

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE SOUTIEN À L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

Rapport public thématique

Évaluation de politique publique

Synthèse

Juin 2022

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Au terme d'une décennie de forte croissance de l'agriculture biologique, des turbulences sur certains marchés	9
2 Une politique de soutien justifiée par les bénéfices de l'agriculture biologique pour la santé et l'environnement	15
3 Une politique de soutien qui n'est pas à la hauteur de l'ambition affichée par les pouvoirs publics	17
4 Une incidence sur la création et la répartition de la valeur au sein de la filière bio insuffisamment mesurable	23
5 Une contribution à l'autonomie agricole et alimentaire française qui reste à préciser et à modéliser	25
6 Des leviers au service de l'ambition affichée	27
Recommandations	29

Introduction

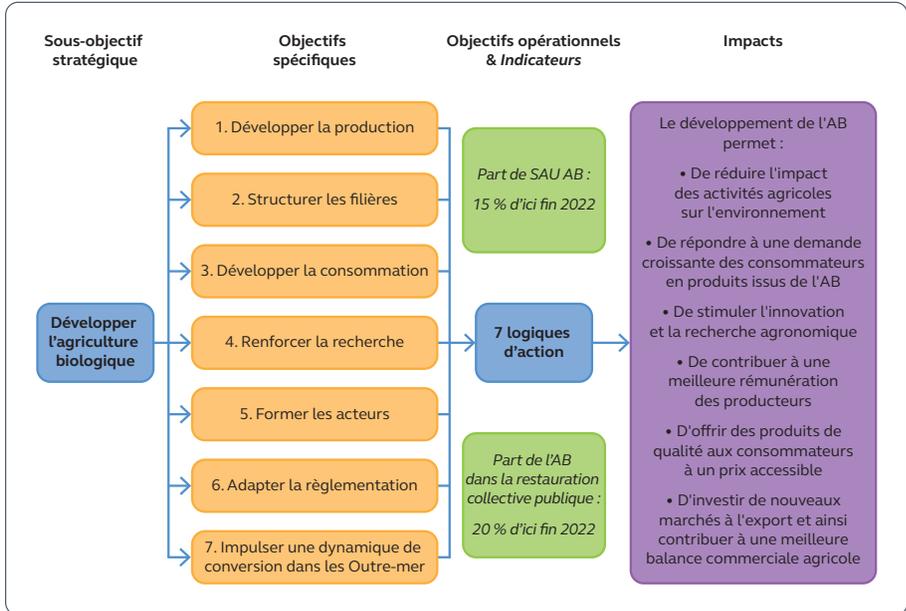
L'agriculture biologique est « *un système global de gestion agricole et de production alimentaire qui allie les meilleures pratiques environnementales, un haut degré de biodiversité, la préservation des ressources naturelles, l'application de normes élevées en matière de bien-être animal et une méthode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

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

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

Introduction

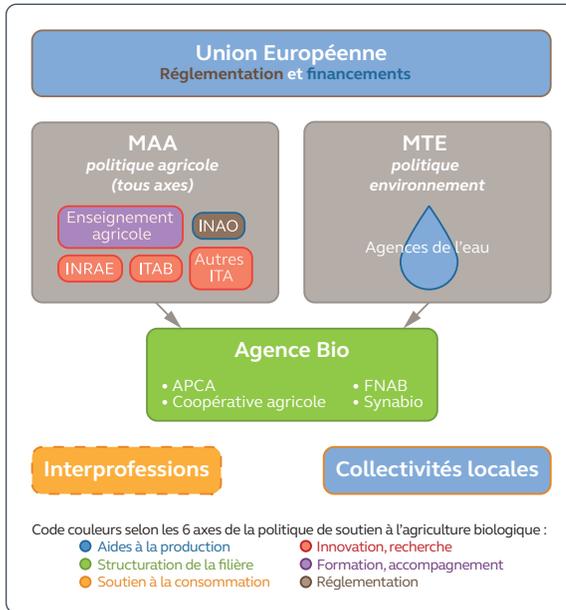
Le programme Ambition Bio 2017-2022



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

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

Dispositif de soutien à l'agriculture biologique



Source : Cour des comptes

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

Les travaux conduits par la Cour, en lien avec un comité d'accompagnement, visent à établir des constats et à formuler des recommandations qui puissent être de nature à conforter la réalisation des objectifs assignés au développement de l'agriculture biologique, dans le respect du cadre fixé par l'Union européenne. Outre le nouveau règlement européen de 2018 précisant les règles concernant l'agriculture biologique, entrées en vigueur en 2022, l'Union européenne a adopté en mai 2020, dans le cadre de son pacte vert, la stratégie « de la ferme à la fourchette » dont l'un des objectifs est de consacrer 25 % des terres agricoles à l'agriculture biologique d'ici à 2030. Cette évaluation s'inscrit également dans la recherche d'une bonne articulation et complémentarité entre les agricultures biologique et conventionnelle sur la base d'une meilleure exploitation des données comparatives et au service de la nécessaire transition agroécologique¹.

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

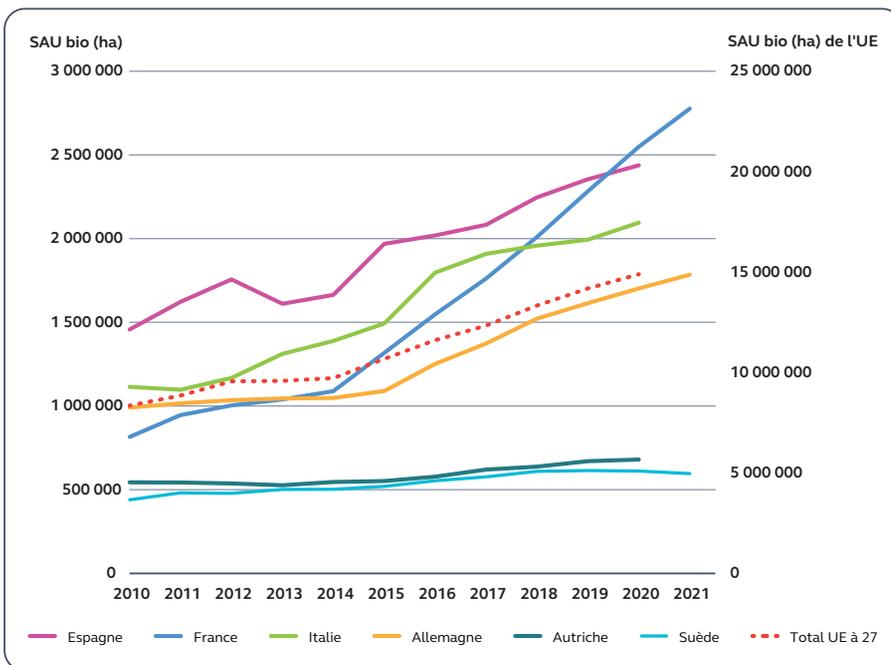


1 Au terme d'une décennie de forte croissance de l'agriculture biologique, des turbulences sur certains marchés

Longtemps marginale en France, l'agriculture biologique a fortement progressé au cours de la dernière décennie, en particulier depuis 2015,

et la France se hisse désormais au premier rang européen pour la SAU en bio avec plus de 2,8 Mha en 2021.

Évolution des surfaces bio et en conversion dans les principaux pays européens (2010-2021)



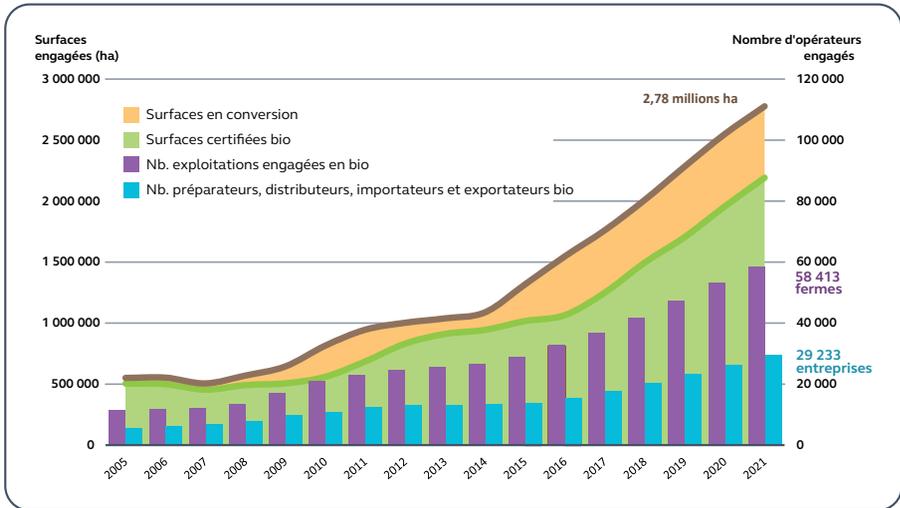
Source : Agence Bio

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

Entre 2010 et 2021, elle est ainsi passée de 4 % à 13,4 % des exploitations agricoles représentant 10,3 % de la SAU et 19 % des agriculteurs, en moyenne plus jeunes et plus diplômés. Pour autant, cette progression est variable : ainsi, la filière céréales, qui

représente 35 % de la SAU française, ne compte que 6 % de surfaces cultivées en bio. Par ailleurs, si la consommation bio a été multipliée par 3,5 en 10 ans, elle ne représente encore que 6,6 % de la dépense alimentaire des ménages en 2021.

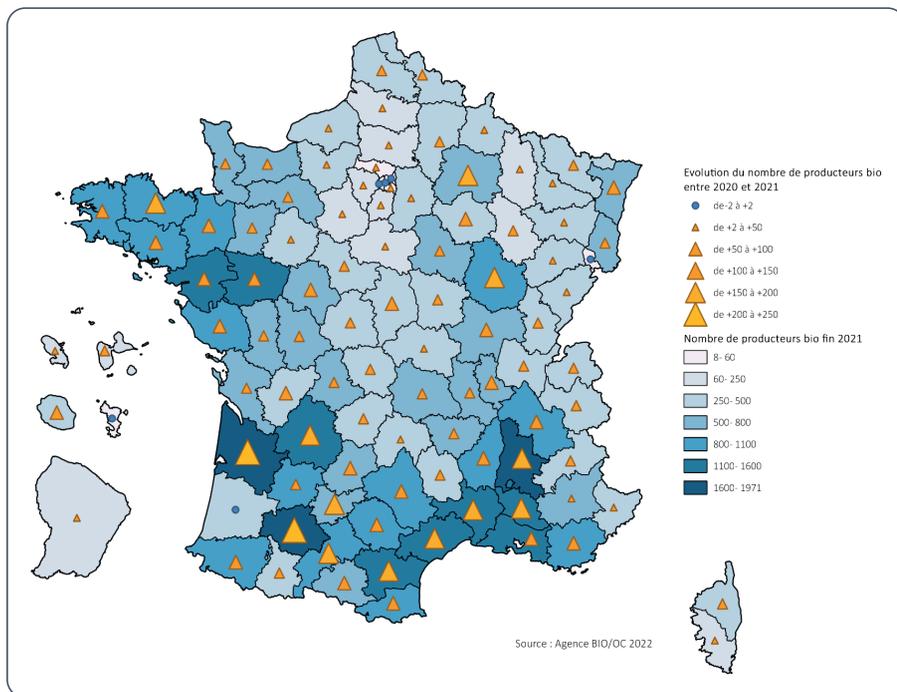
Évolution des surfaces, des fermes et des entreprises engagées en agriculture biologique (2005-2021)



Source : Agence Bio

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

Part des surfaces engagées en agriculture biologique selon les départements (2021)



Source : Agence Bio

La croissance de l'agriculture biologique a été tirée par une demande soutenue, avec des prix élevés auxquels les consommateurs consentent en raison des bénéfices attendus pour la santé et l'environnement, dès lors qu'ils disposent de revenus en conséquence, ce qui laisse entière la question de l'accès des ménages à plus faibles revenus à ce mode de consommation. La croissance de la production bio résulte également de performances économiques globalement

satisfaisantes et comparables à celles des exploitations conventionnelles (aides comprises) sur la période de 2015 à 2019, en dépit de rendements et d'une productivité animale plus faibles liés aux contraintes du cahier des charges². Cependant, à l'instar de la plupart des exploitations agricoles en France, l'équilibre économique de celles qui se trouvent en agriculture biologique reste fragile et tributaire des soutiens publics.

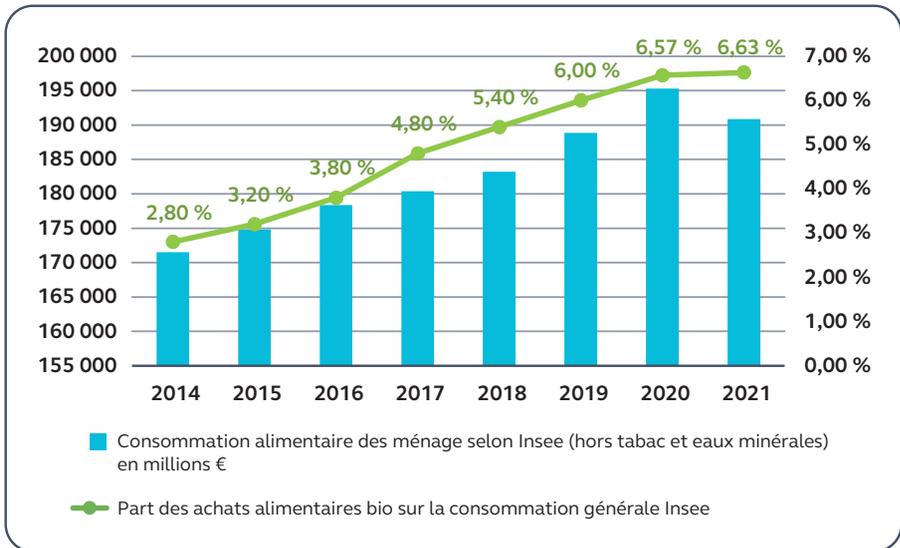
2. Pour procéder à l'analyse comparée des performances économiques des agricultures biologique et conventionnelle, que les bases de données disponibles ne permettaient pas de conduire en dehors de quelques monographies régionales, la Cour a constitué un nouvel outil, le RICABIO, croisant différentes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

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

La forte progression de la demande et le niveau élevé des prix ont suscité de fortes vagues de conversions, mais à l'inverse, lorsque la croissance de la demande a commencé à se ralentir et le niveau des prix à fléchir, des interrogations sur la pérennité de l'équilibre économique de l'agriculture biologique sont apparues. De fait, après de premiers signaux d'affaiblissement dès 2019, le marché a connu un retournement

en 2021 avec, pour la première fois, une baisse des ventes en bio dans la grande distribution non spécialisée, qui explique pourquoi, pour la première fois en 2021, la consommation de produits bio baisse, de 1,3 %. Toutefois, dans un contexte où la consommation alimentaire totale des Français diminue de 2,3 % en 2021, la part des achats bio augmente légèrement à 6,6 % des aliments consommés en France.

Évolution de la consommation alimentaire des Français et part en bio (2014-2021)



Source : Agence Bio

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

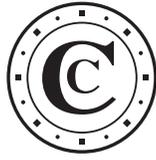
Au-delà d'un effet de conjoncture, suivant l'envol des ventes de produits bio lors du premier confinement en 2020, des lignes de faille se font jour :

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

d'installations de stockage adaptées à certaines productions (notamment en céréales) et la faiblesse des industries de transformation des produits bio, qui explique une grande partie du déficit commercial français en aliments bio ;

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

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



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

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

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

L'impact favorable de l'agriculture biologique sur l'environnement est également bien documenté. Alors que la pollution de l'eau, due essentiellement aux nitrates, phosphore et produits phytosanitaires d'origine agricole, continue de s'aggraver, l'agriculture biologique permet de la réduire. C'est pourquoi les agences de l'eau apportent un soutien

financier croissant aux conversions en bio : la prévention s'avère bien moins coûteuse que la décontamination de l'eau potable. Des sociétés d'eau potable comme celle de Paris ont commencé à financer l'agriculture biologique dans des aires de captage.

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

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

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

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

les pollinisateurs ont diminué de plus de 30 % depuis 1990 en Europe.

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

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

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

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

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

à-dire mesurables et suffisants, pour poursuivre l'objectif de développement de l'agriculture bio (question 1.2).

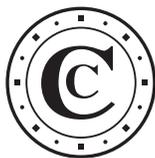
Ces deux indicateurs ont permis d'afficher une ambition de développement de l'agriculture biologique au fil des plans successifs Horizon et Ambition Bio.

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

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

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

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



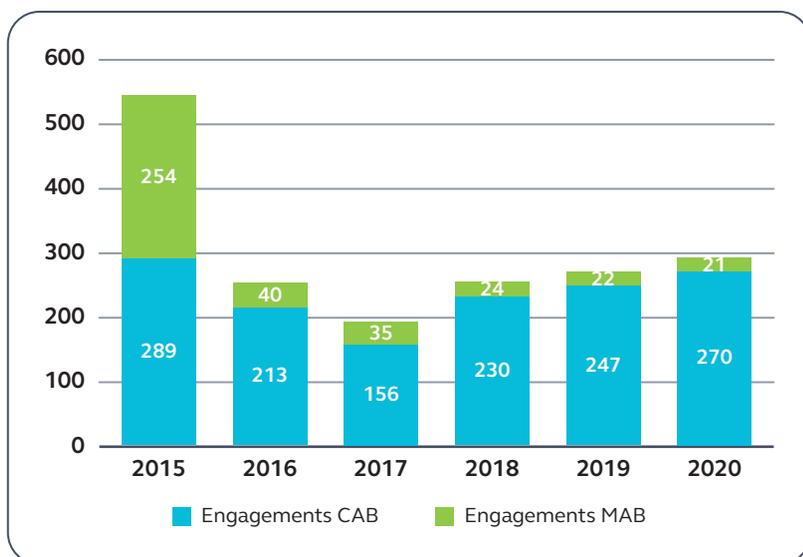
3 Une politique de soutien qui n'est pas à la hauteur de l'ambition affichée par les pouvoirs publics

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

Réévaluées à la hausse en 2015, les aides à la production biologique prévues dans le cadre de la PAC ont favorisé les conversions, de manière cependant variable selon les filières.

Mais au regard de la forte demande, le MAA a sous-dimensionné les aides à la conversion et au maintien en agriculture biologique entre 2015 et 2020. Ainsi, près de la moitié de l'enveloppe des mesures bio du Feader a été consommée dès la première année de la programmation (545 M€ engagés dès 2015).

Engagements des aides à la conversion (CAB) et au maintien (MAB) en agriculture bio en France (2015-2020), en M€



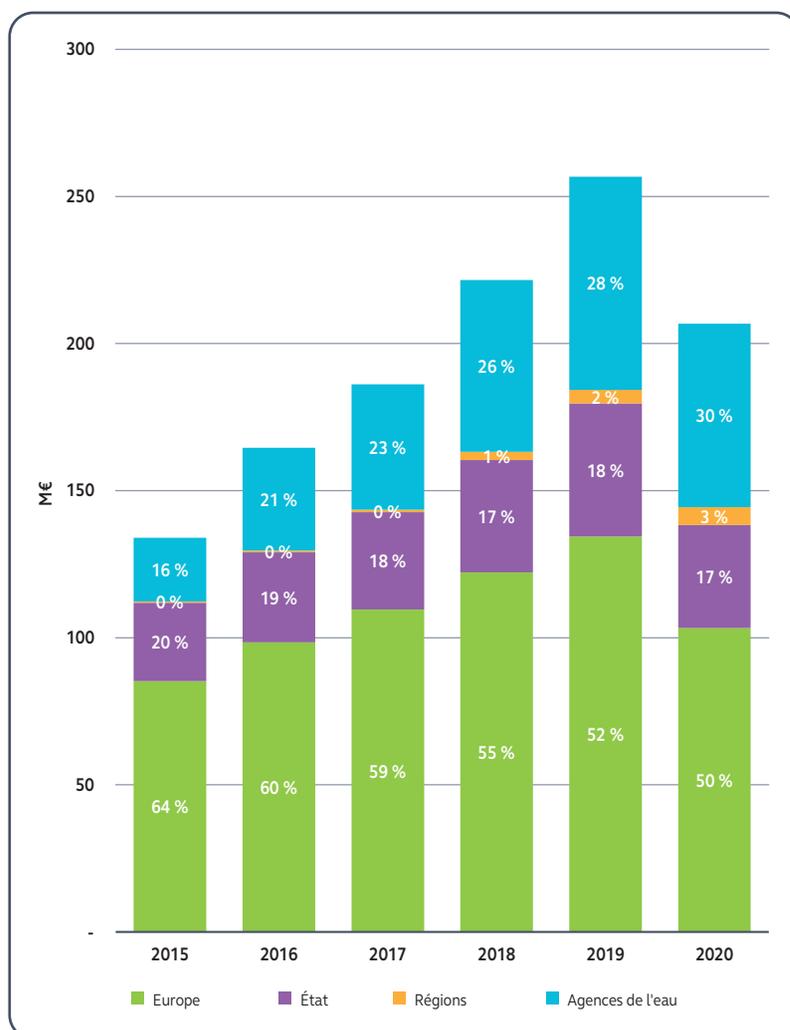
Source : Cour des comptes d'après ASP

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

À cette insuffisance des crédits ayant conduit à des plafonnements, se sont ajoutés des retards de paiement et des taux de rejet des demandes d'aide particulièrement élevés en bio. Outre les 50 % apportés par l'Europe, le budget de l'État cofinance 17 % des

mesures bio du Feader, derrière les agences de l'eau devenues avec 30 % de l'ensemble le premier financeur national depuis 2016, et devant les régions gestionnaires mais contributrices à 3 % seulement.

Évolution des paiements de l'aide à la conversion et au maintien en agriculture biologique par financeur (2015 - 2020), en M€



Source : Cour des comptes d'après ASP

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

Ce financement de l'État à hauteur de 35 M€ en 2020 apparaît encore plus limité lorsqu'il est rapproché des coûts de dépollution des eaux contaminées par les produits phytosanitaires et nitrates d'origine agricole à la charge des usagers (dans son rapport de septembre 2011, le commissariat général au développement durable estime le coût annuel du traitement des flux annuels d'azote et de pesticides entre 540 et 970 M€ par an, tandis que la dépollution de toutes les eaux souterraines aurait un coût dix fois supérieur).

La suppression en 2017, en France, de l'aide au maintien a ralenti les conversions à partir de 2020. Cette décision³ répond d'autant moins à la nécessité de rémunérer les services environnementaux, que les « paiements verts » du premier pilier de la PAC bénéficient à tous les agriculteurs à l'identique. Pour certaines productions, comme les grandes cultures, les exploitations biologiques perçoivent à l'issue des cinq années d'aide à la conversion un niveau d'aides équivalent à celui alloué aux exploitations conventionnelles et ne bénéficient donc d'aucune rémunération des services environnementaux rendus. Ce constat peut expliquer en partie le faible nombre d'exploitations céréalières en bio.

Si les enveloppes prévues pour les aides à la conversion sont en augmentation de 40 % dans la prochaine programmation de la

PAC (2023-2027), la réalisation des objectifs de 18 % de SAU en bio en 2027 (objectif défini dans le projet stratégique national – PSN – transmis par la France fin 2021 à la Commission européenne) et de 25 % de la SAU en 2030 (objectif européen) est loin d'être assurée. En effet, non seulement les enveloppes dédiées aux mesures agro-environnementales et climatiques (Maec) seraient seulement maintenues, mais en outre le futur « écorégime⁴ » serait accessible au même niveau de rémunération à des exploitations environnementales moins exigeantes que l'agriculture biologique⁵.

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

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

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

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

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

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

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

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

Le soutien de la demande passe également par la commande publique. Celle-ci est cependant

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

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

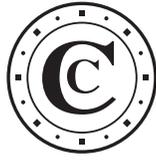
Par ailleurs, tous les professionnels s'accordent sur le fait que le développement de la production biologique appelle un investissement sur la recherche et le développement en raison des exigences agronomiques de son cahier des charges, du manque de matériel végétal disponible et des impasses techniques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

Tandis que le plan d'action européen pour le développement de l'agriculture biologique arrêté en mars 2021 prévoit

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

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

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



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

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

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

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

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

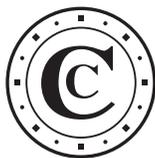
Des données de FranceAgriMer sur les évolutions de prix pour certains produits, en particulier la tomate ronde, suggèrent bien une meilleure captation de la valeur par les producteurs bio comparativement aux agriculteurs conventionnels. Par ailleurs, les marges augmentent plus fortement dans la grande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

Rien ne permet d'affirmer que de manière générale, l'effet en faveur des producteurs va au-delà d'une répartition proportionnelle de la valeur soutenue par les aides et des prix plus

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

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

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



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

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

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

Cependant, ses moindres rendements, en moyenne de 18 % selon l'Inrae, réduisent sa capacité à contribuer à l'autonomie alimentaire et aux exportations françaises. Si les rendements de l'agriculture conventionnelle

sont plutôt orientés à la baisse, ceux des exploitations bio pourraient présenter un potentiel d'amélioration, qui dépend de l'effort de recherche et développement. Par ailleurs, des études menées à ce sujet, en particulier par l'Inrae et par l'Iddri, ont développé des *scenarii* dans lesquels cette faiblesse des rendements en bio pourrait néanmoins être compensée par une réduction du gaspillage et par une évolution des régimes alimentaires vers plus de protéines végétales.

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



6 Des leviers au service de l'ambition affichée

Depuis 2010, les programmes successifs Horizon ou Ambition Bio n'ont pas permis d'atteindre les seuls objectifs chiffrés de 15 % de SAU bio et 20 % de bio dans les cantines publiques au 1^{er} janvier 2022. Désormais, de nouveaux objectifs sont définis : 18 % de surfaces agricoles en agriculture bio en 2027 par la France et 25 % en 2030 par l'Union Européenne dans le cadre du pacte vert de 2019 et de la stratégie « de la ferme à la fourchette » de 2020. La France doit se donner les moyens de son ambition, d'autant plus que les équilibres qui ont présidé à l'expansion du bio au cours des 10 dernières années apparaissent fragilisés.

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

- éclairer les choix des citoyens et des consommateurs sur l'impact environnemental et sanitaire du bio ; ce moyen de soutenir la demande suppose, au-delà de campagnes interministérielles de communication, une nette clarification des bénéfices environnementaux comparés de l'agriculture biologique et de l'agriculture conventionnelle, ainsi que des certifications et labels correspondants ; ce qui suppose une révision de la certification environnementale et de l'affichage environnemental ;
- redéployer les soutiens publics en faveur de l'agriculture biologique ;

il s'agit de réallouer les ressources de la PAC et la part nationale en faveur de l'agriculture biologique et de se donner les moyens d'une meilleure régulation de l'offre et de la demande en s'appuyant sur l'Agence bio associant tous les acteurs des filières ; encore faudrait-il que les interprofessions dotées de moyens significatifs grâce aux cotisations étendues interprofessionnelles acquittées par tous les agriculteurs acceptent de soutenir cette agence tout comme l'Itab sur le champ de la recherche ;

- favoriser la création de valeur au sein du secteur agricole et alimentaire bio ; il s'agit de mettre en oeuvre sans délai la loi Egalim 2 en encourageant fortement la contractualisation entre producteurs, transformateurs et distributeurs. En effet, une juste et transparente rétribution des produits et des services rendus ainsi qu'une meilleure régulation de l'offre et de la demande conditionnent la structuration des filières bio de l'amont à l'aval et la pérennité du modèle de l'agriculture biologique en complémentarité avec une agriculture conventionnelle en transition agroécologique.

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

Recommandations

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

1. Rehausser fortement le niveau d'exigence du cahier des charges applicable à la certification environnementale, notamment pour la mention Haute valeur environnementale (HVE) et proportionner le niveau des aides en fonction des bénéfices environnementaux des divers labels et certifications (2022, MAA).

2. Établir un plan interministériel de communication grand public sur les bénéfices de l'agriculture biologique, en s'appuyant sur des évaluations scientifiques de son impact sanitaire et environnemental (2023, MAA, MTE, MSS, MEN, MESRI).

3. Valoriser tous les bénéfices de l'agriculture biologique dans la méthode de calcul du futur affichage environnemental sur les produits alimentaires (2023, MAA, MTE).

4. Corriger et enrichir l'appareil statistique public, de manière à mesurer l'atteinte des objectifs fixés en matière d'agriculture biologique et comparer les différents modes de production agricole (2023, MAA, MEFR, FranceAgriMer, ASP).

5. Adopter un dispositif interministériel de suivi permettant d'évaluer l'impact environnemental et de santé publique des mesures de la PAC mises en œuvre (2023, MAA, MTE).

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

6. Pour la mise en œuvre de la future PAC, instaurer une rémunération pour services environnementaux de l'agriculture biologique dans le cadre de l'écorégime et renforcer les mesures agroenvironnementales et climatiques (Maec) (2022 ; MAA, MTE, MEFR).

7. Renforcer les moyens de la recherche et de l'innovation en agriculture biologique et en assurer la diffusion des résultats (2023 ; MAA, MTE, MEFR, MESRI).

8. Conforter le rôle de coordination de l'Institut technique de l'agriculture biologique (Itab), en renforçant ses moyens, notamment par une mobilisation financière sensiblement accrue des interprofessions agricoles (2023 ; MAA, MTE).

9. Conforter et élargir les missions de l'Agence Bio, et lui donner les moyens financiers et humains correspondants par une mobilisation financière sensiblement accrue des interprofessions agricoles et par l'accroissement des subventions pour charges de service public (2024 ; MAA, MTE, MEFR, MSS, MEN, MESRI).

Recommandations

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

10. Appliquer rapidement à l'agriculture biologique la loi Egalim 2 et en particulier, inciter à la contractualisation entre producteurs, transformateurs et distributeurs (2022, MAA).

11. Pérenniser le Fonds Avenir Bio à hauteur d'au moins 15 M€ par an et examiner la création, auprès de BPI France, d'un fonds d'investissement

pour les industries agroalimentaires bio et d'un accélérateur au profit des PME agroalimentaires biologiques (2023, MAA, MEFR).

12. Lancer, sous l'égide de France Stratégie, une mission prospective sur la contribution de l'agriculture biologique à l'autonomie agroalimentaire française et européenne, ainsi que sur les moyens de la renforcer (2022, France Stratégie, MAA, MTE, MEFR INRAE, Agence Bio).