exemple) ou local sur budgets d'État déconcentrés, budgets des agences de l'eau ou des collectivités territoriales ;
- ♦ ce foisonnement ne garantit sans doute pas l'optimisation des moyens consacrés, mais compte tenu du faible niveau de départ de la production biologique, il a permis de développer de multiples initiatives fructueuses, permettant même à certaines régions d'atteindre une « masse critique » en bio. Dans ces régions, le plus souvent, s'est formalisée une « interpro bio régionale » qui favorise les synergies entre les différents acteurs.

4.1.2. Les résultats et interrogations

La dynamique de conversion durant la période du plan n'a pas permis d'atteindre l'objectif chiffré par le Grenelle à 6 % de la SAU. Elle a néanmoins permis d'atteindre environ 3,5 % de la SAU en 2011 et le million d'hectares, soit près du double de la surface en début de plan, a été dépassé dans le courant de l'année 2012.

Si le rythme de progression des surfaces s'est accéléré, il faut noter aussi que le niveau d'abandon s'est réduit (après une période 2003-2007 où les surfaces abandonnées chaque année se situaient au niveau des surfaces en conversion).

Les surfaces en conversion représentent plus du quart de la SAU en production biologique en 2011 et concernent la moitié des exploitations. Si on se projette dans l'avenir, les déclarations d'intention des agriculteurs conventionnels dans le cadre du recensement agricole réalisé en 2010, permettraient d'envisager une augmentation encore importante des surfaces certifiées en agriculture biologique d'ici 2015. A plus court terme, leur croissance pourrait être de 15 % en 2013.

La question se pose de savoir si le rapprochement de ces intentions de conversion avec les intentions d'achat des consommateurs (qui s'infléchissent par exemple dans la filière lait) permettrait un pilotage plus fin des installations ou des conversions.

♦ L'installation

L'installation de jeunes agriculteurs bio leur ouvre droit, sur décision de l'Etat dans un certain nombre de départements à un bonus au titre de l'aide à l'installation. Parfois un « coup de pouce » supplémentaire s'y ajoute sur financement des collectivités territoriales.

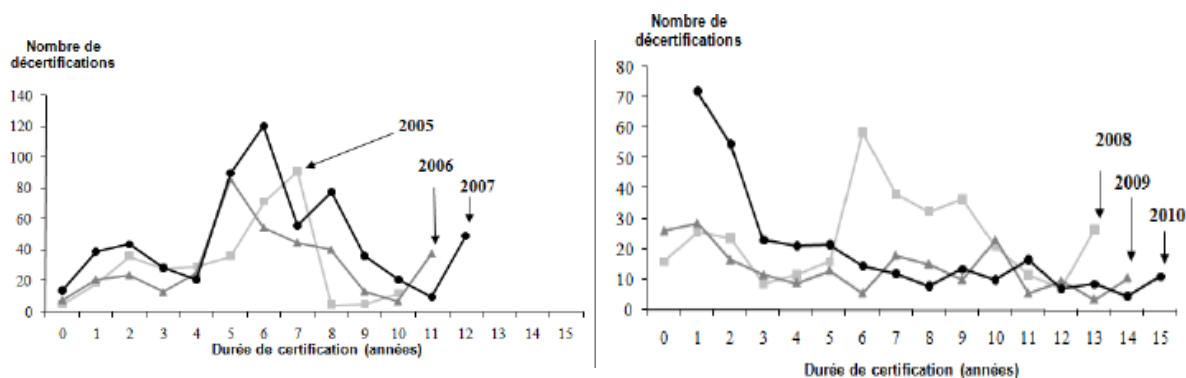
L'ISARA a conduit avec l'IRSTEA des travaux d'analyse des causes de sortie de la certification AB, à partir de statistiques nationales et d'analyses qualitatives des causes sur 18 cas régionaux⁷.

Il en ressort que 40 % des arrêts de certification de cause connue, en France sur la période 2005-2010, ont résulté d'une cessation d'activité agricole. Ce qui pose le problème des successions sur une terre convertie en bio, et donc des règles d'attribution liées au contrôle des structures. Il n'est en effet pas donné priorité au bio (notamment par rapport à l'installation d'un jeune agriculteur conventionnel).

Or il est regrettable que des terres ayant fait l'objet d'un processus agronomique de conversion et d'un investissement sur fonds publics à cet effet, retournent à leur mode de production antérieur.

♦ La pérennité

Toujours selon la même étude, les arrêts de certification constituent actuellement en France un phénomène limité à moins de 5 % de la population certifiée (contrairement à un essoufflement de la dynamique dans d'autres pays européens tels que la Norvège).



Les types de dé-certification ont évolué depuis 10 ans. (travaux ISARA/IRSTEA 2012)

La mise en place du CTE, dans des conditions attractives, puis son arrêt ont conduit jusqu'en 2008 des agriculteurs bio à abandonner leur mode de production au bout des 5 ans de financement de la conversion.

⁷ Travaux ISARA-IRSTEA Grenoble(2012), S Madelrieux et F Alavoine-Mornas.

Depuis 2010 ce sont en revanche plutôt des sorties rapides qui se constatent. Il peut s'agir de certifications encouragées par des incitations de filières ou des aides surfaciques, mais insuffisamment réfléchies : il s'ensuit un désengagement dès que les exploitants ont pris la pleine mesure des spécificités de la production biologique.

L'information fournie aux agriculteurs avant la décision de conversion devrait certes leur permettre d'avoir une vision réaliste des implications du changement en termes technique, économique, de certification, de temps de travail... mais peut être l'étude de faisabilité préalable à la conversion devrait elle être plus approfondie, puis être suivie d'un accompagnement fin.

En tout état de cause, le passage par l'agriculture biologique, même en cas d'abandon, conduit probablement les agriculteurs à avoir une autre conception de leurs pratiques ; on peut espérer que certains ne reviennent pas à un mode de production conventionnelle stricto sensu et se tournent vers des régimes à bas intrants.

L'analyse systématique des causes de déconversion pourrait apporter des éclairages sur les mesures d'accompagnement dont auraient besoin les agriculteurs.

4.1.3. Suggestions

- ♦ Fiabiliser les conversions grâce à des efforts de préparation et de suivi s'inspirant de ceux dont les jeunes agriculteurs bénéficient pour leur installation.

L'objectif serait de réduire les risques d'abandon de l'agriculture biologique et d'aboutir à un taux de maintien dans la production biologique élevé et stable sur le long terme.

Pour y aboutir, les questions suivantes pourraient être soumises à débat dans le cadre de la préparation du futur plan bio :

- faut-il exiger une formation initiale (ou une première expérience) en agriculture biologique pour accéder aux aides à la conversion ?
- peut on demander, et jusqu'à quel niveau de précision, un engagement de commercialisation par un ou plusieurs opérateurs d'aval et, de façon générale, une analyse plus précise de la viabilité de l'exploitation ?
- comment matérialiser un contrat de soutien technique de la part d'un organisme de conseil de terrain agréé, choisi par l'exploitant ?
- les éventuelles subventions à ces organismes pourraient elles pour partie dépendre de leur performance, c'est-à-dire de la pérennité des exploitations accompagnées par eux ?

Cet objectif de réussite des conversions ne correspondrait pas uniquement au souci du bon usage des deniers publics, il viserait aussi un objectif social au sens large, concernant les exploitants eux-mêmes qu'il convient d'accompagner suffisamment solidement pour leur éviter les désagréments et déceptions d'une déconversion.

Symétriquement, les aides à l'installation des jeunes agriculteurs, qui sont déjà modulées en fonction notamment de la zone géographique, pourraient plus systématiquement qu'actuellement favoriser l'installation en bio.

En complément, il est proposé d'organiser une remontée systématique d'information sur les déconversions, qui fait aujourd'hui défaut. Ces informations agrégées permettraient une meilleure analyse de la part de l'agence bio et seraient destinées notamment aux commissions bio des interprofessions.

Rapport

- ◆ Étudier précisément le fonctionnement du crédit d'impôt notamment pour vérifier que les bénéficiaires sont bien des petits exploitants et expliquer les cas de dépassement.

Une analyse précise de la manière dont les contribuables utilisent les possibilités qui leur sont offertes par les textes sur le crédit d'impôt ainsi qu'une description des bénéficiaires par taille d'exploitation permettrait de vérifier d'une part la bonne application de la loi (en particulier de mieux comprendre les cas où le CI est supérieur au maxima autorisé dans les cas simples), d'autre part si le CI profite effectivement à ceux auxquels il est destiné.

A la lumière de ces travaux, il conviendra de se poser la question de savoir s'il est opportun de laisser le contribuable décider de l'institution qui supporte financièrement la charge de l'avantage qui lui est consenti. C'est actuellement le cas puisqu'il peut soit peser sur le budget national, en choisissant le CI, soit sur le budget de la PAC en préférant les aides budgétaires directes.

- ◆ Examiner l'opportunité de limiter dans le temps les aides au maintien et/ou le crédit d'impôt sauf dans les zones à fort enjeu environnemental.

Une analyse avantages/inconvénients mériterait d'être faite à cet égard, en explorant plusieurs voies y compris la décroissance des aides au maintien dans le temps. Pour prendre un exemple simple, est-il pertinent d'offrir à une exploitation viticole qui a trouvé depuis longtemps son équilibre économique (y compris d'ailleurs, pour certaines d'entre elles, avant que l'aide au maintien ne soit créée) la perspective d'être aidée *ad vitam aeternam* ?

Un système d'exploitation biologique est certes assez long à se stabiliser et la période dite de conversion peut donc mériter d'être prolongée par une aide au maintien. Dans certaines filières, cette intervention prolongée au titre du maintien peut être aussi considérée, pendant les périodes de transition de la réforme de la PAC, comme une forme de compensation aux règles historiques d'attribution des DPU⁸ en France, qui ont plutôt défavorisé les formes d'exploitation peu intensives, dont l'agriculture biologique fait généralement partie.

Mais, pour autant, s'interroger sur le dispositif actuel, qui est sans limite, paraît d'autant plus utile qu'il sera de plus en plus coûteux au fur et à mesure que la politique de soutien au développement de l'agriculture biologique portera ses fruits (extension des SAU en production biologique). Si une orientation consistant à limiter dans le temps les aides au maintien était retenue, il pourrait toutefois y être fait exception pour les zones à enjeu environnemental marqué (cf. infra 4.6.4),

Bien entendu, cette réflexion devrait être éclairée par les évolutions éventuelles au titre de la « convergence » et du « verdissement » de la PAC.

- ◆ Stabiliser le dispositif d'aide budgétaire et fiscale pendant la durée du futur plan, pour donner de la visibilité aux opérateurs.

Il serait compréhensible que la réflexion conduite pour préparer le futur plan conduise à revoir certains aspects (notamment concernant le crédit d'impôt, cf. le point précédent). Mais une fois cette réflexion aboutie, il serait souhaitable de stabiliser les dispositifs pour la durée du futur plan et, en tout cas, de ne pas faire dépendre les aides unitaires de la conjoncture dans la filière et notamment de la croissance plus ou moins rapide des surfaces consacrées à l'agriculture biologique. Les effets d'inertie font en effet courir le risque de mesures pro cycliques, c'est-à-dire néfastes car intervenant à contre temps.

⁸ Les droits à paiement unique (DPU) ont été attribués aux exploitations agricoles françaises à partir de 2005 principalement sur la base des aides antérieurement attribuées par l'Union européenne.

Rapport

- ◆ Maintenir en agriculture biologique les terres ayant bénéficié d'aides de la collectivité, en adoptant les règles du contrôle des structures et d'attribution des SAFER.

La conversion de terres à l'agriculture biologique représente un investissement pour l'exploitant, y compris en savoir faire dont il doit acquérir la maîtrise. C'est aussi un investissement pour la collectivité qui le soutient financièrement.

Il est inévitable que certains exploitants biologiques arrêtent leur activité agricole, sans successeur familial. Les règles actuelles du contrôle des structures ne prévoient pas de spécificité pour les terres correspondantes, qui peuvent alors revenir en agriculture conventionnelle, rendant inopérant l'investissement initialement consenti par la collectivité.

Les règles du contrôle des structures pourraient être adaptées afin de protéger le « capital bio », qui est attaché à la terre concernée. Une priorité à l'installation ou à l'agrandissement dans des limites à définir pourrait ainsi être spécifiquement reconnue aux exploitants biologiques, sur les terres déjà en production biologique, en adaptant des contraintes de surface minimale aux spécificités de ce mode de production.

Une telle disposition serait du domaine législatif.

Il serait également judicieux en cas d'intervention d'une SAFER sur une terre « bio » de donner une priorité de ré attribution à un producteur biologique.

4.2. La structuration des filières

Structurer l'économie de la production biologique suppose que les différents maillons de la chaîne (producteurs, stockeurs, transformateurs, grossistes, détaillants voire exportateurs) se connaissent, s'organisent, que des liens se tissent dans un contexte où l'information sur l'évolution des productions et des marchés circule raisonnablement.

C'est évidemment plus difficile pour une économie arithmétiquement marginale, dispersée sur le territoire, moins historiquement structurée que ne l'est l'agriculture conventionnelle. En outre les marchés ne sont pas étanches et les évolutions du prix des produits classiques en particulier ont une influence sur les marchés biologiques. A cela s'ajoute la difficulté due à la période de conversion : les produits bio peuvent arriver sur le marché dans une phase de cycle différente de celle qui existait lorsque la décision de se convertir a été prise.

Dans ces conditions il n'est guère étonnant que certaines productions biologiques aient connu à certaines périodes des tensions fortes nées soit de la pénurie, soit de l'abondance momentanée (dans certains cas avec une dimension purement régionale).

Ce sujet avait bien été identifié et l'un des axes du plan portait précisément sur la structuration des filières. Mais il ne comportait rien d'explicite sur la prospective et la méthode.

4.2.1. Les instruments

4.2.1.1. *le Fonds d'intervention stratégique pour les industries agroalimentaires (FISIAA)*

De 2007 à 2011, 18 projets ont été financés par le FISIAA pour un total de 8 millions d'euros, avant que ce fonds ne soit supprimé.

Les dossiers étaient sélectionnés lors d'un comité auquel l'Agence bio participait et après expertise notamment du MAAF, de FranceAgriMer et d'Oseo.

Rapport

La transformation et la commercialisation de produits issus de l'agriculture biologique était l'un des trois axes prioritaires d'intervention du FISIAA, les deux autres portant sur la structuration des filières et l'industrialisation d'innovations. Afin d'éviter à une entreprise d'avoir à gérer plusieurs conventions, le FISIAA et le fonds Avenir Bio ne sont pas intervenus sur les mêmes projets.

Selon les années, la part du bio dans le total financé a varié (21 % en 2008 ; 13 % l'année suivante par exemple) ainsi que le nombre de dossiers (de 2 à 6 par an). Les dossiers les plus nombreux ont concerné la distribution (4 dossiers) et le stockage des céréales (3 dossiers) pour des montants totaux pour chacune de ces catégories de l'ordre du million d'euros.

Mais c'est la minoterie qui représentait la plus grosse mobilisation financière : près de 2,3 millions pour deux dossiers.

Les autres dossiers étaient plus divers : jus de fruit, alimentation animale, oléo-protéagineux, extraits végétaux...

Il n'existe pas de bilan de ces opérations, le ministère ayant estimé que le faible nombre de dossiers ainsi que la durée des projets (4 à 7 ans) ne permettaient pas de le dresser de manière pertinente.

4.2.1.2. Avenir bio

La création d'un fonds dédié à la structuration des filières, doté par le MAAF de 3 millions par an, est une des mesures les plus significatives du plan 2008-2012. Il a été confié en gestion à l'Agence bio, qui a dû monter le dispositif dans son intégralité sans expérience antérieure.

Dès le début, le choix a été fait de viser des projets d'une certaine envergure (durée, étendue géographique, enjeu financier) mais sans ciblage particulier, de procéder par voie d'appel à projet, de demander aux porteurs de projet une présentation rigoureuse et complète de leur dossier et de procéder par voie de subventions pour les dossiers retenus. Les investissements matériels comme immatériels sont éligibles. Un comité d'experts est consulté sur les demandes mais son rôle n'est pas décisionnel et il intervient d'ailleurs à une phase où les dossiers sont loin d'être en état d'être tranchés.

En effet, par rapport aux louables intentions initiales, il a fallu tenir compte des réalités du terrain et concrètement de la difficulté des porteurs de projet à les présenter d'emblée selon les canons du genre. Aussi l'Agence mène-t-elle un travail itératif pour faire en sorte que le dossier s'améliore afin de déboucher le cas échéant sur une décision, prise par l'Agence, d'engagement de la dépense.

Les bilans d'exécution, légitimement exigé des bénéficiaires, notamment pour confronter les résultats aux objectifs initialement fixés, voire décider d'une deuxième phase d'aide, souffrent des mêmes difficultés.

De 2008 à 2011, les 41 projets retenus (1 sur 2 demandes initiales environ) ont bénéficié de 10,6 millions d'euros, soit en moyenne de l'ordre de 230 000 euros par projet une fois mis à part un projet d'ampleur particulière. Le plus souvent les porteurs de projet sont des PME qui fédèrent autour d'elles des partenaires divers ; le financement en provenance du fonds Avenir bio (en moyenne 22 % des dépenses éligibles à l'aide) est complété selon des modalités diverses : emprunts, autofinancement, autres subventions (le plus souvent en provenance de collectivités territoriales). Les filières qui ont le plus bénéficié des sommes engagées sont, par ordre décroissant, les fruits/légumes et les ruminants (3 millions chacun), les grandes cultures et les monogastriques.

L'Agence bio rend compte régulièrement des résultats du fonds mais de manière anonyme et donc très agrégée.

Comme pour beaucoup d'aides publiques de cette nature, il est malaisé de savoir si les opérateurs se seraient comportés différemment en l'absence d'intervention financière du fonds Avenir bio ou si la subvention avait été moindre.

Le fait est qu'il y a plutôt consensus parmi les interlocuteurs de la mission pour répondre positivement à cette question : le fonds aurait un caractère structurant. Pour autant, il est possible que sur la quarantaine de projets, plusieurs cas de figure aient pu se rencontrer : la connaissance de l'existence d'un fonds d'aide peut, en elle-même, déclencher une réflexion utile ; projet qui aurait existé mais qui s'infléchit positivement en raison du « cahier des charges » du fonds ou qui s'améliore grâce aux échanges avec l'Agence bio ; effet d'aubaine...

Mais si l'on compare les sommes consacrées aux conversions et au maintien (de l'ordre de 285 millions sur la période, avec une part d'effet d'aubaine⁹) avec la dizaine de millions d'Avenir bio, la comparaison n'est pas au détriment du fonds. D'ailleurs, les aides unitaires par projet restent d'une importance raisonnable et la finalité, aider à la structuration d'une filière encore insuffisamment organisée, n'est pas contestée. On peut même soutenir que cet objectif est particulièrement cohérent avec les autres dépenses publiques engagées au profit du bio, la sécurisation des débouchés comme des approvisionnements étant un gage de durée des engagements des opérateurs dans le bio, donc de légitimité des efforts faits à leur profit sur fonds publics.

4.2.1.3. Les actions régionales

La structuration de filières est l'un des domaines où les collectivités territoriales interviennent le plus. Outre le fonds avenir bio, l'État, de son côté, intervient en complément du FEADER, dans le cadre du PDRH, en finançant le PNA ou via les actions portées par la DATAR au profit des massifs (FNADT).

Ainsi s'élaborent localement des analyses partagées concernant les actions à mener pour structurer durablement les liens entre producteurs et leur territoire ; des cofinancements se mettent en place.

Des actions variées sont ainsi menées selon les régions : par exemple, un regroupement de producteurs présente une offre collective de légumes en Bretagne, une légumerie est créée en Ile-de-France. La volonté, en Franche-Comté ou en Rhône-Alpes, d'aller au-delà des marchés de restauration collective, a conduit ces régions à mettre en place un système durable de plate-forme multi-produits en direction de la restauration commerciale.

Un partenariat s'est noué entre producteurs biologiques et collectivités, sur un bassin d'alimentation de captage en Haute Normandie, pour développer le maraîchage biologique et réhabiliter un bâtiment industriel pour consolider la commercialisation des produits.

Dans un certain nombre de régions, une coordination est assurée par des « interprofessions bio régionales » réunissant amont (producteurs) et aval (transformation et distribution), organismes spécialisés bio (GAB) et généralistes agricole (Chambres d'agriculture, coopératives...).

⁹ Effet d'aubaine au sens des économistes.

4.2.2. Le contexte et les interrogations

Sauf à se livrer à une analyse fine dossier par dossier, ce qui n'entraîne ni dans les moyens de la mission ni dans son mandat, il est évidemment difficile d'apprécier globalement les effets qu'ont pu avoir les interventions du FISIAA et d'Avenir bio sur les filières. Ses effets sont forcément diffus et indissociables de toute une série d'autres facteurs qui ont contribué aux évolutions de la période. Par exemple, à ces interventions financières s'est ajouté un travail salubre de concertation, d'échange de points de vue et de dialogue, au sein de la commission « filières et marchés » de l'Agence bio.

Aussi les considérations qui suivent ne prétendent-elles pas à la précision d'un bilan en bonne et due forme. Il s'agit plutôt de tenter d'éclairer ces questions à la lumière de l'ensemble de la période et à partir d'observation des pratiques et des méthodes, plutôt que des résultats à proprement parler.

4.2.2.1. La connaissance des marchés

Les difficultés propres à la connaissance des marchés de la production biologique ont déjà été évoquées ; la nécessité de continuer à progresser en la matière est certaine à la lumière de certains épisodes : par exemple importation alors qu'il y avait simultanément surproduction régionale non valorisée, dans les secteurs des céréales ou des fruits et légumes.

Il est difficile d'affirmer qu'une telle situation n'est pas susceptible de se reproduire d'autant que les rôles respectifs ne sont pas toujours clairs et varient d'une filière à l'autre.

Les rôles se répartissent entre les interprofessions qui s'investissent très différemment dans le secteur biologique selon les filières (certains faisant par exemple plutôt un travail rétrospectif que prospectif), l'Agence bio (qui a mis en place une commission « filières et marchés », fait réaliser des études de marché, et travaille en concertation avec certaines interprofessions pour progresser sur ces sujets) et FranceAgriMer (inégalement présent selon les filières). De leur côté, certains opérateurs s'interrogent : Coop de France s'efforce de faire des études pour anticiper l'accueil des nouveaux producteurs et la FCD a entamé des démarches auprès de certaines interprofessions, par exemple, souhaitant y parler non seulement communication, mais aussi marchés.

Dans certains cas, des réunions entre acteurs se tiennent pour faire le point sur les besoins, les prévisions de production (sans parler prix) mais sans que cela soit régulier, ni structuré.

Les causes de cette situation peuvent être multiples : la mobilisation variable sur la production biologique selon les interprofessions ; des parties prenantes qui ne sont pas toujours en faveur de la transparence ; la crainte que l'information soit comprise comme porteuse de prescription (ce qui peut paralyser le détenteur de l'information qui ne souhaite pas prendre cette responsabilité) ; le fait que France Agrimer soit mobilisé par les marchés de grande ampleur.

4.2.2.2. L'exemple du lait

Après avoir connu un développement encore plus spectaculaire de 1998 à 2002 (quasi quadruplement), la collecte de lait de vache biologique a quasiment doublé de 2008 à 2012, permettant ainsi de réduire les importations à, semble-t-il, l'ajustement incompressible (optimisation par les transformateurs de leurs usines dont certaines sont situées à l'étranger ou en régions frontalières, ou du simple fait des fluctuations liées à la saisonnalité...).

Le débouché essentiel est le lait de consommation car la présence des AOP (fromages) freine le développement de la production biologique par ailleurs.

Rapport

Les opérateurs de la collecte et de la transformation sont le plus souvent mixtes (bio et non bio, avec des camions de ramassage à double compartiment ; des ateliers distincts...) ; Biolait toutefois, coopérative spécialisée, représente environ 25 % du marché. Elle fonctionne avec des accords de partenariat et d'échange de volumes avec d'autres opérateurs dans les régions où elle est peu présente.

La production biologique est suivie de près par l'interprofession, qui y a affecté à temps partiel un chargé de mission spécialisé qui contribue à éclairer les évolutions du marché.

L'industrie laitière a payé un surprix dans les années 2008/2009 pour inciter à des conversions, dans une période de forte demande non satisfaite.

Les conversions ont été nombreuses et jusqu'à une date récente, l'offre était surabondante (collecte annuelle 2012 en croissance de plus de 30 %), en dépit d'une demande certes croissante mais qui se ralentit. Il est possible qu'à nouveau prochainement le phénomène se reproduise, en particulier lors des pics de saisonnalité de la production (printemps), conduisant à commercialiser en conventionnel. De ce fait, on assiste actuellement à un phénomène de « file d'attente » de ceux qui veulent se convertir. Car l'industrie ne leur garantit plus de leur acheter au prix du lait biologique.

Ce pilotage, de fait, de la conversion par l'aval, n'est pas critiquable car il évite au moins des déconvenues aux nouveaux convertis, avec le risque de déconversions et donc de gaspillage d'argent public que cela impliquerait.

Le CNIEL (centre national interprofessionnel de l'économie laitière) diffuse d'ailleurs régulièrement des données très précises sur la collecte et les prix payés aux producteurs au mois le mois (enquête France AgriMer), avec un comparatif avec l'Allemagne, des données sur les importations, les transformations, la commercialisation en hyper et supermarchés. S'y ajoutent des éléments de prospective sur la collecte et la consommation qui, par exemple, le conduisent à préconiser actuellement de développer la consommation interne ou d'accéder à de nouveaux marchés avant de développer davantage la production.

Les marchés à l'exportation semblent modestes alors que, de façon générale, la France exporte environ un tiers de son lait. Cette situation pose la question de l'éventuelle capacité à développer les marchés extérieurs en valorisant une « qualité France », d'autant plus porteuse qu'il s'agit de produits sensibles, en particulier en alimentation infantile.

4.2.2.3. *Le cas des céréales*

Ce sont surtout de petites structures d'exploitation différentes des « grands céréaliers », qui produisent en mode biologique. Elles se regroupent généralement en coopératives pour la commercialisation.

L'interdiction d'utiliser des engrais minéraux rend en effet difficile la conversion dans les grandes régions céréalières où l'élevage a quasiment disparu. Le développement se fait donc préférentiellement dans des régions de polyculture élevage, avec des démarches régionales tirées par les filières (par exemple, en Rhône-Alpes ou en Bourgogne, par des entreprises de collecte et de transformation qui structurent autour d'elles la production).

La collecte de céréales est souvent organisée en coopérative et la décision de consacrer des silos spécifiques à la production biologique, de mobiliser un commercial qui y soit dédié, est une décision lourde. Le stockage des céréales bio est techniquement complexe : tri à l'entrée du silo ; problème des contaminants (pesticides, métaux lourds, mycotoxines...) ; lutte contre les nuisibles ; un transilage (transfert d'un silo à l'autre) par an minimum ; nécessité de ventilation plus forte. De plus les variétés sont plus nombreuses et plus souvent en mélange qu'en conventionnel. Une dizaine d'espèces ou de mélanges sont cultivés, contre la moitié en agriculture conventionnelle.

Rapport

Cependant les grandes coopératives ouvrent de plus en plus des silos pour offrir une gamme complète de services à leurs adhérents, et les petites coopératives bio ont tendance à se regrouper pour gagner en compétitivité.

Il existe peu de meuniers spécialisés et les grands groupes leur sous-traitent une partie de la production ou leur achètent en vue de diversifier leur gamme à la vente.

A la différence de certains producteurs, l'origine de l'engagement des transformateurs dans la production biologique n'est généralement pas la conviction : c'est le marché, et non une vocation, qui les y conduit. Ainsi en est-il de certains meuniers, qui en outre ont parfois aussi une activité de 2^{ème} transformation (viennoiseries...). Ces meuniers peuvent avoir un rôle en matière de structuration de filière : négociation d'un contrat de groupe avec un organisme certificateur pour alléger la charge, du moins financièrement, des boulangeries par exemple. A cet égard, la plupart des artisans détaillants n'étant pas uniquement bio, les règles à appliquer sont particulièrement strictes pour éviter les confusions de produits (deux chaînes et lieux de présentation de produits ; étiquetage ; comptabilité distincte...). Or les artisans vendent 60 % du pain bio.

En parallèle, les achats de blé issu d'une agriculture consommant moins d'intrants que l'agriculture conventionnelle « classique » se développent, parfois par transfert au détriment de produits bio (par exemple avec les biscuits LU'Harmony, les chartes Arvalis ou Vivescia).

- ♦ Les céréales ont, comme le lait, connu des situations de « stop and go »

Après une période de conversion aidée sans que l'on se soit suffisamment préoccupé de la situation des opérateurs aval, les prix du blé biologique ont chuté en 2005 et il a fallu le vendre au prix du blé conventionnel, 20 000 tonnes étant exportés pour dégager les stocks. En revanche, l'année suivante il manquait des céréales bio pour l'alimentation animale...et il a fallu que les éleveurs demandent des dérogations pour recourir aux aliments conventionnels.

Les déconversions ont été nombreuses durant cette période compliquée : si on élargit le raisonnement aux grandes cultures (en incluant les oléoprotéagineux), la surface bio a stagné à 100 000 ha de 2004 à 2007 avec un volume de conversion équivalent à celui des déconversions.

Cette période a beaucoup marqué les producteurs et la mémoire qu'ils en ont gardé a été un frein à la conversion. Il l'est aussi pour les transformateurs dont certains préfèrent assurer leur approvisionnement avec du blé d'importation.

Les grandes cultures ont repris désormais leur progression et augmenté de 70 % depuis 2007.

Mais la France continue à importer des céréales biologiques ; d'après Intercéréales 30 000 tonnes de blé (soit l'équivalent d'environ 10 000 hectares environ).

- ♦ Il est vrai que les freins à lever sont multiples

Ils sont techniques : augmentation nécessaire des rendements par sélection variétale (criblage de variétés anciennes selon protocoles de sélection officielle), diversification des cultures avec développement des protéagineux, nouveaux marchés à développer, outils de stockage de proximité à mieux répartir...

Ils relèvent parfois d'un déséquilibre régional entre élevage et céréales bio. Car la disparition de l'élevage peut freiner le développement des céréales biologiques pour des raisons agronomiques, de la même façon que, inversement, pour des raisons d'approvisionnement en aliments du bétail, le défaut de productions céréalières peut entraver le développement des filières animales bio.

Ces freins sont aussi conjoncturels : les cours des céréales conventionnelles sont actuellement très élevés ce qui n'incite nullement, en particulier les céréaliers des régions à forte productivité, à convertir leurs surfaces en agriculture biologique.

France AgriMer suit les évolutions en prix et en volume mais les producteurs préfèrent que ces données ne soient pas publiées car, à leurs yeux, le marché est trop étroit pour qu'elles soient significatives. En outre, la fluctuation plus grande de la production vis-à-vis des aléas climatiques ou sanitaires est une difficulté supplémentaire. Une publication aux allures de prévision serait même de nature à influencer fortement ce marché.

Une étude a toutefois été commandée par l'interprofession à un cabinet de conseil afin de mettre au point un modèle prospectif à 5 ans, qui a récemment été donné à l'Agence bio en gestion. Permettant en principe de mieux anticiper les surproductions, il devrait être de nature à rassurer producteurs, transformateurs et distributeurs.

4.2.3. Suggestions

- ◆ Encourager la contractualisation, qui est une pratique porteuse, notamment à travers le fonds Avenir bio.

Par la contractualisation, le producteur et l'acheteur de ses produits s'entendent sur prix, quantité et qualité pour une période donnée.

Certains petits producteurs s'inquiètent parfois du développement de ces pratiques car ils ne s'estiment pas en mesure de s'engager et craignent d'être de ce fait « hors circuit ». Ces interrogations peuvent se comprendre dans certaines situations.

Mais globalement, là où elle est possible, la contractualisation pluriannuelle paraît une pratique sécurisante pour toute la filière, probablement mieux adaptée que le stockage. En matière, par exemple, d'alimentation animale, l'engagement de consacrer une certaine surface dans la durée à la production de céréales peut « déclencher » un engagement des fabricants d'aliments pour bétail de s'approvisionner auprès d'eux. D'autant que si ces derniers sont satisfaits des prix pratiqués sur le marché international, ils s'interrogent sur la qualité des produits qu'ils y achètent (cf. supra...).

Certaines coopératives jouent un rôle en incitant à la conversion. Le cas a été cité à la mission d'une coopérative ayant contracté sur les bases suivantes : prix d'achat augmenté des la 1^{ère} année de conversion ; engagement sur 3 à 5 ans avec les transformateurs pour une fraction (70 % par exemple) de leur approvisionnement (prix fixe sur 3 ans puis évolution des prix en fonction de l'évolution des prix de marché mais à l'intérieur de bornes fixées à l'origine, ce qui limite les fluctuations). Les effets de cette contractualisation sont bien entendu répercutés sur les producteurs. Ces dispositions sont d'autant plus rassurantes pour eux que, en matière de production biologique, les quantités produites varient davantage d'une année sur l'autre qu'en conventionnel : au moins, avec ce type de contractualisation, les prix sont relativement stables.

Biocoop a engagé depuis 10 ans une démarche « ensemble solidaires avec les producteurs » pour construire des partenariats contractuels avec des groupements de producteurs des filières lait, viande, céréales et légumineuses, fruits et légumes.

Certains dossiers de cette nature ont certes reçu le soutien du fonds Avenir bio. Mais celui ci pourrait clairement faire savoir qu'à l'avenir, l'existence de projets de liens contractuels pluri annuels dans les dossiers présentés serait un élément très positif en vue de la sélection.

De façon plus générale, il semble que la grande distribution offre des pistes en matière de contractualisation, notamment pour les achats directs (c'est-à-dire sans passer par les centrales d'achat du groupe d'appartenance), faculté que les magasins ont généralement pour une fraction de leur chiffre d'affaires largement suffisante au cas particulier.

En outre, la force de frappe de la distribution française à l'étranger offre des perspectives de débouchés, notamment à travers ses marques « distributeur », qui peut désormais s'appuyer sur la notoriété grandissante du logo européen.

Rapport

- ◆ Ré-examiner certaines doctrines du fonds Avenir bio, en envisageant notamment un ciblage plus précis.

D'une certaine façon, le fonds est déjà allé dans le sens d'un ciblage lorsqu'il a affiché une priorité aux céréales. Mais ce ciblage pourrait prendre la forme d'appels d'offre dédiés au développement prioritaire de filières où des déficits de production sont constatés (en particulier lorsque cette situation conduit à importer comme c'est le cas pour le soja par exemple) ou en cohérence avec d'autres objectifs du plan (cf. infra sur la restauration collective), voire pour faciliter l'absorption par le marché d'une production qui serait momentanément surabondante.

En outre, la doctrine concernant les grandes entreprises pourrait être précisée ; l'accent mis sur les conversions mérite débat dès lors que d'autres mécanismes d'aide existent ; de même « l'obligation » que l'agence s'impose à elle-même de verser la totalité de la somme initialement prévue, quels que soient les avatars du projet dans le temps, pourrait être revue.

- ◆ S'interroger sur une évolution envisageable : la professionnalisation de la préparation des dossiers par les porteurs de projet.

La pratique actuelle de l'Agence bio, pragmatique, consiste à accepter d'étudier des dossiers encore peu matures et à aider à leur finalisation. Une réflexion pourrait être conduite pour examiner s'il convient de poursuivre dans cette voie ou, au contraire, d'aller vers plus de professionnalisation des dossiers, qui pourrait s'accompagner du resserrement de la composition du comité chargé de se prononcer sur les demandes d'intervention, lequel serait saisi après avis des DRAAF et sur la base d'un plan de financement complet.

La réponse à apporter à cette question n'est pas évidente, notamment au regard de la plus ou moins grande maturité des filières et partenaires des projets.

Une autre piste à examiner pourrait consister à séparer deux phases : dans la première, l'Agence bio inciterait et aiderait à la constitution des dossiers de demande d'aide ; dans une seconde, la décision d'octroi des subventions relèverait d'une autre institution.

- ◆ Rendre compte de manière plus précise du fonds Avenir bio, en particulier au profit du financeur exclusif qu'est l'Etat (dans ses composantes centrale et régionale).

Un document, de lecture aisée, devrait notamment permettre de comparer, projet par projet, les résultats aux objectifs. La question de la confidentialité des informations devrait donner lieu au préalable à une analyse juridique précise.

- ◆ Encourager les démarches interprofessionnelles par filière, en particulier sur la connaissance des marchés.

Les pouvoirs publics n'ont pas vocation à dicter les orientations des interprofessions. Pour autant, l'efficacité collective des interprofessions qui ont inscrit la production biologique dans leurs objectifs est avérée. Et il serait paradoxal, même au regard des interprofessions aujourd'hui réticentes ou peu actives dans le domaine de la production biologique, de chercher à développer d'autres lieux de synergie interprofessionnelle, au risque d'accroître des oppositions globalement contre-productives. Dans ces conditions, il serait souhaitable de généraliser dans chaque filière les « commission bio » spécifiques, telles qu'elles existent dans le lait, les fruits et légumes, les céréales et la viande. Ces commissions devraient notamment effectuer un suivi régulier des marchés et analyser les causes des déconversions.

4.3. La consommation de produits biologiques

L'objectif « Grenelle » était global et visait la structuration de la filière biologique en stimulant la consommation. Mais le plan concentrait son attention sur la restauration collective publique, avec un objectif précis : atteindre 20 % de produits issus de l'agriculture biologique dans les commandes en 2012. C'est donc de la seule consommation collective qu'il est ici question.

L'engagement Grenelle n° 120, qui cible la restauration collective publique, a ensuite été décliné dans la loi Grenelle I qui recentre le périmètre sur les services de restauration collective de l'État. La circulaire du 2 mai 2008 décline précisément le périmètre de l'action de l'État : « Les restaurants concernés sont ceux des administrations centrales et de leurs services déconcentrés, et des établissements publics sous tutelle, qu'ils soient réservés aux agents de l'État et de ses établissements, ou ouverts aux publics, tels ceux des CROUS et des Centres Hospitaliers Universitaires. La liste des restaurants sera établie par chaque ministère et préfecture ».

4.3.1. Un objectif très volontariste fixé sans connaissance du terrain d'action

On ignorait le point de départ c'est-à-dire la part des produits biologiques utilisés dans ce secteur, chiffré bien ultérieurement à moins de 1 %.

Il n'existe guère de connaissance sur les restaurants collectifs d'Etat et l'action est lancée « par instruction », en ignorant leur atomisation, leur diversité et parfois la complexité des situations (gestion par des associations ; en direct ou concédées à des entreprises privées pour plusieurs années...).

Les contraintes juridiques éventuelles (code des marchés publics), ainsi que les incidences financières (surcoût) sont identifiées mais non réglées au préalable.

Le rattachement au dispositif plus vaste (bilan carbone, flotte de véhicules, consommation de papier...) de « l'Etat exemplaire », coordonné par la Délégation interministérielle au développement durable (DIDD), n'a pas contribué à amplifier l'impulsion initiale, ni à identifier de vrais pilotes dans un système disparate et atomisé.

Finalement, le caractère volontariste de l'objectif chiffré à 20 %, c'est-à-dire totalement inatteignable, apparaît second par rapport aux difficultés en germe dès l'origine.

4.3.2. Développer la consommation de produits biologiques en restauration collective implique la confrontation de deux logiques différentes

- ♦ l'industrialisation en vue de la maîtrise des coûts et de l'hygiène (préoccupations très présentes en restauration collective publique, qui conduit souvent à des « cuisines centrales », des produits prêts à cuire ou à réchauffer, des logistiques « bien huilées »...) d'un côté ;
- ♦ le relatif « artisanat » propre à l'agriculture biologique, qui comporte souvent de petits producteurs dispersés, comportant un risque d'irrégularité dans les fournitures de produits, lesquels sont souvent peu transformés et livrés en vrac (ce qui nécessite de vraies cuisines sur place, de la main-d'œuvre et une certaine qualification) de l'autre.

Dès lors une partie significative du travail de l'Agence bio, ou de la commission inter-services animée par le MEDDE, a consisté à expliquer le changement de pratiques que réclamait l'utilisation de produits biologiques.

4.3.3. Un ciblage peu précis et parfois des politiques publiques aux objectifs divergents

Même aujourd'hui le point de savoir qui est ou n'est pas dans la cible n'est pas clairement perçu par les services et les acteurs. Car cela a fluctué entre les étapes précitées (engagement Grenelle n° 120, loi Grenelle I, circulaire du 2 mai 2008 qui précise le périmètre de l'action de l'État, tout en invitant les services à promouvoir l'objectif auprès des collectivités territoriales et entreprises privées).

La coexistence de l'objectif « manger local et saisonnier » (dans l'engagement Grenelle n° 120) et de l'objectif « circuit court » (dans la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche ainsi que dans le PNA en 2010) a conduit les opérateurs à avoir deux objectifs (le local ; le bio) qui n'étaient pas toujours hiérarchisés dans le même sens ou compatibles : la commande de proximité ne trouve pas toujours l'offre nécessaire en produits biologiques (alors qu'il peut exister une offre conventionnelle de proximité) et la commande biologique nécessite parfois des trajets sur longue distance, voire des importations.

4.3.4. Dans ces conditions, un travail difficile et des résultats chiffrés inévitablement décevants

C'est tout d'abord sur l'action de connaissance qu'il a fallu concentrer les travaux (y compris ceux des services régionaux de l'alimentation mis en place par les DRAAF).

Un outil a été mis en place par le CGDD, relayé ensuite par l'application en ligne IDEE développée par l'ADEME. Bien qu'insuffisamment utilisé par les acteurs pour obtenir des résultats très fiables, il permet de situer autour de 1,15 % (d'approvisionnement en produits bio) le résultat en 2009 et à 1,5 % celui de 2010¹⁰.

Un travail de fond a été engagé sur les pratiques et les recommandations techniques pour développer l'introduction du bio dans la restauration collective. Il s'est notamment traduit par de nombreux documents établis dans le cadre de l'Agence bio (site Internet) ou par la Fédération nationale de l'agriculture biologique sur financement de l'État et mis à disposition de tous les acteurs. Un guide a également été élaboré en service déconcentré de l'État en Rhône-Alpes en 2010 et diffusé dans toutes les régions.

En dépit des efforts, les résultats sont, bien que très difficiles à chiffrer, à coup sûr modestes : de l'ordre de 2 % de produits bio introduits dans la restauration collective publique, correspondant à 4 % du marché des produits alimentaires biologiques (source observatoire Agence bio). Un certain nombre d'acteurs de la filière témoignent néanmoins du fait que le volontarisme affiché par les pouvoirs publics sur l'ensemble du plan a contribué au déclenchement d'une dynamique de conversions et d'investissements.

- ♦ le MEDDE a fait ce qu'il a pu, dans ce contexte difficile. La « simple » cartographie de la situation de la restauration d'État a mobilisé une large partie de son énergie, sans pour autant être achevée fin 2012 ;
- ♦ chaque ministère produit un rapport annuel « d'administration exemplaire » auprès de la Délégation interministérielle au développement durable. Il ne semble pas qu'ils aient comporté beaucoup d'éléments sur les produits biologiques dans la restauration collective. Il est vrai que ce volet n'était pas intégré dans le système de bonus/malus financier qui s'est appliqué entre 2010 et 2012. Mais au demeurant, on ne voit pas comment ce dispositif aurait pu s'appliquer à l'objectif restauration collective compte tenu de ses caractéristiques (cf. § précédents) ;

¹⁰ Source Rapport au Parlement pour l'année 2010 sur le suivi de l'approvisionnement de la restauration collective en produits biologiques et de l'évolution des surfaces en agriculture biologique – septembre 2011.

Rapport

- ♦ au total, un tableau de bord d'avancement par ministère n'a pas pu être tenu, d'autant moins que beaucoup de restaurants sont interministériels et gérés par des structures d'usagers en marge des lignes hiérarchiques ;
- ♦ en revanche, 1 200 personnes ont été formées par l'IFORE sur les métiers de l'achat ou de la préparation bio, mixant personnels des collectivités (en majorité) et de l'État. Le nombre de restaurants collectifs proposant du bio (même en petite quantité) ne cesse de croître, notamment dans les restaurants autogérés, plus que dans ceux concédés et ceux qui ont déjà une certaine antériorité dans la démarche augmentent leur volume. Ainsi début 2012, les établissements de restauration déclarant proposer des produits biologiques à leurs convives sont désormais majoritaires (57 %), soit plus d'un établissement sur deux alors qu'ils n'étaient que 4 % avant 2006.

4.3.5. Des ferments néanmoins positifs surtout dans certaines collectivités territoriales

Dans quelques ministères, des résultats ont été obtenus notamment dans les services centraux : 16 % d'introduction de produits bio au ministère de la culture (administration centrale) ; 15 % à la défense (facilités par une gestion centralisée par l'économat des armées) ; 12 % au ministère de l'agriculture ; 10 % au MEDDE (administration centrale dans les deux cas).

- ♦ Lorsque l'implication des élus locaux est forte, les résultats sont plus importants. Il est vrai que les restaurants sous leur responsabilité sont moins souvent concédés, ce qui peut faciliter les évolutions :
 - Drôme : 25 % de produits biologiques en collèges ;
 - Bordeaux Mérignac : 20 % ;
 - St Etienne : 70 % ;
 - Toulouse : 30 % environ.
- ♦ Le surcoût de l'introduction des produits biologiques est estimé à 23 % en moyenne par 90 % des établissements concernés (source Agence bio). Il se compose d'un surcoût de matière première et d'un surcoût de main d'œuvre, du fait du caractère non préparé des produits. Le surcoût matière est de l'ordre de 0,50 € par repas. Celui lié à la main d'œuvre dépend beaucoup du type d'organisation de la cuisine. Les collectivités qui ont fait le choix de basculer une part importante de leur restauration collective en produits biologiques assument clairement ce surcoût et mettent en œuvre des investissements ou des actions limitant le gaspillage. Les élus territoriaux ont à la fois la compétence sur l'école et ses cantines, l'environnement et la qualité des eaux, ce qui les rend sensibles aux modes de production agricole économes en intrants. Ils sont confrontés à une demande de plus en plus forte des habitants sur la qualité de l'alimentation et du cadre de vie, et ont, au croisement de leurs compétences, la possibilité et la motivation de choisir d'encourager la production biologique.
- ♦ Les questions que pose le code des marchés publics semblent surmontées.

La modification du code des marchés publics en 2011 et **la circulaire du 14 février 2012 relative au Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics** ont été des étapes positives.

Il n'y a pas de difficulté à mentionner le caractère bio des produits demandés dans une consultation publique. En revanche le caractère local ne peut être spécifié en tant que tel et doit être déduit d'un certain nombre de caractéristiques environnementales, lieux de livraison, saisonnalité, segmentation des lots de produits à fournir. Il est possible d'acheter directement à un agriculteur, en dessous d'un seuil de 15 000 €, et le recours à la procédure des marchés à procédure adaptée (MAPA) est possible pour les achats alimentaires jusqu'à 130 000 € (Etat) et 200 000 € (collectivités) et avec publicité adaptée jusqu'à 90 000 €. Ces procédures sont assez souples, elles permettent en outre une négociation des prix. Au total, sous réserve d'une rédaction des cahiers des charges favorables à la production locale, et de coûts locaux compétitifs, contracter avec un agriculteur ou une coopérative locale paraît juridiquement possible¹¹.

- ◆ Faciliter l'approvisionnement groupé des restaurants collectifs est important.

Car l'aval se décourage vite devant les ruptures d'approvisionnement ou les non réponses à la demande, situation souvent rencontrées semble-t-il (« 10 % des approvisionnements ; 90 % des ennuis » entend-t-on parfois).

Or, lorsque des conditions particulières sont remplies, ces difficultés peuvent être surmontées. Ainsi, des infrastructures structurantes de regroupements de l'offre, physiquement parfois, virtuellement par le web le plus souvent, permettent de simplifier la vie des acheteurs. Elles proposent des produits locaux dans une offre globale et plus importante, et limitent les ruptures d'approvisionnement. Il en est de même avec la mise en place d'outils mutualisés de première transformation de légumes pour s'adapter aux besoins de la restauration collective.

4.3.6. Suggestions

- ◆ Débattre de manière ouverte, à la lumière du constat de la mission, de l'opportunité ou pas de fixer à nouveau un objectif au titre de la restauration collective d'Etat.

La mission y incline peu pour plusieurs raisons :

- L'Etat ne contrôle directement qu'une faible partie de la restauration proposée à ses agents (ou à des consommateurs obligés, prisonniers, etc.) ; sauf intervention réglementaire lourde, et encore, de nouveaux objectifs apporteraient probablement de nouvelles déceptions ;
 - qu'on le veuille ou non, la question du surcoût se pose ; or l'Etat est engagé dans un effort massif de réduction de ses dépenses ;
 - depuis 5 ans, le marché des produits biologiques a décollé et de toute façon la seule restauration collective d'Etat n'est pas à la hauteur du développement espéré pour cette production ;
 - le développement des produits biologiques dans les cantines scolaires, à l'initiative des élus locaux, se révèle à terme beaucoup plus intéressant pour la filière biologique. Cette pratique permet en effet aussi de sensibiliser de jeunes consommateurs à ce mode de production, ce qui est un gage de développement futur.
- ◆ Agir sur ce qui freine l'essor de l'introduction de produits biologiques dans la restauration collective, toutes catégories confondues :
 - une approche filière, à travers notamment le fonds Avenir bio, peut s'avérer pertinente (par exemple, pour la viande il faut trouver des clients complémentaires car la restauration collective n'achète pas les parties nobles de l'animal) ;

¹¹ Voir également « Guide pratique Rhône-Alpes de restauration collective de proximité et de qualité ».

- un dialogue avec les grands prestataires privés de fourniture de repas (Sodexo ; Elior...) ;
- favoriser des synergies par territoire et le lien production locale/consommation locale dans la sphère des produits biologiques, car l'on peut concevoir qu'un élu local ne soit guère enclin à promouvoir des achats hors de sa zone d'influence ; en outre, ces synergies peuvent ouvrir la perspective d'entraîner d'autres entreprises du secteur public ou privé dans la démarche ;
- poursuivre la communication auprès des décideurs en matière de restauration collective, à partir d'expériences concrètes réussies : modalités contractuelles adaptées tout en respectant le code des marchés publics ; éléments qui ont permis à certains de leurs pairs de maîtriser les coûts, d'éviter les à coups d'approvisionnement, de limiter le nombre de leurs interlocuteurs, d'anticiper leur besoin afin que la filière soit en mesure le moment venu de livrer la quantité voulue.

4.4. L'adaptation de la réglementation

L'idée principale du plan est qu'il faut mieux prendre en compte les spécificités de l'agriculture biologique, en particulier dans le domaine phytosanitaire et vétérinaire et faire en sorte que l'agriculture biologique soit mieux représentée dans les différentes instances sur lesquelles l'Etat s'appuie pour définir ses politiques.

Le plan d'action comportait deux volets :

- ♦ l'harmonisation de la réglementation liée à la parution, en début de plan, du règlement communautaire CE 834 /2007 ;
- ♦ la mise en place d'outils facilitant la pratique de l'agriculture biologique dans le contexte réglementaire communautaire relatif aux intrants (semences, produits phytosanitaires..) : la réalisation d'un guide des intrants autorisés en agriculture biologique, la mise en place d'une procédure simplifiée de mise sur le marché des PNPP (préparations naturelles peu préoccupantes) ce qui a été fait (sur les PNPP, décret du 25 juin 2009 et arrêté du 8 décembre 2009).

Les difficultés sont-elles pour autant surmontées ? Ceci conduit à revenir sur certains points généraux.

4.4.1. Contexte

Il existe une réglementation spécifique à l'agriculture biologique, qui ne porte d'ailleurs pas que sur la production mais concerne aussi toute la chaîne, par exemple le transport et le stockage, pour éviter toute « contamination » par d'autres produits et assurer la traçabilité. L'ensemble des opérateurs (producteurs, transformateurs, négociants, grossistes, détaillants, importateurs) doivent notifier leur activité à l'Agence bio.

Il ne s'agit pas ici de décrire la réglementation, et encore moins de l'expliquer, mais de signaler les principaux problèmes tels que compris par la mission.

De façon générale, le débat sur ce qui est naturel et ce qui ne l'est pas est très complexe et à l'intérieur de ce qui est considéré comme naturel, tout n'est pas pour autant inoffensif. Enfin la réglementation générale s'applique aussi à la production biologique même si, dans la plupart des cas, elle est ipso facto respectée par les agriculteurs bio car les normes qu'ils appliquent sont plus exigeantes que la réglementation générale.

Simultanément, les agriculteurs biologiques considèrent parfois être insuffisamment pris en considération (délai de traitement des dossiers, compréhension des spécificités de la production biologique...) et que, dès lors que les exploitations sont sources d'innovations de toute sorte et que l'agriculture biologique soulève des questions nouvelles, la réglementation, conçue pour des produits conventionnels et des questions « classiques », est par définition inadaptée.

4.4.2. La réglementation est désormais communautaire pour l'essentiel

Le règlement CE 834/2007 date du 28 juin 2007 ; il est entré en application le 1^{er} janvier 2009. Différents règlements d'application ont été élaborés à Bruxelles pendant la durée du plan (étiquetage et contrôles, importation, levures en 2008 ; aquaculture en 2009, alimentation animale et vin en 2012), ce qui a mobilisé les équipes du MAAF et fait l'objet de concertations régulières avec les professionnels.

Ce nouveau règlement, qui fait suite au premier règlement de 1991, offre globalement moins de marges de manœuvre aux Etats membres et les dérogations sont gérées par les autorités compétentes et non plus directement par les OC. Il a été âprement négocié et comporte une part de compromis. Sur certains points, les règles sont assouplies au regard des règles françaises antérieures par exemple en réduisant la part de l'alimentation animale devant être produite sur l'exploitation (ce qui pour les uns est un dévoiement, pour les autres ouvre une faculté salubre de développer des complémentarités entre exploitations bio d'une même région), en allégeant certaines règles touchant la densité ou la durée d'élevage. Or ces dispositions sont d'effet direct puisque la nouvelle réglementation se substitue intégralement aux dispositions nationales, fussent-elles plus exigeantes.

Le comité national de l'agriculture biologique (CNAB) de l'INAO est chargé de suivre les questions soulevées par la réglementation, en liaison étroite avec les organisations professionnelles de la filière, et de donner son avis au MAAF sur les évolutions. S'agissant de textes d'une grande complexité, un guide de lecture du règlement a été publié pour faciliter la compréhension des opérateurs et tenter de garantir une application harmonisée de cette réglementation au plan national.

Au total, pour les uns la réglementation européenne est trop laxiste et s'écarte excessivement de la « vraie agriculture biologique » (les cas cités sont relatifs au terme au bout duquel l'abattage d'un poulet est autorisé, qui est laissé à l'appréciation des Etats membres d'une part, à la tolérance OGM (qui était de 0,1 en France, l'Union ayant fixé 0,9) d'autre part).

Pour les autres, l'interprétation qui en est faite en France est trop rigoriste. L'illustration citée est le lien au sol.

4.4.3. Les règles et procédures sont complexes et d'une lisibilité relative

- ◆ Dans le domaine de la protection des plantes, l'approbation des substances actives relève de l'échelon communautaire. Le nombre de substances autorisées a été fortement réduit (de 1 000 en 1993 à environ 400 actuellement). Les autorisations de mise sur le marché (AMM), qui portent sur les produits phytosanitaires (c'est-à-dire la combinaison de substances actives et d'autres éléments co-formulants, ...), sont obligatoires préalablement à leur distribution et leur utilisation. Ces autorisations sont du ressort des autorités nationales.

Tout produit de protection des plantes, y compris donc les « préparations paysannes » (du type décoction de fougères, purin d'ortie ou farine de moutarde) sont donc concernées. Les préparations naturelles peu préoccupantes (PNPP), concept purement français, font l'objet d'une liste publiée par le MAAF.

Rapport

Les dossiers de demande d'autorisation de mise sur le marché sont à déposer à l'ANSES (l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) en vue de leur évaluation. L'évaluation des risques des préparations commerciales est un préalable obligatoire à leur autorisation, délivrée par la DGAL, par délégation du ministre.

Il faut donc des « porteurs de projet » à même de présenter un dossier construit et de le soutenir. Là où des firmes phytosanitaires assurent cette fonction de façon standardisée et avec de gros moyens en agriculture conventionnelle, l'étroitesse des marchés en agriculture biologique ne permet généralement pas de disposer d'opérateurs équivalents. Ainsi, l'Institut technique de l'agriculture biologique (ITAB) peut-il être conduit à porter des dossiers concernant des molécules du domaine public, de type PNPP.

Le dossier de la recette type du purin d'ortie a été récemment accepté, par arrêté du 18 avril 2011. Toutefois les autorités bruxelloises ont aussi été saisies.

La DGAL indique un délai moyen d'examen des dossiers de l'ordre de 5 mois. Mais il s'agit de la généralité des dossiers et la mission n'a pas connaissance du délai qui a été nécessaire pour le purin d'ortie.

Cinq autres dossiers déposés par l'ITAB (préparation à base de prêle ; de rhubarbe...) sont en cours de développement.

- ◆ Le fait qu'une substance active soit autorisée par la réglementation biologique ne signifie pas son innocuité. Seule une évaluation des risques permet d'aboutir à cette conclusion et cette appréciation, qui relève de l'application de la réglementation générale, peut bien entendu évoluer dans le temps. Des précautions d'emploi spécifiques accompagnent systématiquement l'autorisation des produits afin de protéger l'agriculteur, le consommateur et l'environnement. L'exemple du retrait, au titre de la réglementation générale, de la rothénone pour raison toxicologique illustre cette situation. De même les éventuels impacts sur l'environnement doivent être évalués car certains mélanges peuvent se révéler problématiques (sucrose et insecticides naturels pour les abeilles, par exemple).
- ◆ Le fait qu'une molécule soit d'origine « naturelle » n'est pas un gage de son innocuité. Leur utilisation est obligatoirement conditionnée à l'obtention d'une AMM et peut faire l'objet de sanctions s'ils n'ont pas été explicitement autorisés. En pratique toutefois, l'utilisation (et en particulier « l'auto consommation ») est peu contrôlée. En revanche la commercialisation en est à la fois interdite et contrôlée.

Des allers-retours se produisent : l'huile de Neem était tolérée en France puis a été prohibée à la demande de Bruxelles. La substance active est désormais autorisée à titre transitoire dans l'attente du dépôt d'un dossier d'homologation. Durant toute cette période il semble qu'il était de toute façon possible de s'en procurer légalement en Allemagne...situation qui ajoutait à la perplexité des agriculteurs.

Par ailleurs, des difficultés existent du fait de l'articulation avec la réglementation en matière de lutte obligatoire contre les organismes nuisibles à la santé des végétaux. En effet, dans ce cadre, des traitements chimiques préventifs ou curatifs peuvent être imposés par l'autorité administrative sur une certaine partie du territoire, amenant un déclassement des cultures biologiques sur ce territoire et donc un préjudice aux producteurs concernés.

◆ Les semences

Elles doivent être en principe biologiques pour pouvoir produire biologique. Le marché étant de petite taille, la mise en production de semences sélectionnées qui est organisée depuis des décennies en agriculture conventionnelle est beaucoup plus récente en bio et la disponibilité en semences bio est de ce fait actuellement limitée.

D'une manière générale, les semences de ferme (IE. issues des cultures de l'exploitation et réutilisée en réensemencement sur sa propre exploitation) sont autorisées en auto utilisation mais pas en commercialisation. Par ailleurs, la commercialisation de mélanges de variétés est très encadrée car en l'absence de critères uniformisés, il est craint qu'elle ne conduise à diffuser des variétés peu résistantes.

4.4.4. L'administration du dispositif réglementaire comporte toutefois des souplesses

En conformité avec les textes communautaires, en cas de difficultés conjoncturelles (par exemple, pénurie d'aliments bio pour bétail en période de sécheresse), l'INAO est à même de délivrer des dérogations individuelles temporaires (le cas échéant, pour des centaines voire des milliers d'exploitations, après une étude individuelle des dossiers).

L'agriculture biologique peut parfois se trouver en situation d'impasse technique (problèmes des usages dits « orphelins » principalement en fruits et légumes). En cas d'urgence, lorsqu'il existe des substances actives autorisées par la réglementation relative à l'agriculture biologique mais qui ne disposent pas d'une autorisation de mise sur le marché, des dérogations peuvent être accordées par le MAAF, y compris sous forme d'extension d'usage de certaines substances (25 cas en 2012). Il existe un groupe technique filière (GTF) spécialisée en production biologique depuis 2011 (au sein des Comités techniques opérationnels de la commission des usages orphelins), chargée de proposer des priorités en vue d'expérimentations relatives à l'extension d'usage ou à la mise sur le marché.

De la situation des semences (cf. supra) résulte parfois la nécessité d'accorder des dérogations (qui sont individuelles et délivrées au niveau national) d'utiliser des semences certes non traitées mais pour autant non bio. Cette souplesse, prévue par la réglementation européenne, est bien entendu utile mais elle soulève une interrogation : si le recours à la dérogation est très fréquente, les semenciers qui se sont diversifiés en bio pourraient ne plus voir l'intérêt de poursuivre dans cette voie.

Par ailleurs, des évolutions récentes des règlements techniques de sélection validés par le comité technique permanent de la sélection (CTPS) et adoptées par le ministère chargé de l'agriculture permettent de mieux prendre en compte des caractères environnementaux et ouvrent la possibilité d'inscrire au catalogue national des variétés végétales spécifiquement développées et évaluées pour leur performance en agriculture biologique (par exemple deux nouvelles variétés de blé tendre en 2012). Toutefois, la question du coût demeure : l'évaluation spécifique des variétés destinées à la bio peut en effet coûter beaucoup plus cher que pour les variétés classiques. La question du financement de ces travaux peut donc se poser.

Finalement, des mesures de flexibilité sont prévues dans la réglementation relative à l'agriculture biologique comme dans la réglementation générale relative aux produits phytosanitaires : entre les dérogations, et les tolérances, il n'est pas certain que le développement de l'agriculture biologique soit sensiblement entravé.

Il est précisé que les situations ici décrites n'ont trait qu'aux végétaux.

Mais la situation de la réglementation, sommairement décrite ici (importante part communautaire ; complexité ; difficulté à monter les dossiers...) peut contribuer à donner l'impression aux acteurs de l'agriculture biologique de manquer de prise sur ces sujets, que leur préoccupations risquent de se perdre dans des problématiques plus vastes, voire qu'ils sont victimes de distorsions de concurrence au sein de l'Union.

Certaines actions, durant le plan, ont permis de mieux prendre en compte les préoccupations de la production biologique dans la réglementation générale (mise en place d'un groupe technique biologique pour les usages orphelins, nouveaux protocoles plus environnementaux pour la sélection de semences, procédure PNPP ou du portage par l'ITAB des dossiers d'homologation). Il convient à l'avenir d'utiliser au mieux les possibilités ainsi ouvertes

4.4.5. Suggestions

- ◆ Poursuivre les évolutions positives de la période 2008-2012 de façon plus pilotée

Pour ce faire, la DGPAAT, l'INAO et l'Agence bio pourraient organiser avec la DGAL (au titre aussi bien des végétaux, des animaux et de la transformation) et les professionnels un rendez-vous annuel destiné à donner une meilleure visibilité à ce qui est fait, assurer un suivi collectif des travaux en cours et éventuellement contribuer à hiérarchiser les autres attentes.

- ◆ Étudier la possibilité de faire évoluer la réglementation, au titre des luttes collectives contre les organismes nuisibles aux végétaux, afin que des traitements chimiques ne soient plus imposés aux producteurs bio ou, à défaut, ne conduisent plus systématiquement au déclassement de leurs produits.
- ◆ Œuvrer à Bruxelles en vue de l'homogénéité des interprétations de la réglementation et des exigences pratiques des organismes de certification des différents Etats membres.
- ◆ Réfléchir aux modalités d'expérimentation d'une certification collective et non plus individuelle, si une telle formule était autorisée aux Etats membres (comme elle est permise aux pays tiers) :
 - une discussion est actuellement en cours à Bruxelles sur cette question. Si elle conduisait à assouplir la réglementation et donc à autoriser la certification collective, l'expérimenter en France pourrait être opportun dans une optique de réduction des coûts ;
 - il s'agirait, sans pour autant abaisser les exigences, de mettre en test un dispositif de certification collective, en s'appuyant sur des groupes constitués et ayant un intérêt commun à la qualité du travail de chacun des membres (groupement de producteurs par exemple, ou adhérents à une même coopérative). Une certification de type « contrôle de 2^{ème} niveau » pourrait le compléter, sous forme par exemple de contrôles non réguliers, aléatoires pour une partie, orientés par des analyses de risque pour le reste, mais toujours impromptus ;
 - il est suggéré de passer par une phase de test car l'importance qui s'attache au maintien de la confiance des consommateurs conduit à ne pas prendre de risque.
- ◆ Conduire une réflexion sur le logo AB, actif immatériel créé par le ministère de l'agriculture qui ne fait actuellement pas l'objet d'une valorisation. La réflexion devrait être éclairée par une étude de l'agence du patrimoine immatériel de l'Etat (APIE) sur le potentiel qu'il représente.

4.5. Recherche, développement et formation

Le COMOP prévoyait une série d'évolutions précises en matière de recherche et développement : création d'un Conseil scientifique de l'agriculture biologique et d'un réseau mixte technologique (RMT) en agriculture biologique ; une priorité à l'agriculture biologique lors de la révision du programme pluriannuel de développement agricole ; un budget d'un million d'euros par an d'appel à projet « innovation et partenariat » du CASDAR ; un séminaire en mai 2008 pour faire le point sur l'état de la recherche ; un niveau de participation française adéquat dans le projet européen Eranet Core Organic.

Ce programme a été respecté pour l'essentiel et dans des délais raisonnables.

Du fait, semble-t-il, de la qualité des projets concernant l'agriculture biologique déposés aux appels à projets du CASDAR, le volume financier consacré est légèrement supérieur à l'enveloppe réservée. Ce processus de réservation joue donc bien son rôle de « signal » envoyé à la recherche.

Or, en dépit de ces avancées, la mission a constaté la persistance de très fortes attentes, voire de ressentiment à l'égard du monde de la recherche. Ce paradoxe conduit, là encore, à revenir sur des considérations générales.

4.5.1. Il existe une incompréhension, qui tourne parfois au dialogue de sourds, entre le monde de la recherche et celui de la production biologique

Sommairement, l'INRA considère qu'une très large partie de ses recherches est susceptible de profiter à l'agriculture biologique et qu'il n'y a donc pas lieu d'isoler les recherches en agriculture biologique du reste des travaux, voire même qu'il est utile de disposer de chercheurs (250 identifiés par l'Institut) partageant leur activité entre recherche biologique et conventionnelle.

De leur côté, les professionnels de la production biologique estiment que la recherche ne s'intéresse pas à eux et ne lui consacre en réalité que des moyens spécifiques très limités (selon la FNAB, 29 ETP).

Au-delà des institutions, des prises de position ou postures personnelles ont pu alimenter la méfiance réciproque : les agriculteurs biologiques supportent mal d'être parfois considérés comme « pas sérieux » scientifiquement, voire folkloriques ; certains scientifiques admettent difficilement d'être parfois jugés inféodés à des intérêts privés, voire « complices » des dégradations de l'environnement....

4.5.2. Cette situation, qui n'a rien d'irréversible, peut s'expliquer relativement aisément par des raisons structurelles mais aussi conjoncturelles

4.5.2.1. Les raisons structurelles : les différences d'approche intellectuelle et de culture

La recherche est, depuis longtemps, structurée par spécialités verticales ; les approches systémiques n'y trouvent pas spontanément leur place. Or la production biologique est basée sur l'équilibre agronomique donc, par définition, appelle une approche horizontale.

La valorisation des travaux de recherche passe par des publications dans des revues de classe internationale (rang A). Or peu s'intéressent à la production biologique en tant que telle et beaucoup valorisent surtout les recherches sur les molécules ou la cellule. De façon générale, les recherches analytiques sont privilégiées par rapport aux recherches systémiques.

Pour les agriculteurs biologiques, la recherche passe notamment par la ferme, lieu d'expérimentations multiples, alors que le modèle traditionnel est davantage « descendant ». De même, l'approche biologique est très axée sur la prévention des problèmes plutôt que sur leur traitement/élimination.

4.5.2.2. les points plus conjoncturels : des éléments apaisants n'ont pas joué ; d'autres ont avivé les dissensions

Il est possible de s'interroger sur l'intensité du pilotage de la recherche (INRA ; Instituts techniques des filières...) par l'État, en lien en principe avec ses priorités. Il est vrai qu'il s'agit d'une gouvernance complexe (tutelles partagées, multiplicité des agences de financements incitatifs, complexité des sujets scientifiques, contextes européens et internationaux...). Aussi est-il difficile de se faire une opinion sur l'action du ministère de l'agriculture pour faire valoir les questions agronomiques et sur le sentiment exprimé par certains acteurs qu'il s'est tenu relativement à distance de ces questions ;

La question de la qualification de l'ITAB a pu, relativement récemment, contribuer à cristalliser certaines positions.

Une question spécifique : la demande de l'Institut technique de l'agriculture biologique (ITAB) d'être « qualifiée » comme institut technique à part entière

Cette évolution de l'ITAB n'était pas explicitement à l'ordre du jour du plan bio, mais s'est trouvée *de facto* à l'agenda du fait du réexamen de la qualification des instituts techniques agricoles et agroindustriels en 2012, tel que prévu tous les 5 ans par le Code rural et de la pêche maritime (articles D. 823-1 à D. 823-3)

Cette association, vieille de 30 ans, est actuellement membre du réseau des instituts, Elle ne bénéficiait pas d'une qualification en tant qu'institut technique agricole (au sens des articles D. 823 du CRPM) de plein droit, mais en tant qu'institut adossé à l'ACTA (le réseau des instituts des filières animales et végétales). Elle a vocation à coordonner les travaux menés par les différents organismes techniques à l'échelle nationale, en faire des synthèses, et à contribuer au transfert des connaissances. Son site Internet est souvent jugé de qualité et il est généralement estimé que l'ITAB a joué un rôle important pour renforcer une approche rationnelle de l'agriculture biologique.

Elle reçoit des financements publics soit pour son fonctionnement (mais France AgriMer a très sensiblement réduit ses subventions d'études à l'ITAB), soit en répondant à des appels à projet (CASDAR...). Dans cette dernière situation, en cas de succès, la totalité du financement transite par l'ITAB avant d'aller vers les partenaires.

Son budget est de l'ordre de 1,4 million d'euros en 2011 et elle dispose de 16 ETP, soit le double d'il y a 5 ans, dont la majorité dans ses trois antennes sur le terrain. Sa gestion administrative est effectuée, par délégation, par l'ACTA.

Son conseil d'administration, où les interprofessions non spécialisées biologiques ne siègent pas, réunit les organisations agricoles spécialisées comme la FNAB, Nature et Progrès, le Synabio mais aussi les autres organisations ou syndicats agricoles comme la FNSEA, Coop de France et l'ACTA, ou encore les régions.

En outre, les commissions par filières, au sein de l'ITAB, réunissent les différents réseaux (du GNIS à « Semences paysannes »...) en vue de définir les priorités de recherche et monter les projets. Face à une agriculture biologique plutôt morcelée, l'ITAB parvient à dialoguer de manière ouverte et introduit des rationalités de type agronomique (scientifico-technique) dans des débats parfois dominés par d'autres considérations.

Le conseil scientifique de l'agriculture biologique est présidé par un chercheur de l'INRA. Il fait office de conseil scientifique de l'ITAB et il effectue l'évaluation des travaux sur l'agriculture biologique.

- ♦ Au total, l'ITAB est différent des autres Instituts techniques par filières, qui sont souvent financés par l'interprofession et donc par des « cotisations volontaires obligatoires » (CVO). Mais, finalement, ses spécificités ne sont que le reflet des particularités de l'agriculture biologique, qui n'est pas organisée selon le modèle habituel et familial de l'agriculture française.
- ♦ Ce qui est attendu de la qualification :

1. une meilleure visibilité auprès des acteurs nationaux, européens et internationaux, pour s'intégrer dans les programmes correspondants,

2. une clarification des rôles respectifs de l'ITAB et de l'ACTA, ce dernier souhaitant actuellement aussi être coordonnateur de recherche en agriculture biologique, c'est-à-dire chef de file pour monter des projets, réunir des partenaires (il dispose d'un collaborateur spécialisé en agriculture biologique) et tenant actuellement le secrétariat du Comité scientifique de l'agriculture biologique,

3. un circuit plus direct pour les subventions, qui actuellement transitent par l'ACTA ; abondement de ses financements grâce à une moindre dispersion des subventions,

4. la poursuite d'une évolution dans laquelle l'agriculture biologique n'existe pas contre l'agriculture conventionnelle mais à côté, avec une gouvernance ouverte vers à la fois l'aval et vers les autres modèles de production.

Un risque à conjurer : que la collaboration des autres instituts avec l'ITAB s'étirole...

Après avis favorable du COST (comité d'orientation scientifique et technique) de l'ACTA, l'ITAB a été qualifié, alors que la mission était en cours, par arrêté du 19 décembre 2012.

Enfin, le fait que le marché du bio soit pour l'instant encore étroit ne conduit pas le secteur privé à faire des efforts de recherche. Il y a donc un « effet loupe » sur le secteur public.

4.5.3. La réalité apparaît plus nuancée que certaines positions en présence

Sans chercher à prendre partie dans une querelle dont on a dit qu'elle était surmontable, rappeler certains faits peut permettre de préciser le contexte :

- ♦ l'INRA a renoncé il y a 10 ans à créer un département bio et, plus récemment, parmi les 8 méta programmes de l'INRA (par définition transverses et multi disciplinaires) aucun n'est consacré à l'agriculture biologique. Mais la mobilisation de l'INRA a plutôt cru dans la période récente (concrètement les effectifs consacrés au bio) et les esprits ont évolué au sein de l'institut (y compris par la prise de conscience que les critiques formulées à son encontre méritaient d'être traitées) ;
- ♦ deux variétés de blé spécifiquement dédiées au bio viennent d'être, après 10 ans de recherche, autorisées à la commercialisation ;
- ♦ les cas où les retombées des recherches générales profiteront au bio existent : les sulfites dans le vin ; l'alternative au cuivre ; les recherches en génétique pour des vignes résistantes au mildiou et à l'oïdium ; les mycorhizes¹² ; les pathologies des plantes sont quelques exemples. Les recherches de l'INRA sur les variétés portent surtout sur les secteurs orphelins donc intéressent le bio (mais il est vrai qu'il faut en moyenne 10 ans de travaux avant d'entrer au catalogue).

L'inverse, c'est-à-dire des recherches ciblées bio ayant des retombées générales, peut être vrai aussi (par exemple sur les rotations). Le fait que les chercheurs de l'INRA fassent des allers-retours entre le conventionnel et le bio est positif à cet égard. Le caractère prioritaire de l'agroécologie dans la stratégie de l'INRA 2010-2020 et le contrat d'objectifs de l'INRA signé en février 2012 pourraient y contribuer sous réserve qu'une place spécifique soit réservée à l'agriculture biologique dans ce cadre.

- ♦ certains moyens de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et surtout du Compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (CASDAR), pour la recherche appliquée, sont consacrés au bio (1 million par an pour des appels à projet) ;
- ♦ tous les instituts techniques doivent incorporer des actions bio à leur programme pluri-annuel de base avant appel à projet, au total 2,8 millions d'euros par an sur le programme 776 de la mission développement agricole et rural.

¹² Champignons producteurs d'azote sur les racines des arbres.

4.5.4. Il demeure des préoccupations importantes pour les producteurs et transformateurs biologiques

Les quelques exemples suivants ne visent pas à l'exhaustivité mais à illustrer la variété des préoccupations.

- ♦ recherche variétale (soja par exemple), semences et plans, en particulier pour obtenir de meilleurs rendements.

Adapter au climat, terroir et systèmes d'exploitation français les avancées de la recherche effectuée à l'étranger est un enjeu (les semences venant d'Autriche posent par exemple des problèmes de précocité lorsqu'elles sont utilisées en France ; la Suisse dispose d'un appareil puissant de recherche au profit de la bio).

- ♦ la santé animale, avec une recherche sur les effets de certains traitements : huiles essentielles et homéopathie pour les animaux par exemple (les antibiotiques restent encore utilisés par dérogation, faute de disposer de traitement efficace reconnu) ;
- ♦ recherche sur des substituts de substances utilisées en production biologique seulement « faute de mieux ». Exemple : le soufre en viticulture ;
- ♦ recherche sur des substances qui pourraient être interdites (nitrite dans le jambon par exemple) et pour lesquels il y a lieu de trouver des substituts compatibles avec les règles biologiques ;
- ♦ recherche sur les qualités organoleptiques, nutritionnelles et sanitaires comparées.

4.5.5. L'enseignement technique et supérieur a dû repenser ses référentiels

Certaines écoles supérieures d'agronomie, d'agriculture ou vétérinaires s'étaient engagées depuis de nombreuses années dans l'introduction de la production biologique dans leur enseignement, suivies plus récemment par les autres, qu'il s'agisse de modules spécialisés ou d'une initiation dans l'enseignement général.

Dans l'enseignement technique agricole, l'agriculture biologique a été intégrée de manière explicite et adaptée à chaque champ professionnel dans tous les référentiels de diplôme. Par ailleurs ont été créés un certain nombre de certificats de spécialisation dédiés à l'agriculture biologique.

En formation professionnelle continue, l'agriculture biologique est abordée à travers une approche comparative systémique obligatoire. Un dispositif de labellisation a été prévu en parallèle pour les établissements qui veulent mettre en place des formations plus spécialisées. En particulier des BPREA, diplômes menant à l'installation en agriculture, ont été labellisés par les DRAAF (plus de 40 formations avec référentiel adapté à l'agriculture biologique et 300 brevets professionnels de responsable d'exploitation agricole délivrés chaque année).

Une formation destinée aux enseignants qui souhaitent aller plus loin a également été mise en place, sur la base du volontariat, avec 5 stages par an au niveau national et des stages de sensibilisation en région.

Des référents du réseau agriculture biologique, qui a été mis en place par la DGER, sont en postes en établissement d'enseignement et viennent en appui des différentes actions pédagogiques engagées.

4.5.6. Les exploitations des établissements d'enseignement agricole ont engagé une conversion volontariste

Le volontarisme s'est exprimé de façon plus nette dans les exploitations des lycées agricoles publics qui se sont engagés, pour 55 % d'entre eux, dans une conversion à l'agriculture biologique d'une partie de l'exploitation, et pour 16 % d'entre eux pour la totalité de l'exploitation. Cette dynamique a permis de faire le lien entre la formation, les techniciens d'accompagnement des conversions biologiques, et généralement d'avancer sur la question de commercialisation des produits.

Aujourd'hui, 13 % de la SAU des exploitations de la « ferme enseignement agricole » sont en production biologique, pourcentage très supérieur à celui constaté dans la SAU nationale, ce qui est positif. Une telle évolution ne peut que favoriser le décloisonnement entre l'agriculture biologique et conventionnelle.

4.5.7. L'encadrement du conseil agricole et de nouveaux métiers concernés

La formation des conseillers agricoles a été initiée par la mise en place d'au moins un conseiller formé dans chaque Chambre d'agriculture, les coopératives étant moins motivées lorsqu'elles n'ont pas créé un secteur biologique en leur sein. Sachant que les premiers agriculteurs les plus facilement convaincus sont maintenant en production biologique et qu'il faudra convaincre des agriculteurs pratiquant l'agriculture sur un mode conventionnel, il est nécessaire d'amplifier la formation des conseillers conventionnels des différentes structures.

A la question de la formation, importante dans la mesure où la posture du conseil est différente et plus participative en agriculture biologique, s'ajoute celle des outils de diagnostic mobilisables rapidement, qui sont beaucoup moins nombreux en agriculture biologique qu'en conventionnel. Une mise au point d'outils et de plateformes d'échanges de pratiques et de savoir est souhaitable afin de faciliter les transitions entre systèmes agricoles.

Enfin, si le focus a été mis dans la période du plan sur l'évolution des référentiels de formation agricole, d'autres métiers voient leur pratiques limitées par une méconnaissance du traitement des produits biologiques : métiers de bouche, nutritionnistes, acheteurs... ce qui constitue un frein à lever pour permettre la poursuite de la progression de l'agriculture biologique.

4.5.8. Suggestions

- ◆ Mieux faire connaître ce que la recherche publique fait déjà au profit de l'agriculture biologique

L'INRA en particulier devrait davantage recenser et faire connaître ses travaux actuels susceptibles de profiter à l'agriculture biologique ; la connaissance de la mission ce travail est d'ailleurs en cours.

- ◆ Lancer une expertise collective sur l'état de l'art serait opportun, en vue de fixer des priorités claires

Cette expertise pourrait porter en particulier sur les éléments techniques (agronomie, sélection..) qui pourraient concourir à la productivité et sur les apports de la production biologique en matière environnementale (bilan/perspectives, des recherches tant en France qu'à l'étranger). Elle permettrait de nourrir le nécessaire dialogue sur les priorités à fixer. Car en ce domaine il semble que les efforts en ce sens (cf. les conclusions du colloque Dinabio par exemple), pour louables qu'ils soient, ont abouti à des conclusions très générales, qu'il faudrait traduire en termes plus opérationnels.

Ceci contribuerait à s'éloigner des controverses stériles (par exemple, d'un côté, « faire des progrès même minimes sur 95 % de l'agriculture, c'est obtenir des résultats importants alors que des progrès, même significatifs, sur 5 % ont peu d'impact », de l'autre « c'est parce que il n'y guère de recherche que le développement de l'agriculture biologique est entravé ») pour passer à des questions beaucoup plus concrètes et hiérarchisées, éclairées par un diagnostic partagé sur les espoirs et les principales lacunes ressenties par les opérateurs. Au moment où il est souhaité que l'agriculture dans son ensemble prenne un virage pour mieux concilier des pratiques respectueuses de l'environnement et le maintien de sa compétitivité, il serait cohérent de pousser la recherche de solutions biologiques, aboutissement d'un mode de production s'y inscrivant, mais aussi références de pratiques à diffuser largement au-delà du bio.

- ♦ Faire évoluer les modalités et organes de gouvernance de la recherche

Un signe fort serait bien entendu la mise en place à l'INRA d'un programme horizontal (méta programme) mais, à le supposer possible, il n'aurait une vraie vertu qu'en faisant chronologiquement suite à ce qui vient d'être suggéré (l'expertise collective nécessite probablement de 15 à 18 mois). En revanche, sans attendre, la qualification de l'ITAB doit rapidement s'accompagner d'une plus grande ouverture de l'institut sur les autres modes de production, par exemple en élargissant la composition de son conseil d'administration (ce qui est d'ailleurs, sauf erreur, envisagé). De même, une réflexion sur l'ouverture au secteur biologique de la composition du conseil d'administration de l'INRA pourrait être conduite.

- ♦ Préciser la nécessaire implication des instituts techniques de filières en matière d'agriculture biologique

Ce qui est attendu d'eux devrait être davantage explicité et suivi, en particulier à travers leurs contrats d'objectifs et les plans pluriannuels de développement agricole.

De même le MAAF devrait préciser aux Chambres d'agriculture ce qui est attendu d'elles en matière d'information sur l'agriculture biologique auprès des agriculteurs conventionnels et d'accompagnement de ceux intéressés par un changement de leur pratique.

- ♦ Introduire l'enseignement d'éléments relatifs à l'agriculture biologique dans les formations concernant des métiers connexes.

Il s'agirait notamment de former aux produits bio et à leurs spécificités, les futurs utilisateurs ou prescripteurs : métiers de bouche, nutritionnistes, acheteurs...

- ♦ Encourager les lycées agricoles à poursuivre la conversion de leur exploitation à l'agriculture biologique.

Plus de la moitié d'entre eux se sont déjà engagés dans cette voie, qui suppose une action concertée avec les professionnels et les conseils régionaux, ces derniers maîtrisant le foncier et l'immobilier des exploitations agricoles des lycées publics. Les établissements d'enseignement ont en particulier un rôle à jouer avec les autres partenaires des territoires à faible production biologique, ou dans les filières déficitaires, pour favoriser et diffuser l'innovation nécessaire à son développement.

4.6. Des points non explicitement couverts par le plan

4.6.1. Les prix à la consommation

Il n'existe, semble-t-il, guère de données précises sur les différences de prix pour le consommateur, entre produits conventionnels et produits biologiques.

Des revues publient parfois des enquêtes sur ce point mais souvent à partir d'échantillons étroits (par exemple, en novembre 2009, sur 4 enseignes à Rennes, sur les seuls produits strictement comparables –marque, recette). La revue de l'Institut national de la consommation a publié très récemment une enquête sur la base de 60 000 relevés de prix effectués fin novembre 2012 mais uniquement dans des enseignes de grandes surfaces. Elle conclut que les produits biologiques seraient 65 % plus chers que leurs équivalents conventionnels. Toutefois, cet écart se réduirait à 50 % environ en privilégiant les marques distributeurs.

Mais la mission n'a pas connaissance d'études officielles sur cet aspect important du marché des produits biologiques.

Les acteurs de la production biologique suggèrent certes de faire face aux coûts par des modifications du mode de vie (cuisiner davantage ; moins de plats préparés...) ou d'alimentation (moins de viande, plus de légumes secs associés à des céréales...) ou d'habitudes d'achat (moins de pré emballé, plus de vrac...). Ils suggèrent aussi une répartition différente du budget des ménages, au profit de l'alimentation. Il est clair que pour la majorité de la population, au mieux consommateurs intermittents de produits biologiques, ces « messages » ne sont pas forcément faciles à entendre.

4.6.2. Suggestion

- ◆ Confier à l'observatoire des prix et des marges une étude sur les prix des produits biologiques pour les consommateurs et leur évolution

Il serait notamment intéressant de savoir si la baisse des coûts de production, que l'on peut espérer au fur et à mesure que le secteur gagne en maturité (les surcoûts qui résultent de la dispersion des exploitations bio, des difficultés logistiques ou de la juxtaposition bio-non bio en stockage/transformation/distribution sont souvent mentionnés) non seulement se produit mais aussi est répercutée sur les prix à la consommation.

4.6.3. La protection des zones environnementales sensibles

Globalement, l'état des eaux souterraines continue de se dégrader en France, du fait d'une consommation d'intrants (nitrates, phytosanitaires) qui baisse peu et de l'inertie extrêmement forte des pollutions antérieures, notamment d'origine agricole.

La question est particulièrement sensible dans les aires d'alimentation de captages, conduisant à une action particulière ciblée sur les périmètres reconnus les plus prioritaires (en particulier les 500 captages dits « Grenelle ») conjuguant réglementation et incitation financière. De façon complémentaire aux actions réglementaires mises en œuvre par l'État, les agences de l'eau sont de ce fait impliquées dans des plans d'action inscrivant l'agriculture biologique comme outil privilégié d'amélioration de la qualité des eaux.

Préconisée généralement par les bureaux d'étude, cette méthode de production, si elle n'apporte pas une garantie absolue en termes de fuites de nitrates (en particulier pour les productions maraîchères très fertilisées par des matières organiques), est cependant très sécurisante concernant les produits phytosanitaires. Et elle est dotée de son propre système de contrôle, allégeant d'autant cette tâche, souvent compliquée à assumer. Néanmoins, elle ne peut pas, dans la pratique, être la seule : avoir un catalogue de solutions semble être plus efficace, alors qu'à l'inverse, présenter l'agriculture biologique comme unique solution pourrait être contre productif.

Les agences de l'eau interviennent, pour la production biologique, sur plusieurs registres de façon complémentaire.

- **vis-à-vis des agriculteurs** : en finançant des changements de pratique dans des zones ciblées à « enjeu eau », via des Mesures Agro Environnementales territorialisées (MAEt) en complément des crédits européens. Afin de développer ces changements, les agences passent des contrats, notamment avec les GAB, pour accompagner les agriculteurs biologiques et promouvoir ces pratiques culturelles ;
- **vis-à-vis des filières** : les agences s'intéressent de plus en plus à la structuration de filières biologiques locales afin de faciliter les conversions et surtout de les pérenniser, en leur garantissant un débouché économique durable. De leur côté les opérateurs aspirent à être intégrés à cette approche afin de contribuer à la cohérence avec leurs propres actions. Cette orientation sera systématiquement intégrée dans les X^{ème} programmes des agences qui ont commencé en 2013.

En 2011, elles ont consacré, 7,6 M€ à ces deux types d'action, dans le cadre de leurs IX^e programmes d'action. Ces moyens financiers suffisent aux besoins, ils sont même parfois sous-consommés. La limite au développement de la production biologique réside plutôt dans la plus ou moins grande implication des agriculteurs et dans la nécessité de leviers collectifs ciblés sur des territoires d'action sélectionnés. A ce titre, certains territoires pilotes sont par exemple ciblés par l'agence Rhône-Méditerranée-Corse pour y conjuguer différents types d'actions.

- **vis-à-vis du foncier** : une action est aussi envisageable dans ce domaine, avec toutefois semble-t-il une difficulté à localiser les exploitations qui se libèrent pour, à l'occasion d'une succession, favoriser l'agriculture biologique.

Le passage par des opérateurs tels que la SAFER peut permettre d'intervenir. En cas de situation plus critique, une politique de réserve foncière destinée à l'installation d'agriculteurs avec des baux environnementaux peut aussi se mettre en place. C'est d'ailleurs ainsi que pratique l'agence de l'eau Seine-Normandie en subventionnant (à 60 %) dans les aires « Grenelle » les acquisitions des collectivités.

Ces approches sont à combiner différemment en fonction du caractère critique de la pollution, de ses causes et de la dynamique de territoire : il y a bien sur nécessité de concentrer les actions et les moyens sur les zones à enjeu environnemental les plus marqués.

4.6.4. Suggestions

- Faire un effort particulier, à travers les aides de la PAC, au profit des aires de captage

Une telle approche aurait un sens au regard de l'environnement mais aussi de la dynamique des conversions, lesquelles sont plus sécurisantes et mieux accompagnées lorsqu'elles se font en groupe, ou au regard de l'optimisation logistique (par exemple en matière de collecte par les transformateurs).

Elle supposerait tout d'abord :

- ♦ en amont, une clarification par les pouvoirs publics des raisons pour lesquelles ils soutiennent le développement de l'agriculture biologique, s'agissant de la finalité environnementale. Ceci permettrait d'assumer une politique favorisant les territoires où les enjeux sont à ce regard les plus grands ;
- ♦ d'affiner les cibles prioritaires ne serait ce qu'en raison du fait que certaines aires de captages ont des surfaces considérables (30 % de la surface du bassin Seine-Normandie par exemple) ;

Rapport

- ♦ d'aller au bout du processus administratif et politique local de délimitation et d'élaboration des programmes d'action ;
- ♦ de travailler plus systématiquement en mode projet entre les collectivités et les agriculteurs d'une aire de captage à protéger pour lier les nécessités de changement de pratiques à des avantages économiques collectifs sur le territoire concerné (commande publique de restauration collective, plate forme de commercialisation de proximité...) pour offrir une alternative complémentaire à l'approche purement réglementaire. Les collectivités, par l'éventail de leurs compétences territoriales (eau, écoles, aménagement du territoire) sont bien placées pour activer cette dynamique.

Cet effort particulier pourrait prendre la forme d'une aide au maintien améliorée dans ces zones, quitte à la subordonner au respect de toutes les contraintes utiles complémentaires éventuelles (nitrates...). Le caractère plus avantageux des aides pourrait résulter soit de leur permanence, si ailleurs les aides au maintien étaient limitées dans le temps (cf. suggestion supra au § 4.1.3), soit de leur montant.

- Organiser la collaboration entre agriculteurs biologiques et agriculteurs conventionnels dans les instances techniques chargées d'établir les plans d'action volontaire des captages

Il s'agit d'utiliser le savoir faire local des agriculteurs biologiques en matière d'évolution de certaines pratiques, sans toutefois faire de la conversion l'unique solution locale. Les pôles de conversion bio régionaux, regroupant GAB et Chambres d'agriculture, déjà présents dans certaines régions et départements sont à encourager. Ils pourraient intervenir de façon particulière sur les questions liées à la qualité de l'eau, notamment en complétant les diagnostics de pression dans les aires d'alimentation de captage par des diagnostics de conversion pour les agriculteurs volontaires.

- Inciter les agences de l'eau à aider les collectivités à acheter du foncier dans les situations critiques

Pour certaines aires d'alimentation où la situation ne pourrait se dénouer par une mobilisation des acteurs en place, l'agence de l'eau devrait favoriser l'achat de terres par la collectivité productrice d'eau, compte tenu de ses possibilités financières à moyen terme. Il ne serait pas nécessaire que cet achat soit immédiat, il pourrait par exemple s'effectuer au rythme des cessations d'activité des exploitants en place. Ces achats permettraient une nouvelle mise à disposition des terres à l'agriculture, dans le cadre d'un bail environnemental, avec une priorité aux agriculteurs biologiques. Une telle disposition serait d'ordre législatif si l'on ne veut pas se limiter à des ventes volontaires.

4.6.5. Gouvernance et communication

- ♦ Gouvernance

Le développement de l'agriculture biologique a encore besoin d'enceintes propres lui permettant de se structurer.

Au sein des agriculteurs biologiques, les débats continuent entre ceux qui associent ce mode de production à des valeurs plus larges, du domaine social et environnemental (voire moral), et ceux qui y voient surtout un mode de production intéressant au plan économique. Ces débats ont toutefois tendance à quelque peu s'estomper. Il en est de même pour certains débats entre l'agriculture conventionnelle et l'agriculture biologique qui semblent progressivement évoluer vers une plus grande rationalité.

C'est une bonne chose car ce double clivage, s'il devait durer, pourrait être un handicap pour l'agriculture française. Aussi convient-il pour les pouvoirs publics de soutenir toutes les occasions de dialogue entre ces mondes. De ce point de vue, l'Agence bio est une réussite. Dans le domaine du développement, l'ITAB peut également jouer ce rôle fédérateur.

Rapport

C'est une des raisons pour lesquelles il n'est pas proposé de renforcer significativement les institutions existantes, ni leur fusion, mais plutôt une implication plus grande des institutions et organismes existants en faveur de l'agriculture biologique : développement des commissions biologiques au sein des interprofessions ; participation accrue des agriculteurs biologiques dans les centres de décision « classiques » et inversement ; plus grande implication des organismes de recherche ou de développement dans la production biologique, etc. Une telle évolution ne dépend évidemment pas des seuls pouvoirs publics.

Un jour viendra, bien sûr, où la question pourra se poser en des termes différents. En particulier, les missions respectives de France AgriMer et de l'Agence bio étant, à maints égards, très proches (gestion d'aides ; structuration de filières ; observation et analyse économique ; gestion de bases de données ; communication), un rapprochement sera opportun.

Mais il semble à la mission que d'une part, les clivages décrits doivent au préalable continuer à s'estomper ; d'autre part que les conditions ne semblent pas réunies pour que cette opération se passe dans de bonnes conditions et que l'enjeu en économies corrélatives n'est pas suffisant pour passer outre.

Enfin, les initiatives foisonnantes en faveur de la production biologique de la part de toutes sortes de financeurs ont permis d'explorer différentes pistes et de jouer sur la diversité des approches. Mais les différents intervenants ont parfois agi en ordre dispersé ou du moins sans savoir suffisamment ce qu'était l'action des autres intervenants. La vision globale, notamment en matière de financement, a fait défaut.

Or les articulations et les synergies sont nécessaires au niveau national comme au niveau régional, et entre ces deux niveaux, tant les facteurs influant le développement de l'agriculture biologique (marché, approvisionnement, impact sur l'eau, installation d'agriculteurs...) sont divers.

♦ Communication

La communication a joué un rôle indéniable pour stimuler la consommation. Elle doit se poursuivre, avec sans doute un accent particulier sur le lien au territoire et à sa qualité environnementale.

L'autre priorité de communication de la filière bio serait de renforcer la confiance des consommateurs. Non qu'elle semble aujourd'hui menacée, mais l'expérience d'autres filières, dans le domaine alimentaire comme celui d'autres produits (médicaments, etc.) montre que cette confiance peut très rapidement se détériorer sous le double effet d'événements externes inattendus et d'une communication massive. La filière bio ne peut imaginer être à l'abri d'une crise de confiance, ne serait-ce que, par exemple, par d'éventuelles révélations de doutes portant sur des contrôles opérés à l'étranger.

4.6.6. Suggestions

- ♦ Avoir une vision globale et actualisée de l'ensemble des interventions au profit de l'agriculture biologique, quel que soit la source de financement ou l'institution concernée.

Comme les travaux de la mission le montrent, la tâche n'est pas aisée. Aussi doit elle être officialisée et pérenne. Il est suggéré que la DGPAAT en soit chargée, sauf à déléguer cette tâche à l'Agence bio en lui apportant néanmoins le soutien nécessaire pour obtenir l'information.

Se donner les moyens d'avoir cette vision d'ensemble permettra notamment aux DRAAF de disposer des informations financières utiles à leur mission, Ce mouvement pourra alors

Rapport

s'étendre aux informations statistiques, aux analyses économiques concernant les acteurs de leur région ce qui leur évitera, par exemple, de financer des observatoires régionaux alors que des structures nationales disposent de ces données.

Cette vision globale a vocation à être partagée entre les différents financeurs, et faciliter la synergie entre leurs interventions.

Cette connaissance du rôle des uns et des autres devrait aussi permettre de s'interroger à bon escient sur d'éventuelles simplifications, par exemple un partage clair des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales.

- ◆ Communiquer sur la fiabilité de la marque AB

Il paraît possible de présenter la filière comme celle faisant l'objet du plus grand nombre de contrôles. Ce point, qui paraît mal connu du grand public, paraît de nature à consolider la confiance. Naturellement, l'élaboration d'une communication éventuelle sur ce thème présente des difficultés (risque d'a contrario s'agissant des autres filières ; nécessité de disposer d'informations attestant l'efficacité des OC ...) aussi ne doit elle pas être improvisée.

- ◆ Préparer les éléments nécessaires à une communication de crise au cas où elle surviendrait

En cas de crise, les premières heures peuvent être cruciales en termes de communication.

Il pourrait revenir à l'INAO, autorité d'Etat chargée de superviser les organismes certificateurs, d'élaborer à froid des scénarios de crise (à garder confidentiels) et des stratégies de communication adaptées à chaque scénario. L'Institut serait dès lors réactif en cas de besoin, puisque les modalités auraient été approuvées au préalable par ses autorités.

CONCLUSION

Plusieurs façons d'appréhender le bilan du plan « agriculture biologique : horizon 2012 » sont possibles :

- ♦ La très grande majorité des éléments du plan d'action servant de tableau de bord a été réalisée, avec l'implication de multiples acteurs au sein des administrations et parmi leurs partenaires.
- ♦ Les objectifs quantifiés du plan 2008-2012 n'ont pas été plus atteints que dans les plans précédents (4 % de la SAU au lieu des 6 % visés ; 2 % de produits en restauration collective pour un objectif de 20 %) mais cet aspect ne paraît pas dirimant, ne serait-ce qu'en raison de la façon, pour le moins volontariste, dont le niveau de ces objectifs a été initialement arrêté. Il faut néanmoins noter la progression annuelle des surfaces bio à un rythme élevé.
- ♦ Une mise en mouvement, certes inégale selon les régions ou les filières, a été constatée, certains saisissant des opportunités de marché ou tirant les leçons des situations de crise pour développer des initiatives intéressantes. Certaines innovations ont été permises, dans leur diversité, dans les régions grâce à la déconcentration des moyens d'animation dans les DRAAF et à la mobilisation conjointe des agences de l'eau et des collectivités territoriales.

Dans les régions ou départements, encore rares il est vrai, où le développement de l'agriculture biologique est très avancé, il est intéressant d'observer une dynamique propre qui résulte probablement du fait qu'une certaine masse critique est désormais atteinte : des formes de solidarités économiques locales et de décroissements sont à l'œuvre.

- ♦ Le parti qui a été pris d'un développement « tous azimuts » a mis en évidence un certain nombre de difficultés ou d'améliorations possibles. Les enseignements qu'il paraît nécessaire d'en tirer devraient permettre de mettre en place un pilotage plus ciblé. Ceci supposerait qu'un certain nombre de choix soient faits quant aux priorités (zones ; filières...). Le présent rapport, dont ce n'était pas le sujet premier, mentionne certaines pistes. Mais ce devrait être une des fonctions prioritaires de la vaste consultation engagée que de permettre de les arbitrer.
- ♦ L'action sur fonds publics en faveur de l'agriculture biologique présente une caractéristique originale que la situation actuelle de nos finances publiques oblige à rappeler : son coût augmente mécaniquement au fur et à mesure qu'elle réussit.

Dès lors, il est heureux que le financement de l'aide au maintien soit intégralement pris en charge par le budget communautaire au titre de la politique agricole commune. Les évolutions liées au verdissement de la PAC seront également à suivre à ce titre.

En outre, il est possible de tirer du bilan du plan 2008-2012, des réflexions pour l'avenir :

- ♦ L'effort de la collectivité en faveur de l'agriculture biologique va au delà de ce qui est financé par l'Union. Compte tenu de la diversité des intervenants, de leurs interactions complexes, de la difficulté d'avoir une vision globale des fonds publics mobilisés comme des modalités d'action et des cibles des différents contributeurs, il paraîtrait utile qu'une réflexion soit menée sur un partage plus clair des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Rapport

- ◆ Quelle que soit l'éventuelle évolution sur les rôles respectifs des collectivités territoriales et de l'Etat, il faut que ce dernier dispose d'une bonne vision d'ensemble, régulièrement actualisée, des différents canaux par lesquels l'agriculture biologique est soutenue et du montant des fonds publics ainsi mobilisés. A cet égard, les travaux commencés par la mission, mais non achevés, méritent d'être repris et menés à bonne fin.
- ◆ Tendanciellement, l'effort sur fonds publics, à modalités constantes, pourrait approcher le milliard d'euros sur 5 ans. Or les finalités en termes de politiques publiques générales paraissent pouvoir être clarifiées. C'est notamment pourquoi il est suggéré, dans une optique économique, de limiter dans le temps les aides au maintien et, dans une optique environnementale, d'aider préférentiellement les exploitations situées là où les enjeux sont les plus cruciaux. En outre, il serait souhaitable d'œuvrer résolument pour que les terres converties en agriculture biologique le restent durablement, y compris en cas de succession par exemple.
- ◆ Enfin, il paraîtrait cohérent d'éclairer les choix des pouvoirs publics en projetant dans l'avenir les différentes modalités d'évolution imaginable de l'agriculture biologique.

La production biologique est sortie de son ghetto en termes de consommation ; elle est en train de changer d'échelle. Si cette évolution se poursuit, est-elle compatible avec le maintien d'une forte identité qui, pour l'instant, est le garant de l'attrait qu'elle suscite ?

Du côté de la production, les évolutions de l'agriculture conventionnelle vont-elles progressivement réduire les avantages comparatifs du bio ? Les progrès techniques (agronomie, sélection...) et économiques (densité des exploitations bio, gains d'échelle..) feront-ils significativement évoluer sa compétitivité ?

En matière macro économique, en supposant inchangés les objectifs de croissance de la SAU consacrée à l'agriculture biologique (20 % à terme) et grosso modo constantes les modalités par lesquelles ces développements sont encouragés, quelles conséquences ceci implique-t-il, dans 5 et 10 ans, sur nos comptes extérieurs, le niveau de la dépense publique, la réduction effective de la pollution des nappes phréatiques, l'inflation, etc.

Préconiser ce travail de prospective, voire de modélisation est cohérent avec l'idée qu'une politique publique est d'autant plus pertinente qu'elle est menée en sachant précisément ce que l'on attend d'elle et les éventuelles conséquences collatérales qu'elle peut avoir.

A Paris, le 22 février 2013

L'Ingénieure générale des
ponts, des eaux et des forêts



Marie-Laurence MADIGNIER

L'Inspecteur général des
finances



Bruno PARENT

L'Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts



Philippe QUEVREMONT

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION**
- ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**
- ANNEXE 3 : LISTE DES PRINCIPALES SUGGESTIONS**
- ANNEXE 4 : SOUTIENS FINANCIERS A L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE (HORS FISCALITÉ ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES)**
- ANNEXE 5 : LES AIDES FISCALES**
- ANNEXE 6 : LE FONDS AVENIR BIO**
- ANNEXE 7 : RESTAURATION COLLECTIVE**
- ANNEXE 8 : RECHERCHE, DÉVELOPPEMENT ET FORMATION**
- ANNEXE 9 : L'EAU ET LA PROTECTION DES ZONES ENVIRONNEMENTALES SENSIBLES**
- ANNEXE 10 : PLAN D'ACTION « AGRICULTURE BIOLOGIQUE : HORIZON 2012 » - BILAN JUIN 2012 EFFECTUÉ PAR LA DGPAAT**

ANNEXE I

Lettre de mission

Annexe I



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

LE DIRECTEUR DU CABINET

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'AGROALIMENTAIRE

LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le 15 JUIN 2012

Monsieur Christian LEYRIT
Vice-Président du Conseil général de
l'environnement et du développement
durable
Tour Pascal B
92055 LA DEFENSE Cedex

Monsieur Jacques BRULHET
Vice-Président du Conseil général de
l'alimentation, de l'agriculture et des
espaces ruraux
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS Cedex 15

Madame Marie-Christine LEPETIT
Chef du Service de l'inspection générale
des finances
139, rue de Bercy – Télédéc 335
75572 PARIS Cedex 12

Objet : Lettre de mission relative à l'évaluation du plan de développement de l'agriculture biologique.

Le développement de l'agriculture biologique est une priorité des pouvoirs publics qui s'est traduite par la décision à la fin de l'année 2007, du ministère chargé de l'agriculture, de mettre en œuvre un plan ambitieux appelé « agriculture biologique : horizon 2012 » dont l'objectif était de tripler les surfaces en agriculture biologique, de favoriser une croissance harmonieuse de la production et ainsi proposer une offre française suffisante pour répondre à la demande. Ce plan d'actions cohérent et global a été repris dans le cadre du Grenelle de l'environnement à travers les engagements et objectifs suivants :

- augmenter les surfaces cultivées en mode de production biologique pour atteindre 6 % de la surface agricole utile en 2012, en favorisant la structuration des filières ;
- augmenter la part de produits biologiques dans les achats de denrées alimentaires de la restauration collective de l'Etat, pour atteindre 15 % en 2010 et 20 % en 2012.

Annexe I

Par ailleurs, pour assurer la protection des cinq cents captages d'eau les plus menacés par les pollutions diffuses, il est proposé que, sur les périmètres de captage d'eau potable, la priorité soit donnée aux surfaces en agriculture biologique et à l'agriculture faiblement utilisatrice d'intrants.

A quelques mois de l'échéance de ce plan et des objectifs Grenelle, les résultats obtenus sont encourageants mais certains objectifs ne sont pas atteints.

Le plan « bio » et le processus du Grenelle ont effectivement engendré une réelle dynamique de développement du secteur biologique depuis 2007 : les surfaces ont quasiment doublé et le nombre d'exploitations a augmenté de plus de 70 %, pour alimenter un marché en pleine croissance malgré le contexte économique globalement défavorable. Les ventes de produits biologiques ont augmenté de plus de 60 % sur trois ans. Le marché ayant quadruplé en 10 ans.

L'objectif d'atteindre 6% de SAU des surfaces bio dans le territoire agricole français en 5 ans était très ambitieux et ne sera pas atteint, mais il a le mérite d'être mobilisateur. La situation est très contrastée selon les régions et les filières.

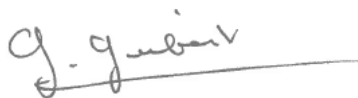
Au-delà de cette appréciation d'ensemble, il importe que soit établi un bilan complet des actions engagées.

Nous demandons par conséquent au conseil général de l'environnement et du développement durable, au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux et à l'inspection générale des finances de procéder à l'évaluation des cinq axes du plan « agriculture biologique / horizon 2012 » et des résultats obtenus, en portant une attention particulière :

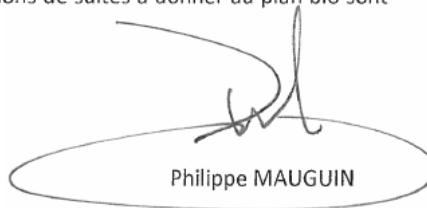
- au développement et à la structuration des filières et notamment à la pertinence des outils mis en place pour y contribuer ;
- à l'adéquation offre/demande y compris les enjeux imports/exports, et aux enseignements à en tirer pour une croissance équilibrée de la filière ;
- aux retards de développement de certains secteurs (comme les grandes cultures) ou de certaines régions ou zones (dont les aires prioritaires de captage) ;
- aux avancées et manques constatés en termes de recherche-développement et formation ;
- à l'introduction des produits biologiques dans la restauration collective de l'État.

La mission s'attachera à l'issue de cette évaluation à proposer les suites et modalités d'actions qui pourraient être envisagées à l'issue du plan « agriculture biologique / horizon 2012 ».

Les résultats de l'évaluation et les propositions de suites à donner au plan bio sont attendus pour le 1er octobre 2012.



Géraud GUIBERT



Philippe MAUGUIN

ANNEXE II

Liste des personnes rencontrées

Liste des personnes rencontrées

1 - Cabinets :

MAAF : Luc Maurer

MEDDE : Marie Renne

2 - Administrations et organismes :

DGPAAT :

- **SDOEI** : François Champanhet sous-directeur ; Françoise-M Simon adjointe ; Valérie Pieprzownik chef de bureau ; Isabelle Mellier et Florence Aillery chargées de mission ; Valérie Vion (ancien chef de bureau)
- **SDEA** : Christophe Blanc sous-directeur ; Rik Vandererven et Pierre-Julien Aymard, chefs de bureau ; Emilie Michel, chargée de mission pour les aides ; Jérôme Mater et Marie-Christine Cuny, chefs de bureau pour l'installation et le foncier

DGER : Jérôme Copalle, adjoint au sous-directeur et Catherine Loncle, chef de bureau

DGAL : R Tessier, sous-directeur et Marie Lehouqk, chargée de mission

DGCCRF : Claude Duchemin, chef de bureau

DGTrésor : J Celestin Urbain, chef de bureau ; Maud Boulangère

Budget : Denis Charissoux, sous-directeur ; Pierre Lanoe, chef de bureau

DGFIP : Hélène Poncet, chef de bureau

DLF : M de Sainte Lorette ; S Bergamini

MEDDE :

- **CGDD** : Martin Bortzmeyer, chef de bureau ; Sophie Leenhardt, chargée de mission
- **DEB** : Claire Grisez, sous-directrice ; Bjorn Desmet, chef de bureau

Agence bio : François Thierry, président ; Elisabeth Mercier, directrice ; Michel Lorenzo ; Anaïs Riffiod

DRAAF : Gilles Pelurson, directeur, et Béatrice Delsey (Rhône-Alpes) ; Hélène de Bernardi (Nord-Pas-de-Calais)

INAO : Jean-Louis Buer, directeur ; Marie-Lise Molinié et Marie-Hélène Monnier, adjointes

FranceAgriMer : Sylvie Hubin-Dedenys ; André Barlier ; Christophe Dassie

Agence de l'Eau :

- **Loire-Bretagne** à Orléans : Noël Mathieu, directeur général; F. Dubois de la Sablonnière ; Yves Mérillon
- **Seine-Normandie** à Nanterre : Michèle Rousseau, directrice générale ; Marie-Dominique Montbrun, directrice eau et agriculture ; Sylvain Victor ; Anne-Louise Guillemain

INRA : François Houllier, président et Elodie Galko

3 - Organismes bio :

FNAB : Dominique Marion, président ; Stéphanie Pageot, secrétaire générale ; Julien Adda, directeur ; Claire Touret ; Julien Labuet ; Sylvain Rameau et Anne Hegelin, chargés de mission thématique ; Juliette Leroux

SYNABIO : Jean-Marc Levèque, vice-président ; Cécile Lepers, déléguée générale

ITAB : Alain Delbecq, président, Krotum Konaté, directrice

Conseil scientifique de l'agriculture biologique : Jean-Marc Meynard, président

4 - Organisations professionnelles agricoles :

APCA : Jean-Louis Cazaubon, vice président ; Guillaume Cloye et Jacques Pior

Coop de France : Edouard Rousseau, vice président ; Clément Lepeule, chargé de mission

FNSEA : Etienne Gangneron, vice-président ; Marie Jousse, chargée de mission

JA : Mickaël Marcerou, secrétaire général adjoint ; Ulrike Jana, chargée de mission

Confédération paysanne : Philippe Guichard ; Anne Hugues

Coordination rurale : Philippe Meydat

Interpro lait : CNIEL : Benoît Mangenot, directeur ; Laurent Forray, chargé de mission bio

Inter-céréales : Pascal Gury, président de la commission bio

AGPB : Pierre-Olivier Drege, directeur général

5 – Autres :

Nutrioxo : Catherine Peigney, directrice traçabilité, sécurité et réglementation ; Marie Lescop, responsable sécurité sanitaire

Biocoop : Claude Gruffat, président

FCD : Matthieu Pecqueur, directeur agriculture et qualité

Association de consommateurs ADEIC: Alain Elie

ONG environnementale FNE : Jean-Claude Bevillard élu en charge de l'agriculture ; Sarah Lumbroso, chargée de mission

Presse : Christine Rivery-Fournier (biofil) ; Hervé Plagnol (agrapresse)

ANNEXE III

Liste des principales suggestions

1. CONVERSION ET PERENNITÉ

- 1.1. Fiabiliser les conversions grâce à des efforts de préparation et de suivi s'inspirant de ceux dont les jeunes agriculteurs bénéficient pour leur installation**
- 1.2. Etudier précisément le fonctionnement du crédit d'impôt notamment pour vérifier que les bénéficiaires sont bien des petits exploitants et expliquer les cas de dépassement**
- 1.3. Examiner l'opportunité de limiter dans le temps les aides au maintien, sauf dans les zones à fort enjeu environnemental**
- 1.4. Stabiliser le dispositif d'aide budgétaire et fiscal, pendant la durée du plan, pour donner de la visibilité aux opérateurs**
- 1.5. Maintenir en agriculture biologique les terres ayant bénéficié d'aides de la collectivité, en adaptant les règles du contrôle des structures et d'attribution des SAFER**

2. FILIERES

- 2.1. Encourager la contractualisation, qui est une pratique porteuse, notamment à travers le fonds Avenir bio**
- 2.2. Réexaminer certaines doctrines du fonds Avenir bio, en envisageant notamment un ciblage plus précis**
- 2.3. S'interroger sur une évolution envisageable du fonds Avenir bio : la professionnalisation de la préparation des dossiers par les porteurs de projet**
- 2.4. Rendre compte de manière plus précise du fonds Avenir bio, en particulier au profit du financeur exclusif qu'est l'Etat (dans ses composantes centrale et régionale)**
- 2.5. Encourager les démarches interprofessionnelles par filière, en particulier sur la connaissance des marchés**

3. CONSOMMATION

- 3.1. Débattre de manière ouverte, à la lumière des constats de la mission, de l'opportunité ou pas de fixer à nouveau un objectif au titre de la restauration collective d'Etat**
- 3.2. Agir sur ce qui freine l'essor de l'introduction de produits biologiques dans la restauration collective, toutes catégories confondues**

4. RÉGLEMENTATION

- 4.1. Poursuivre les évolutions positives de la période 2008-2012, de façon plus pilotée**
- 4.2. Etudier la possibilité de faire évoluer la réglementation, au titre des luttes collectives contre les organismes nuisibles aux végétaux, afin que les traitements chimiques ne soient plus imposés aux producteurs bio ou, à défaut, ne conduisent plus systématiquement au déclassement de leurs produits**
- 4.3. Œuvrer à Bruxelles en vue de l'homogénéité des interprétations de la réglementation et des exigences pratiques des organismes de certification des différents Etats membres**
- 4.4. Réfléchir aux modalités d'expérimentation d'une certification collective et non plus individuelle, si une telle formule était autorisée aux Etats membres (comme elle est permise aux pays tiers)**
- 4.5. Conduire une réflexion sur le logo AB, actif immatériel créé par le ministère de l'agriculture qui ne fait actuellement pas l'objet d'une valorisation**

5. RECHERCHE ET DEVELOPPEMENT ; FORMATION

- 5.1. Mieux faire connaître ce que la recherche publique fait déjà au profit de l'agriculture biologique**
- 5.2. Lancer une expertise collective sur l'état des connaissances relatives à la production biologique, ses performances et son impact sur l'environnement, en vue de fixer des priorités claires à la recherche**

- 5.3. **Faire évoluer les modalités et organes de gouvernance de la recherche**
- 5.4. **Contractualiser plus précisément la nécessaire implication des instituts techniques de filières en matière d'agriculture biologique**
- 5.5. **Introduire l'enseignement d'éléments relatifs à l'agriculture biologique dans les formations concernant des métiers de prescripteurs ou d'utilisateurs**
- 5.6. **Encourager les lycées agricoles à poursuivre la conversion de leur exploitation à l'agriculture biologique**

6. POINTS CONNEXES

- 6.1. **Confier à l'observatoire des prix et des marges une étude sur les prix des produits biologiques pour les consommateurs et leur évolution**
- 6.2. **Faire un effort particulier, notamment à travers les aides de la PAC, au profit des aires de captage**
- 6.3. **Organiser la collaboration entre agriculteurs biologiques et agriculteurs conventionnels dans les instances techniques chargées d'établir les plans d'action des captages**
- 6.4. **Avoir une vision globale et actualisée de l'ensemble des interventions au profit de l'agriculture biologique, quel que soit la source de financement ou l'institution concernée**
- 6.5. **Communiquer sur la fiabilité de la marque AB**
- 6.6. **Préparer les éléments nécessaires à une communication de crise au cas où elle surviendrait**

ANNEXE IV

Soutiens financiers à l'agriculture biologique (hors fiscalité et collectivités territoriales)

SOMMAIRE

1. AIDES À LA CONVERSION ET AU MAINTIEN	1
1.1. Soutien à la conversion vers l'agriculture biologique (SAB C relevant du 1 ^{er} pilier de la PAC)	2
1.2. Soutien à l'agriculture biologique : volet maintien (SAB M)	3
1.3. Mesures agroenvironnementales territorialisées	4
2. SOUTIEN À L'ANIMATION DE LA FILIÈRE	4
3. SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT TECHNIQUE	4
4. SOUTIEN À LA STRUCTURATION DES FILIÈRES	5

2000 : Les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), mis en place fin 1999 jusqu'en août 2002, entraînent de nombreuses conversions, à un rythme qui sera réduit avec la mise en place du **Contrat d'Agriculture Durable (CAD)** à partir de 2003, la transition s'accompagnant d'incertitudes pour les producteurs. La conversion à l'agriculture biologique (CTE et CAD confondus) a bénéficié de 182,2 M€ payés sur la période 2000-2006. Les CTE-CAB représentent près de 5 500 contrats pour la seule campagne 2003.

2007 : Le Programme de développement rural hexagonal (PDRH) 2007-2013, introduit un nouveau dispositif d'aides :

- des aides agro environnementales à la conversion cofinancées par le FEADER (2^{ème} pilier), par l'État ou les agences de l'eau et les collectivités territoriales dans toute la France, avec un plafonnement à 7 600 € par exploitation en 2008 et 2009 qui a ensuite disparu. L'exploitation qui en bénéficie s'engage à rester en bio pendant au moins 5 ans ;
- la possibilité de verser des aides au maintien par les Régions qui le souhaitent, option très peu mise en œuvre.

2010 : Dans le cadre du « bilan de santé » de la Politique agricole commune, ces aides ont été intégrées dans le 1^{er} pilier, en systématisant dès 2010 le volet maintien, s'alignant ainsi sur les pratiques de la plupart des Etats membres de l'UE (cf. tableau 1). Il en a été de même en 2011 pour l'aide à la conversion.

Situation actuelle

1. Aides à la conversion et au maintien

Pour la première période du plan et l'apurement des dossiers correspondants restant financés dans le cadre du 2^{ème} pilier de la PAC (c'est-à-dire par l'UE à 55 %, et le complément par l'État, les agences de l'eau et les collectivités territoriales), ont été dépensés de 2008 à 2012 : 110 M€ pour la conversion (CAB) et 3 M€ pour le maintien (MAB).

Le dispositif fonctionne de la manière suivante : peu importe l'entité nationale publique qui finance la dépense (Etat, collectivités, établissement public...), celle-ci déclenche un tirage sur l'enveloppe PAC conduisant à un financement communautaire de 55 % du total, dans la limite de l'enveloppe définie dans la maquette FEADER du PDRH. L'engagement de rester en bio est de 5 ans. Un contrôle documentaire des dossiers de demande d'aide permet de vérifier la présence du certificat de l'Organisme certificateur. En cas d'abandon définitif de l'agriculture biologique sur la parcelle, l'agriculteur est tenu de rembourser les sommes versées les années précédentes plus une pénalité. Ainsi en 2011 : 1,24 % des surfaces ayant perçu l'aide CAB s'est trouvée dans ce cas, avec un niveau de remboursement de 2,4 % du total versé au titre de cette aide.

Pour les aides annuelles et surfaciques du 1^{er} pilier de la PAC (dénommées SAB), qui ont pris le relais pour le maintien en 2010 et pour la conversion en 2011, l'enveloppe budgétée sur la période de 2010 à 2012 s'est élevée à 228 M€, pour une consommation de 151 M€, avec deux paquets distincts, l'un pour la conversion budgété à 78 M€ et dépensé à 71 M€, l'autre pour le maintien budgété à 150 M€ et dépensé à 80 M€.

Il y a fongibilité entre les sous-enveloppes SAB maintien et conversion, mais pas avec le reste du 1^{er} pilier, et les sommes non consommées au titre de ces rubriques sont, de fait, inutilisées.

Enfin, des mesures agro environnementales territorialisées nouvelles depuis 2010, dans des secteurs à enjeu eau ou biodiversité, ont été mises en œuvre à hauteur de 1,8 M€ en 2011.

Tableau 1 : Aides à la conversion et au maintien de la production en agriculture biologique

Mesure	Budgété sur 2008-2012	Dépensé en 2008	En 2009	En 2010	En 2011	En 2012 (prévision)	Total dépensé sur 2008-2011 (en M€)
Conversion AB (CAB PDRH)		6,2 * surfaces=35 %de2009	17,4	43,8	22,31	20,05	109,7
Maintien AB (MAB PDRH)		0,37 * surfaces=50 % de2009	0,74	0,73	0,64	0,5	3
Conversion (SAB 1 ^o pilier)	78 M€				33,4	37,4	70,8
Maintien (SAB 1 ^o pilier)	150 M€			18,5	29,2	32,2	79,9
MAEt (PDRH zones enjeu eau et biodiversité) conversion maintien				? ?	1,2 0,6	1,2* 0,6*	3,6
Total aides		6,57	18,14	63,03	87,35	91,95	267

* extrapolations.

Il faut noter que tous les producteurs certifiés biologiques ou en conversion ne font pas tous appel à des aides à la production. Ainsi en 2011, on relève une surface aidée par les aides agricoles, de 450 000 ha en SAB + 125 000 ha en CAB et MAB + 7 000 ha en MAEt, soit 582 000 ha à comparer à une SAU biologique ou en conversion de 975 000 ha, certains préférant la simplicité des crédits d'impôt.

Les conditions d'éligibilité de ces aides sont les suivantes :

1.1. Soutien à la conversion vers l'agriculture biologique (SAB C relevant du 1^{er} pilier de la PAC)

Après avoir notifié son activité auprès de l'Agence bio et s'être engagé auprès d'un organisme certificateur, l'agriculteur peut demander l'aide à la conversion de son exploitation. Les montants sont fixés, par hectare, en fonction du type de culture. Les aides sont versées annuellement ; néanmoins l'exploitant s'engage à maintenir son exploitation en production biologique pendant au minimum 5 ans. Une procédure de contrôle systématique et de reversement se met en place en 2012, en cas de non respect de l'engagement.

Annexe IV

Montant unitaire annuel en France métropolitaine de l'aide à la conversion vers l'agriculture biologique, pour la campagne du 16 mai 2011 au 1^{er} mai 2012, suivant le type de culture :

Maraîchage et arboriculture	900 € par ha et par an
Cultures légumières de plein champ, viticulture (raisin de cuve), plantes à parfum, aromatiques et médicinales	350 € par ha et par an
Cultures annuelles dont prairies temporaires de moins de 5 ans	200 € par ha et par an
Prairies temporaires et permanentes de plus de 5 ans	100 € par ha et par an
Estives, landes et parcours *	50 € par ha et par an

Quelques repères sur les conditions à respecter par le demandeur :

- présenter, sur une fiche, les **perspectives de débouchés** escomptés. Si ce document montre que la demande ne correspond qu'à un effet d'aubaine et ne s'inscrit pas dans une réelle démarche de conversion, la demande peut être refusée : il s'agit d'un critère d'éligibilité. En pratique, toutes les demandes sont acceptées ;
- n'être engagé dans aucune autre MAE surfacique (par exemple concernant les rotations, les réductions de fertilisation,...) sur les parcelles pour lesquelles l'aide est demandée. Le contrôle de non cumul, comme celui du certificat de conformité établi par l'OC, est fait systématiquement par la DDT lors du dépôt et de l'instruction du dossier PAC.

1.2. Soutien à l'agriculture biologique : volet maintien (SAB M)

Cette aide annuelle à l'hectare dont le montant varie selon le type de production prend le relais de l'aide à la conversion. Initialement proposée par quelques collectivités territoriales, dans le cadre du Programme de Développement Rural Hexagonal 2007-2013, elle est généralisée en France métropolitaine depuis la campagne 2010 et désormais imputée sur le 1^{er} pilier de la PAC, financé à 100 % par l'UE.

Montant unitaire annuel en France métropolitaine de l'aide à la conversion vers l'agriculture biologique, pour la campagne du 16 mai 2011 au 15 mai 2012, suivant le type de culture :

Maraîchage et arboriculture	590 € par ha et par an
Cultures légumières de plein champ, viticulture (raisin de cuve), plantes à parfum, aromatiques et médicinales	150 € par ha et par an
Cultures annuelles dont les prairies temporaires de moins de 5 ans	100 € par ha et par an
Prairies permanentes et temporaires de plus de 5 ans	80 € par ha et par an
Estives, landes et parcours	25 € par ha et par an

La parcelle ne doit bénéficier d'aucune mesure agro environnementale surfacique type MAE, pour la campagne considérée.

1.3. Mesures agroenvironnementales territorialisées

La prise en compte d'une aide à la conversion ou au maintien dans le premier pilier de la PAC n'a pas fermé la possibilité d'engager localement des MAEt dans des zones à enjeu fort vis à vis de l'eau (aires de captage, bassins versants) ou de la biodiversité (NATURA 2000), à la condition qu'il n'y ait pas cumul des aides. Cette possibilité doit être ouverte au niveau régional par décision de la DRAAF. Il s'agit d'une mesure beaucoup plus ciblée que les précédentes, financée à hauteur globale de 1,8 M€ en 2011, avec un cofinancement à hauteur de 45 % de la part non communautaire par le MAAF, les agences de l'eau ou les collectivités territoriales.

Les MAEt sont constituées d'engagements unitaires (sur le niveau de pesticides, d'engrais, sur la formation...) qui, selon leur combinaison, peuvent conduire l'agriculteur à une réduction plus ou moins forte d'intrants ou, à l'extrême, à se convertir en agriculture biologique.

Dans ces secteurs à haute sensibilité environnementale, les montants unitaires des MAET pour le maintien (biomaint) ou la conversion (bioconv) sont a minima alignées sur ceux combinant des engagements unitaires de réduction de phyto. De ce fait, cela peut aboutir à des montants unitaires plus élevés que pour CAB et MAB, mais c'est une position assumée dans la mesure où le montant relatif à l'agriculture biologique n'est pas le montant plafond d'une MAEt : certaines MAEt sont plus exigeantes sur d'autres critères que la production biologique. Les agriculteurs désireux de se convertir ou de se maintenir en bio peuvent souscrire cette MAEt sur ces territoires à la place de CAB ou MAB. Ainsi, en 2011, 4 000 ha ont été concernés dans ces périmètres par la conversion, pour 1,2 M€ et 3 000 ha par le maintien, pour 0,6 M€. Cette situation reste marginale, ces chiffres sont à comparer à un total de 580 000 ha en conversion ou en maintien, aidés pour un total de 90 M€.

2. Soutien à l'animation de la filière

Ce soutien est financé dans le cadre PDRH et a représenté pendant la durée du plan, un budget national de 20,4 M€ engagés et 13,7 M€ payés (2,7 M€ en 2010, 4 M€ en 2011 et 2,7 M€ en prévision 2012), et mis en œuvre au niveau régional par les DRAAF. Ainsi sont financées des actions mises en œuvre notamment par les GAB pour les diagnostics d'exploitation, l'aide technique à la conversion ou l'accompagnement du développement de la restauration collective par l'organisation et la mise en adéquation de l'offre, les interprofessions régionales bio et leurs actions vers l'aval, et dans une moindre mesure les Chambres d'agricultures.

3. Soutien au développement technique

En outre, le compte d'affectation spéciale « aménagement rural » (CAS DAR) finance :

- une mission de développement de la production biologique (2,8 M€ par an pour les Instituts techniques ; 3,8 M€ par an pour les Chambres d'agriculture ; 370 à 420 k€ par an pour Coop de France et la FNAB) ;
- des appels à projet thématiques à hauteur de 1 M€/an minimum.

L'Agence bio, dont la mission principale est l'animation de la filière et la promotion de l'agriculture biologique, bénéficie d'un budget annuel total de presque 1,3 M€ en 2011 (hors fonds « Avenir bio », cf. infra), dont l'essentiel provient des subventions de l'État, le solde émanant de l'UE et marginalement des autres membres de l'agence, en particulier au titre des actions de communication.

Annexe IV

De façon complémentaire, les agences de l'eau financent l'animation sur des projets ou sur des territoires ciblés. Elles sont notamment engagées dans le diagnostic collectif des pressions de pollution diffuse d'origine agricole ou individuel des exploitations. Elles financent également parfois la structuration de filières permettant le développement de l'agriculture biologique (cf. annexe sur les agences de l'eau).

En outre, le Plan national d'alimentation (PNA) fait la promotion des produits bio dans l'alimentation et finance donc des actions spécifiques relatives notamment à la restauration collective.

4. Soutien à la structuration des filières

Il consiste dans le financement du fonds « Avenir bio » à hauteur de 3 M€ par an.

S'y est ajoutée durant la première partie du plan « horizon bio 2012 », la prise en charge de 18 projets d'investissement d'entreprises de transformation du secteur de l'agriculture biologique dans le cadre du FISIAA, pour 8,2 M€ depuis 2008. Ce fonds n'existe plus actuellement.

Un exemple de contribution financière sur une année : 2011

UE

Aides à la conversion et au maintien FEAGA 1 ^{er} pilier SAB	67
FEADER 2 ^{ème} pilier CAB et MAB	11
MAEt FEADER	1
total	79 M€

Etat

Aides directes à l'agriculture CAB et MAB	7
Animation MAAF	4
FNADT massif (pour mémoire, assez faibles montants)	
CASDAR	
Instituts techniques	2,8
Chambres agriculture	3,4
Coop France, FNAB	0,4
AAP	1
RMT	0,1
Agence bio et fonds Avenir bio	
5,3	
FISIAA (arrêté en 2011)	
Crédit d'impôt	23
RSD : participation au projet européen « core organic »	
0,1	
INRA, FAM, PNA, Lycées agricoles : difficile à chiffrer	
Total	47,1 M€
Agences de l'eau	
aides directes aux agriculteurs	
animation, structuration filières, formation	
total	7,6 M€

Collectivités

De l'ordre de **10 M€** sous réserve de vérification

ANNEXE V

Les aides fiscales

SOMMAIRE

1. LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE.....	1
1.1. Le dispositif d'origine date de 2006	1
1.2. Il a été fréquemment modifié depuis 2009	1
1.3. La logique de ces évolutions successives n'est pas intuitive.....	2
1.4. Les séries statistiques mériteraient une analyse fine	3
2. TAUX DE TVA EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE.....	5
3. EXONÉRATION DE TAXE FONCIÈRE	5

1. Le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique

1.1. Le dispositif d'origine date de 2006

Ce dispositif date de la loi d'orientation agricole n°2006-11 du 5 janvier 2006, qui valait initialement pour 2005 à 2007 et qui a ensuite été prorogée jusqu'en 2010 (article 56 de la loi n°2007-1824 de finances rectificative pour 2007 du 25 décembre 2007).

Le montant du crédit d'impôt (CI) s'élevait alors à 1 200 euros majorés de 200 euros par hectare, sans que le total puisse dépasser 2 000 euros. Les titulaires d'un CTE (contrat territorial d'exploitation) ou d'un CAD (contrat d'agriculture durable) ne pouvaient en bénéficier sauf si au moins 50 % de la surface de leur exploitation était en mode de production biologique et que ces mêmes 50 % ne bénéficiaient pas d'aide à la conversion.

Il est ouvert aux exploitations dont 40 % des recettes sont issues d'activités certifiées en agriculture biologique, qu'elles soient imposées à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés et quel que soit le mode d'exploitation (entreprise individuelle ou non).

Une déclaration spéciale doit être annexée à la déclaration de résultat (pour les exploitants à l'IR) ou au relevé de solde de l'IS (pour les exploitants à l'IS). Comme tout crédit d'impôt, la partie qui ne peut être imputée sur l'impôt dû, car elle le dépasse, est restituée au contribuable.

Les chiffres mentionnés infra concernent le seul impôt sur le revenu, ce qui relève de l'impôt sur les sociétés étant très minime.

1.2. Il a été fréquemment modifié depuis 2009

Ce crédit d'impôt a fait l'objet de nombreuses modifications dans la période, qui ont successivement porté sur l'augmentation de son montant, la suppression de la majoration à l'hectare, les règles de cumul avec les autres dispositifs... Par référence à l'année de perception du revenu, les évolutions sont les suivantes :

Tableau 1 : Evolution du CI

	Crédit d'impôt « forfaitaire »	Majoration par hectare (4 maximum)	Montant total maximum 1	Règle de cumul	Nombre de bénéficiaires	Coût (M€) en N+1
Avant 2009	1 200	200	2 000	Ni CTE, ni CDA sauf exception (§2 du 1.)	De 4300 à 8400	De 11 à 16
De 2009 à 2010	2 400	400	4 000	Ni CTE, ni CDA sauf exception (§2 du 1.)	9000/9200	32/33

¹ Montant pour une exploitation individuelle, il varie dans le cas du Gaec (7 500 € maximum).

Annexe V

	Crédit d'impôt « forfaitaire »	Majoration par hectare (4 maximum)	Montant total maximum 1	Règle de cumul	Nombre de bénéficiaires	Coût (M€) en N+1
2011 (exercices clos avant 30/12/2011)	2 000	Sans objet	2 000	Cumul avec les aides à la conversion ou au maintien dans la limite de 4 000 €	9 000	23
2011 (exercices clos à compter du 30/12/2011) (idem pour 2012)	2 500	Sans objet	2 500	Cumul avec les aides à la conversion ou au maintien dans la limite de 4 000 €		idem

Source : Mission.

A partir de 2011, pour éviter le dépassement éventuel des 4 000 euros en cas de cumul des aides, c'est le crédit d'impôt qui est diminué. En outre, le cumul sur trois ans ne peut dépasser 7 500 euros (règle « de minimis »).

En pratique, c'est à travers le dispositif déclaratif que ces plafonds sont gérés.

La déclaration ad hoc prévoit, pour les agriculteurs ne bénéficiant pas d'une aide à la conversion, au maintien ou d'autres mesures de soutien à l'agriculture biologique, de sommer les aides des deux années précédentes et de plafonner le crédit d'impôt pour ne pas dépasser 7 500 euros sur 3 ans.

Pour les autres, le plafonnement annuel (règle des 4 000 euros) est effectué d'abord, puis le plafonnement pluriannuel « de minimis » s'applique.

Il est enfin précisé que l'article 24 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 a prorogé le dispositif jusqu'en 2014.

1.3. La logique de ces évolutions successives n'est pas intuitive

La logique de ces évolutions semble être la suivante, pour autant que l'on puisse la reconstituer :

- ◆ au démarrage, le crédit d'impôt intervient pour pallier l'absence d'aide au maintien dans la PAC ;
- ◆ son montant est doublé, dans le même contexte, pour accélérer le mouvement vers l'agriculture biologique dans le cadre du plan 2008-2010 ;
- ◆ lorsqu'en 2010 l'aide au maintien est systématisée (aide en fonction du nombre d'hectares de l'exploitation), le crédit d'impôt est néanmoins maintenu dans le but qu'il profite plus particulièrement aux exploitations de faible surface. En effet, les petites exploitations sont supposées être défavorisées, en relatif, du fait que le différentiel de marge brute avec l'agriculture conventionnelle (que l'aide est supposée compenser) serait décroissant avec la surface. Pour dire les choses autrement, les charges fixes de ces exploitations seraient mal prises en compte par les aides. Et pour que ce raisonnement en faveur des petites exploitations soit crédible, on supprime simultanément la majoration par hectare attachée au crédit d'impôt. Dans le même

temps, les exploitants ayant désormais la possibilité de cumuler crédit d'impôt/aide « surfacique » de la PAC, une règle limitant le cumul est fixée. Le plafond retenu est équivalent au maximum du crédit d'impôt antérieur soit 4 000 euros ;

- ♦ le plafond du crédit d'impôt passe à 2 500 euros pour permettre, tout en le respectant, d'aller jusqu'au plafond « de minimis » soit 7 500 sur 3 ans.

Le CI est réputé d'usage aisé par rapport aux aides PAC, subordonnées à des formulaires complexes. Lorsque l'exploitation ne souscrit pas de formulaire PAC (car elle est, par exemple, hors champs des aides européennes : viticulture, arboriculture, maraîchage....), le CI permet de l'éviter tout en bénéficiant d'une aide.

La question de la période de conversion a été source de difficultés résultant de textes ambigus. Dès le début de la conversion, les coûts de l'exploitation augmentent (sans pour autant que les recettes suivent puisqu'on ne peut encore se prévaloir du logo AB), les organismes certificateurs interviennent en contrôle. Mais l'exploitation n'est pas encore labellisée. Le crédit d'impôt peut-il s'appliquer ?

Il a été finalement admis que les agriculteurs n'ayant pas achevé leur conversion mais dont les activités ont fait l'objet d'une certification « produits en conversion vers l'agriculture biologique » sont également éligibles au dispositif.

1.4. Les séries statistiques mériteraient une analyse fine

Quelques constatations peuvent être faites à partir des données disponibles :

- ♦ les grandes évolutions de la dépense fiscale résultent tout à fait normalement des changements de législation : elle augmente avec le doublement du CI ; baisse, pour les revenus 2011, avec sa division par 2 et l'institution d'un plafonnement global avec les autres aides ;
- ♦ l'évolution du nombre de bénéficiaires est moins évidente : alors que le doublement du CI avait conduit à leur augmentation, le mouvement inverse pour 2011 n'a pas l'effet symétrique. Il est vrai que c'est principalement par le biais de la suppression de l'aide à l'hectare que l'avantage fiscal est réduit. On peut imaginer que les exploitations importantes soient moins enclines à demander le bénéfice du crédit d'impôt mais on ne voit pas spontanément pourquoi (à supposer que les deux mouvements se compensent), les plus petites le demanderaient plus. En pratique, il est vraisemblable que certaines « grandes exploitations » restent bénéficiaires du CI, les habitudes jouant. En outre la possibilité de combinaison du crédit d'impôt et des aides budgétaires, avec éventuellement écrêtement du premier, complique l'analyse, d'autant que l'information sur ces situations n'est pas disponible ;
- ♦ la fraction du crédit d'impôt qui est restituée (car dépassant l'impôt initialement dû) est très importante : de l'ordre de 83 à 85 % du total de la dépense fiscale, tant pour les revenus 2009 que pour ceux de 2010.

En 2010 alors que 20 % des bénéficiaires du CI (pour un total de 6,8 millions d'euros) ont un résultat agricole supérieur à 16 000 euros, la part imputée totale (sur l'impôt dû) est de 5,3 millions d'euros. Dit autrement : seuls 16,6 % des CI ont été imputés (5,3 millions d'euros) mais les deux déciles des contribuables au revenu agricole le plus élevé représentent plus de 21 % de la dépense fiscale. Ils bénéficient donc d'une partie des restitutions.

- ♦ en 2010, 359 bénéficiaires ont un CI moyen de 6 407 euros alors que le maximum est en principe de 4 000 euros ; en 2011 (chiffre arrêté à la 3^{ème} émission de l'impôt sur le revenu, mais qui concerne déjà environ 95 % des contribuables), 1 323 avaient un CI supérieur à la nouvelle limite à savoir 2 500 euros.

L'explication ne peut résider dans un cumul entre CI au titre d'un Gaec et CI au titre d'une activité individuelle : l'article L.323-2 du code rural dispose en effet que « les associés d'un groupement agricole d'exploitation en commun total ne peuvent se livrer à l'extérieur du groupement, à titre individuel ou dans un cadre sociétaire, à une activité de production agricole au sens de l'article L. 311-1 ».

Deux hypothèses peuvent être évoquées :

- dans un GAEC, les associés bénéficient d'un plafond majoré (7 500 €). Si l'un des associés dispose de plus d'un tiers des parts, il bénéficiera à titre individuel d'un CI supérieur à 2 500 €. Exemple : dans un GAEC de 4 associés où les parts sont réparties de la manière suivante (A : 50 %, B : 20 %, C et D : 15 % chacun), l'associé A bénéficiera de 3 750 € de CI :
- les agriculteurs, à supposer qu'ils puissent être membres de plusieurs SCEA (point à vérifier), ont droit à plusieurs CI en fonction de leur participation dans ces sociétés (même problématique s'ils peuvent cumuler exploitation individuelle et SCEA).

Il n'est toutefois nullement certain que ces cas de figure, à les supposer possibles, expliquent à eux seuls l'ampleur des dépassements.

- ♦ plus de 1 000 bénéficiaires obtiennent, au titre de 2010, un crédit d'impôt inférieur à 2 000 euros, alors que son montant « forfaitaire » est de 2 400 euros. S'agit-il, là encore, d'associés de sociétés de personnes (dont le CI global est réparti au prorata des droits de chacun) ? Il est précisé que l'écêtement au titre de la limite de 4 000 euros n'est mis en place que postérieurement et qu'il est difficile d'apprécier si la règle « de minimis » explique une partie de la situation.

Il est précisé que, sur la période suivante, l'information sur le nombre de cas et les situations où le plafond à 4 000 euros aurait joué n'est pas disponible.

- ♦ environ 40 % de la dépense fiscale relative aux revenus 2010 bénéficient à environ 40 % des bénéficiaires, lesquels ont un revenu agricole déclaré supérieur à 11 000 euros. Pour les revenus 2011 (résultats encore partiels), les chiffres sont assez proches (respectivement 50 % de la dépense fiscale ; 50 % des bénéficiaires ; revenus supérieurs à 12 500 euros). En d'autres termes le crédit d'impôt moyen varie peu en fonction du revenu.

Au total, il reste des interrogations. Ceci résulte à la fois de raisons techniques (déclarations annexes non exploitées informatiquement, d'où des éléments statistiques précis qui font défaut) mais aussi du fait que le CI n'a pas fait l'objet d'évaluations a posteriori de la part des administrations. Il semble que le MAAF ait considéré que l'analyse précise de cette dépense fiscale et de son efficacité ne relevait pas de lui mais du ministère du budget.

Les données disponibles et les interrogations évoquées ne permettent pas de valider la présentation habituelle selon laquelle le CI est maintenu, en dépit de l'aide au maintien, au bénéfice des petits exploitants et donc avec un objet différent.

De façon plus générale, cette coexistence entre CI et subvention soulève une autre question : sachant que le CI est intégralement à la charge du budget national alors que les aides au maintien relèvent, en tout ou partie du budget de la PAC, est-il opportun de laisser toute latitude aux exploitants pour choisir l'une ou l'autre voie ? D'autant que le goût pour « payer moins d'impôt » étant généralement fort, le choix est probablement influencé par ce tropisme.

Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales (dépense fiscale n° 210316) s'est certes penché sur ce CI, mais comme sur beaucoup d'autres et sans qu'il ait eu la possibilité d'approfondir.

La situation présente (le CI a été reconduit jusqu'en 2014 ; un nouveau plan bio est en préparation) doit être mise à profit pour procéder à une analyse précise de la situation pour, le cas échéant, lever les interrogations ou en tirer les conséquences.

2. Taux de TVA en faveur de l'agriculture biologique

La loi de finances rectificative pour 2011 a soumis les produits phytopharmaceutiques et biocides (antérieurement taxés à 5,5 %) au taux normal de TVA (19,6%) à compter du 1^{er} janvier 2012.

La loi de finances rectificative pour 2012 soumet, à compter du 16 mars 2012, au taux réduit de TVA (7 %) les produits phytopharmaceutiques mentionnés dans le règlement de l'Union relatif à la production biologique.

Le coût de cette disposition, qui fait donc un sort particulier à l'AB, est inférieur au million d'euros.

Ces produits utilisables en agriculture biologique (cf. liste établie par le ministère de l'agriculture et l'INAO) n'ont donc été taxés au taux normal que du 1^{er} janvier au 15 mars 2012. Pour mémoire, il est prévu que le taux de TVA de 7 % passe à 10 % à compter de 2014.

3. Exonération de taxe foncière

La loi de finances pour 2009 autorise les collectivités locales à exonérer de taxe foncière sur les propriétés non bâties, durant 5 ans, les terres agricoles exploitées selon un mode de production biologique.

En 2011, 382 communes ont voté l'exonération mais elle n'a trouvé à s'appliquer que dans 121 d'entre elles ; le manque à gagner total pour ces communes est inférieur à 200 000 euros par an.

ANNEXE VI

Le fonds Avenir bio

SOMMAIRE

1. UN FONDS DÉDIÉ À LA STRUCTURATION DES FILIÈRES, VIA DES PROJETS D'UNE CERTAINE ENVERGURE	1
2. UNE MÉTHODOLOGIE DE PRÉSENTATION DES PROJETS QUI SE VEUT RIGOUREUSE, MAIS QUI A DÛ TENIR COMPTE DES RÉALITÉS DU TERRAIN.....	1
3. LE CHOIX D'UN COMITÉ CONSULTATIF, DONT LE RÔLE NE PARAÎT PAS CAPITAL.....	2
4. LA PHASE POSTÉRIEURE AU COMITÉ EST DÉCISIVE	3
5. IL EST RENDU COMPTE DU FONDS DE MANIÈRE GLOBALE ET AGRÉGÉE	3
6. DES RÉSULTATS DIFFICILES À APPRÉCIER.....	4
6.1. Eléments factuels	4
6.2. Eléments d'appréciation	5
7. UNE FRACTION DU BUDGET EST UTILISÉE POUR FAIRE RÉALISER DES ÉTUDES GÉNÉRALES DE PORTÉE NATIONALE.....	5
8. INTERROGATIONS CONCLUSIVES.....	6
8.1. Sur l'économie générale du dispositif.....	6
8.2. Sur le ciblage du fonds	7
8.3. Sur la gestion.....	7

Le fonds « Avenir bio »

Le plan bio comporte la création d'un fonds de structuration de l'agriculture biologique, intitulé « Avenir bio », qui a été confié en gestion à l'Agence bio et devait être doté de 3 millions d'euros par an à partir de 2008.

Jusqu'en 2011, ce fonds était complémentaire du FISIAA.

Monter de toute pièce un fonds de cette nature n'est pas chose aisée, a fortiori pour une structure de la taille de l'Agence bio, et les observations qui suivent doivent se lire en ayant cette donnée à l'esprit.

1. Un fonds dédié à la structuration des filières, via des projets d'une certaine envergure

Les objectifs de ce fonds, ses lignes directrices et règles de fonctionnement résultent de la combinaison de la convention constitutive de l'Agence (approuvé par arrêté), de la convention de mise à disposition de fonds par le ministère de l'agriculture, du règlement intérieur du fonds, approuvé par le conseil d'administration et du projet de budget annuel de l'Agence. En d'autres termes, ces règles générales ont l'approbation des professionnels qui participent à l'Agence et du ministère de l'agriculture. Des précisions de procédure (consultation formelle des DRAFF...) et de formalisation des dossiers ont été apportées au fur et à mesure que l'Agence progressait en expérience.

Le fonds « Avenir bio » vise des programmes de 3 ans minimum et 50 000 euros au moins sur cette durée, engageant plusieurs partenaires aux différents stades de la filière et à dimension supra régionale (l'idée de départ était de compléter les dispositifs existants sans se substituer aux conseils régionaux. Mais cette exigence correspond aussi probablement au souhait de viser des projets d'envergure).

Les soutiens financiers de l'Agence sont des subventions (pas d'avance remboursable par exemple). Les frais de gestion, qui ont évolué au cours de la période, ont été de l'ordre de 4 % en moyenne de 2008 à 2011 ; ils s'imputent sur la dotation annuelle du fonds et financent une partie des frais de fonctionnement de l'Agence.

2. Une méthodologie de présentation des projets qui se veut rigoureuse, mais qui a dû tenir compte des réalités du terrain

Les projets doivent comporter des engagements contractuels précis et réciproques entre le « porteur » du projet et les autres partenaires, dans le but de sécuriser à la fois les débouchés et les approvisionnements. Le cahier des charges précise les éléments que le dossier de candidature doit comporter (« présentation détaillée, claire et percutante... ; autres financements... ; objectifs précis et quantifiés... ; outils et méthodes permettant de suivre l'avancement des résultats... ; étude économique justifiant le bien fondé au regard de débouchés existants ou prévisibles... ; ») et les critères d'appréciation des décideurs, en particulier l'étendue des résultats escomptés.

En pratique, à la lumière du moins des affaires examinées, il y a un écart assez net entre le dossier initialement déposé et les attentes de l'Agence, situation qui reflète ce que les porteurs de projet sont capables spontanément de fournir.

7 appels à projets (AAP) ont été lancés entre 2008 et 2012 ; selon l'Agence, les projets émergent spontanément. En revanche, l'Agence est souvent sollicitée en amont des AAP pour répondre à des questions de méthode.

3. Le choix d'un comité consultatif, dont le rôle ne paraît pas capital

Les dossiers pré sélectionnés par l'Agence sont examinés par un comité d'experts (dont la composition n'est pas publique) composé de fonctionnaires (ministères ; Agence bio ; France Agrimer) mais aussi de personnes qualifiées. Ces dernières siègent intuitu personae et non comme représentants de leur éventuelle organisation d'appartenance (plusieurs interprofessions ; APCA ; secteur coopératif ; banque). Siègent également des agriculteurs ou transformateurs.

Les membres du comité ne reçoivent pas les dossiers avant la séance. Mais ils ont la possibilité, dès la date de clôture de l'AAP (en moyenne 2 semaines avant le comité de sélection) de venir à l'Agence bio les consulter. Ils signent un engagement de strict respect de la confidentialité des dossiers. Les informations financières détaillées ne sont de toute façon pas communiquées.

Le nombre de dossiers examinés par séance est parfois très important : 13 respectivement pour les AAP 3 et 7, 11 pour les AAP 5 et 6.

Si un des experts a partie liée avec le porteur de projet ou ses partenaires, ou bien se trouve être en concurrence, il quitte la séance. Le fait qu'il s'agisse de dossiers associant plusieurs partenaires (et non de dossiers individuels) contribuerait en outre à permettre un « contrôle social », d'autant qu'il s'agit d'un milieu professionnel de taille modeste où l'information circule vite.

Le comité étudie le dossier et entend le porteur de projet. Sans pour autant voter formellement, les membres du comité expriment à l'oral leur avis et il en résulte généralement une indication de tendance soit négative (11 cas), soit positive (58 cas) avec éventuellement quelques demandes de compléments d'information.

Le tableau ci-dessous reprend les avis du comité suite à la présentation des porteurs aux différents comités Avenir bio :

Tableau 1 : Avis du comité

	AAP1	AAP2	AAP3	AAP4	AAP5	AAP6	AAP7	TOTAL
total favorable	8	5	11	4	4	7	2	41
total favorable sous réserve	0	0	1	0	5	3	8	17
total défavorable	0	3	0	1	3	1	3	11

Source : Agence bio.

Les avis « favorables sous réserve » impliquent une instruction approfondie tenant compte des observations émises par le comité Avenir bio.

La trace des éléments du débat utiles pour l'action est assurée par un tableau de bord de gestion interne, assez sibyllin, établi sur la base du script de la réunion. Mais l'avis est parfois émis que le comité joue moins un rôle de filtre contraignant que de « questionneur positif », permettant au porteur du projet de l'améliorer, l'essentiel de la maturation du projet se faisant après passage en comité.

Le comité n'intervient pas dans les phases ultérieures (évolution éventuelle du projet ; fixation du niveau d'aide accordée ; examen des bilans 1^{ère} phase ; décision d'accepter ou non une 2^{ème} phase d'aide, par exemple).

4. La phase postérieure au comité est décisive

Une fois le comité tenu, un travail complémentaire est toujours nécessaire, en particulier pour s'assurer que les autres financements annoncés dans le projet à titre de « déclaration d'intention » sont effectivement susceptibles de se mettre en place. Dans certains dossiers le fait d'avoir franchi l'étape du comité semble avoir aidé à déclencher une décision bancaire positive. Mais, de façon générale, l'Agence estime que la cause des dossiers qui n'aboutissent finalement pas ne résulte pas d'une difficulté à se financer auprès des banques.

Le représentant d'une institution financière effectue une analyse financière. En pratique, c'est l'Agence bio qui communique les dossiers à l'expert financier, et seulement ceux qui sont présentés au comité et qui ont reçu un avis favorable avec ou sans réserve.

Les DRAAF sont informés et leur avis est systématiquement demandé depuis l'AAP 6. L'avis de la DRAAF est majoritairement postérieur au comité, mais ce n'est pas systématique (car elles reçoivent souvent le dossier initial en même temps que l'Agence).

L'inégale maturité des programmes présentés et la mise au point des synergies notamment avec les cofinanceurs expliqueraient le délai, d'ailleurs variable, entre l'avis du comité et la décision, qui revient in fine à la directrice de l'Agence.

A l'expérience, il apparaît que la recherche du point d'équilibre entre la nécessaire rigueur administrative et la flexibilité pragmatique, pour s'adapter aux réalités du terrain, demande du temps. Dans le même ordre d'idée, il convient de faire le partage entre les éventuelles qualités formelles du projet par écrit et lors de sa présentation orale et la réalité intrinsèque du projet et ses qualités de fond. Au demeurant, peut-être du fait du nombre de projets et des enjeux financiers somme toute modestes de chacun d'entre eux, il ne semble pas que la pratique consistant de la part des porteurs de projet à recourir à un « monteur de dossier », ce qui est généralement coûteux, se soit développée.

A l'issue de tout ce processus, la convention financière arrête un montant de subvention à partir d'un schéma prévisionnel de dépenses par nature et par parties prenantes. Ensuite, le projet évolue, d'ailleurs sur plusieurs années. Ceci conduit l'Agence à ajuster, pour chaque bénéficiaire, ses subventions à la réalité des dépenses, qui sont soit à la hausse, soit à la baisse. Ces évolutions se font par avenant.

Mais sur l'ensemble de la durée du projet, la politique de l'Agence est que le montant total des subventions versées au titre d'un programme corresponde toujours à ce qui a été initialement prévu. Ceci la conduit, tout en veillant à respecter les taux maximum de subvention autorisés, à jouer sur toutes les palettes (transfert de subvention d'un partenaire sur un autre ; allongement de la durée de subventionnement d'une embauche ; prise en charge d'une dépense éligible mais qui n'avait pas été prévue dans le projet initial...).

5. Il est rendu compte du Fonds de manière globale et agrégée

Avant chaque nouveau comité, un bilan des précédents engagements est effectué sous forme d'un diaporama agrégé par filière. Une synthèse relative au Fonds Avenir bio est présentée dans les rapports d'activité annuels.

L'Agence organise en outre des événements auxquels sont invités les porteurs de projets et leurs partenaires (Assises nationales de la bio, Sommet de l'élevage...) pour donner de la visibilité aux actions.

Les résultats globaux des engagements de l'Agence bio dans le cadre du fonds ont été présentés lors d'une réunion bilan le 17/09/2012 après 5 ans de fonctionnement.

En dépit de ces éléments, un sentiment de sous-information est exprimé. De nombreuses personnes rencontrées regrettent l'absence d'évaluation et de visibilité sur ce que deviennent les dossiers dans le temps. Ceci inclut les DRAAF qui ne bénéficient pas d'information particulière.

Mais cette question est considérée comme délicate par l'Agence puisqu'il s'agit de programmes d'entreprises dans un univers concurrentiel.

Une analyse juridique précise de cette question devrait être faite (quitte, si elle révélait une difficulté importante, à explorer la manière de s'y adapter, par exemple en faisant signer aux demandeurs une autorisation d'utilisation de certaines données au cas où ils seraient retenus).

6. Des résultats difficiles à apprécier

6.1. Eléments factuels

Le taux de sélection est en fine d'environ 1 dossier reçu sur 2. Trois collaborateurs de l'Agence travaillent en 2012 à quasi plein temps sur ces dossiers, auxquels s'ajoute bien entendu l'implication personnelle de la directrice, de l'agent comptable et du chargé d'affaires administratives.

Les décisions positives font l'objet d'une convention financière qui prévoit la possibilité d'un second engagement si, à l'issue d'un premier bilan, il paraît opportun de continuer à soutenir le projet, c'est-à-dire si les résultats sont jugés conformes aux objectifs et si des besoins restent à satisfaire.

De 2008 à 2011, 10,6 millions ont été alloués pour 41 projets, soit en moyenne 180 000 euros par projet pour les 1^{ère} phases (7,5 millions). Toutefois, deux dossiers atypiques par leur ampleur ont été portés par Biocoop : le projet fruits et légumes (1,2 M€ d'aides sur 2008-2012 dont 100 000 € pour Biocoop) et le projet Viande Sud Ouest (0,3 M€ d'aides sur 2009-2012 dont 19 000 €).

Les porteurs de projet sont le plus souvent des PME et ils fédèrent en moyenne de l'ordre de 4 à 5 partenaires. Le porteur de projet est toujours bénéficiaire d'une aide. En revanche, les partenaires (230 recensés), qui s'impliquent dans les programmes de structuration, sont :

- ◆ soit bénéficiaires d'une aide (74 partenaires entre 2008 et 2011, soit environ 30 %) ;
- ◆ soit associés, et non bénéficiaires d'une aide (156 entre 2008 et 2011).

Les investissements matériels comme immatériels (coordination, appui technique, embauche, prestations...) sont éligibles, cette deuxième catégorie représentant un engagement financier du fonds double de ce qu'il consacre aux investissements matériels. De même, le taux d'aide par rapport à la dépense totale est presque 4 fois supérieur sur l'immatériel que sur le matériel.

En moyenne les aides du fonds représentent 22 % des investissements éligibles¹ totaux. Mais d'autres fonds publics sont mobilisés (34 programmes sur 41 sont dans ce cas), en provenance le plus souvent de collectivités territoriales. Dans certains programmes aux nombreux modules d'action, plusieurs cofinanceurs ont été parfois amenés à s'engager sur l'un ou l'autre module.

¹ Ne sont pas éligibles par exemple les frais de déplacement, de certification, les rachats d'actifs, les frais financiers ou d'actes, les véhicules, les locaux et les matériels de bureau ainsi que, plus surprenant, le matériel d'occasion et les investissements réalisés en crédit bail.

Annexe VI

Le tableau ci-dessous récapitule le nombre d'engagements financiers (cofinancements) par filière et par type de structure :

Tableau 2 : Cofinancements

	CR	CG	FEADER	FAM	Agence Eau	OSEO	FISIAA	DRAAF
Grandes cultures	10	6	4	3	1	-	3	-
F&L	10	4	4	2	-	1	1	1
Ruminants	9	3	2	1	-	-	1	1
PPAM/Viti/RC	6	-	-	1	-	-	-	-
TOTAL engagements	35	13	10	7	1	1	5	2

Source : Agence bio.

Par ordre décroissant de montants mobilisés par le fonds, les filières qui ont le plus bénéficié sont les fruits et légumes (3 millions engagés), les ruminants (3 millions), les grandes cultures qui ont été érigées en priorité à partir de 2009 (2,5 millions), les monogastriques (1,8 million).

Toujours selon les données de l'Agence bio, 85 ETP (embauches et, à titre exceptionnel, redéploiement de postes d'une activité conventionnelle vers le bio) ont ainsi été soutenus.

6.2. Eléments d'appréciation

Comme pour beaucoup d'aides publiques de cette nature, il est très malaisé de savoir si les opérateurs se seraient comportés différemment en l'absence d'intervention financière du fonds Avenir bio ou si l'intervention aurait été financièrement moindre. D'autant qu'il n'y a pas d'information sur ce que deviennent les dossiers refusés. Il est vrai que le refus résulte parfois du fait qu'ils ne rentrent pas dans le cadre du fonds et, dans ce cas, le sort ultérieur de ce type de dossiers n'est guère probant.

Le fait qu'il y ait plutôt consensus parmi les interlocuteurs de la mission pour considérer que l'action du fonds est effectivement structurante ne vaut pas démonstration. Mais l'inverse ne peut pas non plus être préjugé.

Il ne paraît pas déraisonnable de penser que sur la quarantaine de projets, plusieurs cas de figure ont pu se rencontrer : la connaissance de l'existence d'un fonds d'aide peut, en elle-même, déclencher une réflexion positive ; projet qui aurait existé mais qui s'infléchit en raison du « cahier des charges » du fonds ou qui s'améliore grâce aux échanges avec l'Agence bio ; effet d'aubaine...

Et si l'on compare les sommes consacrées aux conversions et au maintien (de l'ordre de 90 millions par an, avec une part d'effet d'aubaine) avec celles consacrées à Avenir bio, la comparaison n'est pas au détriment du fonds. En outre, les aides unitaires par projet restent d'une importance raisonnable.

Il reste, en toute hypothèse, une difficulté de méthode qui résulte du manque de recul pour apprécier si les partenariats noués sont durables.

7. Une fraction du budget est utilisée pour faire réaliser des études générales de portée nationale

L'idée était à la fois de doter les opérateurs d'instruments d'appui à la décision et de la faire en amont pour éviter que les dossiers présentés au fonds ne comportent des demandes d'aide pour de telles études.

Il s'agit donc, notamment, d'études de marché, y compris dans ses dimensions européennes puisque la France est à la fois importatrice pour certains produits et exportatrice pour d'autres.

0,9 million d'euros, entre 2008 et 2011, ont été consacrés à ces études. Certaines sont récurrentes (évolution de la consommation ; la restauration collective), d'autres générales (la sécurisation des filières ; les performances des exploitations) d'autres plus ciblées (l'alimentation des monogastriques ; les plantes à parfums, aromatiques et médicinales).

Les projets d'études et les résultats sont explicités au sein de la commission « filière et marché ».

Au total, les fonds mobilisés de 2008 à 2011 ont donc servi à hauteur de 10,6 M€ au financement de projets, 0,9 M€ aux études et 0,45 M€ environ aux frais de gestion.

8. Interrogations conclusives

8.1. Sur l'économie générale du dispositif

En pratique, le choix a été fait d'accepter des dossiers « imparfaits », y compris formellement, c'est-à-dire de prendre acte des difficultés des opérateurs à monter des projets conformes aux exigences pré établies. En outre, l'expérience fait apparaître que les cofinanceurs, publics ou banques, souhaitent connaître l'avis de l'Agence bio en premier, dans une très large majorité des cas.

Le corollaire de cette situation est que l'accompagnement par l'Agence est lourd, entre le passage en comité et la signature de la convention, afin d'augmenter significativement la maturité du dossier.

Une autre formule aurait pu consister à souhaiter que des dossiers en pleine maturité passent en comité, quitte à prévoir un soutien financier en amont dès la phase de montage de projet. Mais il n'est pas certain qu'elle aurait donné de meilleurs résultats.

La conséquence de ce parti pris est également que le comité, sans être quantité négligeable, n'en a pas moins un rôle second. Dans ce contexte, le fait que plusieurs avis importants (avis financier ; DRAAF) interviennent après sa réunion ne présente pas de lourds inconvénients puisque son rôle se borne à exprimer une manifestation d'intérêt, qui ne préjuge pas de la suite.

Pour dire les choses autrement, une autre conception du rôle du comité (et dans ce cas peut-être aussi de sa composition) était évidemment possible et elle aurait été plus protectrice de l'Agence. Mais elle aurait eu des conséquences en chaîne sur l'ensemble du dispositif. Or il n'apparaît pas que les décisions prises in fine par l'Agence sur les dossiers aient fait l'objet de critiques particulières. Cette observation doit toutefois être relativisée en raison de la relative opacité de ces décisions, qui rend sans doute plus difficiles d'éventuelles critiques.

Ce dernier point est finalement celui qui appelle sans doute une réflexion complémentaire. Car même si les sommes en cause sont relativement modestes, il paraîtrait néanmoins légitime qu'il soit rendu compte de leur usage de manière plus documentée, au moins à l'égard de l'Etat qui finance l'intégralité du fonds. Le fait qu'il se soit apparemment accommodé de la présente situation, ce qui est moins le cas des autres parties prenantes, n'interdit pas d'évoluer à l'avenir sous une réserve : qu'il s'agisse bien d'une capacité à analyser ex post les décisions, non à se substituer à l'Agence ou à interférer dans sa gestion.

8.2. Sur le ciblage du fonds

En dehors de la priorité affichée en cours de plan au profit de la filière céréales, le fonds a été généraliste, conformément au demeurant au souhait de ses commanditaires. Cette conception n'a pour autant nullement conduit à être submergé par les dossiers et, comme cela a été dit, la difficulté a plutôt résidé dans la capacité à faire émerger des dossiers construits. Cette façon de procéder peut parfaitement se comprendre pour un fonds naissant, même si il eut peut-être été cohérent de mettre un accent particulier sur les dossiers en lien avec l'objectif sur la restauration collective (un seul dossier aidé durant toute la période : une plate forme d'approvisionnement dans l'AAP 6). En revanche, si le fonds devait continuer à exister à l'avenir, faire coexister des appels à projet généralistes et des appels à projet ciblés est une hypothèse qui mériterait examen.

De façon plus générale, du moins dans les filières qui s'y prêtent, un accent accru pourrait être mis sur les dossiers qui comportent des engagements contractuels clairs entre l'amont et l'aval.

Assouplir la dimension nécessairement supra régionale pourrait être envisagé, même si, il est vrai, elle ne semble pas avoir été gérée de manière rigoriste. Cette suggestion doit toutefois être éclairée par l'analyse des opérations de structuration opérées au plan régional et par les réflexions à avoir sur une répartition plus claire des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Les grandes entreprises ont été éligibles au Fonds Avenir bio à partir de l'AAP 4 (2009), dès notification du ministère de l'agriculture, et suite à la prise en compte du régime exempté n° X68/2008 relatif aux aides à finalités régionales, applicable jusqu'au 31 décembre 2013. Pour l'instant, aucun dossier impliquant de telles entreprises ne s'est présenté. Toutefois, la doctrine mériterait peut-être d'être précisée et rendue publique.

Enfin, plusieurs dossiers (parmi ceux examinés) font clairement des conversions un objectif du programme soutenu. On peut s'interroger sur l'opportunité d'aider aux conversions via le fonds Avenir bio, dès lors qu'elles sont déjà soutenues financièrement par ailleurs. Selon l'Agence, il s'agit d'encourager indirectement (car aucune aide budgétaire directe à la conversion n'est imputée sur le fonds Avenir bio) des conversions durables en leur donnant des perspectives de débouchés pour les producteurs, et d'approvisionnements pour les transformateurs.

8.3. Sur la gestion

Il existe, du moins dans les dossiers examinés, une différence importante entre les fonds initialement demandés, souvent très importants, et ceux accordés. Il est possible de se demander à quelle logique les porteurs de projet obéissent en procédant ainsi et comment se fait l'ajustement du projet.

La réponse semble être finalement toujours la même : les projets présentés sont peu aboutis du point de vue de leur montage financier au stade initial. Un travail complémentaire est nécessaire pour créer des équilibres dans l'apport de cofinancements notamment. Enfin, dans les cas où les démarches complémentaires n'ont pas abouti, il est arrivé que quelques entreprises ou groupements de producteurs renoncent au programme ou le reportent d'une ou plusieurs années.

Annexe VI

Dans les 4 dossiers examinés, l'impression dominante est qu'il peut exister un écart net entre les objectifs d'origine et la façon dont il en est rendu compte par écrit lors des bilans. Cette situation est probablement une illustration complémentaire des difficultés des opérateurs à se conformer à un modèle administratif un tant soit peu rigoureux. L'Agence précise qu'il lui faut beaucoup dialoguer avec les partenaires des projets (et, en cas de besoin, des réunions sur place associant la DRAAF) pour parvenir à un résultat correct.

Le parti pris de toujours verser, au titre du projet, la somme initialement prévue mériterait d'être réexaminé (avantages /inconvénients, y compris en gestion pour l'Agence) dès lors que l'on dispose désormais du recul nécessaire sur un nombre significatif de dossiers.

Il serait opportun que le résultat de ces efforts de l'Agence pour confronter les résultats aux objectifs initiaux soit formalisé dans un document simple et de lecture aisée, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Enfin, les résultats étant déclaratifs, la question de leur validité peut se poser. L'Agence indique qu'une liste des producteurs peut être demandée et qu'elle peut s'appuyer sur sa base de données pour faire le lien avec les surfaces déclarées auprès des organismes certificateurs. Mais ceci ne vaut que pour les données correspondantes (en gros les surfaces).

ANNEXE VII

Restauration collective

SOMMAIRE

1. L' « ORIGINALITÉ » D'UN OBJECTIF FIXÉ SANS BOUSSOLE NI CONNAISSANCE DU TERRAIN D'ACTION	1
2. LES ACTIONS DE L'ÉTAT ET LES CONTRADICTIONS DE POLITIQUES PUBLIQUES	1
3. LA SITUATION EN 2012.....	2
4. LA BIO PROGRESSE ENCORE DANS LES ASSIETTES.....	3
5. DES LEVIERS D'ACTION ENCOURAGEANTS	4

La promotion de la restauration collective est l'un des axes du plan « bio horizon 2012 », il est issu du Grenelle de l'environnement :

Engagement n° 120 : Soutenir la structuration de la filière : passer progressivement à 20 % de produits biologiques en 2012 dans les commandes de la restauration collective publique, et en évaluant cette politique d'ici 2 à 3 ans en vue d'une généralisation à toute la restauration collective par des contrats d'approvisionnement pluriannuels; modification du guide des contrats publics de restauration collective ; élaboration concertée du protocole local-type d'ici fin 2007 ; relever le plafond des aides et maintenir le crédit d'impôt ; faire croître de façon identique la part de produits saisonniers et de proximité (agriculture péri-urbaine...) dans la restauration collective.

Cet engagement se décline en deux axes (précisés par le COMOP) :

- ♦ engager une réflexion avec les collectivités territoriales pour introduire les produits bio parmi les critères retenus dans les cahiers des charges des marchés publics afin de pouvoir proposer systématiquement des produits bio au menu des restaurants scolaires de l'enseignement agricole ; exemplarité de l'Etat : circulaire interministérielle (du 2 mai 2008) incitant à introduire 20 % de denrées issues de l'agriculture biologique dans la restauration collective publique de l'Etat à l'horizon 2012. La mise en œuvre de la circulaire s'accompagnera d'actions de sensibilisation des usagers, ainsi que de formation des personnels de la restauration collective, à l'utilisation des denrées issues de l'agriculture biologique.

1. L' « originalité » d'un objectif fixé sans boussole ni connaissance du terrain d'action

Le point de départ, c'est-à-dire la part du bio dans ce secteur de la restauration collective, n'était pas connu et a été évalué ultérieurement à l'ordre de grandeur de 1 % en 2008.

La focalisation sur la restauration collective de l'État a été choisie dans l'idée de disposer de plus de leviers directs d'intervention vis-à-vis de ces services. Or, il n'existe guère de connaissances sur les établissements de restauration collective des agents de l'État et le plan est lancé en ignorant leur atomisation, leur diversité et parfois la complexité des situations (gestion par les associations ; en direct ou concédées à des entreprises privées pour plusieurs années). Le pilotage interministériel de cette action s'est heurté au difficile repérage des restaurants relevant de ce secteur, bon nombre d'entre eux relevant de bureaux sociaux ou étaient interministériels sans pilote se sentant vraiment responsable de cette action. Par ailleurs, les représentants des usagers ont parfois rejeté cette orientation du fait d'un surcoût non compensé, motivés par des considérations sociales (offrir aux usagers des repas à moindre coût) plus qu'environnementales.

2. Les actions de l'État et les contradictions de politiques publiques

L'État est intervenu par circulaires en 2008¹, en inscrivant cet objectif dans celui plus vaste de l' « État exemplaire » (incluant bilan carbone, flottes de véhicules, consommation de papier...). Cependant, les secrétaires généraux des ministères ont eu du mal à faire retour au CGDD, pilote de l'action, des résultats obtenus (qui n'étaient en outre pas pris en compte dans le dispositif bonus/malus). Des actions de formation des gestionnaires publics de restauration collective ainsi que des formateurs de diététiciens ou de cuisiniers, ont été organisées par l'IFORE (organisme de formation du ministère de l'écologie) qui a ainsi formé 1 200 personnes, principalement issues des collectivités.

¹ Il y a deux circulaires : celle de mai 2008 est spécifique au bio dans les cantines ; celle de décembre 2008 porte sur la mise en œuvre globale des dispositions sur l'exemplarité de l'Etat, incluant les achats de denrées biologiques.

On peut noter des initiatives intéressantes de certains ministères dont les résultats restent qualitatifs, l'information quantifiée non prévue dans les cahiers des charges des marchés publics n'a pas pu remonter aux acheteurs des restaurants collectifs donc au service chargé de tenir les tableaux de bord.

- ♦ Le ministère de la défense a été très actif, aidé par la grande centralisation de ses achats via les économats et par un personnel motivé. Ainsi leur catalogue a proposé aux restaurants collectifs 15 % de produits bio, avec une difficulté d'écoulement auprès des consommateurs. Une approche du même type a eu lieu au ministère de l'intérieur dans le secteur des prisons, avec une motivation particulière liée à l'implication des détenus pour la confection des repas.
- ♦ Le ministère de la culture, en 2011, a atteint 16 % en administration centrale, celui du MEDDE 10 %, celui du MAAF 8,5 %.
- ♦ L'éducation nationale s'en est saisie comme un outil pédagogique, organisant des colloques avec les gestionnaires d'achat et le CROUS.
- ♦ En revanche, le secteur de la santé et du social a très peu répondu à cette directive nationale. Il semble que cet objectif entre en contradiction avec d'autres objectifs nutritionnels normés tels que la quantité de viande à chaque repas (alors que tenir les prix en bio implique de réduire la portion de viande), la complexité liée la multiplication des régimes en cuisine centrale d'hôpital (27 régimes médicaux indiqués aux HCL) et les contraintes d'achat.

Dans tous les cas, on peut constater que la mise en œuvre de cet objectif de développement de la restauration collective implique la confrontation de deux logiques antagonistes :

- ♦ l'industrialisation et la maîtrise des coûts et de l'hygiène (préoccupations très présentes en restauration collective publique, qui conduit souvent à des « cuisines centrales », des produits prêts à cuire ou à réchauffer, des logistiques « bien huilées »...) d'un côté ;
- ♦ le relatif « artisanat » propre à l'agriculture biologique, souvent fait de petits producteurs dispersés, comportant un risque d'irrégularité dans les fournitures de produits, lesquels sont souvent peu transformés et livrés en vrac (ce qui nécessite de vraies cuisines sur place, de la main-d'œuvre, et une certaine qualification) de l'autre.

Et pourtant, les consommateurs apprécient la variété des produits qui leurs sont présentés et une partie significative du travail de l'Agence bio, ou de la commission inter-services animée par le MEDDE, a consisté à expliquer le changement de pratiques que réclamait la bio. C'est l'objet de formations mises en place par l'IFORE et le CNFPT que de donner des outils aux agents des cuisines.

3. La situation en 2012

Depuis 2009, l'observatoire national des produits biologiques en restauration collective, mis en œuvre par l'Agence bio, mesure chaque année le niveau d'introduction des produits biologiques dans le secteur de la restauration collective, les différentes voies retenues ainsi que les perspectives de développement.

15 millions de Français prennent chaque jour au moins un repas hors de leur domicile, dont plus de la moitié en restauration collective. Près de 73 000 structures de restauration collective, publiques ou privées, distribuent environ 3 milliards de repas par an dans les secteurs principaux suivants : **l'enseignement** (restauration scolaire et universitaire), **la santé et le social** (restauration hospitalière, maisons de retraite...), **le travail** (restauration d'entreprises et d'administrations), et **les autres collectivités** (centres de vacances, armées, établissements pénitentiaires...).

Annexe VII

L'ensemble de ces secteurs totalise plus de 7 milliards d'euros HT d'achats alimentaires (hors petits déjeuners), répartis de façon quasiment égale entre produits frais, produits surgelés et produits d'épicerie. Les achats de produits bio en restauration collective ont été estimés par l'Agence bio à 158 millions d'euros HT pour 2011 pour l'ensemble des familles de produits (frais, surgelés, épicerie, hors pain), soit une progression de 21 % en un an.

Ainsi, ce marché représentait en 2011 : 2,1 % des achats alimentaires de la restauration à caractère social (contre 0,6 % en 2008 et 1,8 % en 2010) et 4 % du marché des produits alimentaires issus de l'agriculture biologique. On est donc loin de l'objectif de 20 % fixé lors du Grenelle de l'environnement. La focalisation sur la restauration collective de l'État n'apporte pas de meilleur résultat : au côté de l'objectif volontariste affiché, cet objectif portait en germe, dès le départ, les difficultés rencontrées.

Il est alors intéressant d'analyser la dynamique de progression sur les différents axes publics.

D'après le baromètre CSA/Agence bio 2011 « perception et consommation des produits biologiques », les Français sont intéressés par l'introduction de produits bio en restauration, notamment :

Dans le domaine scolaire : 4 enfants sur 10 ont déjà eu un repas avec des produits biologiques au restaurant scolaire (contre un sur quatre en 2008) et 72% des parents des enfants qui n'en ont jamais eu le souhaiteraient.

A l'hôpital : 62% des Français se disent intéressés par des repas avec des produits bio dans les hôpitaux.

Dans les maisons de retraite : 60 % des Français se disent intéressés par des repas avec des produits bio dans les maisons de retraite.

Au restaurant : 56% des Français se disent intéressés par des produits bio au restaurant et 46 % en restauration rapide.

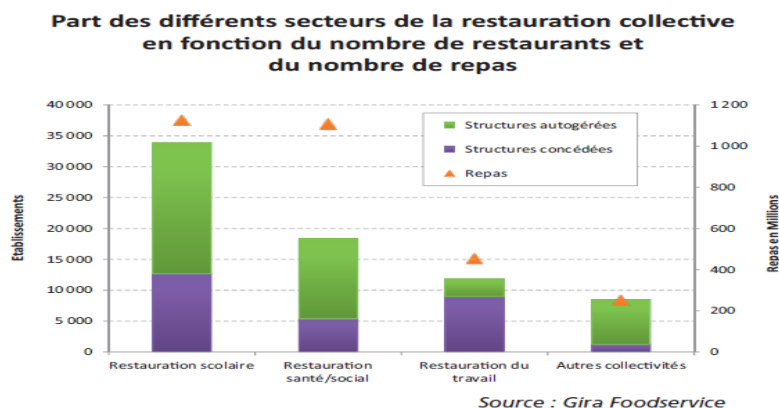
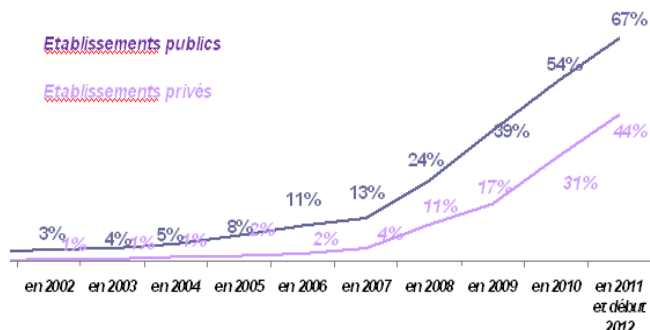
Au travail : 53 % des actifs se disent intéressés par des produits bio dans leur restaurant d'entreprise et 41 % par des produits bio dans les distributeurs automatiques.

4. La bio progresse encore dans les assiettes

Début 2012, les établissements de restauration collective déclarant proposer des produits biologiques à leurs convives sont désormais majoritaires (57 %), soit plus d'un établissement sur deux alors qu'ils n'étaient que 4 % avant 2006 et 46 % début 2011. Le secteur de l'enseignement est le plus concerné, avec 73 % d'établissements (contre 61% en 2011) qui déclarent proposer des produits bio, suivi du secteur du travail, avec 53 % d'établissements (contre 44 % en 2011), puis du secteur de la santé et du social, avec 29 % des établissements (contre 23 % en 2011). Il faut noter que la progression est généralement plus forte dans les restaurants en gestion directe que dans ceux en gestion concédée.

Annexe VII

Les principaux produits bio introduits en restauration collective restent les produits frais, notamment les fruits frais (87 % des restaurants ayant introduit des produits bio déclarent en proposer), les produits laitiers (82 %) et les légumes frais (77 %).



Part des établissements d'enseignement proposant des produits biologiques en restauration collective (Agence bio/CSA-2012)

La fréquence d'introduction est en constante hausse : en 2012, parmi les acheteurs de produits bio, 73 % en proposent au moins une fois par mois (contre 58 % début 2011). 49 % en proposent au moins une fois par semaine (37 % début 2011), et 17 % tous les jours (10 % début 2011). Lorsqu'ils sont introduits, la part des produits biologiques dans le montant total des achats des établissements est passée de 5 % en 2008 à 12 % en 2011 en moyenne. Ce taux monte cette année à 25 % pour le pain.

L'introduction des produits bio devrait se poursuivre et toucher encore de nouveaux établissements : 16 % des restaurateurs non acheteurs de produits bio actuellement ont déclaré début 2012 avoir l'intention d'introduire des produits biologiques dans leurs menus d'ici 2013, 4 % de façon certaine. Le potentiel de nouveaux acteurs est plus important dans les secteurs actuellement en retrait (restauration du secteur privé et du secteur santé/social).

Les produits bio pourraient ainsi être présents dans 73 % des restaurants collectifs en 2013 (79 % dans le secteur public et 84 % des restaurants scolaires), pour une part des achats pouvant atteindre 17 % en moyenne.

Une importance croissante accordée à la saisonnalité et à l'origine : 8 établissements sur 10 déclarent acheter des produits bio d'origine française. Parmi ces derniers, **la part des produits régionaux progresse** et devient majoritaire début 2012. **La saisonnalité** est le critère de choix privilégié des fournisseurs (à 84 %), devant l'origine régionale (à 63 %).

5. Des leviers d'action encourageants

- 1. Le comité « Actions en restauration collective bio » de l'Agence bio** : Face à la multiplication des questions juridiques, techniques, d'organisation ou de formation des personnels, une plateforme de concertation, d'expertises et de développement de complémentarités entre tous les acteurs en vue d'une introduction réussie des produits bio en restauration collective a les objectifs suivants :

Informé, référencer et communiquer : avec l'observatoire national des produits bio en restauration collective, les guides d'introduction des produits bio en restauration, des annuaires des fournisseurs de produits bio spécifiques à ce secteur, des outils de communication disponibles.

Former : Pour ceux qui souhaitent aller plus loin, des formations sont possibles, que ce soit pour les cuisiniers, responsables des achats, gestionnaires, décideurs...

Structurer : Mettre en relation les différents acteurs et structurer l'offre et la demande sont des étapes essentielles pour atteindre les objectifs souhaités. L'émergence de projets régionaux et supra régionaux associant décideurs, acteurs de la bio, fournisseurs et utilisateurs doit être par tous les moyens encouragée.

2. **La mise en place de structures logistiques** permettant à des producteurs de se grouper en plateformes d'approvisionnement, virtuelles ou physiques, de statut privé ou coopératif, pour offrir en un même lieu tous les ingrédients nécessaires à la restauration collective. En effet, l'aval se décourage vite devant les ruptures d'approvisionnement ou les non réponses à la demande..., situation souvent rencontrées semble-t-il (« 10 % des approvisionnements ; 90 % des ennuis »). Par ailleurs, tout ce qui pourrait simplifier la vie des acheteurs est à creuser : à cet égard, la nécessité de multiplier le nombre de fournisseurs décourage.

Des partenariats entre réseaux locaux et distributeurs de niveau national, (comme par exemple Biocoop) garantit la régularité indispensable à l'opérateur de restauration collective pour permettre le développement de ces opérations. Dans le même temps, la priorité est laissée à la production locale, le distributeur national n'intervenant qu'en complément et s'effaçant au fur et à mesure du développement local, ce qui assure le producteur local d'un marché stabilisé.

3. **Les outils réglementaires et guides pratiques** : La restauration collective est devenue très standardisée, dans l'organisation des cuisines comme des achats, pour des raisons de rationalisation des coûts (personnel notamment) et de normes d'hygiène. L'introduction de produits bio (tout comme des produits de proximité) réinterroge cette organisation, tant au niveau des contrats d'achat (marchés publics, allotissement adapté à des productions en quantité limitée..), de l'organisation des cuisines pour recevoir des produits généralement moins transformés, de la conception des repas pour réduire les surcoûts du bio mais aussi du gaspillage...

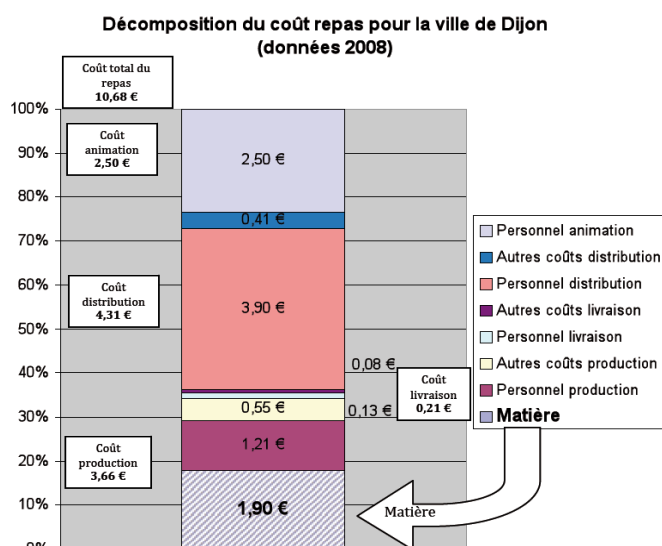
La question se pose de savoir si le code des marchés publics est ou non un obstacle : Le code des marchés publics est-il une entrave à l'achat de produits bio et de bio local ? Peut-on acheter directement à un producteur ou à une coopérative locale ? Certains interlocuteurs posent effectivement le problème en ces termes.

Les questions que pose le code des marchés publics semblent surmontées : la modification du code des marchés publics en 2011 et **la circulaire du 14 février 2012 relative au Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics** ont été des étapes positives.

S'il n'y a pas de difficulté à mentionner le caractère bio des produits demandés dans une consultation publique, en revanche le caractère local ne peut être spécifié en tant que tel et doit être déduit d'un certain nombre de caractéristiques environnementales, lieux de livraison, saisonnalité, segmentation des lots de produits à fournir... Il n'est pas possible d'acheter directement à un agriculteur, au-delà d'un seuil assez bas (15 000 €), mais des procédures d'achat public par marchés à procédure adaptée (MAPA) sont possibles pour les achats alimentaires jusqu'à 130 000 (État) et 200 000 (collectivités), avec publicité adaptée jusqu'à 90 000 €. Ces procédures sont assez souples et à publicité adaptée, elles permettent en outre une négociation des prix avec les concurrents. Ainsi donc, sous réserve d'une rédaction des cahiers des charges favorable à la production locale, et de coûts locaux compétitifs, contracter avec un agriculteur ou une coopérative locale paraît juridiquement possible.

Au-delà des informations figurant sur le site de l'Agence bio ou diffusés dans ses réseaux, de nombreuses initiatives régionales ont été prises, comme un « guide pratique pour favoriser une Restauration Collective de Proximité et de Qualité » élaboré en Rhône-Alpes², non dédié au bio, mais tout à fait adapté aux questions posées à ce passage. Ce guide montre comment utiliser le cadre réglementaire actuel pour mettre en place une commande adaptée, avec des exemples concrets de mise en œuvre à grande échelle par des groupements de restaurants publics dans l'éducation nationale en Ile-de-France, dans les lycées et collèges agricoles de la Drôme, dans la ville de Dijon... Il y a grand intérêt à diffuser ces documents dans des circuits non bio pour convaincre de nouveaux acteurs de la faisabilité technique et économique de cette introduction des produits bio en restauration collective.

4. **L'approche prix et gaspillage** : il s'agit d'un obstacle très généralement mis en avant pour expliquer la faible introduction du bio dans la restauration collective. Le surcoût de l'introduction des produits bio est estimé à 23 % en moyenne. Il se compose d'un surcoût de matière première et d'un surcoût de main d'œuvre, du fait du caractère non préparé des produits bruts. Le surcoût matière est de l'ordre de 0,50 €. Celui lié à la main d'œuvre dépendra beaucoup du type d'organisation de la cuisine, faible s'il y a encore une cuisinière de proximité ou beaucoup plus élevé si la cuisine a été « industrialisée », ce qui nécessitera des modifications d'installation (légumerie par exemple) plus lourdes pour passer à un approvisionnement biologique.



Bourg-en-Bresse

Le Lycée des Sardières à Bourg-en-Bresse a quantifié le pain jeté par les convives à la fin des repas. Les résultats ont été communiqués, puis une sensibilisation a été mise en place. Le pain a été disposé en fin de self, le nombre de tranches par personne a été réduit, les convives sont invités à venir se resservir si besoin. De 42 kg de pain par semaine (2007/2008), le lycée est passé à 24 kg par semaine en 2008/2009.

En 2009/2010, avec l'introduction de pain « bio », la quantité jetée est de l'ordre de 12 kg par semaine soit une diminution significative de la perte (70 % en 2 ans) et aussi un gain financier sur le poste « pain ».

Une majorité de restaurants (66 %) a cherché à réduire ce surcoût en limitant le gaspillage (83 %), en mettant en concurrence les fournisseurs (72 %) et en groupant les achats (71 %), cette action étant jugée la plus efficace, en repensant les portions et les menus, ainsi qu'en passant des partenariats au niveau local.

5. **L'approche alimentaire**, portée en particulier par le programme national d'alimentation (PNA) élaboré en 2009, dont un premier axe, « Faciliter l'accès de tous à une bonne alimentation », permet des actions et des moyens pour inciter la restauration collective à améliorer la qualité, l'équilibre mais aussi la convivialité des repas servis aux personnes... Ces actions conjuguent la pédagogie auprès des usagers, l'organisation de la restauration et l'assistance juridique des maîtres d'ouvrage pour l'élaboration des cahiers des charges.

² Guide pratique : <http://draaf.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/Guide-pratique>.

L'objectif est en particulier d'engager des acteurs divers dans la démarche, au-delà des cibles initiales de la restauration d'État. Le secteur du médico-social, ainsi que celui des entreprises est visé. Ainsi par exemple, un projet pilote « Manger bio en entreprise » vise à accompagner 11 binômes « société de restauration collective/entreprise Rhône-alpine » (représentant 8 500 repas/jour) pour introduire de manière durable et régulière des produits biologiques et locaux, avec suivi sur site, animations... Le levier utilisé peut être celui d'une démarche RSE dans laquelle les entreprises s'engagent de plus en plus et qui peut ancrer dans la durée, des solidarités territoriales et environnementales.

6. **L'approche territoriale avec l'implication de collectivités** qui relie le choix politique de développer le bio dans leurs cantines avec leur compétence d'éducation et d'autres préoccupations environnementales concernant leur territoire.

A la demande de Saint-Étienne, le prestataire a introduit 50 % de produit bio dès la rentrée 2009/2010 puis rajouté 10 % supplémentaire chaque année pour finalement atteindre 100 % de produits bios à la fin du contrat de 7 ans.

Les raisons invoquées pour passer au bio sont de deux ordres. Politiquement cette nouvelle formule de restauration scolaire est l'un des volets de la politique municipale en faveur d'un développement durable et de la santé. Environnementalement la ville met en avant l'impact positif du bio en matière de pollution des terres, de l'air et des eaux et en matière de santé publique.

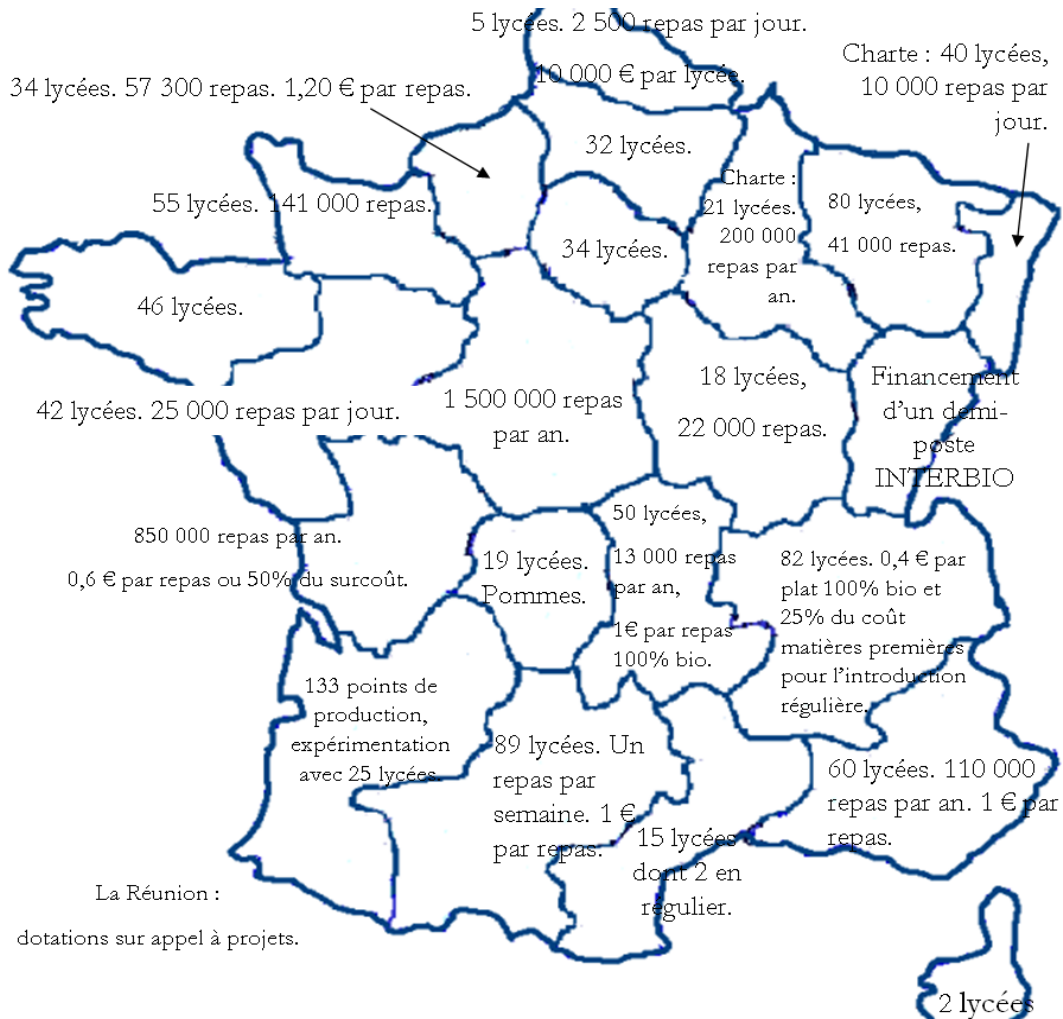
« Pour la ville, bio va de pair avec local, afin d'être cohérent avec sa politique de développement durable ». C'est pourquoi, le contrat signé avec le prestataire est très strict: l'intégralité des produits bio et non-bio doivent être achetés dans la mesure du possible « régionalement » avec une priorité pour la Loire et les départements limitrophes. Il est crucial pour la ville que les « produits parcourent le moins de distance possible ».

Les structures agricoles d'animation peuvent alors faire le lien entre ce développement de la demande et l'accompagnement des conversions dans les secteurs géographiques concernés. Des animations sont financées à ce titre conjointement par l'Etat en région et par les conseils régionaux pour accompagner le développement du bio dans les collectivités, tant au niveau des actions pédagogiques, de la formation des personnels ou de l'organisation de l'approvisionnement.

7. **La complémentarité des approches filière et territoire** : Si la demande des cantines scolaires stimule les débouchés des exploitations bio, cela constitue un débouché saisonnier qui peut arriver à contre-saison pour certaines production fruitière par exemple. Il importe donc que ce débouché soit complété dans des proportions suffisantes par un débouché permanent (commerce ou transformation).

A l'inverse, l'approche filière est naturellement absente du raisonnement des acheteurs, pris dans d'autres logiques et contraintes pour leur approvisionnement. Cependant, la complémentarité des utilisations peut jouer un rôle fondamental pour déclencher le développement de certains produits. Ainsi, par exemple, pour la viande la restauration collective n'achète pas les parties nobles de l'animal et peut se trouver complémentaire des commerces de détail. Il importe alors de faciliter les mises en contact entre l'amont et les circuits d'approvisionnement de la restauration collective.

Annexe VII



Introduction des produits bio dans la restauration collective des lycées en 2012

Source : Agence bio, d'après les données transmises en 2011-2012.

En conclusion

Une dynamique s'est mise en route, de façon différenciée selon les secteurs, celui de la restauration collective de l'État n'étant pas le plus simple à traiter. On peut se poser la question de la pertinence de garder un objectif ciblé précisément sur les « cantines de l'État » ou sur l'intérêt d'alimenter des dynamiques par territoire géographique, en y mixant les acteurs de statut différent.

La convergence du plan « bio : horizon 2012 » et du plan national d'alimentation a fourni des leviers intéressants, notamment des moyens d'accompagnement de la restauration collective. Il a pu en revanche brouiller le message bio avec un message « produits de proximité ». Cependant, des outils pour aider le changement ont été mis au point, ils sont à mutualiser et à diffuser dans les circuits non bios de prescripteurs de restauration collective. La dynamique bio et achat local peut dans ce cas jouer en synergie.

L'investissement du champ sanitaire et médico-social, peu enclin naturellement à s'orienter vers le bio, reste à promouvoir, notamment en accompagnant les acteurs et opérateurs sous-traitant la restauration. Le développement de la restauration collective des entreprises privées, également très hétérogène, est à stimuler.

La dynamique de développement de politiques d'introduction du bio dans la restauration collective des collectivités est à encourager. Elle peut aisément contribuer à entraîner ce développement chez d'autres acteurs de leurs territoires.

ANNEXE VIII

Recherche, développement et formation

SOMMAIRE

- 1. UNE RECHERCHE ACCRUE ET UN DÉVELOPPEMENT PLUS LARGEMENT
CONNECTÉ ENTRE ACTEURS 1**
- 2. UN ENSEIGNEMENT ADAPTÉ AUX ENJEUX TANT AU NIVEAU DE
L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE QU'AU NIVEAU DE L'ENSEIGNEMENT GÉNÉRAL 6**

Le passage d'un mode d'agriculture conventionnel à la pratique de l'agriculture biologique sur une exploitation, implique des changements fondamentaux qui vont bien au-delà d'une limitation réglementaire concernant les engrais ou les pesticides. Elle nécessite de repenser tout l'équilibre agronomique et économique de l'exploitation en réintroduisant des techniques permettant de réduire la pression parasitaire et de la traiter d'une autre manière. Autrement dit, là où des itinéraires culturaux bien définis étaient maîtrisés par des possibilités de traitements chimiques, l'agriculteur doit innover de façon adaptée à chaque situation.

Face à de réelles impasses techniques, l'agriculture biologique est en attente d'un accompagnement soutenu par la recherche et le développement pour sécuriser un mode de production d'une part plus vulnérable aux aléas, d'autre part faisant appel à des espèces animales et végétales moins travaillées et moins productives que dans les systèmes conventionnels. Il en va de la soutenabilité économique de ces productions ainsi que de la capacité à fournir des quantités régulières.

C'est la raison pour laquelle la recherche, le développement et la formation des agriculteurs revêt une importance primordiale et constitue un volet essentiel des différents plans pour développer l'agriculture biologique. C'est à la fois le contenu de ces disciplines qui est visé (approche systémique, produits de traitement adaptés, variétés performantes en agriculture biologique) mais aussi leur approche (réflexion agronomique, expérimentation de proximité, « bottom-up »...).

Un certain nombre d'initiatives ont vu le jour lors du plan précédant, mais de façon assez dispersée et peu « synergiques », éclairant ainsi la place donnée à ces volets dans le plan « agriculture biologique : horizon 2012 ».

1. Une recherche accrue et un développement plus largement connecté entre acteurs

Le Comité opérationnel 14 du Grenelle de l'environnement « agriculture et alimentation biologiques » introduit ainsi les objectifs de recherche et développement destinés à accompagner l'essor des surfaces en bio :

« Pour favoriser les échanges et mettre en synergie les organisations existantes, qu'elles soient aujourd'hui spécialisées dans l'agriculture biologique ou plus généralistes, une réorganisation et une croissance des moyens sont nécessaires. Il s'agit également de mutualiser et de communiquer largement les résultats de recherche et développement obtenus dans le secteur de l'agriculture biologique, et d'identifier les besoins à satisfaire dans ce domaine :

- ◆ créer un conseil scientifique de l'agriculture biologique ;
- ◆ créer et labelliser un Réseau Mixte Technologique (RMT) en agriculture biologique, pour accélérer le travail de collaboration entre la recherche, les instituts techniques, les établissements d'enseignement ;
- ◆ accorder une forte priorité au développement de l'agriculture biologique lors de la révision du programme pluriannuel de développement agricole 2009-2013 ;
- ◆ réserver à l'agriculture biologique une enveloppe de 1 M€ au sein de l'appel à projets d'innovation et de partenariat financé par le CASDAR en 2008 ;
- ◆ organiser en 2008 un séminaire pour faire le point sur l'état de la recherche en agriculture biologique et identifier les priorités à engager, celui-ci aura lieu le 19 et le 20 mai 2008 ;
- ◆ assurer à un niveau adéquat la participation française dans le projet Eranet Core Organic ».

L'essentiel de ces « obligations de moyens » issues du COMOP et constituant le tableau de bord du plan a été satisfait. Mais cela ne signifie pour autant pas que la situation soit parfaitement satisfaisante.

- **le conseil scientifique de l'agriculture biologique (CSAB)** a vocation à crédibiliser et orienter les différents programmes de recherche et de développement menés par les différents organismes. Il a été créé le 12 novembre 2008, en début de plan, par le ministre en charge de l'agriculture. Il est présidé par un scientifique de l'INRA, reconnu par les acteurs de la filière agriculture biologique.

Le CSAB est le conseil scientifique de l'institut technique de l'agriculture biologique (ITAB), mais il a également une vocation transversale pour toutes les expérimentations menées par les instituts techniques de filière en matière d'agriculture biologique, qu'il évalue et dont il peut faire évoluer le contenu. Il pousse à ce que les travaux menés par l'ITAB aient une plus grande dimension scientifique, permettant de réunir à la même table les chercheurs de cet institut spécialisé en agriculture biologique, ceux des instituts et de l'INRA, et de transformer les besoins du terrain en questions de recherche prioritaires.

Son action est importante pour asseoir des programmes de recherche coordonnés et efficaces. Dès 2009, le CSAB appelle à un développement des recherches concernant l'accompagnement de l'apprentissage à l'agriculture biologique, les effets sur la santé de régimes alimentaires incluant des produits biologiques, les effets des politiques publiques sur le développement de l'agriculture biologique ou les conséquences, sur la sécurité alimentaire, de différents scénarios de développement de l'agriculture biologique. Il plaide pour un effort d'innovation non seulement sur le plan technique, où celui-ci est largement engagé, mais aussi sur les plans génétique (variétés et races adaptées à l'agriculture biologique), organisationnel (organisation des filières ou de la complémentarité des systèmes au niveau des territoires) ou réglementaire (politiques d'incitation à la conversion, soutien dans la durée, politiques d'incitation à l'innovation, etc.).

- **l'ITAB** est un institut créé il y a une trentaine d'année. Il a vu son importance s'accroître ces dernières années, avec la montée en puissance de l'agriculture biologique, dans ses dimensions agriculture et alimentation. Ainsi, son effectif a doublé dans la période du plan, bénéficiant de l'accroissement de ses financements liés à des appels à projet CASDAR que l'ITAB coordonne ou auquel il participe. Dans cette période, il est passé d'un profil d'animateurs des filières bio, à une professionnalisation des compétences de ses salariés permettant de disposer de spécialistes scientifiques dans les différents domaines (élevage, cultures, sol...), d'organiser un réseau de pôles d'expérimentation et donc de jouer plus efficacement le rôle d'interface attendu de cet institut.

En revanche, France AgriMer, qui finançait précédemment des études à caractère économique de l'ITAB a choisi progressivement de réduire sensiblement ses apports. La cohérence de cette évolution avec l'impulsion politique du plan bio soulève une interrogation.

L'institut, adossé à l'ACTA (le réseau des instituts techniques des filières animales et végétales), est un lieu où sont représentés les différents collèges participant à la recherche, au développement ou simplement promoteurs de l'agriculture biologique. Il peut ainsi jouer un rôle d'interface et de coordination assez général. Des sujets techniques et facilement polémiques peuvent y être abordés de façon plus objective entre les acteurs afin de déboucher sur des sujets de recherche ou des questions réglementaires pour que les organismes compétents s'en emparent. L'ITAB, souhaitant gagner en visibilité et en responsabilité technique directe dans le champ de l'agriculture biologique, a demandé sa qualification. En décembre 2012, le COST (comité d'orientation scientifique et technique) de l'ACTA, où siègent notamment les présidents des conseils scientifiques des différents instituts techniques, a émis un avis favorable à cette qualification. Par arrêté du 19 décembre 2012, le ministre de l'agriculture a qualifié l'ITAB.

- **un Réseau Mixte Technologique (RMT DevAB)**, co-animé par l'ACTA et l'APCA, a été mis en place le 8 juin 2008, avec une convention de fonctionnement financée jusqu'en 2012. Il a pour objet d'animer et développer un réseau d'une cinquantaine d'organismes de recherche de formation et de développement œuvrant pour l'agriculture biologique. Il a contribué à la mise en relation des acteurs nécessaires pour répondre au problème de dispersion, voire d'antagonismes soulignés en bila-delà de la prolongation actée pour deux ans, ces RMT ayant une vocation d'impulsion transitoire. L'ITAB désormais qualifié en institut technique pourra reprendre cette mission ;
- **PNDA et CASDAR, l'implication des instituts agricoles**: le programme pluri-annuel de développement agricole (PNDA) 2009-2013 prévoyait de doubler les actions en faveur de l'agriculture biologique, en rendant obligatoire pour les instituts techniques, des actions concernant le développement de l'agriculture biologique, mais aussi indirectement la prise en considération des systèmes optimisant les ressources des exploitations. Les contrats d'objectif des réseaux tels que l'APCA et l'ACTA devaient également comporter un volet agriculture biologique. Ceci a effectivement été engagé, mais l'implication des instituts techniques a été très hétérogène, certains investissant fortement des compétences en accompagnement des conversions dans leur filière (ex. l'institut français de la vigne et du vin avec 7 ETP), d'autres beaucoup moins, notamment dans les grandes cultures ou dans l'élevage en grande partie hors sol donc difficilement convertible en bio (il existe néanmoins de nombreux élevage bio en plein air, notamment de porc et de volaille dans lesquels pourraient s'investir plus les instituts techniques) Le déroulement des actions figurant au programme pluriannuel étant difficilement ré-orientable en cours de programme, il importe que l'engagement de l'institut soit très explicite (avec indicateurs de résultat) dès le niveau du plan pluri-annuel qui est contractualisé tous les 5 ans avec l'État.

A côté de ces programmes pluri-annuels correspondant à un budget de 2,8 M€ du PNDA au profit de l'agriculture biologique, des appels à projet thématiques du CASDAR ont été consacrés à l'agriculture biologique pour un budget annuel de 1 M€ minimum, en réalité récemment de plus de 2 M€, permettant de financer environ 5 projets par an. Ces appels à projet viennent en complément d'une base de financement assurant une continuité de programmes, en permettant de stimuler un engagement plus fort des instituts techniques qui y répondent.

Le fait que ces appels à projet représentent moins de la moitié des financements du CASDAR pour l'agriculture biologique (le reste étant des dotations « socle »), que la durée triennale peut être prolongée et que peut être abondé le montant de l'appel à projet en faveur de l'agriculture biologique lorsque de bons projets le justifient, atténue la critique faite sur l'absence de sécurité à moyen terme des programmes de recherche technique en agriculture biologique.

- les priorités de la recherche

Un colloque recherche était prévu en 2008. Il a eu lieu à Montpellier les 19 et 20 mai 2008, colloque DINABIO, organisé par l'INRA.¹ Ce fut l'occasion de mesurer l'évolution des sujets traités depuis les 5 années précédentes.

Cette évolution concerne l'innovation génétique, mais aussi les systèmes de culture et d'élevage, avec une approche consistant à reconsidérer les systèmes plus qu'à trouver des solutions de substitution à la panoplie des interventions chimiques.

Cependant, les besoins restent importants, au niveau de la recherche et de sa traduction en orientations de développement et de conseil. Ainsi par exemple, dans le domaine vétérinaire, trois traitements antibiotiques annuels sont autorisés, faute de disposer de solution alternative crédible.

Une feuille de route a été établie pour les années du plan lors du colloque DINABIO. Elle sera évaluée lors d'un colloque à venir en 2013, spécialement orienté sur les problèmes vétérinaires. Les besoins prioritaires sont les suivants² :

- ◆ Axe 1 : Perfectionner les systèmes de productions : l'agronomie, clé de la durabilité. Il s'agit de développer des références techniques et économiques permettant de sécuriser des pratiques agronomiques, diversifiées, environnementales et plus compétitives ;
- ◆ Axe 2 : Mobiliser les ressources génétiques en agriculture biologique : rechercher et sélectionner des variétés et des ressources génétiques adaptées. En effet, la sélection des dernières décennies s'est portée principalement sur des variétés à haut rendement dans des systèmes de cultures à fort niveau d'intrants, il convient donc de remettre en vigueur des protocoles de sélection adaptés aux systèmes bio pour retrouver et améliorer les variétés disponibles ;
- ◆ Axe 3 : Santé des plantes et des animaux : Améliorer les connaissances et l'efficacité des produits et des méthodes de protection des plantes et des animaux. L'impossibilité de faire appel aux produits chimiques de synthèse en agriculture biologique nécessite de faire appel à des produits et des méthodes alternatives. Des impasses techniques demeurent actuellement, notamment dans le domaine vétérinaire ;
- ◆ Axe 4 : Améliorer la qualité des produits biologiques : aspects sécurité sanitaires, nutritionnels, organoleptiques et approches globales de la qualité. Ces questions se posent dans le domaine de l'agriculture biologique comme conventionnelle.

Certaines des pistes énoncées précédemment sont déjà prises en compte par la recherche privée des firmes phytosanitaires ou semencières pour ce qui concerne l'agriculture conventionnelle. Cependant, les marchés sont encore trop étroits en agriculture biologique pour permettre cet investissement et il est donc nécessaire de faire appel à la recherche publique dans cette phase de montée en puissance.

La question se pose donc de la façon dont l'INRA en particulier se saisit de ces questions pour faire avancer la recherche publique en lien avec les besoins concrets de l'agriculture biologique. Les acteurs du bio, aux différents niveaux, n'ont pas le sentiment d'une implication de l'INRA à la hauteur de leurs attentes, sachant qu'il n'existe pas d'alternative possible par la recherche privée.

¹ Actes du colloque disponibles sur le site : montpellier.inra.dinabio.

² **Notes et études socio-économiques** « Le Conseil Scientifique de l'Agriculture Biologique identifie 8 priorités de recherche-développement » n° 35 – Octobre 2011.

L'INRA s'en défend en montrant tout l'intérêt que présentent certains programmes de recherche générale, non seulement pour des systèmes de culture à bas intrants mais aussi pour l'agriculture biologique. Ainsi, l'INRA a identifié près de 250 chercheurs impliqués dans des programmes contribuant au développement de l'agriculture biologique, avec un virage positif pour l'attrait de ces travaux lié à un retour en faveur de l'agronomie. Certaines stations de l'INRA développent une expérimentation en agriculture biologique, tandis que d'autres recherches non ciblées agriculture biologique comme l'amélioration variétale sur les protéagineux pourront servir également ce mode de production.

Il faut dire que la structuration de l'INRA en disciplines scientifiques spécialisées, renforcée par la survalorisation par la recherche ces dernières décennies de la biologie moléculaire au détriment des matières naturalistes, se concilie mal avec le fonctionnement transversal de l'innovation issue d'échanges d'expérience de terrain des agriculteurs biologiques.

En outre, il n'y a guère de visibilité sur les progrès permis ou en cours de mise au point par la recherche publique.

Pour répondre à certaines critiques émanant du terrain sur la déconnexion de la recherche publique, l'ITAB et l'INRA ont convenu de la mise en place d'un comité de liaison bi-annuel pour améliorer le travail partenarial en faveur de la mise au point d'innovations concrètes au service du développement de l'agriculture biologique dans notre pays.

- INRA et projets européens

Comme prévu dans le plan « AB : horizon 2012 », l'INRA s'est engagé dans un programme européen Eranet « Core Organic I puis II » en finançant à parité avec l'Etat un budget de 150 K€ chacun. Cette action internationale devrait se poursuivre et s'amplifier avec le programme suivant, dans la poursuite d'un accroissement régulier des sommes dédiées à la recherche en agriculture biologique en Europe.

Au niveau national, l'agence nationale de la recherche (ANR), a inscrit la poursuite du programme Systerra sous la forme de AgroBioSphère en prenant en compte les besoins de recherche de l'agriculture biologique.

Néanmoins, le choix de l'INRA de ne pas retenir l'agriculture biologique dans ses meta programmes, ne facilite pas la synergie des recherches pluri-disciplinaires pour l'agriculture biologique, ni la priorisation de ce sujet. En effet, si les travaux relatifs à la réduction des intrants servent à l'agriculture biologique, certains mécanismes et certaines impasses techniques ne sont pas analysés car il existe une solution chimique facile à utiliser. Telles sont les critiques essentielles provenant des producteurs.

Un inventaire des travaux concourant à l'agriculture biologique est en cours au sein de l'INRA qui, s'il est animé et valorisé en interne comme en externe, sera positif. La veille scientifique sur les travaux scientifiques internationaux peut également être un facteur dynamisant pour identifier de façon complémentaire les priorités de recherche en France.

A ce titre, une expertise collective permettant de mieux cerner cette connaissance scientifique et technique pour en tirer collectivement des conséquences en matière de travaux d'approfondissement et de politique publique serait intéressante. De la même façon, c'est cette méthode qui a permis de mettre en mouvement les différents acteurs du plan écophyto 2018, à partir d'une commande portée politiquement. Elle devrait également impliquer l'aval du conseil pour diffuser plus efficacement les connaissances et bien articuler, via l'ITAB, les remontées de besoins.

2. Un enseignement adapté aux enjeux tant au niveau de l'enseignement agricole qu'au niveau de l'enseignement général

Le développement de l'agriculture biologique, comme celui de l'ensemble des agricultures basées sur les principes de l'agro-écologie (production intégrée, systèmes sous couverture végétale, agriculture écologiquement intensive...), pose la question de l'accompagnement des transitions socio-techniques. Schématiquement, il s'agit de passer de modes de production où chaque problème agronomique a une réponse simple, basée sur l'utilisation d'un intrant (engrais, pesticides, irrigation), à une agriculture où le problème doit être anticipé, par des stratégies d'évitement ou d'acquisition de résistance, mises en œuvre au niveau du système de culture, d'élevage ou de production.

Le Comité opérationnel 14 « agriculture et alimentation biologiques » introduit ainsi les objectifs de formation nécessaires :

- intégrer le mode de production biologique aux référentiels de formation initiale et continue de l'enseignement agricole ;
- communiquer sur l'offre d'enseignement agricole dans ce domaine, notamment en s'appuyant sur les actions des exploitations bio des lycées agricoles ;
- mettre en place un partenariat avec l'éducation nationale en lui fournissant les données permettant d'intégrer un module de sensibilisation à l'agriculture et à l'alimentation biologiques dans le cadre de l'éducation à l'environnement, et de l'éducation à l'alimentation et à la consommation responsables.

La question de la formation s'analyse aux niveaux de l'enseignement supérieur et de l'enseignement technique agricoles, ainsi que de la formation continue des conseillers.

- l'enseignement supérieur

L'approche systémique de l'agriculture biologique a nécessité, de façon générale, de repenser l'enseignement dans les écoles supérieures d'agronomie, relativement cloisonné en disciplines scientifiques et techniques. Ce cloisonnement était relativement bien adapté à l'enseignement d'un modèle agricole conventionnel où les interactions sont minorées par la mise à disposition de solutions mécaniques, génétiques ou chimiques aux problèmes posés. Il est remis en cause par l'agriculture biologique.

Certaines écoles ont été pionnières, l'ISARA et l'ISA d'Angers, dans l'introduction de l'agriculture biologique dans l'enseignement. Depuis une dizaine d'années les autres s'y sont également mis, qu'il s'agisse de modules spécialisés ou de l'intégration dans l'enseignement général.

- l'enseignement technique agricole

Maillon central dans le développement de l'agriculture biologique, mais aussi pour faire bénéficier les méthodes conventionnelles de certaines pratiques plus environnementales, les lycées agricoles disposent de deux leviers : les modules d'enseignement et les exploitations agricoles.

Dans l'enseignement technique agricole, la note de service DGER/SDPOFE/N2011-2103 du 6 septembre 2011 a imposé l'intégration de l'agriculture biologique de manière explicite et adaptée à chaque champ professionnel dans tous les référentiels de diplôme. C'est ainsi que ces référentiels de diplômes intègrent aujourd'hui la prise en compte de l'agriculture biologique. Par ailleurs ont été créés un certain nombre de certificats de spécialisation dédiés à l'agriculture biologique.

Dans le champ professionnel de la production agricole l'agriculture biologique est abordée de manière renforcée à travers une approche comparative systémique obligatoire incluant l'étude de l'agriculture biologique en tant que système d'exploitation.

Un dispositif de labellisation a été prévu en parallèle pour les établissements qui veulent mettre en place des formations plus spécialisées. Ce sont en particulier des BPREA, diplômes menant à l'installation en agriculture, dispensés en formation professionnelle continue, qui ont été labellisés par les DRAAF (plus de 40 formations avec référentiel adapté à l'agriculture biologique et 300 brevets professionnels de responsable d'exploitation agricole délivrés chaque année).

Une formation destinée aux enseignants qui souhaitent aller plus loin a également été mise en place, sur la base du volontariat, avec 5 stages par an au niveau national, des stages de sensibilisation en région et un référent du réseau agriculture biologique.

Le développement, en quelques années, de l'agriculture biologique dans les exploitations des lycées agricoles a été très significatif. Au 1^{er} mai 2012, 107 exploitations (55 %) des établissements publics conduisent au moins un atelier agriculture biologique, 16 % d'entre elles sont intégralement conduites en agriculture biologique. Deux établissements privés sont dans ce cas également.

Ces activités représentent 13 % de la SAU de l'ensemble des exploitations des lycées. Elles sont présentes dans 21 régions métropolitaines, à la Réunion et à la Martinique et ont vocation à entraîner de façon plus volontariste encore les évolutions de l'agriculture, avec par exemple l'ambition de parvenir à 20 % d'ici cinq ans.

Ces exploitations présentent le double intérêt d'être un support pédagogique au sein du lycée au bénéfice de l'enseignement agronomique, mais aussi de permettre sur un territoire, un lieu de rencontre et d'échange autour des acteurs de l'agriculture biologique. C'est ainsi que le salon Tech&Bio national s'est tenu au lycée agricole de Valence en 2011 et que les trois quarts des rendez-vous de ce salon en 2012 se sont tenu dans des exploitations de lycée agricole.

Les lycées agricoles ayant des exploitations en agriculture biologique expriment une forte volonté de participer aux activités de recherche appliquée. 3 ingénieurs chefs de projet et un certain nombre de décharges de service tiers-temps y contribuent, favorisant la mobilisation de ces établissements avec le réseau des GAB et celui des chambres d'agriculture, pour augmenter l'effet « démonstration » de ces exploitations et pour lever un certain nombre de verrous techniques. L'ITAB est évidemment au cœur de ces dynamiques.

- la formation continue des conseillers agricoles

La même question de formation se pose pour tous les conseillers agricoles présents dans les structures telles que les chambres d'agriculture, les coopératives, organismes de fourniture d'intrants, formés initialement à l'agriculture conventionnelle, et qui devront accompagner le mouvement de conversion à l'agriculture biologique. Si certains ont accompagné volontiers le mouvement, y trouvant ou retrouvant l'intérêt agronomique de leur vocation initiale, d'autres sont remis en question dans le fondement même de leur métier, passant de la prescription de protocoles à appliquer selon les problèmes à celui du questionnement participatif. Une formation systématique est alors nécessaire pour permettre à ces conseillers d'expliquer concrètement les possibilités du bio aux agriculteurs non encore convertis. L'APCA indique avoir engagé une formation des conseillers de chambre et qu'un conseiller au moins par chambre était dédié à ce mode de production. Il semble que la situation soit très hétérogène selon les départements.

Comparé au conseil agricole conventionnel, il y a en agriculture biologique beaucoup moins d'outils de diagnostic rapide, mobilisables en situation de conseil, et permettant d'évaluer les systèmes de culture, d'élevage, de production, et les mosaïques paysagères. En revanche, il existe une dynamique collective où le partage de connaissance joue un rôle important. Il est alors nécessaire de mettre au point des outils ou des démarches facilitant la capitalisation et l'échange de savoirs sur les systèmes d'agriculture biologique (des bases de données et plates-formes d'échange, des méthodes d'analyse...).

Cette façon de travailler bénéficierait certainement, au-delà du bio, aux évolutions agro-écologiques engagées.

- le partenariat avec l'éducation nationale

L'action prévue à cet effet dans le plan d'action pour le développement de l'agriculture biologique, consistant à fournir aux enseignants des outils pédagogiques s'est traduit par un guide pédagogique réalisé par l'Agence bio à disposition des élèves de primaire. En outre, de façon localisée sur les territoires, l'introduction du bio dans les cantines s'accompagne généralement d'animations scolaires impliquant des agriculteurs bio de proximité.

- des attentes de formation dans les autres métiers touchant aux produits bio

L'essor de la production biologique ne passe pas toujours par une simple substitution d'un produit bio à un produit conventionnel.

Ainsi la restauration collective nécessite de savoir cuisiner les produits bruts pour en valoriser les qualités nutritionnelles ou gustatives, ce que la rationalisation et la centralisation des cuisines avait conduit à faire disparaître de nombre d'établissements.

De même les produits, menus et rations, qui sont normalisés dans un objectif principalement économique et sanitaire doivent être repensés pour permettre l'introduction de produits bio.

Ce sont donc de nouvelles catégories de professionnels qu'il sera nécessaire de former, touchant la nutrition et la santé, les métiers de bouche...

En conclusion

Durant la période du plan, les lignes ont bougé en introduisant l'agriculture biologique dans les dispositifs de recherche et de formation. Cependant, cette introduction reste très hétérogène, presque formelle dans certains cas tandis qu'une progression significative a marqué d'autres institutions.

Cette progression est particulièrement sensible au niveau de la structuration scientifique et du rôle de l'ITAB, ainsi que du conseil scientifique de l'agriculture biologique. Les bases étant jetées, une coordination et une animation concrète et volontariste des recherches techniques est attendue pour combler des impasses gênantes.

Le développement rapide du bio dans les exploitations des lycées agricoles est également un facteur de dynamisation locale de l'agriculture biologique, d'autant plus quand elles sont un facteur de synergie avec les dispositifs de démonstration agronomique ou de distribution, des chambres d'agriculture, des instituts techniques ou des GAB.

D'autres initiatives restent encore trop confinées au sein de leurs institutions. Elles nécessitent une amplification et méritent une meilleure notoriété.

Avec la dynamique d'augmentation des surfaces en cours, le bio doit atteindre un seuil de développement permettant la conjugaison de toutes les synergies portées par les organismes de recherche, de développement et de formation.

ANNEXE IX

L'eau et la protection des zones environnementales sensibles

SOMMAIRE

1. UN CADRAGE À L'OCCASION DU GRENNELLE MAIS UN PROCESSUS NON ENCORE COMPLÈTEMENT ABOUTI	1
2. DES APPROCHES PLURIELLES MAIS PLUTÔT CONVERGENTES	2
3. DES FINANCEMENTS COMPLÉMENTAIRES AU PROFIT DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE.....	2

Tous les grands bassins hydrauliques, gérés par les agences de l'eau, sont dotées d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), qui oriente la politique publique conformément à la Directive cadre sur l'eau (UE). Le PDM (programme des mesures) liste les actions à réaliser. Protéger les captages d'eau y figure en bonne place et donne lieu au financement d'animation et d'actions incitatives en direction du secteur agricole. Les aides financières des agences de l'eau se font essentiellement par voie de subvention partielle de la dépense (50 à 80 % par exemple en Seine Normandie), de façon isolée ou en cofinancement européen.

1. Un cadrage à l'occasion du Grenelle mais un processus non encore complètement abouti

Globalement, l'état des eaux en nappes phréatique continue de se dégrader, du fait d'une consommation d'intrants phytosanitaire qui ne baisse pas et de l'inertie extrêmement forte des pollutions antérieures.

Le Grenelle de l'environnement a conduit à identifier 534 captages prioritaires, parmi les 2250 captages considérés dans les SDAE en 2009 comme dégradés et nécessitant intervention rapide, du fait de pollution diffuse d'origine essentiellement agricole. En Seine Normandie par exemple, 238 captages dont 150 captages Grenelle ont été sélectionnés comme à protéger « en priorité absolue ».

Le 10ème programme d'intervention de l'agence Seine Normandie se fixe un objectif de protection de 500 captages d'ici 2015.

La démarche de protection du captage s'inscrit dans une logique en plusieurs étapes. Il s'agit en premier lieu de délimiter, sous l'autorité du préfet, l'aire d'alimentation de captage (AAC), territoire pertinent pour lutter contre les pollutions diffuses en fonction de sa vulnérabilité. Par suite, un diagnostic est réalisé pour identifier les pressions agricoles et non agricoles s'exerçant sur le territoire. Le croisement des pressions territoriales et de la vulnérabilité intrinsèque permet de définir les zones à risques. La dernière étape consiste à mettre en place un plan d'action et de protection permettant notamment de proposer aux agriculteurs de contractualiser.

La Loi sur l'eau et les milieux aquatiques a introduit la possibilité de mobiliser le dispositif Zone soumises à contraintes environnementales (ZSCE) sur les aires d'alimentation de captages (AAC). Ce dispositif non obligatoirement mobilisé offre la garantie d'une bonne mise en œuvre des actions agricoles définies au préalable avec l'ensemble des partenaires impliqués.

Il permet aux préfets une fois la zone de protection (ZPAAC) arrêtée de définir un programme d'action agricole, dont la mise en œuvre est volontaire mais peut, le cas échéant, devenir obligatoire si ses résultats de mise en œuvre ne sont pas conformes aux objectifs préalablement fixés.

Fin 2012, environ 81 % des AAC sont délimitées, 56 % des diagnostics effectués, 33 % des plans d'action volontaire établis et 12 % seulement des programmes d'action sont finalisés par arrêté préfectoral.

La loi Grenelle II (art 107) a introduit la possibilité pour le préfet, dans les situations où la potabilité de l'eau est menacée, d'imposer 3 ans après la prise de l'arrêté ZSCE la mise en place obligatoire de certaines pratiques agricoles (cf art 107). Les textes d'application de cet article n'ont pas encore été publiés. Il est à noter que, dans le cas de la mise en œuvre de l'article 38 du règlement RDR, au titre de la Directive Cadre sur l'Eau, la réglementation européenne peut autoriser la rémunération de ces actions, même en cas d'obligation, à hauteur du surcoût induit. Ce dispositif n'a pas encore été activé en Europe.

2. Des approches plurielles mais plutôt convergentes

Les agences de l'eau interviennent sur la base des enjeux identifiés sur les territoires qui les concernent, avec pour objectif final l'atteinte du bon état des eaux. Les priorités d'actions sont déterminées localement et selon la qualité du milieu récepteur des territoires considérés. Il en résulte des programmes pluriannuels d'intervention en partie spécifiques et des modalités d'aides différentes selon les bassins. L'approche des agences n'est donc pas strictement homogène, mais convergente en réponses aux priorités nationales. En effet, les programmes qu'elles mettent en œuvre répondent aux orientations gouvernementales qui ont été transmises, pour les X^{èmes} programmes, aux présidents des conseils d'administration via une lettre de cadrage en date du 26 mars 2012. Elles sont donc porteuses d'une politique de l'Etat fixée notamment via les contrats d'objectif. Par exemple, le contrat d'objectifs 2007-2012, couvrant les IX^{èmes} programmes, fixait des objectifs en matière d'agriculture biologique (montants consacrés par an), de soutien à la délimitation des aires d'alimentation de captage (nombre de captages aidés par l'Agence en faveur de la délimitation d'une zone de protection), et plus globalement en matière de lutte contre les pollutions diffuses.

Une approche est semble-t-il partagée entre les agences : si l'agriculture biologique peut être une voie prometteuse, ce n'est pas la seule et, quoi qu'il en soit, dans une optique de persuasion et non de contrainte, avoir un catalogue de solution est plus efficace ; à l'inverse, présenter l'agriculture biologique comme la seule et unique solution serait contre productif car suscitant des réactions de rejet.

En outre, les préconisations doivent être adaptées à chaque captage particulier et être en agriculture biologique n'apporte pas toujours la solution attendue : par exemple, si les pollutions aux désherbants trouvent une amélioration par des techniques d'agriculture biologique, en revanche les activités de maraîchage ne sont pas recommandées dans les aires de captage, à raison des risques de pollution azotées par libération de l'excès d'azote éventuellement apporté par les fumures organiques.

L'agriculture biologique est donc aidée sous forme d'animation ou de mesures agro-environnementales de conversion dans tous les bassins, parmi une batterie d'aides à la réduction des intrants.

3. Des financements complémentaires au profit de l'agriculture biologique

- **Vis-à-vis des agriculteurs directement**

Les agences de l'eau financent les changements de pratique des agriculteurs dans des zones ciblées à « enjeu eau », via des MAE en complément des fonds européens : 11,2 M€ en 2010 (MAEt et animation comprises) sur les 6 bassins.

- **Vis-à-vis de l'animation**

Afin de développer ces changements, les agences passent des conventions, notamment avec les GAB, pour accompagner les agriculteurs bio et promouvoir ces pratiques culturelles.

L'articulation avec les autres acteurs est parfois source de difficultés : la Chambre d'agriculture revendique parfois un rôle de coordination du développement de l'agriculture biologique sans avoir toujours un rôle très moteur dans l'évolution des pratiques dans les aires d'alimentation de captage.

Les moyens financiers dont les agences disposent au profit de l'agriculture biologique suffisent largement au besoin ; ils sont même sous consommés (à 80 % s'agissant de l'agence Loire-Bretagne)

A titre d'illustration, l'agence Loire-Bretagne aurait contribué à financer la conversion de 2758 hectares (1 million de crédits en 5 ans plus 830 000 euros au titre de l'animation qu'elle finance à 50 %). En Seine Normandie 23 % des moyens financiers de l'agence vont à des actions contre les pollutions agricoles. Néanmoins, les agences ont globalement décidé, dans leur prochain programme, d'augmenter l'ampleur de leurs actions contre la pollution diffuse d'origine agricole, dans la mesure où il s'agit d'une thématique sur laquelle les résultats se font attendre et qu'il est nécessaire de renforcer l'action.

La question n'est donc pas une question financière, mais plutôt d'implication des agriculteurs et de leviers collectifs à actionner sur de véritables territoires d'action. Ainsi, afin d'améliorer l'efficacité des actions en faveur de l'agriculture biologique, l'agence Rhône Méditerranée Corse a ciblé cinq opérations pilote sur un nombre limité de captages prioritaires à protéger : elle concentre sur ces sites ses actions (communication, visites, diagnostics, aides...), en liaison avec les autres acteurs de l'État et des collectivités.

- **Vis-à-vis des filières**

Certaines agences s'intéressent aussi depuis quelques années à la structuration de filières, afin de faciliter les conversions et surtout les pérenniser dans le temps ; ainsi l'agence Seine Normandie a-t-elle en 2011/2012, à titre expérimental, aidé la filière aval céréalière en matière de construction de silo facilitant des conversions de proximité....

De plus en plus, des opérateurs aspirent à être intégrés dans cette approche, afin de contribuer à ce qu'elle s'appuie sur une approche cohérente avec leurs propres actions. Pour l'avenir, c'est une orientation adoptée par l'ensemble des agences dans leurs X^{èmes} programmes d'action qui ont commencé le 1^{er} janvier 2013.

- **L'approche par le foncier**

Elle semble aussi envisageable mais il ne semble guère aisé de localiser les exploitations qui se libèrent afin, à l'occasion de la succession, de favoriser l'agriculture biologique. Cette piste présenterait un certain intérêt dans les zones à la population agricole vieillissante peu encline à modifier ses pratiques. Une politique de réserve foncière, approchant celle du conservatoire du littoral, destinée à permettre l'installation d'agriculteur avec des baux environnementaux pourrait être étendue dans les sites critiques.

Certaines agences ont déjà cette politique. Ainsi Seine Normandie est susceptible, sous certaines conditions, de subventionner à 60 % (assortie d'une avance remboursable à taux zéro sur longue durée pour le solde) dans les aires « Grenelle » les acquisitions foncières par les collectivités pour ensuite instaurer des baux ruraux environnementaux.

Annexe IX

Les SAFER sont les opérateurs privilégiés de ces interventions. Il faut également noter, pour mémoire, un outil associatif parfois couplé aux actions de la SAFER, utilisé pour l'installation d'agriculteurs en bio et porté par le mouvement « Terres de lien ». Ce projet fait appel à l'épargne citoyenne mobilisé auprès de 10 000 personnes et a permis l'acquisition de 2 000 ha de terres permettant de louer à près de 150 agriculteurs avec des baux ruraux environnementaux.

Accessoirement

La circulation de l'information entre l'ASP, qui paie les aides, et les agences qui les financent semble soulever des difficultés : le retour vers l'agence, sur le montant touché par l'agriculteur, ne précise pas systématiquement au titre de quelle aide ces sommes lui ont été attribuées. En pratique, ceci résulte du fait que l'ASP n'opère les traitements statistiques utiles que là où des conventions particulières (contre rémunération) ont été passées avec les agences (par ex l'agence Loire Bretagne). A défaut, comme c'est d'ailleurs le cas des DDT comme de l'administration centrale, il n'est possible d'avoir accès qu'aux données brutes, peu utilisables. Cette situation, même si ce n'est pas la seule cause, contribue à ce que personne n'ait une vue d'ensemble des aides au titre de l'agriculture biologique, ce qui est regrettable.

Les redevances payées aux agences de l'eau ont une nature fiscale. Il serait logique qu'un lien existe entre le paiement des redevances à l'agence de l'eau et le bénéfice éventuel d'aides qu'elle accorde, le non paiement entraînant l'exclusion de l'aide. Ce point fait actuellement l'objet de réflexions.

ANNEXE X

**Plan d'action « agriculture biologique :
horizon 2012 » - Bilan juin 2012 effectué
par la DGPAAT**

Plan d'actions

« Agriculture Biologique : Horizon 2012 »

Bilan juin 2012

OBJECTIF GLOBAL (ENGAGEMENT 121 du Grenelle) :
AUGMENTER LES SURFACES CULTIVEES EN AGRICULTURE BIOLOGIQUE POUR ATTEINDRE 6% DE LA SAU EN 2012, ET VISER 20% EN 2020

Moyens	Mise en œuvre	Calendrier	Suites données
Conversion et pérennité des exploitations			
Reconduire le crédit d'impôt		Réalisé	Loi de Finance rectificative 2007
Doublement du crédit d'impôt	- Loi de programmation Grenelle ou - Loi de finances pour 2009 (impôt sur le revenu de 2009).	réalisé	Loi Grenelle I du 3 août 2009
Réajuster le montant du crédit d'impôt	- Loi de finances rectificative 2011, passage d'un montant de 2000€ à 2500€ (dans le cadre du règlement <i>de minimis</i>)	Décembre 2011 - réalisé	LFR 2011 passage de 2000€ à 2500€ au titre des années 2011 et 2012
Articulation crédit d'impôt et Soutien à l'agriculture biologique (aide à la conversion et aide au maintien)		2011-2012	Cumul possible entre crédit d'impôt et aides au soutien à l'AB à hauteur de 4000€

Annexe X

Promotion de conversions à l'agriculture biologique dans les zones de captage de l'eau (potentiel de 700 000ha) -en mobilisant notamment les Agences de l'eau-.	- mise en place de mesures agroenvironnementales (MAE). territorialisées s'appuyant sur la conversion et le maintien	- à partir du 15 mai 2008 pour les mesures territorialisées	Bilan 2010: 538 ha engagés dans des MAET liées au maintien 16 ha engagés dans des MAET liées à la conversion
	Programme d'actions volontaires sur bassins versants - Loi 2006 sur l'eau Indemnités compensatoires de contraintes environnementales (ICCE) Bio	Depuis le 1 ^{er} janvier 2008	
	Affecter la TDENS à l'acquisition de terrains qui pourraient être ensuite convertis à l'agriculture biologique		
	Dans les 500 zones de captages d'eau potables prioritaires, privilégier dans chaque département le mode de production biologique sur 1/5 ^{ème} des surfaces concernées - Promouvoir les démarches locales et sensibiliser les collectivités territoriales à la mise en place de programmes d'action	En cours réalisé	Toutes les Agences de l'eau ont mis en place un dispositif de soutien à l'agriculture biologique (financement de l'animation territoriale, financement de diagnostics territoriaux, implication dans le financement des mesures CAB et MAB), qui concerne en particulier les territoires des aires d'alimentation des captages (modalités d'intervention variables). Un cadre de résumé du guide méthodologique à l'attention des décideurs décliné à l'échelle locale afin de développer les aspects financements.

Annexe X

	-Réaliser une plaquette de sensibilisation à destination des collectivités	réalisé	- Travail réalisé au sein du groupe de travail rassemblant la FNAB, certains GRAB, l'ITAB, les agences de l'eau, le MEDDTL, le MAAPRAT, SOLAGRO... La plaquette est parue (lancée au SIA 2010)
	Mise en place d'un point focal au niveau des départements pour assurer la coordination des acteurs autour de cette problématique.	En cours	
Favoriser le maintien en agriculture biologique des exploitations bio lors de leur transmission.	- évaluer les exploitations Bio en phase de transmission ou départ à la retraite -identifier et évaluer les différentes pistes : *bonus à l'installation, *accompagnement technique...	Réalisé en partie grâce à l'observatoire de l'Agence BIO	
Favoriser l'installation des agriculteurs en agriculture biologique	-identifier et évaluer les différentes pistes : *bonus à l'installation, *accompagnement technique		
Prendre en considération les objectifs de développement de l'agriculture biologique dans le cadre du bilan de santé de la PAC, plus particulièrement les nouveaux besoins en matière de conversion et de maintien.	- évaluer la faisabilité et l'impact des différentes pistes permettant de modifier et d'augmenter les aides à la conversion et au maintien (déplafonnement, cumul avec les autres MAE, transferts aide du 1 ^{er} au 2 ^{ème} pilier, utilisation de l'article 68 du règlement n°1782/2003, etc...).	Réalisé notamment dans le cadre du bilan de santé de la PAC	-Possibilité de déplafonner les MAE depuis 2009, mise en œuvre régionale. - Depuis 2009 revalorisation du montant d'aide à la conversion et au maintien pour le maraîchage et l'arboriculture. -Aide au maintien 1^{er} pilier depuis 2010 (50M€/an jusqu'en 2013) -Aide à la conversion 1^{er} pilier à partir de 2011 (34, 44, 56M€ pour 2011,2012,2013) - aide « veaux bio » à partir de 2010

Annexe X

Moyens	Mise en oeuvre	Calendrier	Suites données
Structuration des filières			
Prioriser l'accès au Fonds d'intervention stratégique des IAA (FISIAA) du MAAP, pour les projets présentés par des entreprises développant une activité de transformation de produits biologiques en partenariat structuré avec l'amont agricole ;	Appel à projets du FISIAA adapté en conséquence depuis 2008. Communiqué de presse, + envoi ciblé de l'appel à projets aux interprofessions, fédérations bio, et Agence BIO.	Réalisé jusqu'en 2011	FISIAA 2008-2011 : 18 projets bios retenus pour un montant total de plus de 8,2M€. Arrêt du FISIAA en 2012
Doter l'Agence BIO, d'un fonds de structuration des filières de 3 M€/ par an, pendant 5 ans, alloué par le MAAP pour favoriser des actions structurantes à l'échelon national ou supra régional entre différents maillons de la filière	7 appels à projet lancés depuis 2008 - communiqué de presse + mise en ligne sur le site de l'Agence BIO ¹ - priorité donnée aux projets « grandes cultures » depuis 2011	Clôture du 7eme AAP en avril 2012	Bilan 2008-2011 : 42 projets de structuration de filières aidées pour un montant total engagé de 12M€.
Comité de pilotage associant la grande distribution	-FCD et FYNADIS membre du COMOP « alimentation et agriculture biologique » (2008) - Participation aux commissions ad hoc de l'Agence BIO et au Grand Conseil d'orientation de l'Agence BIO	Réalisé	La FCD est membre du GCO et participe aux commissions ad hoc de l'Agence BIO.
Maintien des crédits d'animation MAAP (2,7M €) ayant vocation à accompagner les actions régionales		Réalisé depuis 2008 et jusqu'en 201 avec maintien du montant des crédits d'animation -réajustement lors du	2,7M€/an depuis 2008, en 2011, 4M€ engagés au titre des crédits d'animation dans les régions (2,7M€ prévus en 2012)

¹

<http://www.agencebio.org/pageEdito.asp?IDPAGE=147&n2=102>

Annexe X

		dialogue de gestion des régions	
Réunir des conférences régionales en vue d'optimiser les actions financées par les pouvoirs publics et de renforcer ainsi la synergie et la cohérence des financements publics au plan local.	Réunir l'ensemble des acteurs (Etat, collectivités locales, agences de l'eau,...) Instruction aux préfets de région pour l'organisation de ces conférences avec une fréquence annuelle.	Réalisé depuis 2008 – 2009.	A permis de mettre en place avec les acteurs de la bio des déclinaisons régionales du plan bio.

Annexe X

Moyens	Mise en oeuvre	Calendrier	Suites données
Restauration collective			
Circulaire interministérielle « produits bios dans la restauration collective de l'Etat »	Signature de la circulaire interministérielle le 2 mai 2008 Actions d'accompagnement à la circulaire - Au niveau régional, positionner les correspondants alimentation des SRAL comme tête de réseau interministériel et appui à la mise en œuvre de la circulaire		- Participation à des réunions interministérielles d'information ou des colloques interministériels pour faire connaître la démarche et lever les freins (Education Nationale, Fonction publique, etc ...) -
Prioriser l'action « introduction de produit bio dans la restauration collective » dans le plan national « offre alimentaire » puis dans le PNA	-dans chaque PROA. Puis dans le PNA -	Réalisé 2009	
Mener une réflexion avec les collectivités territoriales pour introduire les produits bio parmi les critères retenus dans les cahiers des charges des marchés publics afin de pouvoir proposer systématiquement des produits bio au menu des restaurants scolaires de l'enseignement agricole;	Etat des lieux dans les régions : -étude des différentes modalités de mise en œuvre : *changement des politiques d'achat des groupements *opérations ponctuelles - Modification des recommandations du Groupe d'étude des marchés de restauration collective et de nutrition (recommandations nutritionnelles du GEMRCN du 7 mai 2007), qui s'imposent aux cantines scolaires afin de mieux prendre en compte la	Premiers indicateurs clés fin janvier 2008.	

Annexe X

	nomenclature des produits bio		
Définir, dans le cadre des travaux menés à l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), des règles nationales concernant la restauration collective.	- nomination d'une commission nationale restauration collective (Comité national de l'agriculture biologique de l'INAO) le 27/09/07.	2012	Publication le 28 novembre 2011 du CC restauration commerciale pour une entrée en vigueur le 1er octobre 2012.
Création d'un observatoire restauration collective à l'Agence bio pour suivre les objectifs d'introduction de produits bios dans la restauration collective. Pluralité d'indicateurs pour mesurer l'objectif de 15 puis 20% de produits d'agriculture biologique	Agence Bio - Mise en place d'un observatoire annuel - Etude spécifique sur la restauration collective et l'introduction de produits bio en restauration collective	2008 -2009	note d'information diffusée par l'Agence BIO relative à la communication par les restaurants sur leur offre de produits biologiques. -Guide d'introduction des produits bios en restauration collective et modalités d'utilisation du logo AB -Données de l'observatoire 2012 (CSA - Agence BIO) disponibles sur le site de l'Agence BIO – synthèse et résultats complets - Etude réalisée par le Cabinet Gressard
Diffusion des informations sur les expériences d'introduction des produits bios	- Convention DGPAAT /FNAB + agence BIO	Depuis sept 2011	Sur le site www.restaurationbio.org fiches d'expériences d'introduction de produits bios locaux
Elaboration d'un guide à destination des gestionnaires d'achat, ainsi que de cahiers des charges types			
Mise en place d'actions de formation à destination des gestionnaires et des cuisiniers			
Mise en place d'actions d'animation à destination des usagers, permettant de structurer les relations le long de la filière			

Annexe X

Moyens	Mise en oeuvre	Calendrier	Suites données
Formation			
Intégrer le mode de production agriculture biologique aux référentiels de formation de l'enseignement agricole (enseignement secondaire et supérieur).	- Enseignement secondaire : note de service générale sur l'intégration de l'agriculture biologique dans les formations de l'enseignement agricole. - Enseignement supérieur : prise en compte dans l'enseignement d'approfondissement.	- rentrée sept 2008 pour les premiers référentiels puis au fur et à mesure des rénovations dans le cadre de la révision sur 5 ans de ces formations - début des réflexions dès 2008 pour l'enseignement supérieur A POURSUIVRE	- Textes et référentiels parus en octobre 2007 pour le brevet professionnel « responsable d'exploitation agricole ». Note de service juillet 2008 permettant de prendre en compte le mode de production bio dans la formation agricole dès la rentrée 2008 et la possibilité de réaliser des formations à orientation « agriculture biologique » dans des conditions précises, en fonction du calendrier de rénovation des référentiels. Pour 2009-2010 : - 24 formations à orientation « AB » - 9 certificats de spécialisation
Formation continue : - Développement d'une nouvelle licence professionnelle en agriculture biologique accessible à la rentrée 2008.		- Mise en œuvre de la licence professionnelle à la rentrée 2008	Ouverture de la licence en septembre 2008 1ère promotion : 26 participants (étudiants, apprentis et stagiaires) 2ème promotion 2009-2010 : 45 inscrits

Annexe X

- Création et adaptation de modules de formation continue individualisés et à distance pour les enseignants		- dans le plan de formation national réalisé 2009 et 2010	(étudiants, apprentis et stagiaires) Une coordination nationale est en place. Comité de pilotage avec les professionnels - Note de cadrage réalisée en mai 2008 prévoyant les stages nationaux et régionaux et une plateforme collaborative de ressources pédagogiques nationale à distance pour l'année 2009. - réalisation de stages de formation continue pour les enseignants – plus de 200 enseignants concernés en 2009
Communiquer sur l'offre d'enseignement agricole « bio ».	Présence du ministère de l'agriculture et de la pêche au SIA sur le stand de l'Agence BIO Elargissement de cette présence sur le stand du MAAP et proposer des plaquettes d'informations		Réalisé lors du SIA 2009-2010 Mise à jour des plaquettes
	– mise en valeur des formations bios sur le site www.portea.fr	-Depuis le 1 ^{er} trimestre 2008 pour le site PORTEA Réalisation d'une plaquette 4 pages papier en mai	Communication sur l'offre enseignement agricole « bio » au salon Tech&Bio septembre 2009*
	- création de pages sur FORMABIO et les formations sur le site www.chlorofil.fr	Réalisé en octobre 2007	Mise à jour janvier 2010

Annexe X

Mettre en place un partenariat avec l'Education nationale	-prendre contact avec l'Education Nationale, et mettre en place un « groupe de réflexion » chargé d'identifier les besoins et de faire des propositions. - Adaptations d'outils pédagogiques déjà existants	- début 2008	Guide pédagogique réalisé par l'Agence Bio à disposition des élèves de classe primaire
Développer la conversion dans les fermes des lycées agricoles, afin que tous les lycées aient au moins une partie de leur exploitation en Bio		Depuis 2008	2009 : 60 exploitations des établissements agricoles ont au moins une partie de leur surface cultivée en bio , 16 sont totalement en bio.
Créer un annuaire des ressources pour l'accompagnement technique (formations, conseillers, formateurs, techniciens des entreprises de transformation). ABIODOC pourrait être sollicité		Mise à jour en cours	
Revoir le dispositif des fermes de démonstration			A réaliser en lien avec le projet RefAB du RMT DevAB

Moyens	Mise en oeuvre	Calendrier	Suites données
Recherche et développement			
Créer un comité scientifique pour le développement de l'agriculture biologique.	MAAPRAT (DGER) (ITAB, ACTA,...)	Réalisé -Juillet 2008 Réunion en 2010 avec experts extérieurs ;	Réunions régulières depuis la création du CSAB (évaluation des activités AB des réseaux ACTA, ACTIA, ChambAgri,...). identification de 8 thèmes de recherche prioritaires pour l'AB - Publication Nov.2011 (voir : site agreste / notes et études socio-economiques - n°35)

Annexe X

Créer et labelliser un Réseau Mixte Technologique «développement de l'agriculture biologique-DevAB»	Convention de financement CAS DAR avec le chef de projet ACTA	Réalisé -RMT labellisé en nov 2007et lancé officiellement le 8 juin 2008 Convention signée pour une durée de 3 ans jusqu'en décembre 2010 RMT prolongé pour 2011/2012	RMT labellisé. 1er programme de travail 2007-2010 : -4 axes (premiers livrables juin 2009. derniers livrables juin 2010). - Prolongation pour 2011/2012 (co-animation ACTA-APCA) 1/ Animation et développement du réseau dans une perspective d'avenir 2/ Programmes et supports de Formation pour l'enseignement et le développement agricole 3/ Enjeux prospectifs pour l'agriculture biologique (budget 100k€/2ans)
Accorder une forte priorité au développement de l'agriculture biologique lors de la révision du programme pluriannuel de développement agricole 2009-2013	Objectif : doubler les actions - Deux des 3 actions obligatoires du programme concernent l'AB (Développement de l'AB et Systèmes optimisant les ressources de l'exploitation) - Contrats d'objectifs avec réseaux (ACTA, APCA) avec un volet AB signés	Réalisé	Contrats d'objectif finalisés en cours jusqu'en 2013. Programmes engagés. Programme de développement agricole et rural de l'ACTA maintenu depuis 2009 en AB. Env. 2,8 millions € en 2012 pour l'AB (tous instituts confondus) - environ 3,4M€ réservé à la bio dans le programme annuel des chambres d'agriculture en 2012
Réserver à l'agriculture biologique une enveloppe de 1 M€ au sein de l'appel à projet d'innovation et de partenariat financé par le CASDAR en 2008-2009-2010-2011-2012	- Appel à projets d'innovation et de partenariat 2012 lancé en 19 juillet 2011 - Dépôt des manifestations d'intérêt le 15 novembre 2011 (13 projets dont 1 jugé hors champs par le jury casdar)	Examen par le jury entre avril et mi-juin 2012 Décision du ministre vers mi-juillet 2012	Réalisé : cahier des charges publié le 11/01/08. 1 M€ réservés pour les projets concernant l'AB depuis 2008 jusqu'à

Annexe X

	- Dépôt des projets définitifs 3 avril 2012		2012 En 2011, 2 projets dans le domaine de la bio ont été lauréats pour un montant total de 998 602€. En 2012, 13 projets bio déposés en MI dont 1 hors champ (voir tableau récapitulatif en annexe)
Assurer à un niveau adéquat la participation française dans le projet Eranet « Core organic ».	-Convention de financement CAS-DAR des opérateurs français avec le chef de projet (financement de 150 000€ sur 2007, 71 000€ en 2008) - Lancement de l'ERA-Net « CORE-ORGANIC-II » en avril 2010	2008 -2010-2013	- Convention conclue avec l'ACTA le 5/11/2007 (2 avenants en 2008). Suite à l'appel à projets 2007, 8 projets retenus et financés, dont 3 à participation française, dont 1 en coordination. Financement 150K€ (+150k€ de l'INRA) en 2011 (AAP 2010) pour 5 projets où FR est partenaire, sur un total de 11 Idem pour 2012, avec 4 projets France en partenariat sur 8 retenus en short-liste, invités à soumettre en mai 2012 avec 150K€ du CasDAr (+150k€ de l'INRA).
Au niveau de la recherche, intégrer les besoins de la Bio dans les appels à projet ANR	- Appel à projets Systerra sur écosystèmes, territoires et agriculture (agriculture à haute valeur environnementale)	Mars 2010, mars 2011, mars 2012	Demande du MAA à l'ANR de continuer à prendre en compte les besoins de recherche de l'AB dans la programmation 2011, 2012, 2013 : pris

Annexe X

	- Poursuite de Systerra sous la forme de AgroBioSphere		en compte dans AgroBioSphere .
Au niveau de la recherche, intégrer les besoins de l'AB dans les appels à projet du 7 ^e PCRD – thème 2 (KBBE – Knowledge Base BioEconomy)	Appels à projets des programmes annuels de travail de l'Activité 2.1 de KBBE. PCRD 7 Preliminary Draft WP2013 Theme 2, Food, Agriculture and Fisheries, and Biotechnologies	2007-2013	2013 : Area 2.1.2 : « Increased sustainability of all production systems (agriculture, forestry, fisheries and aquaculture); plant health and crop protection » L'AB est directement concernée dans le sujet : « KBBE.2013.1.2-08: Support to the sustainable development of European aquaculture », avec partie « Assessment of organic aquaculture for further development of European regulatory framework »
Organiser un colloque « recherche »	Préparer le programme prévisionnel	Réalisé : colloque organisé (INRA) à Montpellier les 19 et 20 mai 2008 - 2010 : réunion du CSAB avec des intervenants extérieurs pour identifier les manques et besoins en AB.	Actes du colloque disponibles sur le site : montpellier.inra.fr/dinabio
Répondre aux besoins de solutions techniques pour la préparation des produits Bio	Le colloque de recherche DinAbio des 19 et 20 mai à Montpellier a conclu à la nécessité d'investir sur ce thème		

Annexe X

Moyens	Mise en oeuvre	Calendrier	Suites données
Adaptation de la réglementation			
Harmonisation de la réglementation au niveau communautaire	- Règlement cadre du Conseil.		Harmonisation réalisée : Absence de subsidiarité Règlement du Conseil adopté le 28 juin 2007, entrée en application le 1^{er} janvier 2009.
	- Règlements d'application : propositions faites par les professionnels dans le cadre des travaux du CNAB à l'INAO .	Règlement d'application sur la production, la transformation, l'étiquetage et les contrôles voté le 02/07/08 Règlements d'application sur les importations voté le 08/12/08, sur les levures (15/12/08) , et aquaculture , le 05/08/09. règlements d'application sur le vin voté le 8 mars 2012, et sur l'alimentation animale voté le 14 juin 2012.	- modifications des annexes sur les produits phytosanitaires et les fertilisants à venir d'ici la fin de l'année 2012. - réouverture probable des discussions sur le règlement aquaculture en 2013 - ouverture des discussions sur les volailles biologiques (en 2013 ?) - ouverture des discussions sur la production sous-serres (calendrier non connu à ce jour)

Annexe X

Prendre en compte les spécificités de l'agriculture biologique dans le domaine phytosanitaire et vétérinaire.	- élaboration d'un guide des intrants utilisable en agriculture biologique 1ere étape : Guide des produits phytopharmaceutiques.	Début des travaux : dernier trimestre 2007. Durée approximative: 2 ans. Fiche de rappel réglementaire réalisée par le MAP (DGAI nov. 2007). Mise en place d'un groupe sur les produits phytopharmaceutiques. à l'INAO, recueil des besoins des professionnels en février 2008	Groupe « réactivé » en février 2010, avec une rencontre prévue au minimum 1x/trimestre. Publication du guide des intrants
	-rédaction et publication du décret et des arrêtés relatifs à la procédure simplifiée de mise sur le marché des préparations naturelles peu préoccupantes	-décret réalisé et paru le 25 juin 2009 --arrêté paru le 8 décembre 2009 (Rq : problème d'applicabilité lié aux coûts , au portage du dossier et à la complexité de la procédure)	
Veiller à ce que le mode de production biologique soit représenté dans les organes consultatifs sur lesquels l'Etat s'appuie pour définir ses politiques			Fait dans les CS FranceAgriMer depuis 2009