

Le bio en France : situation actuelle et perspectives de développement

Avis n°74

Avis adopté le 26 mars 2015

Conseil National de l'Alimentation

Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes

251 rue Vaugirard, 75732 Paris Cedex 15

cna@agriculture.gouv.fr

www.cna-alimentation.fr

Cet Avis a été élaboré au sein d'un groupe de travail du CNA :

Président :

Didier Livio, président de Synergence, ancien président du Centre des Jeunes Dirigeants d'entreprise et de la Confédération Européenne des Jeunes Entrepreneurs,

Rapporteur :

Pr. François-Henri BOLNOT, Docteur Vétérinaire, Chef de service sécurité des aliments, École nationale Vétérinaire d'Alfort,

Secrétariat du Conseil National de l'Alimentation :

Benoît CROGUENNEC,
Véronique BELLEMAIN

Introduction	5
Chapitre 1. L'agriculture biologique : perspective historique	7
1.1. Les origines de l'agriculture biologique	7
1.2. L'institutionnalisation	8
1.3. Les politiques incitatives.....	8
1.3.1. Le Grenelle de l'environnement	8
1.3.2. Le Programme Ambition Bio 2017	9
1.4. Agriculture biologique et agro-écologie	11
1.5. Les évolutions du secteur.....	12
1.6. Conclusion.....	13
Chapitre 2. Un point de situation réglementaire	14
2.1. Quelle réglementation pour le Bio ?	14
2.1.1. Une réglementation harmonisée au niveau de l'Union européenne	14
2.1.2. Les cahiers des charges nationaux	15
2.1.3. Les guides	15
2.2. La définition, les principes et spécificités de l'AB	15
2.2.1. Les règles de production agricole biologique	16
2.2.2. Les règles d'élevage.	17
2.2.3. Les règles pour la production de denrées alimentaires	19
2.3. Quelques différences d'application nationales.....	22
2.3.1. Interprétations du règlement européen.....	22
2.3.2. Substances actives <i>versus</i> produits phytosanitaires	22
2.4. La certification AB : une démarche volontaire.....	23
2.4.1. La certification tierce partie	23
2.4.2. Le périmètre de la certification	25
2.4.3. Un logo identifiable.....	27
2.4.4. Ce que le Bio est et n'est pas.	27
2.5. Les contrôles d'État.....	30
2.5.1. Les contrôles réalisés par la DGCCRF.....	30
2.5.2. Les importations.....	31
2.6. Perspectives d'évolutions de la réglementation UE	32
2.6.1. Audit de la Cour des comptes européenne sur le système de contrôle des États membres.....	32
2.6.2. Propositions d'évolutions de la Commission européenne	33
2.7. Conclusion.....	35
Chapitre 3. Les impacts environnementaux	36
3.1. D'importants services rendus à l'environnement	36
3.2. Des pratiques agricoles biologiques qui peuvent encore progresser.	40
3.3. Des acteurs capables d'investir en recherche	41
3.4. Conclusion.....	42
Chapitre 4. Le Bio est-il meilleur pour la santé ?.....	43
Remarque préliminaire : des recherches difficiles et des données parcellaires	43
Les limites des méta-analyses.....	43
Les études dites « flush-out »	44
4.1. Un sujet emblématique : l'exposition aux pesticides.....	44
4.1.1. Présence de pesticides dans les produits agricoles	44
4.1.2. Effet cocktail et effet faible dose	45
4.1.3. Relations pesticides et cancers	50
4.1.4. Bilan	50
4.2. Existe-t-il des avantages nutritionnels ?.....	51
4.3.1. Teneur en nutriments des produits bruts	51
4.3.2. Les produits transformés.....	49
4.4. Des atouts organoleptiques ?.....	50

4.5. Conclusion	50
Chapitre 5. Les aspects économiques et sociaux	53
5.1. Les consommateurs de produits biologiques.....	53
Une étude récente : NUTRINET	55
5.2. La constitution des coûts	57
5.2.1. La production primaire	57
5.2.2. La transformation	59
5.2.3. La distribution	59
5.2.4. Une vision synthétique des coûts	60
5.2.5. Le cas particulier de la restauration collective	61
5.3 Un secteur favorable au développement d'emplois	62
5.4. Des externalités positives à valoriser	64
5.5. Les stratégies de développement de l'AB	66
5.6. Conclusion	67
Chapitre 6. Recommandations du CNA	69
Une approche globale	69
<i>Recommandation n°1</i> : Un pacte d'engagement des acteurs économiques	69
<i>Recommandation n°2</i> : Un développement harmonieux du marché et de la production.....	70
<i>Recommandation n°3</i> : Une communication ambitieuse	71
<i>Recommandation n°4</i> : Renforcer deux clefs de la confiance, la réglementation et la certification	72
<i>Recommandation n°5</i> : Étudier les externalités positives du mode de production biologique	72
<i>Recommandation n°6</i> : Investir en recherche et développement, un moteur d'évolution.....	73
Conclusion	74
Annexes	75
Annexe n°1. Mandat du groupe de travail	76
Annexe n°2. Composition du groupe de travail	79
Annexe n°3. Personnes auditionnées	80
Annexe n°4. Suites à donner aux Recommandations : structures de référence.	81
Annexe n°5. Textes de référence et dates clefs de l'agriculture biologique.....	83
Annexe n°6. Extrait du rapport du CGAAER <i>sur le bilan du plan de développement de l'agriculture biologique 2008 – 2012</i>	88
Annexe n°7. Extrait du rapport de synthèse de l'étude de l'INRA « <i>Vers des agricultures à hautes performances – Comment rendre l'agriculture biologique française plus productive et plus compétitive ?</i> » ..	89
Annexe n°8. Bibliographie	89
Annexe n°9. Liste des sigles	92

C'est à la demande de ses ministères de tutelle, et notamment du ministère chargé des finances, représenté par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), que le Conseil National de l'Alimentation (CNA) a conduit, de fin 2011 à fin 2014, un travail de réflexion prospective sur le développement des produits issus de l'agriculture biologique.

Lieu de dialogue entre parties prenantes et de construction de consensus, le CNA a positionné sa réflexion comme complémentaire des différents travaux conduits par ailleurs au sein des instances publiques et privées concernées. C'est pourquoi, sans aucune prétention d'exhaustivité, cet Avis n'abordera que certains aspects du sujet, dans le cadre du mandat que le CNA plénier avait confié à un groupe de travail spécifique (annexe n° 1).

Ce mandat, adopté le 15 septembre 2011, constatait une forte croissance du marché français des produits biologiques depuis le début des années 2000, accompagnée d'un développement de la production, certes significatif, mais sans doute encore en deçà des potentialités au regard des situations observables dans les pays voisins. L'objectif que 6% de la surface agricole utile (SAU) soient consacrés à l'agriculture biologique en 2012 (et 20% en 2020), fixé par les pouvoirs publics dans la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, n'a d'ailleurs pas encore été atteint.

Le mandat relevait la nécessité de réfléchir à l'organisation des filières biologiques avec une logistique moderne et innovante afin de satisfaire au mieux les différents demandes (grande distribution, restauration collective, circuits de distribution spécialisés, etc.). Il fixait des objectifs visant en particulier à¹ :

1. Cerner les attentes des consommateurs, afin notamment d'évaluer les perspectives d'évolutions qualitatives et quantitatives du marché.
2. Examiner la mise en œuvre de l'article 48 de la loi Grenelle 1 aux termes duquel « (...) l'État se donne pour objectif de recourir, pour l'approvisionnement de ses services de restauration collective, à des produits biologiques (...) représentant 15% des commandes en 2010 et 20% en 2012 (...) ».
3. Proposer des mesures permettant d'assurer le développement de l'offre, en attachant une attention particulière à l'étude des coûts de production, ainsi qu'à leurs prix de vente aux consommateurs.
4. Étudier les moyens permettant une meilleure structuration de la filière.
5. Identifier, dans le cadre des dispositions réglementaires européennes existantes, les moyens de préserver l'efficacité du système de contrôle au meilleur coût et évaluer les conditions du marché de la certification de ces produits, sans oublier le cas des produits importés.
6. Identifier les éventuelles caractéristiques spécifiques des produits issus de l'agriculture biologique, ainsi que les impacts environnementaux de ce mode de production.

En 2013, pendant les travaux du CNA, le Programme Ambition Bio 2017 est venu réaffirmer les ambitions de développement de la production biologique nationale en fixant un objectif de 8% de la SAU dédiée à l'agriculture biologique en 2017 et en réaffirmant l'objectif de 20 % de produits dans la restauration collective d'Etat.

¹ Ces objectifs sont ici résumés. Ils figurent dans leur intégralité en annexe n°1.

Il convient de souligner que l'agriculture biologique a déjà connu une croissance analogue à celle nécessaire pour atteindre ces objectifs, puisque les surfaces ont doublé entre 2007 et 2013, passant de 2% à 4% de la SAU cultivée en bio, représentant 1.060.756 hectares pour cette dernière année de référence, dont 930 868 hectares certifiés en bio, le reste étant en conversion. L'agriculture biologique représentait, en 2013, plus de 5 % des exploitations françaises, contre 2% en 2007.

Le plan du présent avis est le reflet de l'évolution de la perception, au sein du groupe de travail, des points clés qui se dégagent d'un examen équilibré de la situation des filières de l'agriculture biologique aujourd'hui en France.

Note au lecteur

Le terme « bio » est protégé et réservé aux produits conformes à la réglementation de l'Union européenne (UE)². Toutefois, selon le contexte ou les sources, les termes « agriculture biologique » (AB) et « Bio » (« le Bio » ou « la Bio », avec ou sans majuscule) sont utilisés indifféremment, traduisant de fait l'absence de référentiel de vocabulaire partagé.

Ces expressions se retrouvent dans le cadre du présent Avis dans lequel, par ailleurs, les termes de « production biologique » ou « production bio » englobent toutes les étapes qui permettent d'aboutir à un produit bénéficiant de la certification agriculture biologique, depuis l'amont (production agricole) jusqu'à l'aval (transformation et distribution).

² Règlement cadre n°834/2007, article 23 relatif à l'utilisation de termes faisant référence à la production biologique.

Chapitre 1. L'agriculture biologique : perspective historique

Avant qu'elle ne soit garantie, en 1984, par un signe de qualité rigoureusement réglementé, l'AB s'est construite au début des années 50 sur une philosophie, des idées, un mouvement.

Depuis 1984, le mode de production en agriculture biologique (AB) correspond à l'un des cinq³ signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) des produits alimentaires garantis par l'État français. Les exigences de ce signe de qualité sont fixées dans la réglementation européenne et dans les cahiers des charges français. Elles portent essentiellement sur des pratiques de production respectueuses de l'environnement et du bien-être animal⁴.

1.1. Les origines de l'agriculture biologique⁵

Les prémices de l'AB, dans la première moitié du XX^{ème} siècle, reposaient sur deux principaux courants de pensée. L'un valorisait les aspects bénéfiques d'une bonne alimentation et défendait les valeurs paysannes, en opposition à une vision industrialisée de l'agriculture. L'autre, soucieux des répercussions environnementales de l'agriculture intensive, préconisait avant tout la fertilisation naturelle des sols, sans intrants chimiques. Les deux pionniers emblématiques sont l'Allemand Steiner, qui a conduit dès 1924 des travaux sur l'agriculture biodynamique, et l'Anglais Howard, qui promeut une agriculture dite organique. Steiner partait du postulat que l'Homme doit comprendre le monde qui l'entoure pour pouvoir vivre en harmonie avec lui, jusqu'à l'exploitation agricole conçue comme un écosystème vivant. L'agriculture biodynamique continue de constituer un courant spécifique au sein de l'AB (notamment dans la culture de la vigne), qui respecte la réglementation bio tout en ajoutant des exigences supplémentaires. Pour Howard, les terres agricoles ne doivent pas bénéficier de fertilité importée afin de ne pas perturber et dénaturer la qualité des sols.

Les principes de l'AB se sont structurés à partir des années 50, en réaction à la « course aux rendements » qui a caractérisé le développement agricole au sortir de la seconde guerre mondiale avec, notamment, le développement de l'agrochimie et le remembrement des terres agricoles - politique qui a été amplifiée lors de la mise en place de la politique agricole commune (PAC), en 1962. À cette époque, la France devient pionnière dans la mise en pratique de l'AB. En 1952, l'*Association française pour une alimentation normale* est créée ; elle constitue la première matérialisation du mouvement naissant que constitue alors l'AB.

À partir des années 60, différentes études alertent l'opinion quant aux conséquences à terme, sur la santé et l'environnement, de l'agriculture intensive et de l'agrochimie (traitements herbicides, pesticides, insecticides, etc.). L'ouvrage « *Printemps silencieux* » (1962) de la biologiste américaine Rachel Carson est à l'origine de la prise de conscience, au niveau mondial, des dangers du DDT, insecticide puissant alors largement utilisé, menant à son interdiction progressive dans les pays développés à partir des années 1970.

C'est dans ce contexte de suspicion croissante que d'autres associations fédérant les acteurs qui soutiennent l'agriculture biologique sont créées. C'est notamment le cas de l'*Association Française d'Agriculture Biologique* (1962) ou de l'association *Nature & Progrès* (1964), premières structures à rédiger des cahiers des charges regroupant les exigences et valeurs qui rassemblaient leurs membres. Initialement, ces cahiers des charges ne concernaient que la production végétale et excluaient tout recours aux produits chimiques de synthèse. C'est dans les années 70 que seront élaborés des cahiers des charges dits spécialisés, en fonction du type de production. En 1972, l'Union Française d'Agriculture Biologique (UFAB)

³ Label rouge, appellation d'origine contrôlée (AOC), appellation d'origine protégée (AOP), indication géographique protégée (IGP), indication géographique (pour les boissons spiritueuses), spécialité traditionnelle garantie (STG) et agriculture biologique (AB).

⁴ Les exigences réglementaires concernent uniquement le processus de production (voir plus loin).

⁵ Sources : Agence bio (site internet) ; ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (site internet) ; ouvrage « *Le tout bio est-il possible ? 90 clés pour comprendre l'agriculture biologique* » (éditions Quae).

voit le jour, marquant une étape supplémentaire dans l'organisation des opérateurs du secteur. En 1983, la première coopérative bio est créée en Bourgogne, la Cocebi.

1.2. L'institutionnalisation

La reconnaissance de l'AB par l'État intervient en 1981, dans le cadre de la loi d'orientation agricole, suivie de la création du logo AB en 1984. La loi L-1202 du 30 décembre 1988 officialise le terme « agriculture biologique » en France tandis que la Communauté économique européenne (CEE) adopte un règlement dédié en 1991. Le Plan pluriannuel de développement de l'agriculture biologique de 1999, dit Plan Ricquois, est le premier plan structuré en France. Il propose la création d'une « Agence Bio », vitrine institutionnelle de l'AB, qui intervient en 2001. Le logo européen, « euro-feuille », apparaît en 2005 et devient obligatoire en 2010.

La réglementation se construit ainsi progressivement, au niveau national puis au niveau de l'Union européenne (UE), qui prend le relais⁶.

En France, à partir de 2009, le Grenelle de l'environnement⁷ constitue un jalon important pour le développement de l'AB puisque la loi fixe l'objectif « *de parvenir à une production agricole biologique suffisante pour répondre d'une manière durable à la demande croissante des consommateurs et aux objectifs de développement du recours aux produits biologiques dans la restauration collective publique* ». L'État, se voulant exemplaire en matière d'utilisation de produits issus de l'AB, se fixe pour objectif l'introduction de 15 % de denrées issues de l'AB dans la restauration collective d'État en 2010 (20 % en 2012) dans le cadre du plan « AB : Horizon 2012 ». L'objectif principal est d'encourager le développement de la production.

Dans le même temps, certains secteurs s'engagent aussi pour le développement de l'AB. Le 29 janvier 2008, la Fédération du commerce et de la distribution (FCD) signe avec le ministère chargé de l'environnement une charte comportant notamment l'engagement d'augmenter d'au moins 15% par an la part des produits issus de l'AB dans le total des ventes alimentaires. Au terme de cette convention, en 2012, la croissance moyenne annuelle sur les 5 années aura été de 18,5%.

1.3. Les politiques incitatives

1.3.1. Le Grenelle de l'environnement

Le Grenelle de l'environnement a eu un impact important sur le secteur agricole. Certains engagements, en l'état ou modifiés, guident encore, en 2015, l'action du ministère chargé de l'agriculture, notamment dans le projet agro-écologique pour la France engagé en décembre 2012. Plusieurs objectifs fixés par la loi « Grenelle I » ont été déclinés en plans opérationnels et en particulier, pour ce qui concerne le développement de la production biologique, par le plan « Agriculture biologique : Horizon 2012 » qui prévoyait notamment un accroissement des surfaces en AB et un soutien de l'État à la structuration des filières. Les objectifs de la loi « Grenelle I » pour ce qui concerne l'agriculture biologique ont été complétés par des dispositions de la loi dite « Grenelle II ».

Les objectifs du Grenelle visent à impulser un changement d'échelle du secteur de la production biologique, en contribuant à lever certaines difficultés observées pour son développement. Pour ce faire, le levier de la

⁶ Règlement (CE) n°834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 *relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2081/92* ; règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 *portant modalités d'application du Règlement (CE) n°834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles* ; Règlement (CE) n°1235/2008 de la Commission du 8 décembre 2008 *portant modalités d'application du règlement (CE) no 834/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime d'importation de produits biologiques en provenance des pays tiers*.

⁷ Voir I.3 & la Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation *relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*.

restauration collective publique a été retenu. L'achat d'aliments biologiques par la restauration collective d'État, même s'il représente un faible volume, donne un signal pour l'ouverture d'un marché stable, diversifié et sécurisé. Au-delà du développement de la consommation, l'objectif est d'amener les opérateurs à engager des investissements et des partenariats de façon à élargir l'offre de produits biologiques à l'ensemble de la restauration collective et des détaillants.

Deux objectifs complémentaires ont donc été définis :

- sécuriser une part du marché grâce aux achats publics (objectif : 15 % de produits bio dans la restauration collective publique en 2010, 20 % en 2012) pour donner un signal et encourager les investissements tout au long de la filière ;
- obtenir un développement des surfaces exploitées en Bio (objectif : 6 % de la SAU en 2012, 20 % en 2020).

La loi n°2009-967 du 3 août 2009 dite « Grenelle I » de programmation *relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, définit les grandes orientations. Elle fixe les objectifs de développement de la production à hauteur de 6 % de la SAU en 2012 et de l'approvisionnement de la restauration collective à hauteur de 20% en 2012⁸. L'AB doit être développée prioritairement sur les aires de captage des eaux.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II » portant engagement national pour l'environnement complète et précise les modalités d'application de la loi « Grenelle I ». L'article 120 stipule : « *le suivi de l'approvisionnement de la restauration collective en produits biologiques et de l'évolution des surfaces en agriculture biologique fait l'objet d'un rapport annuel du Gouvernement à l'assemblée nationale et au Sénat. Ce rapport est rendu public.* »⁹

Les dispositions relatives à l'exemplarité de l'État ont fait l'objet d'une série de circulaires d'application, spécifiquement pour le Bio dans un premier temps (**circulaire du premier ministre du 2 mai 2008** relative à l'exemplarité de l'État en matière d'utilisation de produits issus de l'AB dans la restauration collective), puis plus largement pour l'ensemble des achats publics. Une annexe à cette circulaire portant sur la méthode d'introduction des produits bio dans la restauration collective d'État fait référence à la possibilité d'encourager « la prise en compte de l'objectif de développement durable lors de la passation des marchés publics concernant la restauration collective d'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 ou ouverts au public) ».

1.3.2. Le Programme *Ambition Bio 2017*

En 2013, à l'issue d'un processus de concertation et d'évaluation associant les parties prenantes, le ministère chargé de l'agriculture a lancé un nouveau programme de développement de l'AB, *Ambition Bio 2017*¹⁰. Son élaboration s'est fondée sur l'analyse de l'existant et notamment les enseignements tirés de la mise en œuvre du précédent plan, lancé fin 2007 avec pour horizon 2012. Les régions, via l'Association des régions de France (ARF), et les partenaires en régions, consultés sous l'égide des préfets et des conseils régionaux, ont été associés à l'élaboration du programme afin de favoriser une mise en œuvre la plus harmonieuse possible sur le terrain. Le plan vise à cultiver les atouts et à lever les freins, dans une

⁸ La loi Grenelle de 2009 prévoit également (art 48) que l'État recourt, pour l'approvisionnement de ses services de restauration collective, pour une part identique au bio, c'est-à-dire pour 15 % des commandes en 2010 et 20 % en 2012, à « *des produits saisonniers, des produits à faible impact environnemental eu égard à leurs conditions de production et de distribution, des produits sous signe d'identification de la qualité et de l'origine ou des produits issus d'exploitations engagées dans une démarche de certification environnementale* ».

⁹ « Rapport annuel au Parlement sur le suivi de l'approvisionnement de la restauration collective en produits biologiques et de l'évolution des surfaces en agriculture biologique dans le cadre du Grenelle de l'Environnement (5 septembre 2011 pour l'année 2010) », http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/IDPP3-11-190-SL_Rapport_au_parlement_2010_Grenelle_agriculture_biologique_SEIDD-11-06-2246-1_V4-1.pdf

¹⁰ Programme *Ambition Bio 2017* sur le site du ministère de l'agriculture : <http://agriculture.gouv.fr/Programme-Ambition-bio-2017,22587>

perspective de développement conjoint de l'offre et de la demande. Les objectifs associent les dimensions qualitative et quantitative et soulignent le principe d'un développement du Bio à travers sa diversité.

Deux objectifs chiffrés ont été retenus :

- doubler la part du Bio sur le territoire national d'ici la fin de l'année 2017 (soit passer de 4 à 8 % de SAU). Cet objectif, très ambitieux compte tenu du temps imparti, se voit renforcé par une volonté d'homogénéité entre les filières, dont certaines dépassent d'ores et déjà largement ces 8% ;
- réaffirmer l'objectif de 20% de Bio en restauration collective d'Etat, déjà présent dans le cadre juridique (non contraignant) issu du Grenelle de l'environnement.

Au-delà de ces objectifs chiffrés, l'ambition est de mettre en place un processus global de développement de l'AB, en augmentant la production mais aussi en permettant aux produits d'être transformés, commercialisés et consommés.

Dans ce plan, l'État s'engage pour lui-même, avec le souhait qu'une dynamique s'instaure parmi les autres acteurs selon un processus itératif vertueux.

Le Programme Ambition Bio 2017 se décline en six axes :

- **Le premier axe : développer la production**, relève d'une évidence partagée. Les freins identifiés au cours de la période précédente faisaient apparaître le manque de visibilité de l'ensemble du dispositif d'aide. L'engagement est donc pris de mettre en place un système d'aide attractif, lisible et stabilisé dans le temps. Le souhait est également exprimé que ce programme soit conduit en cohérence avec l'ensemble des politiques publiques et notamment avec la mise en œuvre de la PAC.
- **Le deuxième axe : structurer les filières**, s'appuie notamment sur le Fonds de structuration des filières biologiques, géré par l'Agence Bio, dont la dotation a été augmentée de 1 million d'euros par an, portant le montant global de l'enveloppe à 4 millions d'euros par an à partir de 2014. Cet axe concerne en priorité des acteurs économiques, qui s'associent dans le cadre du plan pour investir, avec la perspective incitative de bénéficier d'aides issues du fonds. La priorité devra être donnée au développement des filières grandes cultures. Les autres engagements en faveur d'une structuration des filières concernent notamment la restauration collective.
- **Le troisième axe : développer la consommation et conquérir des marchés**, passe par la mise en place d'une stratégie d'information loyale et non dénigrante des autres modes de production, réalisée notamment par l'Agence Bio au travers de programmes de promotion cofinancés par l'Union européenne, basée sur des actions en direction des métiers de bouche et du monde de l'enseignement, tout en s'adressant à chacune des catégories de population par le biais d'instruments adaptés. Un accent particulier sera mis sur le public de la santé et des universités. Dans certains secteurs, en particulier le vin, l'objectif est d'exporter davantage en direction de marchés à forte potentialité¹¹.
- **Quatrième axe : la recherche agronomique et agroalimentaire**. Les professionnels ont insisté sur l'importance de renforcer cet axe. Le pilotage général doit conduire à associer les opérateurs (agriculteurs, transformateurs) et les autres parties prenantes à la définition des programmes d'action, de façon à favoriser une démarche participative beaucoup plus efficace. La nécessité d'élargir la diffusion des résultats de la recherche aux agriculteurs et à l'ensemble des bénéficiaires potentiels a également été identifiée.
- **Cinquième axe : la formation**. Les actions existantes sont consolidées avec un élargissement à l'enseignement supérieur : il s'agit notamment de mieux intégrer les spécificités du Bio dans l'enseignement technique agricole ; de développer des modules spécifiques dans les enseignements supérieurs agricoles, agronomiques et vétérinaires ou de développer des formations spécifiques pour les métiers de bouche, les diététiciens et les nutritionnistes.

¹¹ C'est la première fois qu'un axe de développement à l'exportation figure dans un plan de développement du Bio en France.

- **Sixième axe : adapter la réglementation.** Le plan précédent comportait déjà un axe en faveur de la « prise en compte des spécificités de l'agriculture biologique dans l'ensemble des réglementations ». Il s'agit de mieux prendre en compte les spécificités du Bio dans la mise en œuvre de la réglementation de portée générale (notamment en matière de protection des plantes, de santé animale), afin d'éviter les éventuelles incohérences. Il s'agit également d'améliorer la réglementation spécifique du Bio, notamment dans le cadre du processus de révision du règlement européen engagé en 2013.

Le dispositif repose sur un engagement de l'État et s'articule en régions via des comités régionaux spécifiques, coprésidés par les préfets de région et les présidents de Conseils régionaux. L'innovation est que le plan bénéficie d'une approche interministérielle associant notamment les ministères chargés de l'écologie et de l'éducation nationale. Le programme national sera décliné dans les régions qui, pour certaines, ont déjà adopté des objectifs (ex : 20 % de production bio en 2020).

Le plan national dispose d'un comité de pilotage, coprésidé par le cabinet du ministre chargé de l'agriculture et l'Association des Régions de France, qui regroupe les parties prenantes, et de tableaux de bord pour le suivi.

Le Programme Ambition Bio 2017 tient compte du processus d'évolution de la réglementation européenne qui vient d'être engagé avec la proposition du 24 mars 2014 de Règlement du Parlement européen et du Conseil *relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, modifiant le règlement (UE) n° XXX/XXX du Parlement européen et du Conseil [règlement sur les contrôles officiels] et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil*.¹²

1.4. Agriculture biologique et agro-écologie

Le développement des filières bio, en réponse à des préoccupations croissantes des politiques, des consommateurs et des citoyens, ainsi que les débats qu'il a suscités, ont permis de faire évoluer l'ensemble de la production agricole.

La montée en puissance des préoccupations environnementales s'est traduite par le développement de diverses approches, telles que l'agriculture raisonnée dans les années 1990/2000 (décret n°2002-631 du 25 avril 2002 *relatif à la qualification des exploitations agricoles au titre de l'agriculture raisonnée*).

Puis la certification environnementale des exploitations agricoles a été mise en place, pour identifier les exploitations engagées dans des démarches particulièrement respectueuses de l'environnement. Encadrée par l'État, cette certification permet la reconnaissance et la valorisation de ces démarches par les partenaires qui souhaitent les accompagner : pouvoirs publics, transformateurs, distributeurs, consommateurs. Les textes réglementaires, finalisés en 2011, inscrivent dans le *Code rural et de la pêche maritime* le principe d'une certification environnementale graduée dont le plus haut niveau est dit de « haute valeur environnementale » (HVE). Ils créent également une mention valorisante pour les produits, transformés ou non, issus d'une exploitation HVE.

La diminution des impacts négatifs sur l'environnement de l'agriculture conventionnelle et son inscription dans une démarche plus durable, notamment par une utilisation plus rationnelle des intrants, est désormais devenue une préoccupation centrale dans les politiques agricoles, en France comme au niveau de l'Union européenne.

Le « Projet agro-écologique pour la France », lancé en 2012, vise à combiner les performances économiques, environnementales et sociales des exploitations agricoles. Produire autrement, en repensant les systèmes de production, devra permettre de développer des systèmes agro-écologiques. Différents outils sont mobilisés, dont plusieurs plans d'action, permettant d'accompagner les exploitations agricoles dans leur

¹² Voir II.6.2.

transition : le Plan Ecophyto, le Plan Eco-Antibio, le plan de développement Apiculture Durable, le plan Énergie, méthanisation autonomie azote, le Programme Ambition Bio 2017, le plan Semences et agriculture durables et le plan Protéines végétales. Ce projet s'appuie sur des dynamiques collectives, notamment avec la création des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE).

L'agriculture biologique a non seulement sa place dans ce projet, mais elle doit de plus avoir un rôle moteur dans l'évolution des pratiques. Les solutions techniques visant à diminuer les impacts liés à l'agriculture conventionnelle et celles visant à améliorer les rendements ou à supprimer les impasses techniques en AB se rejoignent fréquemment, *via* des applications adaptées aux différents types de pratiques agricoles.

La *Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt* (LAAAF) du 11 septembre 2014 définit l'agro-écologie comme « *l'utilisation, dans les systèmes d'exploitation, des services écosystémiques et des potentiels offerts par les ressources naturelles* ». Elle fournit par ailleurs une base législative à différents outils prévus par le projet agro-écologique, en particulier pour la création des GIEE.

Le concept d'agro-écologie, comme auparavant celui d'agriculture raisonnée, montre que les préoccupations qui motivent les agriculteurs bio depuis des décennies gagnent peu à peu le monde agricole de manière plus large. Il s'agit là d'un progrès incontestable, qui s'accompagne cependant d'un risque de perte de visibilité pour le Bio. Ainsi, l'apparition du logo HVE sur les produits alimentaires pourrait brouiller les repères pour certains consommateurs.

1.5. Les évolutions du secteur

Avec la montée en puissance des préoccupations environnementales, l'AB est progressivement sortie des cercles de militants et d'initiés, tant du côté des producteurs que des consommateurs. Initialement marché de niche, elle devient un secteur économique à part entière, identifié par le grand public, et un enjeu affiché des politiques agricoles, nationale et européenne.

Le développement de la production et du marché a impliqué l'entrée en jeu de nouveaux acteurs dans les domaines de la production agricole, qui a changé d'échelle, du commerce, avec le recours aux importations en tant que de besoin, et de la distribution, qui est sortie des seuls circuits spécialisés.

Les valeurs fondatrices de l'AB se rattachent, avant toute chose, à un mode de production respectueux de l'environnement et du bien-être animal, qui doit permettre, par ailleurs, de produire des aliments qui ne nuisent pas à la santé humaine (article 3 du règlement (CE) n°834/2008) voire plus sains pour la santé du consommateur. Les réglementations en vigueur ne portent que sur les pratiques de production¹³ et ont pour objectif de garantir aux consommateurs que tous les produits porteurs de l'euro-feuille et/ou du logo national AB répondent strictement à un même mode de production biologique.

Mais, au-delà du strict respect de la réglementation, la production biologique est conçue par beaucoup d'acteurs de façon beaucoup plus holistique, intégrant, implicitement ou explicitement, des aspects éthiques, sociaux, territoriaux, économiques (équilibre des liens économiques entre les acteurs des filières), relevant de la philosophie, des choix et de la volonté des acteurs.

Le rapport du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) *sur le bilan du plan de développement de l'agriculture biologique 2008 – 2012*¹⁴ souligne que « *de grands débats traversent l'agriculture biologique et son environnement. Derrière un unique cahier des charges, des visions très différentes de l'agriculture biologique s'opposent* » (voir extrait du rapport du CGAAER en annexe 2).

Ainsi, bien qu'il n'y ait pas de dichotomie tranchée, et que toutes les situations intermédiaires se rencontrent, deux approches complémentaires de la production biologique coexistent de fait en Europe. La première, qui correspondrait au développement des courants historiques, englobe des objectifs sociaux et sociétaux et lie

¹³ Le terme production désigne l'ensemble de la filière de production (production primaire, transformations), y inclus les mesures de traçabilité et de contrôle applicables à ces différentes étapes,

¹⁴ Rapport du CGAAER sur le bilan du plan de développement de l'agriculture biologique 2008 – 2012 – février 2013
http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/CGAAER_12112_2012_Rapport_cle08622b.pdf

l'AB à une agriculture paysanne ; la deuxième, plus récente, basée sur le strict respect de la réglementation, correspondrait à une production se voulant accessible au plus grand nombre.

Ces deux approches ne sont pas antagonistes, y compris au sein d'une même exploitation. Par ailleurs, une troisième voie est déjà ouverte vers une agriculture et une production biologique englobant à la fois des objectifs environnementaux, sociaux et sociétaux et des objectifs économiques. Il convient de rappeler que les produits issus de ces différentes approches sont tous des produits bio, certifiés et contrôlés.

1.6. Conclusion

Imaginée dans les années 20, issue de mouvements militants nés dans les années 1950, institutionnalisée dans les années 1980, l'agriculture biologique est peu à peu devenue incontournable dans le paysage agricole.

Depuis plus de 50 ans, les pratiques agronomiques biologiques ont montré leur intérêt en matière environnementale et ont accompagné la montée en puissance des préoccupations des consommateurs, des citoyens, des entreprises et des politiques publiques en matière d'environnement et de santé.

Ces évolutions de société auxquelles l'agriculture biologique a participé ont permis d'inspirer différentes démarches pour l'agriculture conventionnelle (agriculture raisonnée, certification environnementale, projet agro-écologique pour la France, etc.) qui conduisent pour partie à une convergence, entre agriculture biologique et agriculture conventionnelle, des questionnements et des solutions techniques.

Au fil des années, le marché du Bio est progressivement passé d'une niche à un secteur économique à part entière. Le développement de ce secteur s'est accompagné de l'entrée en jeu de nouveaux acteurs et d'une diversification progressive des modes de production sur la base d'une même réglementation, et de distribution. Si l'entrée en jeu de ces nouveaux acteurs a pu par le passé, et peut-être encore aujourd'hui, crispier certains acteurs historiques, les choses s'apaisent et la coexistence de modes de distribution variés et complémentaires est désormais considérée comme un facteur déterminant du développement de l'agriculture biologique dans le cadre de la réglementation européenne, impliquant une communication commune fondée sur un même cœur de message.

Par ailleurs, grâce notamment à l'existence d'un logo officiel largement médiatisé (euro-feuille, éventuellement complétée du logo national AB), les produits issus du mode de production bio bénéficient actuellement d'une bonne visibilité et d'une image de marque dynamique auprès des consommateurs¹⁵.

¹⁵ Source : baromètre Agence Bio / CSA 2014

Chapitre 2. Un point de situation réglementaire

La production bio fait l'objet d'une réglementation harmonisée au sein de l'Union européenne, complétée, pour quelques domaines spécifiques, par des cahiers des charges nationaux ayant eux-mêmes une portée réglementaire. Ces cahiers des charges nationaux et les interprétations de la réglementation *via* des guides, également nationaux, peuvent induire à la marge quelques différences entre les États membres.

Si la certification biologique s'inscrit dans un cadre réglementaire, entrer dans cette démarche reste un choix volontaire pour chaque opérateur. La certification est matérialisée par un logo apposé, avec le numéro de l'organisme certificateur, sur les produits issus d'un mode de production certifié (eurofeuille européenne, accompagnée ou non du logo AB national),

La certification est réalisée par un organisme certificateur (OC) par délégation de mission de l'autorité compétente, l'Institut national des appellations d'origine (INAO). Il s'agit d'une certification tierce partie.

Elle repose principalement sur des pratiques respectueuses de l'environnement et du bien-être animal.

La caractéristique fondamentale de la certification AB est que les exigences et les contrôles portent avant tout **sur les modes de production** qui sont mis en œuvre pour aboutir à ce produit.

Cette obligation de moyens et non de résultats est une différence majeure avec, par exemple, le marquage « CE » qui, pour figurer sur un produit, doit faire suite à des contrôles et des essais qui assurent la conformité du produit aux exigences essentielles définies par les textes.

2.1. Quelle réglementation pour le Bio ?

2.1.1. Une réglementation harmonisée au niveau de l'Union européenne

L'encadrement réglementaire de la production biologique est devenu communautaire en 1991, dans le cadre de la réforme de la PAC. Auparavant différentes réglementations nationales coexistaient.

Le premier règlement européen, *réglementant les produits d'origine végétale et les produits transformés qui en sont issus et mettant en place des dispositifs de contrôle associés*, a été adopté en 1991. À la fin des années 1990, les dispositions ont été étendues aux produits d'origine animale et aux produits transformés qui en sont issus, en réservant la possibilité, pour les États membres, d'aller au-delà de la réglementation européenne ; ce qui fut le cas en France.

Un plan d'action européen, engagé en 2004, a conduit à l'élaboration d'un nouveau cadre réglementaire, adopté en 2007 et entré en vigueur en 2009. Le 1^{er} janvier 2009, les réglementations européenne et nationales antérieures ont été abrogées et remplacées par le règlement CE n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 *relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques*. Le logo européen a été créé dans le cadre de ce plan d'action.

Le cadre réglementaire est donc désormais établi par ce règlement et ses règlements d'application : le règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission *portant modalités d'application du règlement (CE) n° 34/2007 en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles* et le règlement (CE) n° 1235/2008 de la Commission *portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime d'importation de produits biologiques en provenance des pays tiers*, eux-

mêmes modifiés par des règlements d'exécution, notamment pour intégrer des dispositions pour l'aquaculture et la vinification en 2009 et 2012.

Ces règles harmonisées ont parfois pu être considérées par certains comme moins exigeantes que les dispositions nationales antérieures et ont pu susciter quelques réticences lors de leur mise en place. Néanmoins, aujourd'hui, la très large majorité des acteurs du Bio s'entendent sur le fait que l'adoption d'un cadre réglementaire européen a été bénéfique pour le secteur. **Il a permis une harmonisation des exigences et une professionnalisation des pratiques, et il couvre 95% des productions biologiques.**

2.1.2. Les cahiers des charges nationaux

Bien que le règlement européen couvre plus de 95% des cas, certaines productions ne font pas l'objet d'une harmonisation européenne et peuvent être encadrées par des cahiers des charges nationaux, à l'initiative des autorités compétentes de chaque État membre. Les cahiers des charges français (CCF) en vigueur concernent les secteurs de :

- la restauration hors foyer à caractère commercial (2011) ;
- l'élevage des lapins, des poulettes, des escargots et des autruches (2010, dit "CCF Bio") ;
- la fabrication d'aliments pour animaux de compagnie (2004).

En France, les cahiers des charges sont proposés par les professionnels, puis validés par le Comité National de l'Agriculture Biologique (CNAB) de l'INAO. Ils sont publiés par arrêté ministériel du ministère chargé de l'agriculture.

Ces cahiers des charges spécifiquement français n'ont pas valeur contraignante pour les producteurs des autres États membres, sauf s'ils veulent utiliser le logo AB français.

D'autres États membres disposent également de cahiers des charges nationaux, notamment dans le domaine de l'alimentation pour animaux de compagnie et de la restauration collective, mais il n'existe pas d'inventaire officiel au niveau de l'Union européenne.

2.1.3. Les guides

Des guides de lecture ont été rédigés au niveau national à l'intention des organismes certificateurs et des structures de développement de l'AB, relatifs à l'application du règlement (CE) n°834/2007 modifié du Conseil du 28 juin 2007 et de ses règlements d'application.

Ces documents visent à faciliter la lecture des règlements, en compilant notamment le règlement Conseil et les deux règlements d'application, mais n'ont aucune valeur juridique.

2.2. La définition, les principes et spécificités de l'AB

Le règlement n°834/2007 du Conseil n'est pas qu'une liste d'interdictions ou d'obligations pour les opérateurs bio ; il pose également, à travers les définitions, les objectifs ou les règles, les principes fondamentaux du Bio européen.

Dès les premières lignes (considérant n°1), le texte donne une définition pleine de sens à la production agricole et alimentaire bio :

« La production 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 des consommateurs à l'égard de produits obtenus grâce à des substances et produits naturels.

Le mode de production biologique joue ainsi un double rôle sociétal : d'une part, il approvisionne un marché spécifique répondant à la demande de produits biologiques émanant des consommateurs et, d'autre part, il fournit des biens publics contribuant à la protection de l'environnement et du bien-être animal ainsi qu'au développement rural. »

Le titre II du règlement pose ensuite les « objectifs et principes de la production biologique ». L'article 3 « Objectifs » indique que : « *La production biologique poursuit les objectifs généraux suivants :*

- *établir un système de gestion durable pour l'agriculture (...),*
- *viser à produire des produits de haute qualité,*
- *viser à produire une grande variété de denrées alimentaires et autres produits agricoles qui répondent à la demande des consommateurs concernant des biens produits par l'utilisation de procédés qui ne nuisent pas à l'environnement, à la santé humaine, à la santé des végétaux ou à la santé et au bien-être des animaux. »*

Les articles suivants du règlement détaillent les principes généraux, puis ceux plus spécifiques en matière d'agriculture, suivis de ceux applicables en matière de denrées alimentaires.

Le titre III traite des règles de production.

2.2.1. Les règles de production agricole biologique

Le premier texte législatif français (Loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole) définissait l'AB comme « l'agriculture n'utilisant pas de produits chimiques de synthèse ». Cette définition, de forme négative, a beaucoup évolué, bien que l'interdiction d'utiliser des engrais chimiques et pesticides de synthèse reste une base du mode de production bio.

S'interdisant l'utilisation de certains produits, les agriculteurs bio doivent mettre en œuvre d'autres techniques agricoles. Ils ont développé de nombreuses techniques spécifiques, mais il n'y a aucune exclusivité et de plus en plus d'agriculteurs conventionnels utilisent des outils tels la herse étrille, la lutte biologique contre les ravageurs, ou reviennent à une rotation longue des cultures.

La première préoccupation d'un agriculteur est d'assurer une nutrition correcte aux plantes qu'ils cultivent. Un principe fondamental en Bio est de « nourrir le sol pour nourrir la plante » au lieu de nourrir les plantes via des engrais chimiques. C'est d'ailleurs ce principe qui a donné son nom à l'agriculture *bio* (*vie* en grec) : c'est par la vie du sol, sol considéré comme un écosystème et non comme un simple support, que la plante va s'alimenter. Tout l'art de l'agriculteur sera de gérer le sol et d'activer la vie microbienne : apport de matière organique fraîche (fumier) ou évoluée (compost), travail du sol en préservant ou améliorant sa structure et sa biodiversité, en empêchant son tassement et son érosion.

Certains micro-organismes (azotobacters), capables de fixer l'azote de l'air, peuvent contribuer très activement à nourrir la plante s'ils sont présents en quantité importante à proximité des racines. Ils ne sont pas aussi efficaces qu'un d'engrais chimique azoté et plus difficiles à gérer (condition de température, humidité, présence d'oxygène, etc.). Alors que l'utilisation d'engrais azoté fait chuter le nombre d'azotobacters présents, l'agriculteur bio va s'efforcer de favoriser leur développement ainsi que ceux des vers de terre et des autres organismes vivants du sol.

Une obligation de bon sens, reprise dans la réglementation bio, est la rotation des cultures. Il s'agit de faire succéder sur une même parcelle plusieurs cultures au cours du temps. Les racines des différentes espèces de plantes ne puisent pas les mêmes éléments à la même profondeur et le cycle de nombreux parasites est perturbé. Il n'existe pas de monoculture en bio : la succession de la même culture sur la même parcelle sur plusieurs années est interdite¹⁶.

¹⁶ Concrètement la pratique d'un labour profond pour une monoculture de maïs, laissant la terre nue l'hiver au moment où les pluies risquent d'entraîner de l'érosion et lessiver le sol, n'est pas techniquement possible sans engrais chimiques pour obtenir 80 ou 100 quintaux par ha.

L'article 12 du règlement n°834/2007 précise : « *la fertilité et l'activité biologique du sol sont préservées et augmentées par la rotation pluriannuelle des cultures, comprenant les légumineuses et d'autres cultures d'engrais verts et par l'épandage d'effluents d'élevage ou de matières organiques (...)* ».

- Les légumineuses (luzerne, pois, lentille, soja, etc.) présentent, sur leurs racines, des nodosités qui leur permettent de capter l'azote de l'air, de nourrir la plante et d'enrichir le sol. Elles sont indispensables dans une rotation longue ;
- Les « engrais verts » sont des cultures que l'agriculteur ne récolte pas, destinées à être broyées sur place ou incorporées dans les premiers centimètres du sol pour fournir de la matière organique et nourrir les organismes du sol : « nourrir le sol pour nourrir la plante » ;
- Idéalement, une « rotation pluriannuelle des cultures » comporte au moins quatre à cinq cultures différentes, avec parfois une prairie temporaire. L'agriculteur va également jouer, dans la succession des cultures, entre culture d'été (semée au printemps) et culture d'hiver (semée à l'automne) avec des cultures intermédiaires (engrais verts) et entre les différentes familles de plante (céréales, légumineuses, crucifères, etc.) ;
- Une bonne rotation des cultures et l'activation de la vie biologique du sol permettent de bonnes conditions de croissance et de résistance des plantes et limitent la présence d'adventices (dit « mauvaises herbes ») et de parasites des cultures ;

Selon l'article 12 point g, « *la prévention des dégâts causés par les ravageurs, les maladies et les mauvaises herbes repose principalement sur la protection des prédateurs naturels, le choix des espèces et des variétés, la rotation des cultures, les techniques culturales et les procédés thermiques* ». Ainsi, dans une parcelle bio, il n'y a pas éradication des parasites, mais un ensemble de techniques, avant tout préventives, sont mises en œuvre : espèces et variétés adaptées au terroir, densité et date de semis ou de plantation, travail du sol tel le désherbage avec une « herse étrille » ou une « bineuse » accrochée sur un tracteur, désherbage thermique ou solarisation en maraîchage, etc.

Si un parasite présent en trop grande quantité porte préjudice, quelques produits minéraux (cuivre, soufre) ou naturels peuvent être utilisés, mais la liste des produits autorisés est extrêmement limitée (annexe I du règlement n°889/2008). Il existe d'autres techniques telles que la confusion sexuelle (perturbation du comportement des insectes pour qu'ils ne se reproduisent pas), la lutte biologique (par exemple une coccinelle qui mange des pucerons), la lutte microbiologique, etc. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation réglementaire formalisée, c'est pour cela que nombre d'agriculteurs bio accordent une attention particulière à la présence de haies, d'arbres, de bandes enherbées ou fleuries, lieux de vie des coccinelles et autres prédateurs des ravageurs. Cela répond à l'un des principes cités par l'article 5 du règlement : « *tenir compte de l'équilibre écologique local ou régional dans le cadre des décisions en matière de production* ».

D'autres pratiques, encore peu utilisées en France, font l'objet depuis quelques années de recherches : citons le mélange de plusieurs espèces au sein d'une même parcelle (mélange de céréales et légumineuses par exemple) ou l'agroforesterie, mode de mise en valeur des terres agricoles associant des plantations d'arbres dans les cultures ou les pâturages.

Rotation des cultures, diversités des espèces et variétés cultivées, activation de la vie du sol, maintien des haies et des autres infrastructures paysagères, interdiction des produits chimiques de synthèses et des OGM, sont autant d'éléments qui vont limiter les pollutions, préserver la qualité des eaux, favoriser la biodiversité agricole, la qualité des paysages et ainsi, au-delà de la qualité des productions agricoles issues de ces pratiques, rendre différents services à la Société.

2.2.2. Les règles d'élevage.

Le règlement n°834/2007 indique qu'un élevage biologique doit :

(i) « être lié au sol » et « nourrir les animaux avec des aliments biologiques composés d'ingrédients agricoles issus de l'agriculture biologique et de substances non agricoles naturelles »

→ Concrètement, cela signifie que les élevages hors-sol, en case, en cage ou l'attache permanente sont interdits. Le gavage est explicitement interdit (article 20 du règlement n°889/2008).

→ Le lien au sol est une approche d'économie circulaire selon laquelle, si le sol nourrit les plantes, les plantes nourrissent les animaux, et les déjections animales nourrissent le sol. L'élevage est donc fortement lié à la culture, soit au niveau d'une ferme en polyculture-élevage, soit par l'obligation d'établir un accord de coopération écrit avec un autre agriculteur bio, en particulier pour gérer les effluents d'élevage selon des règles précises. Par ailleurs, l'alimentation des animaux doit reposer sur un approvisionnement régional selon des pourcentages définis par la réglementation européenne pour les différentes espèces.

(ii) « assurer un niveau élevé de bien-être animal en respectant les besoins propres à chaque espèce. »

→ Les animaux bénéficient d'un accès à des espaces de plein air, de préférence à des pâturages, chaque fois que les conditions climatiques et l'état du sol le permettent. Le logement doit permettre de répondre aux besoins de développement ainsi qu'aux besoins physiologiques et éthologiques des animaux.

→ Des critères très précis de densité sont indiqués par espèces (6 m² par vache laitière à l'intérieur des bâtiments, 8 m² d'aire d'exercice par porc reproducteur à l'extérieur par exemple).

→ Pour les mammifères, « les bâtiments d'élevage disposent d'une aire de couchage/de repos confortable, propre et sèche, d'une taille suffisante, consistant en une construction en dur non pourvue de caillebotis. L'aire de repos comprend une aire de couchage sèche suffisante recouverte de litière. La litière est constituée de paille ou d'autres matériaux naturels adaptés. »

→ Pour les volailles, des critères de taille maximale sont fixés : par exemple, un poulailler ne peut héberger plus de 4 800 poulets (en conventionnel, un poulailler peut compter plus de 20 000 poulets). Afin d'éviter le recours à des pratiques d'élevage intensives, les volailles doivent soit être élevées jusqu'à un âge minimal (81 jours pour un poulet), soit être issues de souches à croissance lente (définies réglementairement). Cette durée d'élevage, beaucoup plus longue qu'en production conventionnelle (36 jours) a un impact important sur la qualité de la viande.

(iii) « recourir à des méthodes naturelles pour la reproduction ».

→ L'insémination artificielle est autorisée, mais d'autres formes de reproduction artificielle telles que le clonage et le transfert d'embryons sont interdites.

→ En aquaculture, l'induction polyploïde artificielle (multiplier le nombre de chromosomes), l'hybridation artificielle et le clonage sont interdits.

Les pratiques d'élevage mises en œuvre visent à renforcer le système immunitaire et les défenses naturelles contre les maladies. Néanmoins, des traitements sont autorisés en cas de blessure ou de maladie. L'article 24 du règlement d'application n°889/2008 indique :

« 1. Lorsqu'en dépit des mesures préventives destinées à garantir la santé des animaux (...), un animal vient à être malade ou blessé, il est traité immédiatement, si nécessaire dans des conditions d'isolement et dans des locaux adaptés ».

2. Les produits phytothérapeutiques, les produits homéopathiques, les oligo-éléments ainsi que les produits énumérés en annexe, sont utilisés de préférence aux médicaments vétérinaires

allopathiques chimiques de synthèse ou aux antibiotiques, à condition qu'ils aient un effet thérapeutique réel sur l'espèce animale concernée et sur l'affection pour laquelle le traitement est prévu.

3. Si les mesures prévues aux paragraphes 1 et 2 se révèlent inefficaces pour combattre la maladie ou traiter la blessure et si des soins sont indispensables pour épargner des souffrances ou une détresse à l'animal, il est possible de recourir à des médicaments vétérinaires allopathiques chimiques de synthèse ou à des antibiotiques sous la responsabilité d'un médecin vétérinaire. »

De plus « 5. Le délai d'attente entre la dernière administration, dans les conditions normales d'usage, de médicaments allopathiques vétérinaires à un animal et la production de denrées alimentaires provenant de cet animal dans le cadre de l'agriculture biologique est doublé par rapport au délai d'attente légal (...) ou, en l'absence de délai légal, est fixé à 48 heures. » Enfin « si un animal ou un groupe d'animaux reçoit au cours d'une période de 12 mois plus de trois traitements à base de médicaments vétérinaires allopathiques chimiques de synthèse ou d'antibiotiques, ou plus d'un traitement si leur cycle de vie productive est inférieur à un an, les animaux concernés ou les produits obtenus à partir de ces animaux ne peuvent être vendus en tant que produits biologiques ».

Le règlement n°889/2008 précise (article 23) que « l'utilisation de médicaments vétérinaires allopathiques chimiques de synthèse ou d'antibiotiques à des fins de traitement préventif est interdite. L'utilisation de substances destinées à stimuler la croissance ou la production (y compris les antibiotiques, les coccidiostatiques et autres auxiliaires artificiels de stimulation de la croissance) ainsi que l'utilisation d'hormones ou de substances analogues en vue de maîtriser la reproduction ou à d'autres fins (par exemple, induction ou synchronisation des chaleurs) sont interdites. »

La réglementation bio comporte de nombreuses précisions, générales et par espèces, y compris pour l'apiculture ou l'aquaculture au niveau européen, et pour les lapins et les escargots au niveau français.

2.2.3. Les règles pour la production de denrées alimentaires

D'après l'article 1er du règlement n°834/2007, le champ d'application de la réglementation bio ne concerne que les produits agricoles suivants, y compris les produits de l'aquaculture :

- produits agricoles vivants ou non transformés ;
- produits agricoles transformés destinés à l'alimentation humaine ;
- aliments pour animaux ;
- matériel de reproduction végétative et semences utilisés aux fins de culture ;
- levures destinées à l'alimentation humaine ou animale.

L'eau, le sel, les produits minéraux d'une manière générale, les médicaments, les produits du tabac ou les stupéfiants, destinés à être ingérés ou raisonnablement susceptibles d'être ingérés par l'être humain ne sont pas certifiables en bio, parce que ce ne sont pas des denrées alimentaires ou qu'ils ne sont pas d'origine agricole.

Les règles de transformation bio, comme les règles de production ou de commercialisation d'une façon générale, s'appliquent sans préjudice des dispositions européennes ou nationales générales, notamment celles régissant la production, la préparation, la commercialisation, l'étiquetage et le contrôle des denrées alimentaires et de l'alimentation animale. En particulier, les règles d'hygiène et de salubrité sont les mêmes que pour l'ensemble des produits ou des activités agroalimentaires.

Les principes spécifiques et règles applicables en matière de transformation des denrées alimentaires bio figurent aux articles 6 et 19 du règlement n°834/2007 et portent principalement sur la composition des produits, les procédés de transformation et le mode opératoire.

Un guide spécifique pour la transformation des produits bio a été édité par l'ACTIA en 2011 : « *Produits Bio : Guide pratique pour la transformation* ». Il couvre l'ensemble des éléments que les transformateurs doivent connaître pour proposer des produits bio transformés.

Les matières premières

« La production de denrées alimentaires biologiques transformées est fondée sur les principes spécifiques suivants :

- a) produire des denrées alimentaires biologiques à partir d'ingrédients agricoles biologiques, sauf lorsque un ingrédient n'est pas disponible sur le marché sous une forme biologique ;
- b) réduire l'utilisation des additifs alimentaires, des ingrédients non biologiques ayant des fonctions principalement technologiques ou organoleptiques ; (...). » (article 6).

Concrètement, au moins 95% des ingrédients d'origine agricole (donc hors eau, sel, etc.) d'un produit vendu avec le logo bio doivent être certifiés bio. Les 5% restants doivent figurer sur une liste positive annexée au règlement ou être autorisés temporairement et au cas par cas par un État membre (pour cause notamment d'indisponibilité de la forme biologique de l'ingrédient). Actuellement, sur le marché, la très grande majorité des produits transformés bio comporte 100 % d'ingrédients d'origine agricole bio. Dans l'avenir, les dérogations pourraient être limitées en lien avec la disponibilité croissante des ingrédients en Bio.

Outre les ingrédients d'origine agricole, sont utilisables dans les denrées alimentaires bio :

- l'eau (potable) et le sel, habituellement employés ;
- une cinquantaine d'additifs alimentaires et une trentaine d'auxiliaires technologiques, dûment sélectionnés et considérés comme indispensables, inscrits sur une liste positive restreinte (annexe VIII du règlement (CE) n°889/2008). Les additifs de cette liste sont par ailleurs, pour bon nombre d'entre eux, assortis de restrictions et conditions d'utilisation particulières. En particulier, aucun colorant n'est autorisé hormis ceux utilisés pour l'estampillage de la viande et des œufs ;
- des arômes naturels¹⁷ (mais, généralement, les opérateurs cherchent à limiter tout ajout d'arômes).

Des dispositions spécifiques concernent les aliments « destinés à une utilisation nutritionnelle particulière » tels les laits infantiles (autorisation de certains micronutriments).

« L'utilisation d'OGM et de produits obtenus à partir d'OGM ou par des OGM comme aliments destinés à l'homme ou à l'animal, auxiliaires technologiques, (...), micro-organismes ou animaux est interdite en production biologique » (article 9). La déclaration du vendeur attestant que les produits fournis n'ont pas été obtenus à partir d'OGM ou par des OGM peut être établie selon le modèle figurant à l'annexe XIII du règlement n°889/2008.

Le matériel, les procédés de transformation

« Le traitement des denrées alimentaires ou des aliments pour animaux biologiques ou de matières premières utilisées dans les denrées alimentaires ou dans les aliments pour animaux biologiques par rayonnement ionisant est interdit » (article 10).

Les procédés habituels de transformation sont autorisés. Le règlement précise qu'il faut « faire preuve de précaution lors de la transformation des denrées alimentaires, en utilisant de préférence des méthodes biologiques, mécaniques et physiques ». Il précise également qu'il faut exclure les substances et méthodes de transformation susceptibles d'induire en erreur sur la véritable nature du produit. La production bio doit « viser à produire des produits de haute qualité ».

¹⁷ « les substances et produits définis à l'article 3, paragraphe 2, points b) et d) du Règlement (CE) n° 1334/2008 du parlement européen et du Conseil* classés dans la catégorie des substances aromatisantes naturelles ou des préparations aromatisantes naturelles conformément à l'article 15, paragraphe 1, point e) et à l'article 16 dudit règlement »

* Règlement (CE) n° 1334/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif aux arômes et à certains ingrédients alimentaires possédant des propriétés aromatisantes qui sont destinés à être utilisés dans et sur les denrées alimentaires et modifiant le règlement (CEE) n° 1601/91 du Conseil, les règlements (CEE) n° 2232/96 et (CE) n°110/2008 et la directive 2000/13/CE.

Dans la pratique, de nombreux transformateurs choisissent d'utiliser les techniques les plus adaptées pour préserver ou développer les qualités intrinsèques des produits (farine sur meule, levain pour la panification, huile de pression à froid, etc.) mais ce n'est pas une obligation. L'utilisation d'une farine de meule ou de cylindre, d'une farine blanche ou complète, de la levure de boulangerie ou de son levain naturel, d'un four à bois ou électrique, la vitesse de pétrissage ou le temps de repos de la pâte, etc., sont par exemple des choix propres à chaque boulangerie bio.

La liste des auxiliaires technologiques étant restreinte et plusieurs d'entre eux étant, en outre, assortis de restrictions ou de conditions particulières d'utilisation, certains procédés ne peuvent de fait pas être utilisés en Bio. Par exemple, l'utilisation de solvants artificiels pour faciliter l'extraction de l'huile par pression des graines oléagineuses est interdite, cette extraction se faisant uniquement par pression mécanique. Un raffinage chimique à la soude caustique est également interdit.

Les méthodes ou modes opératoires

Lorsque des produits non bio sont préparés ou stockés dans la même unité, la réglementation impose des procédures spécifiques détaillées, afin de garantir la traçabilité des circuits bio et d'éviter toute contamination, pollution ou mélange non souhaités. En résumé, il faut séparer dans le temps (jours ou périodes séparées) ou dans l'espace (lignes de production séparées) les productions bio et conventionnelles. Les mesures doivent être documentées et leur efficacité vérifiée.

Des obligations relatives à la comptabilité matière et monétaire, à l'enregistrement des vérifications des matières premières, etc., incombent également aux opérateurs bio et sont vérifiées chaque année par les organismes de contrôle et de certification.

Enfin, la réglementation bio comporte des règles d'étiquetage précises visant à informer correctement les consommateurs et à préserver leur confiance. En particulier, le logo européen (eurofeuille) permet d'identifier les produits composés de plus de 95 % d'ingrédients bio d'origine agricole, certifiés par un organisme de contrôle agréé. Ce logo est accompagné du numéro d'agrément de l'organisme de certificateur (FR-BIO-XX pour la France) et d'une indication de l'origine des matières premières agricoles qui composent le produit, distinguant les produits cultivés du territoire de l'Union (« Agriculture UE ») ou non (« Agriculture Non UE »).

En conclusion

La production de produits agricoles et de denrées alimentaires bio repose sur des principes et règles qui figurent dans le règlement européen n°834/2007 et ses règlements d'application¹⁸. Les contraintes propres à ce mode de production (refus d'utiliser certains produits ou techniques) poussent le secteur à innover pour trouver des solutions nouvelles, mais sans exclusivité : toutes les techniques ou produits utilisés en Bio sont utilisables par le secteur conventionnel.

Enfin, de nombreux acteurs des filières biologiques vont bien au-delà des exigences réglementaires. Dans une approche holistique et pour répondre à une attente d'une partie des consommateurs, ils mènent des réflexions et des actions relatives à l'utilisation de l'eau et de l'énergie dans leurs activités, à l'impact environnemental des emballages ou du transport des produits, à la réduction des déchets ou à la qualité de vie au travail. Si la certification en AB est toujours le fruit d'une démarche de progrès, elle reste pour la plupart des acteurs une motivation constante pour « mieux faire voire mieux être »¹⁹.

¹⁸ Cf. le document de l'Agence Bio : http://www.agencebio.org/sites/default/files/upload/documents/3_Espace_Pro/synthese_reglementation.pdf

¹⁹ À l'exemple la démarche Bioentreprisedurable®, accompagnement que le Synabio propose à ses adhérents pour les inciter à intégrer les enjeux du développement durable dans la gestion de leur entreprise.

2.3. Quelques différences d'application nationales

Dans le cadre du règlement européen unique, certaines situations bien circonscrites doivent être explicitées, car susceptibles de générer une impression de flou pour les consommateurs.

2.3.1. Interprétations du règlement européen

Chaque État membre a pu rédiger des guides de lecture des textes européens, à l'image de ceux élaborés en France par l'INAO. La question de la cohérence est gérée par le fait que, lorsqu'un pays interroge la Commission européenne sur un point particulier, la réponse est communiquée à l'ensemble des États membres. Les guides de lecture s'inscrivent dans une logique pédagogique et n'ont aucune portée réglementaire. Toutefois, ces guides révèlent de légères différences d'interprétation entre États membres qui, si elles restent marginales et permettent une adaptation aux conditions locales, sont susceptibles de créer des différences entre les producteurs.

Certains aspects de la réglementation européenne peuvent donner lieu à interprétation *via* les guides nationaux.

- La réglementation européenne permet la coexistence de productions bio et non bio au sein d'une même exploitation, s'il s'agit d'espèces animales ou de variétés végétales distinctes, sans risque de mélange (ni des intrants, ni des produits)²⁰. Ainsi, la présence de chèvres conduites en AB et de vaches conduites en conventionnel est possible au sein d'une même exploitation. Ce système présente un intérêt particulier pour une conversion progressive, ou pour une diversification *via* des produits qui n'existent pas sous forme AB (foie gras de canard par exemple). La différence d'interprétation peut se situer au niveau de la question espèce/variétés : en France, deux variétés sont autorisées si elles sont distinguables à l'œil nu au champ et post-récolte. Certains États membres n'accordent des aides qu'aux exploitations totalement bio.
- Le règlement fait référence à la notion de lien au sol, qui se traduit par l'origine de l'alimentation animale et l'exportation des effluents. Les effluents doivent être intégralement mis sur des terres cultivées selon les règles de l'AB et au moins 20% de l'alimentation animale pour les monogastriques et 60 % pour les herbivores doivent provenir de la « région ». Appliquée à la France, la notion de région est entendue comme la région administrative ou le territoire national. Mais la notion de proximité reste subjective et peut donner lieu à interprétation : d'autres pays considèrent des zones géographiques plus larges ou plus restreintes.
- Des « règles de production exceptionnelles » sont prévues par la réglementation européenne (article 22 du règlement n°834/2007), par exemple en cas de catastrophe ou encore d'utilisation de matériel de reproduction végétal ou animal non obtenu selon le mode de production biologique.

2.3.2. Substances actives versus produits phytosanitaires

Des disparités réglementaires persistent entre les États membres concernant l'utilisation de certains intrants en AB.

Il convient de distinguer, d'une part, les substances actives et, d'autre part, les produits phytosanitaires commercialisés, constitués chacun d'une ou de plusieurs substances actives associées à un ou des co-formulants. Le règlement européen fixe la liste des substances actives autorisées en AB et les usages associés autorisés (insecticide, fongicide, etc.). Cette liste est la même pour tous les États membres. À l'inverse, l'autorisation des produits phytosanitaires élaborés à partir de ces substances actives relève de la compétence de chaque État membre, conformément au règlement CE n°1107/2009. Elle dépend de l'évaluation conduite au niveau national, mais également parfois de la politique commerciale des fabricants (qui peuvent ne pas déposer les mêmes demandes dans tous les pays). Les produits disposant d'une

²⁰ Voir aussi 2.6.2, page 33

autorisation de mise sur le marché (AMM) peuvent ainsi être différents selon les pays de l'UE. De plus, les AMM sont entendues pour des usages déterminés (ex fongicide en arboriculture) et peuvent être donc limités par rapport aux usages potentiels (ex : fongicide en viticulture).

Certains pays, à l'image de l'Allemagne ou de l'Italie, ont une réglementation spécifique relative aux « stimulateurs de défenses naturelles » qui simplifie l'autorisation et l'utilisation des produits d'origine végétale comme cela est prévu à l'article 16§4 du règlement n°834/2007.

Il n'est pas prévu à ce jour d'évolution de la réglementation pour ce qui est des produits phytosanitaires. Malgré le souhait des producteurs en AB, il n'y a pas de perspective de liste unique de produits phytosanitaires au sein de l'Union.

En revanche, la situation concernant les stimulateurs de défenses naturelles est appelée à évoluer vers plus de convergence voire vers une convergence totale entre Etats membres.

2.4. La certification AB : une démarche volontaire

Si la certification est obligatoire pour l'utilisation de la mention « biologique » dans le cadre réglementaire, entrer dans cette démarche reste un choix volontaire pour chaque opérateur.

2.4.1. La certification tierce partie

Le système de certification retenu en France repose sur des organismes certificateurs (OC) agréés par l'Institut national des appellations d'origine (INAO) et accrédités par le Comité français d'accréditation (COFRAC). Certains pays ont choisi un autre système qui peut, par exemple, reposer sur une ou plusieurs autorités publiques (systèmes centralisés ou décentralisés). La certification bio concerne les activités de production primaire, de transformation, mais aussi la simple modification de l'étiquetage d'un produit, ainsi que la distribution, l'importation et l'exportation. Dès lors qu'un professionnel mentionne le caractère bio d'un produit, son activité relève du champ de la réglementation bio et il est soumis aux contrôles. Seuls peuvent être exemptés certains types d'opérateurs dont les produits sont revendus en l'état aux consommateurs finaux dans des conditions définies par décret du ministre chargé de l'agriculture.

La certification AB concerne toutes les productions agricoles et alimentaires, y compris l'aquaculture, les semences, l'alimentation des animaux (et à l'exception des produits issus des animaux gavés).

Quelques caractéristiques de la certification AB :

- Chaque opérateur choisit librement un OC parmi ceux agréés par l'INAO. Il doit par ailleurs s'identifier auprès de l'Agence Bio, qui tient à jour un annuaire des opérateurs habilités en production biologique²¹.
- Le coût de la certification est entièrement à la charge de l'opérateur qui paie l'OC pour la prestation de contrôle permettant de vérifier le respect des principes de production bio.
- Tous les opérateurs sont contrôlés par l'OC choisi, *a minima* une fois par an, le plus souvent sur rendez-vous avec, en complément, des contrôles inopinés dont la fréquence minimale est harmonisée au niveau européen. Dès lors qu'un opérateur a fait l'objet d'une analyse de risques plus sensible, une (ou des) visite(s) inopinée(s) est (sont) effectuée(s).
- L'opérateur est contrôlé selon une approche globale qui doit permettre, par exemple en cas de mixité, de vérifier que les pratiques mises en œuvre pour les productions conventionnelles ne remettent pas en cause le caractère bio des produits élaborés selon le mode de production bio.

²¹ <http://annuaire.agencebio.org/>

(traçabilité des produits bio et non bio prévenant la confusion des produits, intrants non autorisés en AB réservés aux seules productions conventionnelles, etc.).

- Le contrôle repose sur le croisement des informations : contrôle documentaire, pouvant inclure une vérification de la comptabilité matière, contrôle terrain (visuel), déclarations de l'opérateur et éventuellement prélèvement à des fins d'analyses.
- Des contrôles inopinés sont également effectués par les OC chez les opérateurs, suite notamment à des échanges d'informations entre OC ou à des suspicions de mauvaise application des règles de production.

L'agrément des OC

L'INAO est un établissement public administratif, sous tutelle du ministère chargé de l'agriculture. Il est chargé, par la Loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, de mettre en œuvre la politique française relative aux produits sous SIQO²².

- L'INAO délivre des agréments à des organismes privés pour le contrôle des SIQO, dont fait partie le mode de production biologique. Cet agrément est délivré en tenant compte des compétences dont dispose l'OC pour réaliser ces contrôles.
- L'OC agréé réalise les contrôles et délivre la certification AB aux opérateurs concernés. L'OC ne peut pas exercer une activité de conseil dans le même secteur, afin de demeurer impartial et indépendant, conformément aux exigences de l'accréditation.
- Au cours du premier cycle d'agrément de quatre ans, l'INAO réalise chaque année une évaluation technique de l'OC. Lors des cycles d'agrément ultérieurs, cette évaluation technique est conduite tous les 12 à 18 mois. Cette évaluation est à la fois documentaire et technique : sur le plan technique, elle se caractérise par l'accompagnement d'un ou deux contrôleurs de l'OC par un agent de l'INAO, spécialement formé en AB, pour vérifier que le contrôle de premier niveau est effectué de façon satisfaisante.
- La Commission de l'Union européenne ayant constaté une certaine hétérogénéité de traitement entre États membres et entre opérateurs, un règlement européen²³ récent prévoit que soit établi, au sein de chaque État membre, par l'Autorité compétente (soit, en France, l'INAO), un catalogue des mesures à appliquer en cas d'irrégularité ou d'infraction altérant le caractère bio des produits, accompagnées des mesures que les organismes de contrôles doivent appliquer en cas d'infraction ou d'irrégularité commise par les opérateurs soumis à leur contrôle. Ce catalogue est appliqué par tous les OC nationaux depuis le 1^{er} novembre 2014, ce qui permettra de soumettre tous les opérateurs français à des contrôles harmonisés et, le cas échéant, à des sanctions qui sont également harmonisées.
- L'INAO a également la responsabilité d'approuver les plans de contrôle des OC, qui servent de base pour la détection des non conformités, ainsi que, pour les produits non couverts par la réglementation européenne, les sanctions qui s'y rapportent.

Les OC agréés doivent être accrédités²⁴ selon la norme NF/EN 45011 *relative aux organismes de certification*. À noter que cette norme a été révisée et harmonisée au niveau international pour devenir la

²² Label rouge, appellation d'origine contrôlée (AOC), appellation d'origine protégée (AOP), indication géographique protégée (IGP), indication géographique (pour les boissons spiritueuses), spécialité traditionnelle garantie (STG) et agriculture biologique (AB).

²³ Règlement d'exécution (UE) n°392/2013 de la Commission du 29 avril 2013 *modifiant le règlement (CE) n°889/2008 en ce qui concerne le système de contrôle de la production biologique*.

²⁴ L'accréditation est définie par le règlement CE n°765/2008 et la norme ISO 17.000 : « attestation délivrée par une tierce partie, ayant rapport à un organisme d'évaluation de la conformité (OEC), constituant une reconnaissance formelle de la compétence de ce dernier à réaliser des activités spécifiques d'évaluation de la conformité ». L'organisme national d'accréditation, en France le COFRAC, vérifie donc les compétences techniques des organismes de contrôle et leur gestion de l'impartialité.

norme NF/EN ISO CEI 17065 qui coexiste, dans son application, avec la norme NF/EN 45011, jusqu'au 15 septembre 2015, date à laquelle elle la remplacera définitivement.

Huit OC sont actuellement agréés. La liste de ces OC est disponible sur le site de l'INAO²⁵.

Deux points qui font débat

1/ Les méthodes de contrôles mériteraient d'être harmonisées entre OC, à l'exemple des contaminants.

Le règlement européen prévoit le prélèvement d'échantillons pour contrôler la teneur des produits bio en contaminants, avec un taux minimum de contrôle de 5 % des opérateurs. Des seuils de déclassement peuvent exister, mais ils sont fixés nationalement ou liés à des pratiques d'OC. La Commission souhaite instaurer des seuils de déclassement au niveau de l'Union²⁶.

Il pourrait également être envisagé, à titre d'exemple, de définir des durées de contrôle harmonisée entre les OC, d'établir les règles d'échantillonnage par type d'opérateur et filière, de fixer la méthodologie de comptabilité de matière et, plus particulièrement, de ne conserver qu'un seul plan de contrôle commun à tous les OC

2/ Les opérateurs choisissent et rémunèrent eux-mêmes leur OC²⁷.

Même si ce système est en vigueur pour toutes les certifications volontaires et très encadré, le fait que leurs ressources proviennent directement de leurs clients fait que les OC, quel que soit leur statut, évoluent dans un système concurrentiel et sont inévitablement placés dans une logique commerciale de satisfaction du client. Le risque ne peut être écarté qu'une pression à la baisse des coûts ne conduise à des contrôles moins complets et précis, effectués par des contrôleurs moins bien formés.

Comme pour toute certification, les OC doivent mettre en place des dispositions pour gérer le risque de pression et réduire les conflits d'intérêts potentiels, conformément à la norme ISO 17065, norme dont le respect est vérifié par le COFRAC lors de la surveillance annuelle des OC. L'harmonisation des pratiques des OC envisagée ci-devant (1/) permettrait par ailleurs de réduire les éventuelles pressions liées à la relation client/fournisseur²⁸.

2.4.2. Le périmètre de la certification

Une certification de processus

Tout au long des filières, les opérateurs engagés dans le mode de production et de transformation biologique respectent un cahier des charges qui privilégie les procédés non polluants, respectueux de l'écosystème et des animaux. Toutes les étapes des filières font l'objet de contrôles par les OC.

La certification biologique est un complément des autres certifications existantes. **Elle a pour spécificité de concerner les matières premières et les procédés pour aboutir à une certification produit²⁹.**

²⁵ http://www.inao.gouv.fr/public/home.php?pageFromIndex=textesPages/Organismes_de_controle_agrees408.php~mnu=408

²⁶ Pour faciliter ce travail d'harmonisation, le projet national SECURBIO financé par le Compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural (CASDAR) et coordonné par l'Institut technique de l'agriculture biologique (ITAB) et le Syndicat national des entreprises bio (SYNABIO) avec la participation de l'ensemble des partenaires, apporte des éléments pratiques pour identifier les principaux résidus susceptibles d'être rencontrés dans les produits bio.

²⁷ Cette pratique existe pour tout système de certification lorsque la démarche introduite par celui qui s'y soumet est volontaire.

²⁸ Il semblerait plus difficile à ce jour de mettre en place un système dans lequel les producteurs ne paieraient pas directement l'OC afin de rompre la relation client/fournisseur entre l'opérateur et l'OC. Par ailleurs, que le paiement soit direct ou indirect, la relation client/fournisseur demeurera avec la même pression.

²⁹ NB : Conformément à la norme ISO 17065, la certification de produit inclut la certification de processus ou de services avec des combinaisons possibles. La « couleur » de cette certification dépend uniquement des critères de certification retenus. Dans le cas présent, la réglementation bio n'a pas prévu de critères technique sur le produit fini à destination du consommateur.

Les spécifications ne portent pas sur le produit en lui-même. Ainsi, rien n'impose qu'un produit bio soit plus riche en vitamines ou ait été cueilli à maturité. Le fait qu'un produit soit certifié bio signifie que le processus de production exclut l'usage de pesticides mais pas que le produit ne contient aucun résidu de pesticides³⁰. Il est impossible de dire, entre deux grains de blé, par le biais d'analyses aussi fines soient-elles, lequel est bio³¹. Un produit bio existe du fait de la manière dont il a été produit et non en fonction de ses qualités intrinsèques.

La définition d'un produit bio est donc « **produit issu de l'agriculture biologique** » et, le cas échéant, d'un mode de transformation ou de vinification biologique.

Un champ limité

La réglementation européenne porte exclusivement sur les produits agricoles et alimentaires (cf. 2.2.3). Elle ne concerne pas les produits tels que les cosmétiques ou les détergents. Les signes portés sur ces produits relèvent de démarches privées. En France, celles-ci sont régies par le Code de la consommation ou par des référentiels internationaux (Global Organic Textile Standards, Cosmetics Organic Standard, Textiles Exchanges, etc.).

Le logo européen ne concerne pas la restauration, qu'elle soit collective ou commerciale. Il existe un cahier des charges français pour les restaurants à caractère commercial.

Un terme Bio utilisé pour des usages divers

Le règlement européen encadre strictement l'emploi des termes faisant référence au mode de production biologique pour les produits dans le champ du règlement ainsi que ceux associés à la production biologique (engrais, produits phytosanitaires, additifs). Cependant, l'utilisation des préfixes bio ou éco sur d'autres produits est susceptible de créer de la confusion pour le consommateur, à l'exemple du terme « biocarburant ». La France dispose d'un document, élaboré par le Conseil National de la Consommation (CNC), qui précise le bon usage qui doit être fait des allégations contenant le préfixe bio³².

Produits bio et alimentation animale

Le règlement européen a autorisé un seuil minimal de 95% de produits bio dans l'alimentation des animaux monogastriques, afin de prendre en compte la pénurie de produits bio riches en protéines pour nourrir ces animaux. La perspective, dans le cadre de l'évolution prévue au niveau de l'Union européenne, serait d'atteindre 100% au 1^{er} janvier 2017.

Produits biologiques issus de semences non bio

Les produits bio peuvent être issus de semences non bio, lorsque l'absence de semences bio sur le marché est avérée. En France une base de données gérée par le Groupement national interprofessionnel des semences et plants (GNIS) établit la disponibilité des semences bio.

³⁰ Même si des échantillons de produits sont prélevés, avec déclassement possible (mais les seuils de déclassement dépendent de chaque État membre voire de chaque OC).

³¹ Indépendamment du fait que, si des résultats d'analyses montrent des taux de résidus non conformes aux principes du règlement, la mention AB, voire la mise sur le marché d'un grain, ne sera pas possible.

³² *Guide pratique des allégations environnementales à l'usage des professionnels et des consommateurs* du Conseil National de la Consommation http://www.economie.gouv.fr/files/guide_allegations_31janv.pdf

2.4.3. Un logo identifiable

Les produits issus de modes de production conformes aux spécifications bénéficient du logo européen, dit « euro-feuille », rendu obligatoire depuis 2010.



En plus du logo européen, la marque AB française peut figurer de manière optionnelle sur les produits. Elle correspond à un produit qui répond aux mêmes dispositions (règlement européen) ; elle a été maintenue, de même que d'autres marques nationales dans d'autres pays, du fait de sa notoriété antérieure auprès des consommateurs nationaux. Elle peut être utilisée à des fins de certification de produits (sur l'emballage) et/ou à des fins d'information (sur des supports de communication). Le logo AB peut par ailleurs figurer seul sur les produits régis par les seuls cahiers des charges nationaux.

Le recours à cette marque est soumis à contrôles conformément aux règles d'usage de la marque AB³³.



Remarque : Il est tout à fait possible de produire dans le respect des règles de l'AB sans certification officielle, mais les termes bio ou biologique, ainsi que les logos, ne peuvent alors pas être utilisés. La certification est obligatoire pour obtenir la possibilité d'utiliser les logos et mentions. Il n'y a pas d'auto-déclaration en AB (contrairement à ce qui existe pour certaines normes telles que l'ISO 9001).

2.4.4. Ce que le Bio est et n'est pas

Des malentendus peuvent subsister dans l'esprit de certains consommateurs quant à la réalité de ce qu'est la production bio.

Un produit bio est défini réglementairement comme satisfaisant aux exigences de la réglementation européenne, c'est-à-dire produit ou élaboré conformément aux règles de production et bénéficiant d'une certification. La réglementation relative à la production bio porte essentiellement sur des pratiques favorables dans le domaine de l'environnement et du bien-être animal.

Aucune disposition ne lie l'AB au commerce équitable, à un mode de distribution via des circuits de proximité, à une éthique pour la juste rémunération des salariés, à des entreprises artisanales ou de petite taille ou à tout autre disposition de dimension sociétale ou éthique. Il n'existe pas non plus d'exigences concernant les

³³ http://www.agencebio.org/sites/default/files/upload/documents/3_Espace_Pro/regles_usage_marque_AB.pdf

aspects géographiques : il est possible de « produire bio » à proximité d'une autoroute, d'une centrale nucléaire ou d'un incinérateur (même si dans ces cas, il est possible de prolonger la période de conversion ou de procéder à des analyses de façon renforcée). Par ailleurs la certification porte sur les pratiques propres du certifié, et non sur celles qui pourraient être le fait du voisinage et d'autrui.

En termes de procédé de fabrication, par exemple, le pain bio peut se faire avec de la levure (et non du levain) et être cuit dans un four électrique. Par ailleurs, ni l'eau ni le sel ne peuvent bénéficier de la certification bio, dans la mesure où ce ne sont pas des produits agricoles (voir aussi page 20).

Cela étant, si certaines entreprises appliquent la réglementation *stricto sensu*, la très grande majorité des acteurs adopte une vision plus globale qui inclut des pratiques issues du développement durable, dépassant le cadre des exigences réglementaires pour la production agricole biologique.

Les conditions de la confiance

La confiance des consommateurs dans les produits bio repose en premier lieu sur la dénomination bio et biologique, ainsi que sur l'existence des logos. Signant le système de contrôle et de certification, assurant la lisibilité et la visibilité de la démarche associée aux produits sur lesquels ils sont apposés, ils se doivent de rester à la fois signifiants et crédibles.

- Signifiants, dans la mesure où ils représentent une garantie que les critères associés au Bio par le consommateur ont été pris en compte. A condition toutefois que la perception de ces critères soit en adéquation avec la réalité. L'image du Bio doit par conséquent gagner en clarté afin d'éviter des désillusions qui pourraient nuire au développement du secteur.
- Crédibles, de par la confiance placée dans l'ensemble des paramètres du système de certification et de contrôle. L'harmonisation des pratiques doit permettre de sécuriser le consommateur, en particulier au niveau international vis-à-vis des produits bio importés. La complémentarité des missions des OC et des pouvoirs publics peut contribuer à renforcer une exemplarité dont les filières bio peuvent légitimement se prévaloir, en cohérence avec leur positionnement sur le marché de l'alimentation.

Les marques privées

La réglementation applicable à l'AB est unique, mais elle cohabite avec des démarches privées faisant valoir des cahiers des charges qui peuvent être plus exigeants.

Ainsi, la marque Bio-cohérence a été mise en place en réaction à l'adoption du règlement européen de 2007, considéré comme une régression par rapport à la réglementation française antérieure. Si, globalement, toutes les organisations ont accepté les nouvelles règles, avec le souhait de les faire évoluer vers le haut, d'autres ont choisi de conserver les règles françaises antérieures et de les faire évoluer vers cette marque privée. Deux opérateurs ont soutenu ce choix, dont Biocoop³⁴.

Certains acteurs historiques, au nom du refus d'une certaine logique jugée commerciale, ont même repoussé la certification et le logo AB, dont Nature & Progrès, association créée en 1964.

Par rapport au volume du marché du Bio, les démarches privées restent marginales et ne concernent qu'un nombre très restreint d'opérateurs. Les marques privées sont néanmoins présentes, notamment à titre historique, et elles répondent aux attentes de certains consommateurs. Elles pourraient rencontrer un nouveau public, si le Bio perçu comme industriel venait à être stigmatisé et rejeté par de nouveaux consommateurs.

³⁴ Les autres opérateurs, dont les transformateurs, n'ont pas choisi cette voie, notamment en considération du risque de confusion auprès des consommateurs.

Une fragilité du secteur face aux crises ?

De façon générale, le déclenchement d'une crise, quel que soit le secteur impacté, est dû à la conjonction de trois facteurs :

(1) L'existence d'un problème, identifié ou suspecté. À l'image de ce qui a été vécu par diverses filières alimentaires au cours des précédentes décennies, les filières bio ne sont pas à l'abri de problèmes pouvant survenir du stade de la production à celui de la distribution.

(2) Une amplification médiatique. Dans l'hypothèse de l'apparition d'un événement défavorable, une médiatisation importante serait à craindre : l'alimentation est un sujet sensible pour les consommateurs et le Bio est un secteur qui bénéficie particulièrement de l'attention des médias.

(3) Un décalage d'opinion entre acteurs confrontés au problème ou une perception faussée de la réalité du contexte. C'est le cas de l'AB à ce jour : il existe un risque de décalage entre la réalité de ce que représente la certification bio et la perception que les consommateurs peuvent en avoir, notamment vis-à-vis des critères pris en compte (environnement vs bienfaits santé ou nutritionnels).

Les trois conditions d'apparition d'une crise peuvent ainsi aisément être réunies. Pour éviter qu'un tel scénario se produise, il conviendrait d'agir sur le troisième facteur (le seul sur lequel l'anticipation soit possible), en réduisant ce décalage par un effort important de communication visant à donner une perception plus juste de ce qu'est réellement un produit issu de modes de production bio. Il s'agit de rétablir la réalité des critères et sortir des fantasmes parfois associés au Bio. Il en va de sa crédibilité à long terme.

A cet effet, dans le cadre d'un **partenariat entre les différents acteurs du bio**, une action de communication concertée et simultanée, basée sur des codes communs, pourrait être mise en place afin de rééquilibrer l'image du secteur (*cf. recommandations*).

2.5. Les contrôles d'État

Le fait qu'un produit soit issu d'un mode de production bio est matérialisé par les logos : logo européen (systématique) et logo national (facultatif). Ces logos, supports de la confiance pour le consommateur, matérialisent des modes de production conformes aux règles en vigueur, mais également la garantie du respect de ces règles fournie par certification tierce partie, *via* des organismes certificateurs (OC) agréés et accrédités.

L'INAO, en tant qu'établissement public désigné autorité compétente, assure l'agrément des OC (par ailleurs agréés par le COFRAC) et supervise leur activité afin de s'assurer qu'ils remplissent les engagements pour lesquels ils ont été agréés.

Les services de l'État complètent le dispositif en réalisant des contrôles portant principalement sur l'étiquetage des produits et le respect de la réglementation générale.

Pour les filières AB, le terme de contrôle correspond ainsi :

- aux contrôles systématiques et aléatoires effectués par les OC dans le cadre de la certification produits ;
- aux contrôles ciblés effectués par les services de l'État (DGCCRF),
- aux contrôles effectués par la DGCCRF et les Services Vétérinaire dans le cadre de la réglementation générale, au même titre que pour tous les produits élaborés ou mis sur le marché en France.
- Les professionnels des filières bio réalisent également des autocontrôles qui viennent s'ajouter aux contrôles officiels pour garantir la conformité des produits à la réglementation.

2.5.1. Les contrôles réalisés par la DGCCRF

La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)³⁵ réalise des contrôles ciblés concernant notamment :

- le respect des règles relatives à la production bio par les opérateurs (notamment l'obligation de faire certifier leur activité) ;
- les mentions affichées sur les produits (bio, biologique, etc.) qui ne doivent pas induire le consommateur en erreur (notamment pour les produits agricoles ou industriels qui n'entrent pas dans le champ de la réglementation relative à l'AB) ;
- la présence de résidus de pesticides sur ou dans les produits bio³⁶ ;
- la présence d'OGM.

Ces contrôles régalien, indépendants du processus de certification par les OC, sont programmés annuellement au niveau national, ou décidés suite à des constatations d'agents sur le terrain ou à des plaintes. Ils visent à protéger les consommateurs mais aussi les opérateurs de l'AB vis-à-vis de concurrence déloyale de la part de ceux qui ne respecteraient pas les règles en vigueur. Ils incluent le contrôle du respect de la réglementation générale³⁷, complétée des exigences spécifiques liées aux modes de production biologiques.

La majorité (65%) des anomalies constatées dans les entreprises bio sont liées à la réglementation générale, incluant des manquements aux règles d'hygiène, d'étiquetage (absence de certaines mentions obligatoires, dénominations incorrectes ou utilisation d'allégations thérapeutiques sur des huiles essentielles) ou d'affichage des prix.

Un tiers des infractions relevées concerne directement le non-respect de la réglementation relative à l'AB. Les plus fréquentes portent sur :

- le non-respect de l'obligation d'adhésion au système de contrôle ;
- le non-respect de certaines mentions obligatoires d'étiquetage sur les produits bio préemballés ;
- la vente de produits conventionnels en tant que produits bio ;
- la présentation trompeuse de produits ou de commerces ;
- le non-respect des conditions de production.

Sur la période 2008-2014, 15 % des contrôles relatifs au respect de la réglementation AB ont donné lieu à la constatation d'anomalies, généralement mineures. Dans la majorité des cas, un simple courrier de rappel ou d'avertissement a été adressé à l'opérateur. Des suites contentieuses n'ont été données que dans 15% des cas, soit 2,25 % des entreprises contrôlées (en rappelant que ce chiffre n'a pas de valeur statistique, puisque qu'une part significative des contrôles est déclenchée sur la base d'éléments de suspicion, donc non aléatoire).

Des anomalies sont également constatées lors du contrôle d'établissements de restauration commerciale (référence confusionnelle à l'AB, défaut de traçabilité, défaut de notification ou certification, utilisation d'ingrédient non bio dans des plats bio).

³⁵ Source : site de la DGCCRF <http://www.economie.gouv.fr/dgccrf/Publications/Vie-pratique/Fiches-pratiques/Agriculture-biologique>, onglet « contrôles de la DGCCRF ».

³⁶ Comme souligné précédemment, il n'existe pas de normes produits spécifiques pour les produits issus de l'AB : ces contrôles visent à vérifier le respect des limites maximales de résidus tolérées sur tous les produits, indépendamment de leur mode de production. Les seuils de conformité sont les mêmes qu'en production conventionnelle.

³⁷ En effet, les producteurs et les produits bio sont soumis à tous les contrôles relevant de la réglementation générale, notamment ceux réalisés par les Services Vétérinaires pour les denrées animales ou d'origine animale.

Le taux de non-conformités relatives à la présence de résidus de pesticides non autorisés en AB se situe, pour les prélèvements réalisés, entre 3 et 4%. Une enquête est systématiquement conduite afin de déterminer l'origine de la contamination et de statuer sur le déclassement du produit.

Ainsi, les contrôles de deuxième niveau conduits par la DGCCRF permettent de s'assurer de la fiabilité du système de certification. Ils peuvent également permettre de relever des anomalies dans les prestations des OC. Les anomalies liées au non-respect de la réglementation AB restent relativement peu nombreuses.

2.5.2. Les importations

Les règles d'importation sont harmonisées au niveau de l'Union européenne, pour tous les produits, dans le cadre du marché unique. Pour les produits bio, ces règles sont fixées par le règlement n°1235/2008 de la Commission du 8 décembre 2008 « *portant modalités d'application du règlement (CE) n°834/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime d'importation de produits biologiques en provenance de pays tiers* ».

Les produits bio importés dans l'Union européenne doivent avoir été produits et certifiés selon des règles au moins équivalentes à celles en vigueur au sein de l'Union. La notion d'équivalence est définie comme « le fait de répondre aux mêmes objectifs et de respecter les mêmes principes par l'application de règles garantissant le même niveau de conformité » (article 2.x du règlement n°884/2007). L'équivalence diffère de la conformité, qui impliquerait une correspondance parfaite avec les exigences du règlement européen, annexes incluses. Pour des raisons historiques ou de conditions pédoclimatiques, il peut y avoir des appréciations différentes. Certains pays tiers sont, sur certains points, plus exigeants que les États de l'Union.

Deux cas se présentent actuellement, en application du règlement (CE) n°1235/2008³⁸ et de son règlement d'exécution (UE) n°508/2012³⁹ :

- Produits provenant de pays tiers dont la réglementation a été évaluée comme équivalente à celle de l'Union par la Commission européenne. Actuellement, 11 pays ont obtenu cette équivalence. Leur liste, assortie des produits concernés, figure à l'annexe III du règlement (CE) n° 1235/2008 du 8 décembre 2008 : Argentine, Australie, Canada, Costa-Rica, États-Unis, Inde, Israël, Japon, Nouvelle-Zélande, Suisse, Tunisie.
- Produits contrôlés et certifiés par un organisme reconnu équivalent et supervisé directement par la Commission européenne (70 OC dans le monde, dont un français, Ecocert).

Une troisième voie (produits ayant obtenu une autorisation d'importation délivrée par le ministère compétent d'un État membre, en France par le ministère chargé de l'agriculture) a pris fin en juillet 2014.

À titre d'exemple, pour la première voie, les États-Unis et l'Union européenne ont signé une équivalence permettant aux opérateurs américains certifiés selon le National Organic Program (NOP) d'étiqueter et de vendre leurs produits comme bio dans les États membres européens sans nécessité d'être certifiés selon le standard du pays de destination, permettant en retour aux opérateurs européens certifiés selon le référentiel européen d'étiqueter et de vendre leurs produits bio aux États-Unis. Cette équivalence est en application depuis le 1er juin 2012⁴⁰.

Les produits doivent, lors de leur dédouanement, être présentés avec un certificat original d'inspection émis par l'autorité ou l'organisme de contrôle compétent, tel que décrit à l'article 13 et à l'annexe V du règlement

³⁸ Règlement (CE) N° 1235/2008 de la Commission du 8 décembre 2008 portant *modalités d'application du règlement (CE) N° 834/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime d'importation de produits biologiques en provenance des pays tiers*.

³⁹ Règlement d'exécution (UE) n°508/2012 de la Commission du 20 juin 2012 *modifiant le règlement (CE) N° 1235/2008 portant modalités d'application du règlement (CE) N° 834/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime d'importation de produits biologiques en provenance des pays tiers*.

⁴⁰ En Europe, cet accord est régi par le Règlement de l'UE n°126/2012 *modifiant l'annexe III du RCE 1235/2008 et incluant les États-Unis dans la liste des pays tiers dont les systèmes de production et les mesures de contrôle pour la production biologique de produits agricoles sont reconnus comme équivalents au règlement biologique européen*. Celui-ci inclut également la liste des organismes de certification reconnus aux fins de l'exécution des contrôles, dont fait partie Ecocert SA.

(CE) n° 1235/2008. En France, l'importateur doit être contrôlé par un OC agréé et doit notifier son activité à l'Agence Bio.

Les sanctions en cas de manquement constaté reposent sur le retrait de la reconnaissance globale d'équivalence. Par exemple, un audit réalisé en Inde ayant révélé quelques écarts concernant l'utilisation de produits bio non produits en Inde, ce pays ne bénéficie plus, en 2014, de l'équivalence pour les produits transformés.

Au-delà des audits, OFIS (Organic Farming Information System), un système d'alerte entre la Commission européenne, les Etats membres et les différents OC reconnus équivalents, permet de compléter le système. La difficulté est de communiquer sur le fait que le système parvient à générer des alertes : comme pour toute activité de contrôle, le fait qu'il existe des alertes⁴¹ est le signe d'un système qui fonctionne et identifie les fraudes, lesquelles existeront toujours.

2.6. Perspectives d'évolutions de la réglementation UE

2.6.1. Audit de la Cour des comptes européenne sur le système de contrôle des États membres

En 2010 et 2011, la Cour des comptes européenne a procédé à plusieurs audits dans différents États membres, dont la France, afin de vérifier si le système de contrôle des produits bio fonctionnant sous l'égide de la Commission européenne fournissait une assurance suffisante quant au respect des exigences fondamentales relatives à la production, à la transformation, à la distribution et aux importations de produits bio.

Le rapport spécial (n°9/2012)⁴² de la Cour des Comptes européenne a conclu, notamment, à :

- l'insuffisance des mesures prises par la Commission européenne pour s'assurer du bon fonctionnement des systèmes de contrôle des États membres ;
- des difficultés rencontrées pour assurer la traçabilité des produits ;
- des faiblesses affectant les pratiques des États membres en matière d'agrément et de supervision des organismes de contrôle.

Le rapport relevait par ailleurs que la Commission n'avait réalisé aucun audit des systèmes de contrôle des États membres entre 2001 et l'audit de la Cour en 2011. Celle-ci⁴³ a de ce fait diligenté un audit, notamment en France en septembre 2013, pour évaluer le système de contrôle de la production bio et de l'étiquetage des produits bio⁴⁴.

Le rapport de la Cour des Comptes a également été pris en compte dès le début de l'année 2013 en introduisant des modifications dans le règlement (CE) n°889/2008, *via* un règlement d'exécution⁴⁵, conduisant à :

- une amélioration des échanges entre OC, autorités compétentes et opérateurs ;

⁴¹ Par exemple, durant les 3 derniers mois de 2014 (octobre, novembre et décembre), il y a eu 95 alertes OFIS, dont 40 pour des produits importés dans l'UE. En très grande majorité pour des résidus de pesticides.

⁴² Cour des comptes européenne Rapport spécial n° 9/2012 – Audit du système de contrôle de la production, de la transformation, de la distribution et de l'importation de produits biologiques.

⁴³ Après conclusion d'un accord entre la DG AGRI et la DG SANCO, c'est l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) de la DGA SANCO, chargé de vérifier le respect de ses prescriptions législatives et la mise en œuvre de systèmes de contrôle efficaces au sein de l'Union et dans les pays tiers partenaires, qui a conduit cet audit.

⁴⁴ Site de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/food/fvo/rep_details_en.cfm?rep_id=3296

⁴⁵ Règlement d'exécution (UE) n°392/2013 de la Commission du 29 avril 2013 *modifiant le règlement (CE) n°889/2008 en ce qui concerne le système de contrôle de la production biologique.*

- l'introduction de pourcentages minimaux de prélèvements de la part des OC ;
- l'introduction d'un pourcentage minimal de visites non annoncées ;
- la mise en place par les États membres d'une harmonisation des mesures appliquées par les OC.

2.6.2. Propositions d'évolutions de la Commission européenne

Le 24 mars 2014, la Commission européenne a présenté une proposition de nouveau règlement relatif à la production bio et à l'étiquetage des produits bio⁴⁶, qui vise à « *combler les lacunes du système actuel. La taille du marché des produits biologiques de l'Union a quadruplé au cours des dix dernières années et les règles doivent être actualisées et adaptées pour que le secteur puisse continuer à se développer et relever les défis à venir.* ».

Cette proposition s'appuie sur les constats suivants :

- Le marché des produits bio a presque quadruplé entre 1999 et 2011, alors que la superficie consacrée à l'AB dans l'UE a seulement doublé entre 2000 et 2010. La différence entre production et demande est couverte par les importations. Le niveau insuffisant de conversion serait le principal obstacle au développement de la production bio dans l'Union ;
- La confiance des consommateurs pourrait être menacée par les dérogations ou l'imprécision des dispositions réglementaires. Des fraudes ont été commises en raison de déficiences du système de contrôle et du régime d'importation ;
- Des conditions équitables de concurrence ne sont pas garanties aux producteurs, le marché unique ne fonctionne pas efficacement. La législation est jugée trop complexe et source d'importantes contraintes administratives. Beaucoup de petites exploitations sont exclues du fait des coûts de certification et de la charge administrative.

La proposition de règlement vise à lever les obstacles au développement de la production bio dans l'UE, améliorer la législation afin de garantir des conditions de concurrence équitables, améliorer le fonctionnement du marché unique et conserver la confiance des consommateurs. Elle fait partie d'un dispositif qui comprend, outre la proposition de règlement, un plan d'action pour l'avenir de la production bio dans l'UE, déjà entré en vigueur, et un mandat de négociation des accords commerciaux qui se substitueront aux accords d'équivalence avec les pays tiers.

Principaux éléments de la proposition de règlement :

- les règles seraient harmonisées, en supprimant certaines règles de flexibilité, hormis dans certaines circonstances très spécifiques ;
- un seuil de résidus de pesticides, entraînant le déclassement des produits en cas de dépassement, serait instauré ;
- les opérateurs des filières biologiques seraient tenus de mettre au point un système destiné à améliorer leurs performances environnementales ; cette obligation ne concerne pas les agriculteurs, les opérateurs produisant des algues marines ou des animaux d'aquaculture et les micro-entreprises ;
- les dispositions relatives au système de contrôle seraient intégrées dans le règlement général sur les contrôles officiels (proposition de règlement en cours), qui comportera des dispositions spécifiques en termes de traçabilité et de prévention des fraudes ; les contrôles seraient basés uniquement sur une analyse de risques (en remplacement du contrôle annuel complété par une analyse de risque) ;
- un système de certification de groupe serait instauré pour les petits agriculteurs au sein de l'Union ;

⁴⁶ Site de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy/policy-development/index_fr.htm

- le régime commercial serait adapté, avec le recours aux accords commerciaux pour la reconnaissance de l'équivalence avec des pays tiers et l'obligation pour les OC reconnus par la Commission dans les pays tiers d'utiliser les mêmes normes que celles existant dans l'Union.

Les fermes mixtes, qui associent une ou des activités bio à une ou des activités conventionnelles, pourraient être remises en cause.

La mixité est le fait qu'une exploitation puisse être scindée en unités clairement distinctes dont certaines ne sont pas gérées selon le mode de production biologique. Cette pratique est strictement encadrée : pour les animaux, il doit s'agir d'espèces distinctes ; pour les végétaux, il doit s'agir de variétés différentes pouvant facilement être distinguées (article 11 du règlement (CE) n° 834/2007)⁴⁷.

Cette mixité est aujourd'hui autorisée par la réglementation européenne, les contrôles AB portant alors sur l'ensemble des activités. En France, son impact varie selon les secteurs : en élevage laitier, 90% des fermes sont totalement en bio, mais le secteur des grandes cultures comporte davantage de fermes mixtes. Certains éleveurs ont, outre leur production bio, une activité complémentaire non certifiable AB (le foie gras par exemple). Cette autorisation de la mixité est considérée comme un atout pour le développement de l'AB et la France préférerait le *statu quo*.

La proposition de la Commission sera étudiée pendant près de 18 mois dans un processus de codécision entre le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen, pour une éventuelle entrée en vigueur à partir de janvier 2018. L'objectif affiché de la Commission est de conforter tous les principes fondamentaux de l'agriculture bio, avec un renforcement de la réglementation qui concernerait à la fois les conditions de production et le système de contrôle.

La Commission a présenté sa proposition au Conseil le 24 mars 2014 et devant le Parlement européen le 10 septembre. Le rapport législatif a été confié à Martin Häusling (Allemagne, groupe des Verts). Le vote en plénière de l'avis du Parlement européen est prévu en juin 2015.

À noter que le Comité économique et social européen et le Comité des régions ont rendu des avis très critiques quant au contenu de la proposition (octobre et décembre 2014). Au Conseil, une majorité d'États membres a émis des réserves initiales quant au principe d'une révision en profondeur du règlement.

Un document d'orientation politique a été soumis à l'adoption du Conseil par la présidence italienne le 15 décembre 2014, où il a reçu le soutien de 17 délégations. Il porte sur les 19 premiers articles de la proposition et les annexes y afférant et prévoit :

- une baisse significative du nombre d'actes délégués et limitation sensible de leur portée ;
- le maintien du statu quo en ce qui concerne les exploitations mixtes ;
- l'introduction des dérogations relatives à l'utilisation de semences non-biologiques, d'animaux et de juvéniles non issus de l'AB, conformément aux règles existantes ;
- la suppression de l'obligation de mettre en place un système de gestion environnemental ;
- l'introduction de la possibilité d'utiliser des ingrédients non biologiques pour la préparation des denrées alimentaires et des aliments pour animaux ;
- l'exclusion de certaines catégories de détaillants du système de contrôle ;
- l'introduction de la possibilité et de la faculté d'étiqueter les produits en conversion ;
- le maintien de la déclaration du vendeur confirmant l'absence d'OGM dans les produits bio ;
- le maintien de la possibilité d'utiliser des préparations biodynamiques ;
- le maintien du statu quo en ce qui concerne les aliments pour animaux en conversion ;
- le maintien des règles de conversion existantes.

⁴⁷ Voir aussi 2.3.1 page 21.

Ces orientations politiques ont vocation à orienter les futurs débats au Conseil et ne constituent pas une position définitive ; la finalisation de la position du Conseil n'interviendra que lorsqu'un accord sur l'intégralité de la proposition aura été trouvé.

Fin 2014, la Commission européenne a précisé que, à défaut d'accord dans les six mois, elle retirerait sa proposition. La présidence lettone en place depuis début 2015 considère important d'aboutir à un accord sur une proposition qui permette de soutenir le développement durable de l'AB et a proposé de continuer le travail engagé. Elle a établi un calendrier de travail provisoire ayant pour objectif d'aboutir à une approche générale mi-mai 2015, afin de pouvoir initier la phase des trilogues.

2.7. Conclusion

La réglementation AB est harmonisée au sein de l'Union européenne. Elle est complétée par des cahiers des charges nationaux pour certains domaines très spécifiques, générant à la marge quelques différences entre les États membres de l'Union. Les importations reposent sur un principe d'équivalence qui implique des conditions de production jugées comparables.

Le cadre réglementaire établi par le règlement (CE) n°834/2007 du conseil du 28 juin 2007 *relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques* et ses règlements d'application est maintenant reconnu et accepté par l'ensemble des acteurs du Bio et offre aux consommateurs, associé au double contrôle par tierce partie indépendante (la certification) et par les contrôles d'État, un dispositif susceptible de créer la confiance et de servir de base au développement du marché.

De plus, au-delà du cadre réglementaire et de double contrôle, les pratiques constatées auprès des opérateurs des filières bio dépassent fréquemment les seules exigences réglementaires.

Mais des questions subsistent sur le dispositif de contrôle par tierce partie indépendante, ainsi que sur les dispositifs d'équivalence pour les importations.

La confiance des consommateurs dans les produits issus de l'agriculture biologique repose principalement sur l'euro-feuille et le logo national AB, ainsi que sur les dénominations bio et biologique, ce qui constitue une base de départ essentielle pour construire la confiance.

La construction de la confiance essentielle au développement du marché vers la grande masse des consommateurs clients de la grande distribution et de l'industrie agroalimentaire, passera notamment par :

- une communication sur le contenu de la réglementation et sur ce qu'est le Bio et ce qu'il n'est pas ;
- une communication grand public sur le nombre de contrôles et le niveau des manquements ; en particulier, une communication grand public sur le système d'alerte mis en place au niveau européen sur les cas de fraudes relatives à des importations de produits issus de pays tiers ;
- une communication grand public sur les avantages pour le citoyen du développement de l'agriculture biologique (gaz à effet de serre, biodiversité, qualité des eaux, qualité des paysages, etc.).

Enfin, il est essentiel, et c'est par là que les choses commenceront, que tous les acteurs du Bio, de la production agricole à la distribution, des acteurs historiques aux nouveaux venus, parlent d'une même voix sur les points clés de communication constituant le socle de la confiance du consommateur, en laissant pendant un temps leurs éléments de différenciation de côté.

Chapitre 3. Les impacts environnementaux

Il existe un consensus général sur le fait que l'AB permet d'apporter des réponses à la nécessité d'une production agricole respectant mieux l'environnement.

Cependant, comme pour le lien bio/santé (chapitre 4), la question des impacts de l'agriculture biologique reste insuffisamment traitée par la recherche, malgré les travaux déjà effectués⁴⁸. En conséquence, les modèles utilisés peuvent avoir leurs limites.

A titre d'exemple, l'approche relative à l'analyse du cycle de vie (ACV) a été conçue à l'origine pour les productions de biens de consommation courante. Son application à l'agriculture et à l'alimentation soulève des difficultés liées au fait que l'agriculture s'exerce en milieu ouvert, avec des impacts diffus et des interactions multidimensionnelles avec l'environnement. Ceci s'avère encore plus compliqué dans le cas de l'AB, en raison de la difficulté à prendre en compte les apports des matières organiques et la séquestration du carbone dans les sols.

Face à la question du bilan environnemental de l'AB, une comparaison des différents modes de production ne peut pas donner lieu à des réponses simples. Les outils sont encore en construction, les éléments à prendre en considération dans les systèmes complexes sont multiples et interagissent entre eux. Et, à l'échelle de l'agriculture, il est nécessaire d'effectuer ces études sur de longues périodes.

Il convient de ce fait d'être vigilant sur le contexte dans lequel se fait la comparaison entre produits bio et conventionnels, compte-tenu notamment de l'hétérogénéité des paramètres à intégrer, des outils disponibles et des moyens engagés.

Toutefois, malgré ces limites, différents travaux permettent d'approcher une réponse.

3.1. D'importants services rendus à l'environnement

Les services environnementaux rendus par l'agriculture biologique sont importants au moins sur trois sujets essentiels : la biodiversité, l'eau et le sol. Des impacts en termes d'énergie et de climat sont également à prendre en compte.

L'impact sur la biodiversité des systèmes de production agricole biologique s'observe tant sur le nombre d'espèces que sur leur abondance⁴⁹.

Pour ce qui est de la faune et la flore sauvages, les espèces s'avèrent en moyenne 50 % plus abondantes en AB qu'en agriculture conventionnelle, quelle que soit l'échelle d'observation (parcelle, exploitation ou paysage) selon 84 % des 63 articles étudiées par Bengtsson et al. (2005).

Ces bénéfices s'expliquent en premier lieu par l'interdiction de l'utilisation des engrais minéraux et les restrictions sur l'usage des produits phytosanitaires de synthèse, l'augmentation de la teneur en matière organiques dans les sols, les rotations et assolements plus diversifiés⁵⁰. S'ajoutent d'autres pratiques, moins spécifiques à l'AB, mais majoritairement mises en œuvre dans les systèmes de production en AB : couverts végétaux en inter-culture, densité de bétail à la surface plus faible, assolement diversifié avec une part élevée

⁴⁸ P. Fleury, coord, 2011. AB et environnement des enjeux convergents, RMT DévAB. ACTA/Educagri éditions

⁴⁹ Höle et al., 2005 ; Bengtsson et al., 2005 ; Tuomisto et al., 2012

⁵⁰ Geiger et al., 2010 ; Kleijn et al., 2009 ; Höle et al., 2005.

de prairies temporaires⁵¹, seuils de tolérance plus élevés des bioagresseurs des cultures, diversité cultivée, aménagements et diversité des habitats plus élevés⁵², etc.

Peu d'études montrent un effet négatif des pratiques biologiques sur la biodiversité (seulement 6% des 148 articles étudiées par Tuomisto et al. (2012) montrent des effets négatifs), mais certaines pratiques peuvent être défavorables à la biodiversité : travail du sol pour les vers de terre⁵³, désherbage mécanique répété à des intervalles rapprochés sur la faune du sol, emploi de produits phytosanitaires autorisés en AB peu sélectifs (pyréthrines) ou dont l'usage est parfois répété pour pallier une moindre efficacité (cuivre)⁵⁴.

Pour ce qui est des espèces cultivées, les critères de sélection génétique visent à obtenir des espèces adaptées aux conditions locales et à des techniques de culture faiblement consommatrices d'intrants, ce qui contribue à la diversité génétique des espèces cultivées et à la diversité de l'alimentation.

En ce qui concerne l'eau, la non utilisation des pesticides de synthèse est un atout majeur pour préserver la qualité des eaux. De multiples études montrent des effets directs sur la qualité de l'eau par la suppression des engrais chimiques et des pesticides de synthèse.

L'Institut national de la recherche agronomique (INRA) de Mirecourt a fait un travail important sur les niveaux de pollution de l'eau sous des parcelles travaillées en AC et en AB. La FNAB et le ministère chargé de l'environnement ont réalisé, en 2005 et 2006, un travail de comparaison de 150 fermes biologiques avec 280 fermes conventionnelles. Hors de France, certaines études sont accomplies sur de très longues périodes. En Suisse, depuis 1978, l'Institut de recherche de l'agriculture biologique (FiBL) compare trois types d'agriculture, biologique, bio-dynamique et conventionnelle, sur un même site près de Bâle, dans des conditions pédoclimatiques identiques. En Pennsylvanie, une comparaison du même type est effectuée depuis 1981. A Munich, suite au programme de promotion de l'agriculture biologique auprès des exploitations agricoles de la zone de captage d'eau (2 250 ha agricoles) en 1992, et à la conversion des exploitations à partir de 1994, les valeurs de résidus de pesticides sont passées de 0,065 milligrammes par litre en 1991 à quelques traces en 2005.

La pollution par les nitrates est également fortement limitée en AB. L'azote apporté par les engrais organiques est présent dans le sol sous une forme (NH₄⁺) qui reste liée aux argiles (complexe argilo-humique) et n'est libérée que de façon progressive, sous forme de nitrates solubles, réduisant les risques de lessivage. La pratique des cultures d'engrais verts et l'importance des prairies réduisent également le risque de lessivage des nitrates.

Les compagnies d'eau estiment que le coût de comptabilisation de l'eau prélevée dans des captages au-dessus desquels l'agriculture est biologique, est inférieur d'environ 15 % aux coûts de potabilisation traditionnelle.

La préservation de la qualité du sol est un des principes fondamentaux de l'AB (« nourrir le sol pour nourrir les plantes »). Diverses études montrent que l'activité microbienne est beaucoup plus importante dans des sols conduits en bio⁵⁵ et que ceux-ci contiennent davantage de bactéries, de microchampignons, de nématodes, de vers de terre.

En matière d'utilisation énergétique, le diagnostic global DIALECTE⁵⁶ montre que la consommation d'énergie est nettement inférieure pour les fermes biologiques. Ce résultat a été confirmé en 2006 dans le rapport FNAB-MEDAD selon lequel « 53 % des fermes biologiques ont une consommation énergétique annuelle par hectare inférieure à 200 équivalents litres de fioul contre seulement 17 % des fermes

⁵¹ Selon l'Observatoire national de l'agriculture biologique piloté par l'Agence Bio, en 2013, les prairies naturelles et les surfaces toujours en herbe occupaient 37% des surfaces biologiques, pour une moyenne nationale d'environ 33%.

⁵² Les éléments semi-naturels comme les haies, les bosquets, les mares, sont davantage présents sur les exploitations AB, du fait de leurs fonctions de protection des cultures (Geiger et al., 2010 ; Hole et al., 2005 ; Kleijn et al., 2009).

⁵³ Sarthou et al., 2013

⁵⁴ Villenave et al., 2013

⁵⁵ Source : Travaux de Claude Bourguignon, Yves Hérody ou Dominique Massenot cités dans « *L'agriculture biologique pour nourrit l'humanité* » ; Démonstration de Jacques Carat (P.192) 2012 – Hole et al. « *Does Organic Farming Benefit Biodiversity?* », in Biological Conservation N°122, P113-130, 2005).

⁵⁶ Diagnostic conçu par l'association SOLAGRO et utilisé pour la plupart des organisations agricoles de toutes obédiences, cité dans *L'agriculture biologique pour nourrit l'humanité* – démonstration de Jacques Carat (p.282) 2012.

conventionnelles. À l'inverse, seules 17 % des fermes biologiques dépassent 400 équivalents litres de fioul par an et par hectare, alors que 46 % des fermes conventionnelles sont dans ce cas ».

En matière de climat, les résultats sont moins nets. Sur ce sujet plus que sur les autres, la durée des études, leurs périmètres et les outils utilisés sont déterminants. L'AB apparaît toutefois comme moins émettrice de gaz à effet de serre que l'AC, car, sur le périmètre le plus large des études, les émissions de gaz à effet de serre liées au surcroît de travail du sol sont largement compensées par la non utilisation d'engrais et de pesticides issus de la chimie de synthèse. La plus grande qualité des sols et les surfaces de prairie de l'agriculture et de l'élevage bio ont par ailleurs une incidence sur la séquestration du carbone⁵⁷. De même, l'utilisation de légumineuses fixatrices d'azote réduit l'impact de l'AB sur les gaz à effet de serre.

Enfin, certaines études, notamment l'étude comparative de Pennsylvanie, montrent que les systèmes biologiques ont une résilience (la capacité à s'adapter au changement climatique) supérieure. Lors de la succession de sécheresses et de pluies torrentielles de la fin des années 90, les rendements des parcelles biologiques, à l'exception d'une seule, ont été supérieurs aux rendements des parcelles en AC.

Ces résultats permettent d'ouvrir un débat sur les services rendus par l'agriculture biologique aux territoires. Cette question mériterait que des études plus approfondies permettent d'évaluer financièrement les externalités positives de l'agriculture biologique, afin de les prendre en compte dans une évaluation plus globale de la dynamique économique de l'AB, voire d'imaginer rémunérer ces services rendus.

Cependant, la revue de littérature établie par l'INRA en 2013 « *Vers des agricultures à hautes performances ; Comment rendre l'agriculture biologique française plus productive et plus compétitive ?* »⁵⁸, montre que, si la performance environnementale de l'AB est vérifiée dans la grande majorité des situations, les résultats sont à moduler en fonction des paramètres pris en compte. A titre d'exemple, les performances de l'AB sont supérieures à celles de l'AC (en termes de consommation des ressources naturelles, ou de préservation de l'environnement) quand elles sont mesurées par unité de surface, mais cette supériorité peut dans certains cas se réduire voire s'inverser quand les performances sont mesurées par unité de produit, du fait de la moindre productivité par hectare de l'AB. La complexité des paramètres à intégrer et de leurs interactions justifie que soit repris en annexe 7 un large extrait de ce rapport⁵⁹.

La complexité peut également être illustrée par les résultats des Analyses de cycle de vie (ACV) développés dans le domaine de l'AB, qui montrent par exemple que :

- les résultats sont meilleurs en bio, pour les grandes cultures, lorsque le raisonnement s'effectue à l'échelle de la rotation ;
- ces résultats sont meilleurs à l'hectare ;
- mais l'écart se réduit lorsqu'il est fait référence à l'unité produite compte tenu de la moindre productivité en bio ;
- les résultats peuvent s'inverser pour certaines productions et dans certaines situations.

⁵⁷ Source : http://www.devab.org/moodle/pluginfile.php/1565/mod_resource/content/1/Cedabio%20Plaquette%20grand%20public.pdf

⁵⁸ Étude de l'INRA « *Vers des agricultures à hautes performances – Comment rendre l'agriculture biologique française plus productive et plus compétitive ?* » http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/EtudeINRAbio_cle0142d8.pdf

⁵⁹ Certaines parties de ce rapport font débat, mais il ne s'agit pas des extraits utilisés dans le cadre du présent Avis.

Des questions restent en débat

Le Rapport du CGAAER sur le bilan du plan de développement de l'agriculture biologique 2008 – 2012⁶⁰ résume dans un tableau quelques arguments du débat en matière de bénéfice environnemental de l'AB, en en soulignant certaines postures idéologiques. « *De grands débats traversent l'agriculture biologique et son environnement* ». « *Ces divergences sont ici résumées, de façon sans doute simplificatrice et incomplète, sans prétention autre que de tenter d'illustrer le propos.* »

(...)

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 possible 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.

3.2. Des pratiques agricoles biologiques qui peuvent encore progresser.

Même si l'AB est aujourd'hui une des pratiques agricoles qui présentent un impact environnemental global parmi les plus faibles, des progrès peuvent encore être accomplis, notamment pour réduire les impasses techniques existantes, prévenir certains excès d'usage de l'eau, pouvoir se passer de certains produits tels que le cuivre⁶¹ (même si son usage est strictement réglementé, et les effets sur la faune du sol variables selon les types de sol et leur composition en matière organique) ou des quelques rares produits naturels qui présentent des dangers avérés pour la santé et qui peuvent avoir été utilisés en AB, faute de solutions alternatives suffisamment efficaces à l'époque.

Des exemples emblématiques

L'huile de Neem est une huile végétale obtenue par extraction de graines de margousier (*Azadirachta indica*). Sa substance active, l'azadirachtine, est autorisée depuis le 1^{er} juin 2011 par l'Union européenne et figure à l'annexe du règlement de la Commission n°1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Ce même règlement prévoit que les produits phytopharmaceutiques doivent être autorisés au niveau national ; des produits contenant de l'azadirachtine sont autorisés dans 16 Etats membres. En France, une autorisation de mise sur le marché (AMM) est obligatoire, mais aucun produit à base d'azadirachtine ne dispose d'une AMM du fait de ses effets perturbateurs endocriniens pour les utilisateurs.

L'huile de Neem est par ailleurs autorisée par la réglementation européenne sur l'AB, mais elle ne pourrait être utilisée en France que si elle avait été autorisée par la réglementation générale. Mais, si le secteur de l'AB exprime un besoin, celui-ci reste relativement faible à l'échelle du marché des phytosanitaires, limitant l'intérêt pour les entreprises de déposer des dossiers d'AMM. Ces usages orphelins nécessitent une mobilisation des opérateurs pour déposer des dossiers d'AMM ou l'obtention de dérogations. Ainsi, le

⁶⁰ Rapport du CGAAER sur le bilan du plan de développement de l'agriculture biologique 2008 – 2012 – février 2013
http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/CGAAER_12112_2012_Rapport_cle08622b.pdf

⁶¹ « *Le tout bio est-il possible ?* » Coordination éditoriale de Bernard Le Buanec Collection Clés pour comprendre, éditions Quae. Cet ouvrage rédigé par un groupe de travail de l'Académie d'agriculture de France souligne que la plupart des phosphates naturels autorisés en AB sont riches en cadmium, ce qui n'est pas le cas des phosphates purifiés de l'agriculture conventionnelle" et que l'utilisation à l'excès de la bouillie bordelaise (sulfate de cuivre) est une source de pollution pour le sol et l'eau.

NEEMZAL-T a été autorisé temporairement en 2014 pour la lutte contre les pucerons sur pommiers afin d'éviter des pertes massives.

La roténone est un autre exemple. Extraite de différentes plantes tropicales, elle a été utilisée pendant des décennies comme insecticide en AB avant d'être interdite en octobre 2008 dans l'UE (décision de la Commission européenne n°2008/317/CE du 10 avril 2008) en raison d'effets neurotoxiques, avec une dérogation concernant son utilisation pour la vigne et certain arbres fruitiers jusqu'en avril 2011. Certaines études⁶² soupçonnent la roténone de favoriser la maladie de Parkinson chez les utilisateurs.

Le caractère naturel d'une substance n'est donc pas la garantie de son innocuité. Cependant les principaux exemples de substances naturelles ayant pu être utilisées en AB avant d'être finalement interdites l'ont été du fait de leurs effets sur le milieu et les utilisateurs. Ces substances naturelles peu rémanentes ne sont pas soupçonnées avoir d'effet négatif potentiel sur les consommateurs.

Des voies de progression

Pour progresser, il convient de chercher des solutions techniques qui, dans le respect de la réglementation, donneront plus de confort aux agriculteurs, notamment lors de conditions climatiques particulières ou d'infestations importantes qui compromettent les rendements, voire la totalité de la production.

Des voies de recherche plus globales et plus systémiques à l'échelle de la ferme, comme l'imaginaient les pionniers de l'agriculture biologique, devraient permettre dans les années qui viennent de progresser sur les interactions et les combinaisons multiples agriculture - élevage au sein d'une même exploitation. Cela peut se décliner par un équilibre entre productions animales et productions végétales, par l'association entre graminées et légumineuses, etc. Ce qui n'est à la base que la définition de l'agronomie a été trop souvent délaissée au détriment de la seule étude de la physiologie de l'espèce. On peut donc imaginer un champ d'action et de recherche pour tous ceux qui s'intéressent à l'AB, incluant producteurs (souvent précurseurs dans cette démarche) et scientifiques.

La mécanisation a déjà apporté un certain nombre de réponses ces dernières années, et l'accroissement des surfaces et des opérateurs en Bio ne peut que conduire à l'accroissement des découvertes et réalisations, à l'exemple de l'arrivée des premiers robots de désherbage pour le maraîchage.

Les travaux sur la permaculture associée à l'agroforesterie montrent que l'on peut intensifier les rendements à l'hectare en utilisant moins d'énergie (les interventions étant essentiellement manuelles), surtout en maraîchage. La combinaison de productions à terre, à mi-hauteur et en hauteur optimise les interactions entre les espèces. Le champ de recherche est énorme pour comprendre les interactions à l'œuvre et valoriser ces synergies.

Il y a aussi des progrès à faire en termes de formation des agriculteurs, conventionnels d'abord, mais aussi biologiques, à l'observation et l'appréhension des problématiques dans leur globalité. Apprendre à anticiper, prévoir, s'adapter peut également contribuer à ne pas devoir gérer dans l'urgence. Notons que les cultures bio peuvent être touchées par des maladies peu (ou plus) connues en conventionnel (cas de certaines cultures céréalières).

L'ensemble de ces progrès profiteront à l'agriculture conventionnelle et au développement en conséquence de l'agro-écologie au sens décrit dans ce rapport (chapitre 1).

⁶² Caroline M. Tanner, Freya Kamel, G. et al., « *Roténone, Paraquat and Parkinson's Disease* », Environmental Health Perspectives, 26 janvier 2011. <http://www.ladep.es/ficheros/documentos/12%282%29.pdf>

Un exemple emblématique : les mycotoxines⁶³.

Les produits issus de l'AB ont longtemps été considérés comme contenant des mycotoxines à des taux significatifs. Ces substances sont produites par des champignons parasites des végétaux et peuvent se retrouver sur les végétaux et dans les graisses des animaux nourris avec des végétaux contaminés. Elles ne sont pas détruites en dessous de 120°C et seule la prévention au champ permet de les éviter. En agriculture conventionnelle, l'utilisation de produits phytosanitaires permet de lutter contre le développement des champignons. L'enjeu de santé publique est lié au fait que beaucoup de ces molécules sont cancérogènes.

L'évaluation nutritionnelle et sanitaire des aliments issus de l'agriculture biologique conduite par l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) en 2003⁶⁴, concluait, concernant les mycotoxines : « Le cahier des charges de l'AB interdit le recours aux traitements fongicides de synthèse, mais privilégie des pratiques culturales favorables à une limitation de la contamination par les mycotoxines. Les données disponibles de contamination des produits biologiques par des mycotoxines montrent des niveaux de contamination variables avec quelques cas de fortes contaminations sans qu'il puisse globalement être dégagé de grandes différences avec les contaminations des produits conventionnels. Compte tenu de la diversité des mycotoxines, des facteurs influençant leur apparition et du caractère très hétérogène de la contamination des denrées alimentaires, la représentativité des résultats disponibles reste discutable et justifie de poursuivre une surveillance attentive des contaminations, pour les deux modes de production, par la mise en œuvre de nouveaux plans de surveillance. »

Les études récentes tendent à confirmer que, de nos jours, en France, **les productions biologiques sont globalement moins contaminées par les mycotoxines que par le passé**, ce qui est certainement lié à l'amélioration technique (rotations plus longues, labour, fertilisation azotée moindre, moins de maïs) et au bon état sanitaire des cultures biologiques.

La question des mycotoxines constitue un exemple intéressant, voire emblématique, en termes de communication, d'image et de discours autour de l'AB. Alors que les données récentes démontrent la très faible contamination des produits AB, l'idée persiste chez de nombreuses personnes, y compris parmi les professionnels du secteur alimentaire, que ces substances constituent un handicap pour l'AB, comme cela a pu être le cas il y a 20 ou 30 ans.

3.3. Des acteurs capables d'investir en recherche

La protection des cultures selon des méthodes durables est un axe d'innovation important qui va demander des moyens significatifs tant en études qu'en recherche et développement.

Il y a sans doute là de nouvelles alliances à créer avec des industriels historiques de la protection des plantes, comme les grands opérateurs mondiaux de l'agrochimie qui commencent à prendre en compte ces évolutions, mais aussi avec des nouveaux entrants qui viendront directement s'installer sur ces marchés nouveaux. Les champs de recherche et de produits nouveaux susceptibles d'aider au développement de l'agriculture biologique et ce faisant de l'agro-écologie sont notamment :

- la génétique et la sélection des plantes ;
- les agents de bio-contrôle ;
- la santé de la plante au sens large (intégration à son environnement, microflore du sol, amélioration des symbioses) ;

⁶³ Tangni EK, Pussemier L, Schneider YJ, Larondelle Y, 2013. *Mycotoxines dans les céréales et produits dérivés : revue de la littérature sur les filières biologiques et conventionnelles en Europe*. Cah Agric 22 : 152-64. doi : 10.1684/agr.2013.0623. Cet article souligne qu'il n'est pas pertinent de se limiter aux seules mycotoxines, il convient de prendre également en compte les résidus de pesticides ainsi que les atouts nutritionnels, comme les polyphénols, qui pourraient avoir un effet « protecteur ».

Etude de Stanford <http://annals.org/article.aspx?articleid=1355685>

Dans le livre « *Manger bio c'est mieux* » l'auteur trouvait qu'il y avait largement moins de mycotoxines dans les céréales biologiques, mais pas dans les fruits (patuline).

http://www.mangerbiocestmieux.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=17&limitstart=1.

⁶⁴ <http://www.afssa.fr/Documents/NUT-Ra-AgriBio.pdf>

- les services écosystémiques (diagnostic et surveillance des bio-agresseurs, modélisations, évaluation des risques, etc.).

L'AB est un système global, dont les besoins ne peuvent être satisfaits en raisonnant par substitution de produits de phytopharmacie par des produits alternatifs. Certaines recherches sur les relations symbiotiques visent à maximiser l'interface entre la plante et le sol de façon, en particulier, à mieux exploiter l'eau ou les éléments nutritifs (phosphore) disponibles. Des substances extraites de carapace de crustacés ont par exemple été identifiées comme ayant des effets sur l'interface sol/plante à partir de 1 mg/ha. Les produits, en cours de développement, seraient donc actifs à des doses infinitésimales.

Ces travaux peuvent présager de débats scientifiques et sociétaux, notamment au sein de l'AB, et des évolutions éventuelles futures de la réglementation ou des listes de produits autorisés.

3.4. Conclusion

L'agriculture biologique rend d'importants services environnementaux. Si elle représente aujourd'hui l'une des agricultures les plus performantes sur le plan environnemental, elle peut néanmoins encore progresser.

Le progrès en agriculture biologique nécessitera d'importants investissements en études et en R&D qui conduiront peut-être à de nouvelles alliances avec de grands opérateurs industriels disposant des capacités d'investissement et de chercheurs et aboutiront à des progrès conjoints avec l'agro-écologie.

Ainsi, l'agriculture biologique pourrait représenter la pointe la plus avancée de l'agriculture durable, on la considère d'ailleurs souvent comme le prototype de l'agro-écologie. Son image s'en trouverait renforcée, lui permettant de capter de nouveaux publics.

Chapitre 4. Le Bio est-il meilleur pour la santé ?

Une proportion importante de consommateurs de produits bio s'oriente vers ces produits pour les bénéfices escomptés sur le plan de la santé.

De nombreux acteurs considèrent en effet, sur la base de leur propre expérience, que ces bénéfices sont réels. Si, à ce jour, il n'a pas été clairement démontré que « ne pas manger Bio serait néfaste pour la santé », ou qu'il pouvait y avoir un bénéfice réel en termes de santé à consommer des produits bio, de plus en plus d'indices convergent en faveur d'un lien « bio/santé » pour les produits alimentaires.

Il faut noter toutefois que, selon le règlement (CE) n°1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, aucune allégation santé n'a fait l'objet d'une autorisation pour les produits bio.

Le lien bio/santé est examiné ci-après sous trois angles :

- l'exposition aux pesticides des consommateurs et des agriculteurs ;
- les qualités organoleptiques ;
- les qualités nutritionnelles.

Remarque préliminaire : des recherches difficiles et des données parcellaires

Les données scientifiques ne permettent pas, à ce jour, de trancher totalement le débat sur le lien bio/santé, du fait, notamment, de nombreuses limites méthodologiques.

- Il existe une disproportion flagrante entre le nombre de données relatives aux produits de l'agriculture conventionnelle et le nombre de données relatives aux produits bio. De ce fait, les comparaisons statistiques s'avèrent impossibles ou biaisées. Par ailleurs, généralement, ni le lieu, ni le temps, ni les espèces ou variétés ne sont comparables. Les variétés différentes cultivées en AB et en AC rendent notamment toute comparaison en termes de composition nutritionnelle non pertinente⁶⁵.
- Les résultats des études anciennes ne peuvent être comparés avec ceux des études récentes, compte tenu notamment des progrès spectaculaires réalisés en termes de performances analytiques, qu'il s'agisse de composition nutritionnelle ou de traces de contaminants.
- Les intrants utilisés de nos jours, tels que les pesticides, sont très différents de ceux utilisés il y a encore 10 ou 20 ans (dont le DDT) tant en agriculture qu'en usage domestique (ex : insecticides), et auxquels la population adulte actuelle a été exposée. Les dosages ont par ailleurs diminué de façon importante.

Les limites des méta-analyses⁶⁶

Le recours aux méta-analyses, qui se sont multipliées ces dernières années, ne saurait combler le manque de données. Qui plus est, les méta-analyses, pour être retenues, doivent répondre à une méthodologie précise et à des critères de validité. Ceci fait que leur interprétation est parfois difficile et requiert une lecture experte.

⁶⁵ L'étude AFSSA de 2003 avait veillé à ne retenir que des travaux comparables.

⁶⁶ Une méta-analyse est une démarche statistique combinant les résultats d'une série d'études indépendantes sur un problème donné.

Les études dites « flush-out »⁶⁷

Face à la difficulté de disposer d'une population ayant une alimentation parfaitement caractérisée sur une longue période, les études dites flush-out permettent d'évaluer l'influence à court terme d'une alimentation biologique sur certains paramètres physiologiques. Elles sont essentiellement utilisées en lien avec la question de l'imprégnation de l'organisme par les pesticides.

Ainsi, lorsqu'une même population est exposée à un régime constitué de 100 % de produits conventionnels pendant une semaine, puis de 90 % de produits bio la semaine suivante, les bio-marqueurs d'une exposition aux pesticides baissent-ils d'un facteur de 5 à 9 au cours de la semaine « bio »⁶⁸.

Une étude américaine a soumis des groupes d'enfants à des régimes alimentaires différents, en mesurant régulièrement la présence de résidus d'insecticides organophosphorés dans leur sang. Le groupe bénéficiant d'une alimentation intégralement biologique a vu les taux de résidus organophosphorés diminuer, puis rester à 0 ou proche de 0, contrairement aux autres groupes dont les taux restaient significatifs et importants.

Ces études suggèrent que la population générale pourrait bénéficier d'une baisse significative d'exposition aux pesticides en consommant régulièrement, par exemple, du pain, du lait, des œufs et des légumes bio.

4.1. Un sujet emblématique : l'exposition aux pesticides

Le débat actuel sur les bénéfices santé des produits bio est en grande partie lié à la non utilisation de pesticides, avec deux populations potentiellement concernées :

- les agriculteurs, qui, en AB, ne sont pas ou peu exposés à ces produits⁶⁹ ;
- les consommateurs qui, avec les produits bio, ne sont pas ou peu exposés aux résidus de pesticides présents, même à des seuils inférieurs aux tolérances réglementaires, dans les produits issus de modes de production conventionnels.

Ces deux publics sont exposés à des doses et selon des voies d'exposition très différentes.

Des travaux récents alertent sur le fait que les risques liés aux pesticides seraient sous-estimés. Le rapport du Sénat *relatif à l'impact des pesticides sur la santé et l'environnement* de 2012 fait état de la « sous-évaluation des risques liés aux pesticides »⁷⁰.

4.1.1. Présence de pesticides dans les produits agricoles

En agriculture conventionnelle, selon les plans de contrôle officiels⁷¹ :

- 95% des produits sont en conformité avec la réglementation en matière de résidus de pesticides ; les 5% de produits non conformes présentent des dépassements de limite maximale de résidu (LMR) principalement mineurs, qui ne sont pas susceptibles d'engendrer un dépassement de la dose journalière admissible (DJA) pour le consommateur ;
- 40% des produits de l'agriculture conventionnelle contiennent cependant des traces de résidus à des teneurs, certes inférieures aux seuils réglementaires, mais détectables par des équipements analytiques dont les performances vont croissantes.

⁶⁷ Les études flush out ont pour objet d'évaluer l'impact à court terme, sur un même groupe d'individus, d'une alternance de consommation sur une semaine de produits bio et conventionnels. Des analyses de sang et d'urines permettent d'identifier l'influence d'une consommation de produits bio sur la présence de résidus de pesticides et de leurs métabolites dans le sang et les urines.

⁶⁸ Etude Australienne publiée en juillet 2014 dans la revue Environmental Research
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S001393511400067X>

⁶⁹ Voir encart à la fin du Chapitre III.

⁷⁰ N° 42 SÉNAT SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013, enregistré à la Présidence du Sénat le 10 octobre 2012 « RAPPORT D'INFORMATION FAIT au nom de la mission commune d'information sur les pesticides et leur impact sur la santé et l'environnement (1), Par Mme Nicole BONNEFOY, Sénateur. Tome 1 : Rapport <http://www.senat.fr/rap/r12-042-1/r12-042-11.pdf>

⁷¹ Source : DGCCRF.

En AB, 95% des produits bio contrôlés ne contiennent pas de résidus de pesticides détectables⁷².

L'évaluation nutritionnelle et sanitaire des aliments issus de l'agriculture biologique conduite par l'AFSSA en 2003⁷³, dernière expertise collective disponible en France, met en évidence une présence moindre de contaminants dans les produits végétaux.

Plus récemment, une méta-analyse de l'Université de Newcastle publiée en septembre 2014 par le British Journal of Nutrition⁷⁴, conclut sans ambiguïté que « *les cultures issues de l'agriculture biologique et les aliments à base de ces cultures, en moyenne sur différentes régions et différentes saisons de production, comportent sensiblement [...] moins de composés néfastes tels que le cadmium, les nitrites et les résidus de pesticides, que les produits équivalents issus de l'agriculture conventionnelle.* » Cette méta-analyse, présentée par ses auteurs comme la plus complète à jour, synthétise les résultats d'un nombre d'études plus grand que les méta-analyses précédentes et prend en compte environ 50% des articles publiés depuis 2006.

4.1.2. Effet cocktail et effet faible dose

Le danger des pesticides pour la santé pourrait notamment être lié à des effets à faibles doses et à un « effet cocktail », que la réglementation actuelle ne prend pas en compte.

L'effet cocktail est lié à l'exposition, en parallèle, à différentes substances, chacune à des doses faibles, dont le cumul s'avérerait toxique tant par un effet de sommation que de potentialisation.

D'autre part, les études de toxicité classiques reposent sur l'hypothèse d'un lien dose-réponse linéaire, généralement au-delà d'un seuil sur lequel se basent les valeurs limites retenues dans la réglementation (DJA et LMR). Or, certains produits présentent une réponse toxicologique correspondant à une courbe en U ou en J (signant des effets élevés à de très faibles doses).

Cet effet est notamment avéré pour des perturbateurs endocriniens⁷⁵, tels que la dioxine, pour laquelle une exposition à de faibles doses s'avère plus néfaste qu'à des doses moyennes⁷⁶. Les effets des perturbateurs endocriniens à faible dose pourraient être l'une des causes de l'augmentation du nombre de certains cancers et de maladie neurologiques observée depuis quelques décennies.

Les produits phytosanitaires utilisés en production conventionnelle le sont dans le cadre d'AMM délivrées par les pouvoirs publics au terme d'une procédure d'instruction rigoureuse. Mais la controverse porte sur le fait que les effets des produits phytosanitaires seraient insuffisamment documentés dans les dossiers de demandes d'AMM, notamment eu égard aux réponses toxiques non linéaires.

4.1.3. Relations pesticides et cancers

Selon l'enquête AgriCan de la Mutualité sociale agricole (MSA)⁷⁷, le nombre de nouveaux cas de cancers a considérablement augmenté en France en 25 ans (+90% entre 1980 et 2005), ce qui s'expliquerait par quatre raisons principales⁷⁸.

- La démographie : La population française augmentant régulièrement (environ 56 millions d'habitants en 1980, 63 millions en 2005 et 65 millions en 2011), le nombre de personnes potentiellement

⁷² Il ne s'agit pas d'une exigence du référentiel AB, mais la conséquence constatée de la limitation de l'utilisation des pesticides chimiques en production biologique.

⁷³ Opus cité – <http://www.afssa.fr/Documents/NUT-Ra-AgriBio.pdf>

⁷⁴ <http://research.ncl.ac.uk/nefg/QOF/documents/14-06-12%20Final%20Crops%20Paper%20BJN5552.pdf> ; Note d'information en français pour les journalistes : <http://www.itab.asso.fr/downloads/actus/newcastle-conference-presse.pdf>

⁷⁵ L'effet à faible dose des perturbateurs endocriniens est lié au fait que le perturbateur n'a pas une adéquation parfaite avec les récepteurs hormonaux et son effet agoniste ou antagoniste dépend de la dose : stimulation à faible dose et blocage à forte dose.

⁷⁶ Expertise collective INSERM Environnement et Cancer, Ch. 31, p460

⁷⁷ http://references-sante-securite.msa.fr/files/SST/SST_1316610637122_ETUDE_AGRICAN.pdf

⁷⁸ Source : réseau Francim des registres de cancers.

touchées par les cancers s'accroît. 25 % de l'augmentation du nombre total⁷⁹ de cas entre 1980 et 2005 s'explique par la progression démographique.

- Le vieillissement : Le risque de cancer augmente avec l'âge. Or, selon l'Institut national de Veille sanitaire (InVS)⁸⁰, près d'un tiers des nouveaux cas de cancers diagnostiqués chaque année en France survient chez des personnes de plus de 70 ans. Le vieillissement de la population contribue pour 20 % de l'augmentation du nombre de cas.
- Le diagnostic : L'amélioration des connaissances médicales et des outils de diagnostic permettent de détecter des cancers qui ne l'auraient pas été auparavant (cancers du sein, du col de l'utérus, de la prostate, de la thyroïde, colorectaux). La précocité du diagnostic a contribué à la diminution de la mortalité par cancer de 22 % chez l'homme et de 14 % chez la femme depuis 1980 (Source : INCa⁸¹).
- L'augmentation de l'exposition à des facteurs de risque. Les cancers ont presque tous des causes multiples. Le rôle de nombreux facteurs est connu (tabac, alimentation, rayonnement solaire, certaines expositions professionnelles, etc.) et d'autres sont en cours d'étude (téléphones portables, expositions professionnelles agricoles dont l'utilisation de pesticides, etc.). Ces facteurs de risque pourraient être responsables, en tout ou en partie, de l'augmentation du taux d'incidence des cancers depuis 1980 qui est estimée à 35% chez l'homme et 43% chez la femme, en tenant compte des changements démographiques (accroissement et vieillissement)⁸².

Par ailleurs, les pesticides actuels sont très différents de ceux utilisés auparavant, tels que le DDT, très rémanent dans l'environnement, dans le lait ou la viande, ainsi que dans l'organisme des consommateurs. Or, les personnes d'âge mûr depuis les années 2000 ont été largement exposées, plus jeunes, à ces produits maintenant interdits (le DDT était un insecticide domestique recommandé dans les chambres d'enfants). Les pesticides actuels, non rémanents, sont rapidement dégradés dans l'environnement et dans l'organisme⁸³.

L'augmentation réelle du nombre de cancers doit être relativisée lorsqu'elle est corrigée de certains facteurs, mais il persiste une certaine proportion liée à des facteurs d'exposition et de susceptibilité génétique. Il n'est cependant pas impossible qu'il puisse y avoir exceptionnellement des réponses individuelles exacerbées à certains produits, liées au polymorphisme génétique.

4.1.4. Bilan

Consommer des produits bio réduit l'exposition individuelle aux pesticides. Même si les risques pour la santé liés aux traces résiduelles présentes dans les produits conventionnels restent l'objet de controverses, le consommateur peut décider, pour diminuer son exposition de consommer des produits bio : c'est la mise en pratique d'un principe de précaution à l'échelle individuelle, en même temps qu'un choix citoyen vis-à-vis de l'environnement.

Il convient cependant de noter que, pour être rationnelle, cette attitude devrait s'inscrire dans une démarche globale visant à réduire l'exposition aux produits de synthèse, dont certains sont largement plus présents dans notre environnement et /ou plus préoccupants en termes de santé. Les inquiétudes face à la dangerosité des pesticides pour la santé sont à placer dans un contexte global d'exposition plus importante à des substances dont les effets néfastes sont avérés (tabac, phtalates, bisphénol A, etc.).

4.2. Existe-t-il des avantages nutritionnels ?

Les aliments ont, de par leur valeur nutritionnelle, une incidence cumulée importante sur l'état de santé des consommateurs sur le long terme.

⁷⁹ La proportion de l'effet de la démographie et de l'âge varie avec le type de cancers, notamment la diminution du cancer du poumon chez l'homme et l'augmentation des cancers hormono-dépendants.

⁸⁰ InVS : Institut de Veille Sanitaire <http://www.invs.sante.fr/>

⁸¹ INCa : Institut national du cancer <http://www.e-cancer.fr/>

⁸² Expertise collective INSERM Environnement et Cancer, Avant-propos p.XV

⁸³ Ce qui permet d'ailleurs, quasiment sans délai, de limiter son exposition par la voie alimentaire en changeant son régime au profit d'une consommation de produits biologiques.

L'évaluation de l'impact des nutriments et plus encore des micronutriments sur la santé est particulièrement complexe, et plus encore la comparaison de l'impact de produits de teneurs statistiquement différentes en micronutriments (comparaisons entre des productions conventionnelles et des productions biologiques). Deux approches scientifiques peuvent être utilisées :

- l'analyse des produits alimentaires, de leur composition en micro ou macronutriments, complétée éventuellement de leur biodisponibilité et de leur facilité d'assimilation par l'organisme ;
- les études épidémiologiques comparant l'état de santé de différentes populations en lien avec leurs habitudes alimentaires (étude Bionutrinet⁸⁴).

Les liens entre l'alimentation et la santé sont scientifiquement avérés pour ce qui est, notamment, de l'effet protecteur des fruits et légumes dans la réduction de risque des maladies cardio-vasculaires et de certains cancers. Le Plan National Nutrition Santé (PNNS)⁸⁵ met fortement l'accent sur leur consommation quotidienne - mais il ne se positionne pas par rapport aux modes de production agricole et donc quant aux produits bio. En effet, dans les différentes études épidémiologiques qui ont démontré le bénéfice de la consommation de fruits et légumes, le mode de production n'était pas pris en compte, compte tenu des bénéfices principalement environnementaux attribués jusqu'alors aux produits bio.

4.3.1. Teneur en nutriments des produits bruts

Les produits bio contiennent davantage de certains micro-nutriments et significativement plus de certains micro-constituants que les produits conventionnels, mais sans que le lien n'ait pu être formellement établi avec un avantage santé.

Pour ce qui est des végétaux, dès le rapport de l'AFSSA de 2003⁸⁶, des dizaines d'études (ce qui restait encore limité) portant sur les phyto-microconstituants avaient permis de conclure, du fait de leurs convergences, à une teneur supérieure en phyto-microconstituants dans les produits biologiques, notamment en composés phénoliques (fruits et légumes). Dans les produits animaux, le rapport de l'AFSSA concluait à une moindre teneur en lipides totaux notamment dans les viandes de volailles et à une proportion plus importante d'acides gras polyinsaturés dans les produits issus de l'AB, qui présentaient donc un profil lipidique plus favorable sur le plan de la santé. Mais le rapport concluait qu'il existait « *peu de différences significatives, et reproductibles, entre la composition chimique des matières premières issues d'agriculture biologique et celles issues d'agriculture conventionnelle* ».

La méta-analyse de l'Université de Newcastle de 2014⁸⁷ conclut, elle, sans ambiguïté que « *les cultures issues de l'agriculture biologique et les aliments à base de ces cultures, en moyenne sur différentes régions et différentes saisons de production, comportent sensiblement plus de composés antioxydants et polyphénoliques potentiellement bénéfiques pour la santé [...] que les produits équivalents issus de l'agriculture conventionnelle.* »

Pour ce qui est des produits animaux, le rapport de l'AFSSA mentionne que la viande des animaux issus des élevages répondant au cahier des charges de l'AB comporte moins de matière grasse et que cette matière grasse présente un profil d'acides gras plus d'acides gras polyinsaturés, acide alpha-linolénique notamment. Une étude épidémiologique rapporte que des enfants ayant consommé uniquement des produits laitiers « bio » avaient un risque d'eczéma significativement moins élevé⁸⁸. 14 études scientifiques faites dans 8 pays différents et publiées montrent des teneurs plus élevées en acides gras oméga-3 dans les laits et produits laitiers (dont fromage et beurre) biologiques (de +21 à +116 %, moyenne +68%)⁸⁹. De plus, le rapport des acides gras polyinsaturés oméga 3/oméga 6 est systématiquement supérieur dans les produits biologiques,

⁸⁴ Étude Bionutrinet <http://bionutrinet.etude-nutrinet-sante.fr/>

⁸⁵ Source site Internet « Manger bouger : <http://www.mangerbouger.fr/pro/sante/s-informer-19/determinants-de-l-etat-nutritionnel/fruits-et-legumes-un-facteur-cle-de-sante.html>.

⁸⁶ Opus cité – <http://www.afssa.fr/Documents/NUT-Ra-AgriBio.pdf>

⁸⁷ Opus cité – <http://research.ncl.ac.uk/nefg/QOF/documents/14-06-12%20Final%20Crops%20Paper%20BJN5552.pdf> ; Note d'information en français pour les journalistes : <http://www.itab.asso.fr/downloads/actus/newcastle-conference-presse.pdf>

⁸⁸ Kummeling I, et al. Consumption of organic foods and risk of **atopic** disease during the first 2 years of life in the **Netherlands**. *Brii. J Nutr* 99 :598-605

⁸⁹ Source : Denis Lairon, intervention devant le CNA, 13 /11/2012.

de 44 à 90 % selon les études, ce qui correspond mieux aux recommandations nutritionnelles. Toutes ces différences ont été confirmées par une méta-analyse en 2012⁹⁰. Elles sont principalement expliquées par l'alimentation à l'herbe et au foin des animaux en élevage biologique.

Il convient cependant de noter que, indépendamment du mode de production, les teneurs en nutriments varient de façon importante d'une variété végétale ou d'une race animale à l'autre. Cet aspect n'a jusqu'à présent pas été pris en compte dans la sélection variétale.

Une pomme d'une variété riche en vitamine C mangée avec la peau apporte plus de 6 fois la quantité de vitamine C fournie par une pomme d'une variété plus pauvre en vitamine C et épluchée. Les teneurs en antioxydants seraient également quelque 5 fois supérieures dans la peau par rapport à la pulpe.

Si, de ce fait, il devait être conseillé de manger les fruits et légumes avec la peau pour bénéficier d'apports nutritionnels supérieurs, la question de la concentration des résidus de produits phytosanitaires dans la peau devient un point clé.

Pour illustrer la difficulté des études comparatives entre les produits de l'agriculture conventionnelle et de l'agriculture biologique.

La méta-analyse de l'Université de Stanford de 2012⁹¹ concernant le lien bio/santé, largement relayée par la presse, a vraisemblablement été conduite par des statisticiens ne disposant pas de toutes les compétences nécessaires en nutrition. De ce fait, l'étude, si elle a conforté les synthèses précédentes pour les différences les plus marquantes, n'a pas su faire émerger les différences les plus ténues, de l'ordre de 10 à 15%, qui prévalent pour de nombreux nutriments. Les comparaisons portent, pour 41% des cas, sur des lieux géographiques différents et, pour 35% des cas, sur des variétés différentes. Le fait d'affirmer qu'il n'y a pas de différence significative du point de vue clinique sur les nutriments s'avère non fondé compte tenu d'une méthodologie qui, précisément, ne permettrait pas de les identifier⁹².

Cependant on note une différence significative sur la moindre quantité de pesticides dans les aliments bio et plus de présence de bactéries résistantes aux antibiotiques dans les viandes de porc et de poulets conventionnels.

Une autre illustration des biais introduits par une erreur de méthode serait fournie par une étude de la Food Standard Agency de 2009⁹³ sur la vitamine C. Mélangeant les céréales (qui ne contiennent pas de vitamines C) avec les fruits et légumes, les auteurs britanniques n'avaient, par un phénomène de dilution, que peu de chance de mettre en évidence une éventuelle différence entre produits conventionnels et produits biologiques.

⁹⁰ Palupi E1, Jayanegara A, Ploeger A, Kahl J. Comparison of nutritional quality between conventional and organic dairy products: a meta-analysis. *J Sci Food Agric*. 2012, 92(14):2774-81.

⁹¹ Etude de Stanford <http://annals.org/article.aspx?articleid=1355685>

⁹² Source : Denis Lairon, intervention devant le CNA, 13 /11/2012

⁹³ Étude commissionnée par l'Agence Britannique des Normes Alimentaires (la FSA), parue en 2009 :Comparison of composition (nutrients and other substances) of organically and conventionally produced foodstuffs: a systematic review of available literature. 31 pages. (Accessible sur www.food.gov.uk.)

4.2.2. Les produits transformés

La situation concernant les produits transformés est délicate à caractériser en raison du manque de connaissances sur l'impact des procédés sur la qualité nutritionnelle des aliments.

Dans certains cas, cette qualité nutritionnelle sera améliorée (cas de la meilleure biodisponibilité des antioxydants de la tomate cuite versus la tomate fraîche), dans d'autres, elle sera dégradée (cas de la dégradation rapide de la vitamine C avec le temps). On notera cependant que le fait de moins raffiner les produits bio (céréales, huiles, etc.) est plus favorable à une densité nutritionnelle élevée et que la restriction d'utilisation de nombreux additifs et auxiliaires en transformation bio va dans le sens d'une qualité nutritionnelle et sanitaire renforcée : impossibilité d'utiliser des produits « controversés » tels que les colorants azoïques, les exhausteurs de goût type glutamates, etc.

Pour les produits transformés, un Réseau mixte technologique (RMT) ACTIA *TransfoBio* (2014-2017)⁹⁴ a justement pour objectif de :

- faciliter la formulation des produits transformés avec des faibles niveaux d'intrants (additifs, auxiliaires, etc.) ;
- proposer des préconisations de meilleures technologies disponibles visant à respecter la qualité des produits bio ;
- mieux caractériser les qualités (environnementales, nutritionnelles, sanitaires, sociales, etc.) des produits bio et leur adéquation avec l'attente des consommateurs.

Ainsi, à partir d'un même produit agricole issu de l'agriculture biologique, les procédés de transformation ou de conservation mis en œuvre pourront soit conserver toutes les qualités du produit d'origine, soit dégrader certains composants, soit aboutir à un produit final dangereux pour la santé, comme le montre une étude réalisée sur une purée de carottes pour bébé^{95,96}

La qualité finale d'un produit bio, celle qui s'exprime dans l'assiette du consommateur, se construit (ou se détruit) à tous les stades de la filière, lors des transformations que le produit est amené à subir, jusqu'au niveau de l'utilisateur final qui se le procure, le conserve et, éventuellement, le cuisine.

L'exemple du pain⁹⁷

Après quelques décennies de recherche, il est maintenant acquis que l'alimentation moderne est déficiente en fibres, en certaines vitamines et en minéraux, notamment du fait du raffinage des céréales qui élimine une grande partie de ces constituants. Pourtant, il est aujourd'hui démontré qu'une alimentation riche en fibres protège à long terme de l'obésité, du diabète de type 2, des maladies cardiovasculaires et du cancer du côlon.

Les pains habituels sont, dans leur très grande majorité, faits avec de la farine très raffinée (type T 65 le plus souvent) alors que les pains bio sont le plus souvent faits avec de la farine bise (partiellement raffinée, type T80-90, recommandée comme farine courante par le PNNS) ou complète (raffinage très faible, type T110-130), voire intégrale (aucun raffinage, type T150). De ce fait, les pains bio faits avec ces farines peu ou très peu raffinées apportent un bénéfice très important en apports nutritionnels (beaucoup plus de minéraux, vitamines, fibres, antioxydants). Comme il s'agit de céréales bio, elles ne contiennent pratiquement pas, surtout dans les parties périphériques du grain (son et germe), de résidus de pesticides utilisés pour la culture ou pendant le stockage. Elles contiennent, en moyenne, moins de mycotoxines.

⁹⁴ Le Réseau mixte technologique (RMT) est un outil de partenariat scientifique et technique, mis en place et soutenu par le ministère chargé de l'Alimentation, sous la coordination de l'Actia pour le secteur agroalimentaire

⁹⁵ Etude Blédina 2009/2010

⁹⁶ Voir aussi les résultats du projet QACCP de l'ERANET Core Organic 1 : <http://core1.coreorganic.org/research/projects/qaccp/index.html>

⁹⁷ Source : Audition devant le CNA

Par ailleurs, la panification bio est le plus souvent réalisée au levain naturel (mélange de bactéries et de levures), à l'origine d'une fermentation acide qui, en plus de développer des arômes en général très appréciés, favorise la dégradation de l'acide phytique associé aux fibres, ce qui augmente très fortement l'absorption intestinale du calcium, du fer, du magnésium ou du zinc. La fermentation alcoolique faite par la levure de boulanger (ou levure de bière) ne produit pas ce bénéfice.

4.4. Des atouts organoleptiques ?

Les consommateurs de produits bio disent apprécier, le plus souvent, et sans préjudice de la variabilité inhérente aux productions agricoles, des qualités organoleptiques différentes, des produits plus goûteux, plus « denses » - même si certaines déceptions commencent à s'exprimer dans certaines filières.

Le goût est déterminé par la variété cultivée ou la race élevée mais, surtout, par l'ensemble des conditions de production et des savoir-faire mobilisés (ensoleillement, élevage à l'herbe, durée d'élevage, etc.).

Scientifiquement, il n'apparaît pas de différences de qualité organoleptique au sein d'une même variété ou d'une même race, cultivée dans les mêmes conditions de production, entre les produits issus de l'AB et les produits conventionnels.

Cependant les filières bio françaises restent généralement attachées à des pratiques de qualité, favorables à la qualité gustative des produits. Les acteurs s'attachent à promouvoir des variétés, des races et des modes de production qui vont au-delà des exigences réglementaires, avec des conséquences sur les qualités organoleptiques des produits, mais celles-ci ne sont pas directement liées au caractère biologique de l'aliment. En Bio, notamment en circuits courts, les producteurs choisissent des variétés plus goûteuses, car c'est un de leurs principaux arguments de vente.

Lorsque, en 2011, un opérateur a voulu produire des volailles AB abattues à 71 jours d'âge (ce que permet la réglementation européenne), tandis que la pratique en France est de 81 jours, la filière s'est mobilisée pour maintenir une production conforme à l'image de qualité qu'ont les consommateurs français.

Le fait que les produits bio soient perçus comme plus savoureux par les consommateurs, grâce à ces pratiques et ces choix effectués de longue date par l'agriculture biologique française, sont des éléments favorables pour l'image des filières, valorisés à juste titre dans certaines campagnes de communication institutionnelles (Agence Bio, Union européenne). Il existe un véritable enjeu collectif de maintenir cette image, ce d'autant plus que cette accroche, basée sur le ressenti du consommateur, ne peut donner prise à un phénomène de « rupture de contrat » lors d'une éventuelle crise.

4.5. Conclusion

Avec beaucoup de prudence sur la question, essentielle, du lien bio/santé, il convient de souligner les points suivants :

- alors que, il y a plus de dix ans, le lien bio/santé n'apparaissait pas dans la littérature, ou très peu, de plus en plus de travaux abondent dans le sens d'un tel lien, même ténu ; celui-ci mérite d'être étudié de façon plus approfondie ;
- le lien observé dans ces études pourrait être lié à une moindre exposition des consommateurs aux très faibles doses de pesticides et autres contaminants, ainsi qu'à des teneurs supérieures, en tendance, en certains nutriments ;
- l'investissement en recherche sur ces questions sera essentiel dans les années à venir pour des questions de santé publique, mais aussi parce que les résultats de ces recherches feront progresser globalement l'agriculture vers des produits plus sains et à plus faible empreinte environnementale ;

- dans tous les cas, et quels que soient les résultats des recherches qui seront menées, il semble acquis que de moindres teneurs de résidus de produits chimiques dans l'alimentation diminuent le risque d'exposition à des « effets cocktail », et que consommer des aliments bio peut de ce fait constituer, à titre individuel, une attitude de précaution légitime vis-à-vis d'un risque suspecté.

On notera que l'impact santé devrait idéalement être étudié en fonction du régime alimentaire global, et non pas aliment par aliment, compte tenu de l'impact des associations vertueuses d'aliments et de la diversité des produits.

Enfin, le débat comporte une dimension politique, que souligne le rapport du CGAAER sur le bilan du plan de développement de l'agriculture biologique 2008 – 2012⁹⁸ : « *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 poserait des problèmes pour notre santé ou pour l'environnement* ».

Pour autant, dans le paysage alimentaire, les garanties et messages portés par le secteur bio sont particulièrement clairs. La production bio, par son mode de production et les pratiques alimentaires qui y sont généralement liées, porte des solutions prometteuses face à certains risques sanitaires, alimentaires et liés à l'environnement.

⁹⁸ Rapport du CGAAER sur le bilan du plan de développement de l'agriculture biologique 2008 – 2012 – février 2013
http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/CGAAER_12112_2012_Rapport_cle08622b.pdf

Impacts des pesticides sur la santé des utilisateurs

Les études concernant les agriculteurs directement exposés aux pesticides dans le cadre de leur exercice professionnel mettent en évidence l'impact de cette exposition sur la santé.

L'INSERM a publié, en 2013, une expertise collective sur les effets des pesticides sur la santé⁹⁹ qui souligne que *« d'après les données de la littérature scientifique internationale publiées au cours des 30 dernières années et analysées par ces experts, il semble exister une association positive entre exposition professionnelle à des pesticides et certaines pathologies chez l'adulte : la maladie de Parkinson, le cancer de la prostate et certains cancers hématopoïétiques (lymphome non hodgkinien, myélomes multiples). Par ailleurs, les expositions aux pesticides intervenant au cours des périodes prénatale et périnatale ainsi que lors la petite enfance semblent être particulièrement à risque pour le développement de l'enfant ».*

Le lien entre pesticides et santé a été démontré concernant l'exposition professionnelle aux organochlorés qui ne sont maintenant plus utilisés (cas des producteurs d'oranges en Californie dans les années 1970).

Cependant, les enquêtes épidémiologiques visant à démontrer les liens entre une exposition à une pollution environnementale diffuse sur le long terme et la santé sont extrêmement complexes compte tenu des multiples interactions en présence. L'étude AgriCan de la Mutualité sociale agricole (MSA)¹⁰⁰ qui s'intéresse depuis 2005 aux liens entre l'exposition aux pesticides de 180 000 individus et le développement de pathologies de type cancer a constaté, en juin 2011, que¹⁰¹ :

- les agriculteurs du Calvados ont une plus longue espérance de vie que la population générale de ce département grâce à un tabagisme plus faible et, sans doute, à un niveau d'activité physique plus important et une alimentation plus variée ;
- le risque de cancer global est plus faible chez les hommes et similaire à la population du Calvados pour les femmes.

Des résultats récents de l'étude Agrican ont été présentés lors d'un colloque organisé par l'ANSES en octobre 2014¹⁰² :

- le risque de myélome multiple est augmenté de 26 % chez les hommes de la population Agrican, mais aussi chez les femmes, ce qui signifie que ce risque concerne également les personnes travaillant dans les champs traités ou à proximité. Dans le même ordre d'idée, une analyse en comparaison interne à la cohorte suggère que ce sont les hommes qui travaillent à la récolte des fruits depuis 10 ans et plus qui sont le plus à risque de cancer de la prostate (augmentation de 200%) ;
- une analyse spécifique par pesticide (grâce à l'élaboration d'une matrice pesticide-exposition PESTIMAT) devrait permettre de confirmer ou infirmer l'existence d'une relation causale entre les pesticides et le risque augmenté de certains cancers : poumons, sein, prostate, cancers hématologiques.

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 renforce la surveillance des effets indésirables des produits phytopharmaceutiques par la mise en place d'un dispositif de phytopharmacovigilance. L'Anses est chargée de le mettre en œuvre en consolidant les dispositifs de surveillance existants, en les coordonnant et en les complétant le cas échéant.

Dans son rapport intitulé *"Orientations pour la phytopharmacovigilance, résultats de la consultation des acteurs et des parties prenantes"* du 20 novembre 2014, l'Anses recense plus de 15 dispositifs pérennes existants qui pourraient contribuer à la phytopharmacovigilance selon les grands secteurs de l'évaluation des risques : effets aigus et chroniques sur la santé humaine, sur les écosystèmes, suivi des expositions humaines dont professionnels agricoles, contaminations des milieux, d'autres dispositifs ou études pourront venir les compléter. La loi d'avenir agricole transfère également à l'Anses la compétence pour autoriser, refuser ou retirer les autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. La gestion de ces décisions s'appuiera entre autre sur la phytopharmacovigilance.

⁹⁹ « Pesticides : Effets sur la santé – Une expertise collective de l'Inserm » (2013),

<<http://www.inserm.fr/actualites/rubriques/actualites-societe/pesticides-effets-sur-la-sante-une-expertise-collective-de-l-inserm>>, consulté le 14 juin 2013.

¹⁰⁰ Référence MSA, enquête AgriCan http://references-sante-securite.msa.fr/files/SST/SST_1316610637122_ETUDE_AGRICAN.pdf

¹⁰¹ Ces résultats préliminaires devront être affinés.

¹⁰² <https://www.anses.fr/sites/default/files/documents/Confpesticides-Co-141028-29Lebailly.pdf>

Chapitre 5. Les aspects économiques et sociaux

5.1. Les consommateurs de produits biologiques

La synthèse du 11^{ème} *Baromètre de consommation et de perception des produits biologiques en France*¹⁰³, publié par l'Agence Bio et le CSA en mai 2014, donne des informations sur les consommateurs de ces produits en France.

« La consommation de produits biologiques augmente du fait de la conjonction de plusieurs facteurs : hausse de la part de consommateurs déclarés, hausse des recrutements de nouveaux consommateurs et tendance à la hausse en termes d'intention de consommation.

- Les Français interrogés ont une très bonne connaissance du bio : 91% citent spontanément les éléments qui définissent un produit biologique et 94% connaissent le logo AB.
- Globalement, les Français sont bien informés sur les lieux possibles d'achat, les qualités nutritionnelles¹⁰⁴, les origines et la diversité des produits biologiques disponibles.
- La part de consommateurs déclarés de produits alimentaires biologiques augmente cette année avec un recrutement de nouveaux consommateurs relancé.
- Un Français sur deux déclare consommer régulièrement des produits biologiques.
- Hausse significative du nombre de nouveaux consommateurs (2 ans ou moins : 28%).
- Les consommateurs de produits biologiques sont avant tout soucieux de leur santé puisqu'il s'agit de la principale raison de consommer bio (91%), à égalité cette année avec la qualité des produits (91%) et pour préserver l'environnement (86%). Ils consomment particulièrement des fruits et légumes (83%), des produits laitiers (63%) et des œufs (58%).
- Le principal frein à l'achat de produits biologiques reste le prix (78%). Les grandes et moyennes surfaces alimentaires restent le lieu générant le plus d'actes d'achats de produits biologiques. Globalement la tendance de l'intention de consommation est à l'augmentation (augmentation – restriction = +18 pts)." ».

Nous relèverons également quelques points plus spécifiquement liés aux questions abordées dans le présent Avis.

- 50% seulement des Français se déclarent bien informés sur les produits bio. (...) En revanche, ils se considèrent comme moins bien informés sur les contrôles (37%). Les Français veulent surtout connaître l'origine, le mode de production et les contrôles des produits.
- Les Français ont entendu parler bio principalement à travers une publicité (53%), un documentaire/reportage (44%), un article dans la presse (38%) et, dans une moindre mesure, via une information sur le lieu de vente (31%) et par l'entourage (28%). Très peu de Français ont entendu parler Bio par un événement/salon, via le milieu scolaire, au restaurant ou par un membre du corps médical.
- Les Français interrogés citent les caractéristiques suivantes de l'agriculture et des produits bio : environnement et naturalité ; éthique (« a des exigences pour le bien-être animal », 83%) ; bénéfices santé/nutrition (« meilleurs pour la santé », 80%, « les qualités nutritionnelles sont mieux préservées »,

¹⁰³ « Baromètre de consommation et de perception des produits biologiques en France », Agence Bio et CSA, mai 2014 – http://www.agencebio.org/sites/default/files/upload/documents/4_Chiffres/BarometreConso/baro_conso_2014.pdf
Des éléments plus détaillés sont présentés en annexe du présent Avis.

¹⁰⁴ Qui ne sont cependant pas scientifiquement caractérisées, voir IV.3.

73%) ; production et contrôles (cahier des charges public précis, 78% ; contrôles annuels systématiques, 75% ; les produits bio demandent plus de main d'œuvre, 66%).

- La disponibilité des produits bio dans les lieux d'achat habituels est une raison de consommation pour 3 consommateurs sur 5.
- Les GMS alimentaires génèrent le plus grand nombre d'actes d'achat (79%). Elles sont en forte augmentation (+10 points) par rapport à 2013. Elles sont suivies des marchés (stables avec 33%), des magasins spécialisés (en légère baisse à 29%) et, dans une moindre mesure, des artisans (en légère baisse à 19%) et de la ferme (stable avec 19%).
- 1/3 des consommateurs-acheteurs fréquente les magasins spécialisés, avant tout pour la qualité des produits, le choix/la diversité de l'offre et la fiabilité du Bio.
- Les Français sont intéressés par le développement de l'ensemble de l'offre bio en GMS, et par l'offre de produits « bruts » au marché et chez les artisans.
- Les deux principaux éléments incitatifs pour les consommateurs-acheteurs sont, comme en 2012 : le prix, bien que moins cité (66% en 2013 vs 74% en 2012) et le local/régional (55%). Viennent ensuite la disponibilité en magasin (31%), la saisonnalité (24%) et la diversité (23%) des produits.
- 1 consommateur-acheteur sur 3 n'a pas de magasin spécialisé à proximité de chez lui ou de son lieu de travail. Si demain, un magasin ouvrait à proximité, les ¾ déclarent une intention de fréquentation, dont 32% certainement.
- Acheter Bio modifie les comportements alimentaires ou culinaires de 2 consommateurs sur 5 : ils achètent plus de produits de saison (95%) et de produits frais (91%) ; ils évitent le gaspillage (92%) ; ils n'achètent pas tout à fait les mêmes types de produits (85%), achètent plus de produits en vrac (68%).

Les constats de l'Agence Bio vont dans le sens d'une augmentation de la demande d'explication des bénéfices individuels de la consommation de produits bio, bénéfices nutritionnels et éventuels bénéfices santé.

Par ailleurs, les représentants des consommateurs au sein du CNA expriment des préoccupations, notamment :

- sur les prix, qui réserveraient les produits bio à certaines élites ou à des personnes suffisamment convaincues pour prioriser leurs achats en faveur de l'alimentation bio ; sur le risque, dans ce cadre, de détourner une partie du budget des ménages défavorisés vers des produits alimentaires plus chers alors que la justification santé reste à démontrer ;
- sur la réelle équivalence des produits importés des pays tiers, voire d'autres pays de l'Union européenne ; et corrélativement sur la fiabilité des contrôles de ces circuits commerciaux ;
- sur d'éventuelles différences entre les produits bio vendus en GMS et en magasins spécialisés.

L'augmentation de la consommation de produits bio s'inscrit dans les tendances globales de consommation. En effet, les enquêtes¹⁰⁵ auprès des consommateurs en général montrent une augmentation des préoccupations environnementales, associée à la persistance d'un intérêt pour les aspects santé.

Les consommateurs ont globalement conscience qu'ils sont en mesure, par leurs actes d'achats, de faire évoluer le marché, ce qui génère des exigences renforcées en termes d'information. 51% des consommateurs interrogés dans le cadre de l'étude Ethicity¹⁰⁶ de 2012 déclarent que, après le prix, c'est le sentiment d'un manque de transparence et de preuve qui freinerait l'achat de produits respectueux du développement durable. Les inquiétudes environnementales évoluent en fonction de l'actualité mais trois sujets dominent les

¹⁰⁵ Source : Étude Ethicity – les Français et la consommation responsable 2012.

<http://www.blog-ethicity.net/share/File/2012%20les%20francais%20et%20la%20consommation%20responsable%202.pdf>

¹⁰⁶ Étude Ethicity, opus cité.

préoccupations : le réchauffement climatique, la pénurie d'eau et la pollution. Cependant, lorsque le questionnaire n'est pas focalisé sur l'AB, les consommateurs invités à s'exprimer sur le fait de « consommer autrement » ne sont que 14% à citer spontanément le mode de production bio.

De fait, derrière le besoin de transparence, il apparaît une certaine confusion des consommateurs quant aux caractéristiques respectives des produits bio, des produits équitables ou des circuits de proximité.

Le rapport du CGAAER¹⁰⁷, indique : « *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) ».*

Une étude récente : NUTRINET¹⁰⁸

Le mode de vie, les habitudes alimentaires et les apports nutritionnels des consommateurs de produits bio ont rarement été décrits, alors que l'intérêt pour une alimentation durable augmente fortement. L'attitude et la fréquence de consommation de 18 produits issus d'un mode de production bio, dont 16 groupes d'aliments, ont été évaluées chez 54 311 adultes participants de la cohorte française NutriNet-Santé. Une analyse multidimensionnelle par "cluster" a permis d'identifier des profils types vis-à-vis de la consommation de produits bio : trois groupes de non-consommateurs (NC), pour diverses raisons (absence d'intérêt, évitement ou coût) et deux groupes de consommateurs de produits bio (occasionnels et réguliers).

Les consommateurs réguliers de produits bio sont plus éduqués et physiquement plus actifs, mais généralement avec des revenus comparables à ceux des consommateurs de produits conventionnels. Leurs profils alimentaires sont caractérisés par des consommations plus élevées de produits végétaux et peu raffinés (fruits frais et à coque, légumes frais et secs, céréales bises/complètes), et des consommations moins élevées de boissons sucrées ou alcoolisées, de charcuteries, de lait et de fast-food. Leurs apports en nutriments (acides gras polyinsaturés en particulier oméga-3, la plupart des minéraux et vitamines) et en fibres sont significativement plus élevés et plus proches des recommandations officielles du PNNS. Enfin, une moindre prévalence du surpoids ou de l'obésité est observée chez les consommateurs réguliers d'aliments bio après ajustements sur les facteurs de confusion pertinents par rapport aux non-consommateurs, chez les hommes (-36 et -62%) comme chez les femmes (-42 et -48%). Les consommateurs occasionnels de produits bio présentent des valeurs intermédiaires entre les non consommateurs et les consommateurs réguliers pour les paramètres étudiés.

Les consommateurs réguliers de produits bio ont donc quelques caractéristiques socio-démographiques particulières, ils ont globalement un profil de consommation alimentaire plus en accord avec les recommandations du PNNS et le concept d'alimentation durable, et présentent moins de surpoids et d'obésité ; les effets santé seront étudiés plus en détails durant le suivi de cette cohorte dans le cadre du projet ANR BioNutrinet.

¹⁰⁷ Opus cité.

¹⁰⁸ Opus cité.

Tableau 1. Augmentations et diminutions (%) des consommations journalières moyennes de groupes d'aliments majeurs chez les consommateurs réguliers de produits bio (RC), par comparaison aux non consommateurs (NC) déclarant « pas d'intérêt pour les produits bio».

Consommations supérieures RC versus NC	Hommes	Femmes
Fruits	+ 20 %	+ 31 %
Légumes	+ 27 %	+ 28 %
Légumes secs	+ 49 %	+ 85 %
Huiles végétales	+ 38 %	+ 36 %
Céréales complètes	+ 247 %	+ 153 %
Amandes, noisettes, noix	+ 239 %	+ 381 %
Consommations inférieures RC versus NC		
Boissons sucrées	□ 34 %	□ 46 %
Boissons alcoolisées	□ 18 %	□ 8 %
Produits animaux, charcuteries	□ 31 %	□ 31 %
Viandes	- 34 %	□ 32 %
Lait	□ 43 %	□ 43 %
Fast-food	□ 22 %	□ 25 %

Les différences observées (+ ou □) sont statistiquement différentes ($P < 0,0001$).

Tableau 2. Augmentations et diminutions (%) des apports journaliers moyens en nutriments importants chez les consommateurs réguliers de produits bio (RC), par comparaison aux non consommateurs (NC) déclarant « pas d'intérêt pour les produits bio».

Apports supérieurs RC versus NC	Hommes	Femmes
Acides gras insaturés totaux	+ 12 %	+ 12 %
Acides gras polyinsaturés oméga 3	+ 20 %	+ 19 %
Béta-carotène	+ 28 %	+ 33 %
Vitamine B9, Acide folique	+ 15 %	+ 17 %
Vitamine C	+ 10 %	+ 13 %
Vitamine E	+ 8,8%	+ 11,3%
Fer *	+ 20 %	+ 18 %
Magnésium	+ 18 %	+ 18 %
Fibres	+ 27 %	+ 28 %
Apports inférieurs RC versus NC		
Alcool	□ 17 %	□ 11 %
Cholestérol	□ 12 %	□ 10 %

* dans la mesure où les consommateurs bio consomment moins de viande, la valeur Fer représente le fer héminique et végétal

Les différences observées (+ ou □) sont significatives ($P < 0,0001$); elles peuvent être sous-estimées car une table unique de composition des aliments (sans distinction du mode de production) a été utilisée, alors que des différences entre aliments bio et non-bio ont été rapportées dans la littérature scientifique pour divers nutriments.

On notera qu'il s'agit d'une étude transversale et que même les ajustements pertinents n'éliminent pas tous les facteurs de confusion. On peut donc simplement constater que les consommateurs bio de l'étude Nutrinet

suivent mieux les recommandations du PNNS et prêtent une attention particulière à leur santé, sans qu'il ne soit possible à ce stade d'établir un lien d'inférence causale entre, par exemple, le bio et la faible prévalence de l'obésité.

5.2. La constitution des coûts

Il s'avère très difficile de rassembler des données économiques précises concernant la constitution des coûts des filières bio. La synthèse¹⁰⁹ suivante, permet néanmoins d'identifier certaines tendances au mieux des données disponibles.

5.2.1. La production primaire

Les différences de coûts entre AB et AC en production primaire sont liées au respect du cahier des charges et aux spécificités des filières AB, notamment :

- mise en œuvre de pratiques plus extensives (besoin de plus d'espace) ;
- coût en main d'œuvre supérieur, lié au besoin en main d'œuvre plus important dans la production bio, qui se substitue souvent à l'utilisation d'intrants de synthèse (par exemple pour la lutte contre les adventices) ;
- productivité moindre, avec des rendements généralement inférieurs (mais pas toujours) ;
- réseaux exclusifs de collecte et de distribution encore insuffisamment développés, qui n'ont notamment pas atteint la taille critique qui permettrait de compenser les coûts de collecte et de stockage plus importants pour les produits bio (qui, pour certains, n'étant pas traités, peuvent présenter rapidement des taux de pertes plus importants) ;
- coût des contrôles et de la certification à la charge des opérateurs.

La comparaison entre les coûts de production de l'AB et de l'agriculture conventionnelle (AC) doit porter sur des produits les plus comparables possibles. Les filières suivantes ont été étudiées par le CNA, en cherchant à identifier quels sont les surcoûts engendrés par les contraintes de la production bio :

- blé (source : rencontre avec des agriculteurs bio sur le Plateau de Saclay le 15/02/2013) ;
- poulet (idem) ;
- bœuf (étude de l'INRA de Clermont-Ferrand) ;
- fruits et légumes (source ProNatura ; Elie Dunand, expert conseiller technique) ;
- lait / pomme / vin (source : étude de P. Mundler et P. Julian¹¹⁰).

Des tendances générales ont été dégagées à partir de ces cas particuliers :

- les surcoûts de production sont de l'ordre de 20 à 25%, quelles que soient les filières ; ils sont principalement dus :
 - aux rendements moindres, pour 20/30% (à l'exception du maraîchage) ;
 - à la main d'œuvre supplémentaire : 35% ;
 - aux intrants différents (engrais organiques ou alimentation animale bio) : 15% ;
 - aux investissements à renouveler pour acquérir des matériels adaptés lors de la conversion : 15% ;
- les produits en AB reçoivent des aides spécifiques conditionnées :
 - crédit d'impôt (dispositif de soutien) : 2.500 €/an/ exploitation¹¹¹ ;
 - aide à la conversion et au maintien.

¹⁰⁹ Source : travail interne réalisé par le CNA.

¹¹⁰ « Agriculture biologique et répartition de la valeur ajoutée, études de cas sur trois produits » Patrick Mundler et Pernelle Julian, ISARA Lyon.) – http://draaf.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/4_pages_valeur_ajoutee_cle0c6563.pdf

¹¹¹ Les exploitants agricoles peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt pour le soutien direct de la production biologique. Le montant accordé est de 2.500 € au titre de chacune des années 2011 à 2014 au cours desquelles au moins 40 % des recettes proviennent d'activités agricoles relevant du mode de production biologique. Ce crédit d'impôt est cumulable avec les aides à la conversion à l'AB et au maintien de l'AB dans la limite de 4.000 € au titre de chaque année.

Pour 2013, les conditions et modalités d'attribution des aides sont précisées par la circulaire DGPAAT/SDEA/C2013-3052. Leurs montants unitaires sont déclinés par type de culture.

Type de culture	Montant unitaire annuel - Aide à la conversion	Montant unitaire annuel Aide au maintien
Maraîchage et arboriculture	900 €/ha	590 €/ha
Cultures légumières de plein champ, viticulture,	350 €/ha	150 €/ha
Cultures annuelles et prairies temporaires	200 €/ha	100 €/ha
Prairies permanentes et châtaigneraies	100 €/ha	80 €/ha
Landes, parcours et estives	50 €/ha	25 €/ha

La production bio peut par ailleurs bénéficier, au même titre que d'autres filières, de différents soutiens, notamment au niveau local (région, département, voire commune). C'est pourquoi, selon le rapport du CGAAER¹¹², un bilan précis et exhaustif des aides s'avère impossible à réaliser. « *De façon générale, la mission a peiné à recueillir les éléments factuels utiles en raison semble-t-il 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 base documentaire, la vérification de l'exactitude de certaines données, au demeurant lacunaire, 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 un premier constat.* ». Cette remarque ne porte bien entendu pas sur les aides liées à la PAC, à la conversion et au maintien, pour lesquelles on peut disposer de bilans précis, mais sur l'ensemble des aides contribuant au développement de l'AB (comme cela pourrait d'ailleurs être le cas pour d'autres filières de production).

Quelques éléments saillants

En élevage de volailles, les charges sont moindres, mais ceci est contrebalancé par un poids des animaux inférieur étant donné les conditions d'élevage (qui privilégient le plein air et évitent l'utilisation d'antibiotiques) qui induisent moins de matière grasse que dans le cas des poulets conventionnels¹¹³, dans le cadre d'une productivité numérique préservée. Il en résulte un coût de production par kg plus élevé de 30% voire davantage, alors que le prix moyen de vente n'est supérieur que d'environ 10%.

Pour les bovins, le montant des soutiens est comparable aux élevages conventionnels (il n'y a pas d'aides spécifiques liées à la production bio). L'élevage bio privilégie la consommation des fourrages et l'utilisation des pâturages, ce qui favorise une croissance plutôt lente des animaux. Le rendement carcasse est en général plus faible. Le revenu de l'éleveur étant formé de la rémunération de sa production (dont les cours sont variables) ajoutée aux soutiens publics, il n'est pas possible de dégager une tendance générale quant aux revenus des éleveurs bio par rapport aux éleveurs conventionnels.

En culture, les rendements globalement inférieurs de l'AB recouvrent de fortes disparités, les rendements pouvant par exemple être largement supérieurs pour les fruits et légumes (+ 54% en moyenne, à l'exclusion des pêches).

On notera que les charges opérationnelles peuvent être supérieures pendant la phase de conversion, pendant laquelle l'exploitant doit acquérir la maîtrise des spécificités techniques de l'AB. Le coût d'acquisition du matériel spécifique pèse également davantage en début de conversion.

¹¹² Opus cité.

¹¹³ <http://www.afssa.fr/Documents/NUT-Ra-AgriBio.pdf>

5.2.2. La transformation

Les prix de revient plus élevés à la production peuvent être amplifiés lors des phases ultérieures, notamment de transformation. Ces coûts supérieurs peuvent être de nature très différente selon les produits et les outils de production.

La réglementation de la transformation des produits bio est essentiellement caractérisée par une séparation dans le temps et/ou dans l'espace des productions bio et conventionnelles en cas de mixité de la production, et par une liste restreinte d'additifs et d'auxiliaires technologiques autorisés¹¹⁴ afin de préserver au maximum la naturalité des produits. A titre d'exemples :

- pour l'huile, le pressage exclusivement mécanique en AB réduit la quantité d'huile extraite pour une même quantité de matière première ;
- en cas de mixité de l'outil de transformation, la passage de la production bio en premier est privilégié afin d'éviter les contraintes extrêmement rigoureuses de nettoyage ; quand ce n'est pas possible, une partie de la production bio peut subir un déclassement (« nettoyage » des circuits) ;
- les produits bio transformés utilisent moins d'additifs.

La variabilité plus élevée des caractéristiques technologiques (calibres, formes, taux de matière sèche, microbiologie, etc.) des matières premières bio oblige les transformateurs à s'adapter et génère donc des coûts supplémentaires.

Deux cas atypiques peuvent cependant être cités, pour lesquels les surcoûts de production ne sont pas amplifiés :

- le porc, dont le surcoût de production en élevage, de 150%, est maintenu jusqu'au consommateur sans augmentation le long de la chaîne ;
- le pain, car le surcoût d'environ 30% pour la production de blé AB devient négligeable en bout de chaîne pour le consommateur final, la part imputable au coût du blé étant marginale dans le prix du pain (sans préjudice bien entendu des différentiels de coûts liés à la fabrication de pains différents).

5.2.3. La distribution

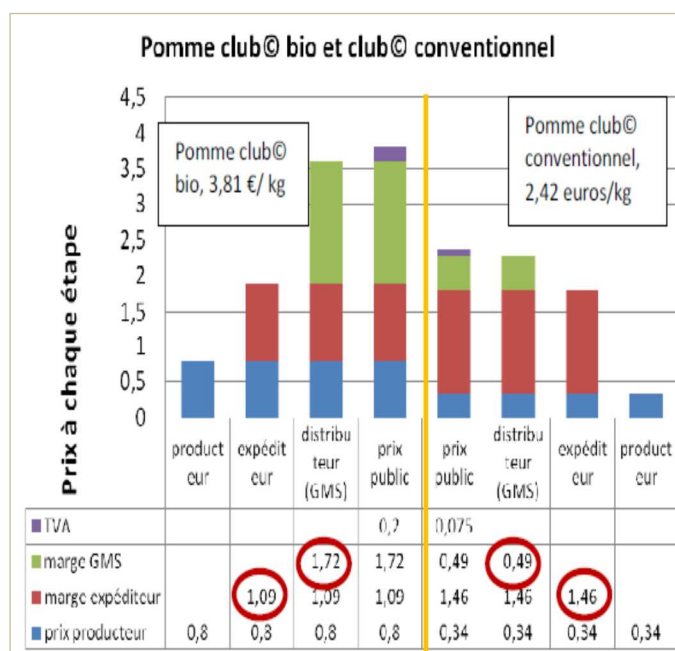
Selon l'Agence Bio, les surcoûts des produits biologiques sont les suivants : lait : 25% ; porc : 150% ; volaille : au moins 100% ; viande bovine : écart faible ; vin : 30%. Les disparités sont très fortes en fonction des produits et des régions.

La grande distribution considère que le surcoût moyen des produits bio est d'environ 25%.

L'étude Mundler & Julian¹¹⁵, étude de cas basée sur l'observation des prix à chaque étape de la filière de trois produits (vin, lait UHT et pomme) et de six références spécifiques, suggérerait que des marges brutes supérieures soient appliquées aux produits bio au stade de la distribution, de l'ordre de 30 à 40% (cas particuliers 15%) (cf. ci-dessous exemple des pommes). Les auteurs considèrent en conséquence que l'application de marges identiques sur les produits bio et les produits conventionnels pourrait réduire le surcoût moyen pour le consommateur (d'environ 10 % par exemple pour le lait).

¹¹⁴ Les listes positives d'additifs et auxiliaires technologiques sont établies en annexe VIII du RCE 889/2008 http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/RCE_BIO_889_2008_mod_mai_2011_ANNEXES.pdf

¹¹⁵ Opus cité.



Une étude Que Choisir¹¹⁶ de 2010 montrait que les marges observées dans les magasins de grande distribution étudiés étaient plus élevées pour les fruits et légumes bio. Par exemple, alors que la marge est en moyenne de 50 centimes d'euro pour les pommes standard, elle atteindrait 1,09 € pour les pommes bio. Pour les carottes, la marge passerait de 80 centimes en conventionnel à 1,33 € en bio.

Cependant, d'après les auditions faites par le CNA, la grande distribution ne pratiquerait pas de marges d'opportunité sur les produits bio qui, compte tenu de la faible part qu'ils représentent dans un rayon (globalement 2% du marché), ne justifient pas d'une gestion commerciale spécifique¹¹⁷. Ces produits sont gérés comme tous les autres produits au sein d'un rayon donné. En magasin, les chefs de rayon décident de façon conjoncturelle de la politique de prix des différentes catégories de produits afin d'optimiser la rentabilité de leur secteur. La marge nette n'est supérieure pour un produit bio, par rapport à un produit conventionnel, que du seul fait d'un prix de gros plus élevé.

Ainsi, les éventuelles marges d'opportunité ne constitueraient-elles pas, aujourd'hui, un point clé du débat.

5.2.4. Une vision synthétique des coûts

Le constat est que les exploitations AB bien conduites présentent une meilleure rentabilité, avec un excédent brut d'exploitation (EBE) plus élevé, même si la productivité est moindre (davantage de travail par hectare et par unité produite).

Ces constats doivent cependant être modulés par le fait que les prix de vente sortie exploitation ne sont pas totalement homogènes, du fait qu'ils impliquent parfois une opération d'emballage à la ferme.

Par ailleurs, du fait des rotations de culture qui interviennent en AB, la rentabilité ne peut pas être examinée pour une culture isolée, à l'inverse de l'AC dans un contexte de monoculture. Une culture de la rotation peut être relativement peu rentable mais permettre des rendements supérieurs pour la suivante.

Dans le cas du blé, l'EBE est lié au prix de vente élevé du blé AB, mais les marges sont principalement liées à des débouchés régionaux des blés AB selon des modes de commercialisation particuliers. Ce système fonctionne dans un contexte atypique capable d'accepter des prix de vente plus élevés.

¹¹⁶ Que Choisir Mensuel, n°478 – Février 2010, p 30-35.

¹¹⁷ De plus en plus de grandes surfaces développent cependant des rayons spécifiques importants, ce qui pourrait contrebalancer ce témoignage.

L'ensemble de ces éléments illustre le fait que les coûts de la production bio ne peuvent être évalués qu'au travers d'une vision systémique globale, au-delà d'une analyse étape par étape de la constitution des coûts.

Cette approche globale, dont l'AB se revendique, est particulièrement importante au niveau de la consommation. Si consommer bio implique, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, non pas une substitution produit par produit, mais consommer différemment, une alimentation bio ne se révèle pas plus onéreuse. Les écarts de prix entre produits issus de l'AB et conventionnels se réduisent en effet si l'on considère :

- que le fait de manger bio conduit à des habitudes alimentaires globalement plus cohérentes et génère moins de gaspillage, ainsi que des comportements plus favorables à la santé ;
- la densité nutritionnelle supérieure des produits bio, notamment transformés (diminution du surcoût au kg du produit « dans l'assiette ») ;
- les externalités potentiellement négatives de l'agriculture conventionnelle et positives des pratiques agricoles et agroalimentaires bio.

5.2.5. Le cas particulier de la restauration collective

Le Bio en restauration collective à caractère social n'est plus un domaine inconnu. Même s'il reste encore minoritaire, il progresse lentement et régulièrement. Il est en passe de se démocratiser grâce notamment au Grenelle de l'environnement, véritable catalyseur de la démarche, mais également grâce aux villes pionnières qui, dans les années quatre-vingt-dix, ont défriché le terrain.

Preuves ont été faites de la pérennisation, de la faisabilité et de la reproductibilité de l'introduction du Bio en restauration collective, avec des pourcentages d'achats dépassant 30 ou 50%, voire atteignant 100%. Ces pourcentages sont à mettre en perspective avec la taille des collectivités et avec la volonté des différents acteurs clés.

Les élus locaux et les parents d'élèves souhaitent souvent développer la part de Bio servie en restauration collective. Toutefois, la mise en place des repas bio soit s'inscrire dans une démarche globale de qualité : respect de la saisonnalité, denrées de bonne qualité nutritionnelle et gustative, recherche de produits issus des SIQO, circuits courts, formation des personnels, etc. Cet état d'esprit doit aussi se manifester par une réflexion globale sur la politique d'achat afin de donner du sens et de la cohérence : il s'agit d'une démarche environnementale, territoriale, sociale, générationnelle et humaine.

C'est aussi le rôle du responsable de la restauration que de proposer aux élus d'évoluer progressivement vers le Bio, notamment le Bio local, dans le cadre d'une gestion transparente et maîtrisée. Acheter bio local, régional, c'est participer au maintien et au développement des emplois en milieu rural. Aujourd'hui tous les élus locaux souhaitent que leurs territoires soient source d'approvisionnement pour leur restauration. S'approvisionner auprès de producteurs et distributeurs bio permet de connaître et d'identifier les interlocuteurs directs, c'est aussi créer des relations sociales plus franches et un dialogue constructif.

Il existe sur tout le territoire national un réseau d'associations qui œuvrent pour le développement de l'agriculture biologique et pour l'introduction du Bio en restauration collective.

Les Groupement d'Agriculteurs Biologiques, les Maisons de l'Agriculture Biologique, la Fédération nationale de l'AB, etc. ont également comme mission d'assister, d'aider les collectivités pour l'introduction de produits bio. Leurs techniciens et formateurs possèdent des compétences, des méthodologies, les expériences et les réseaux d'approvisionnement pour accompagner la démarche.

L'utilisation de ces produits en restauration collective conduit généralement à des modifications significatives des pratiques (pratique culinaire, expression du besoin et respect du produit).

Il est constaté une prise de conscience des cuisiniers, favorable à la qualité du processus d'achats et au respect des produits au cours de leur transformation. Les denrées bio « racontent une histoire » et permettent de développer une approche plus respectueuse du produit et du producteur. Cette image peut être véhiculée

vers les clients lorsque les cuisiniers se sentent investis d'une mission de passeur. Les changements constatés portent sur un renforcement des achats de saison et une meilleure connaissance des cycles de productions et d'élevage, rendus possibles par un rapprochement du cuisinier et des producteurs. Les menus proposés évoluent également de façon significative.

Techniquement, l'introduction de produits bio nécessite d'adapter les temps de cuisson et/ou les procédures afin de mieux valoriser le produit acheté. C'est en particulier le cas pour les cuissons des pâtes et autres féculents, avec des différences notables dans les recettes. Par ailleurs, sans que cela ne soit encore documenté, le constat des acteurs est que la cuisson des viandes et de certains légumes bio génère une perte en eau inférieure aux produits conventionnels.

En restauration collective en gestion déléguée, le taux de produits bio dans une prestation est fixé dans le contrat signé entre le prestataire de service et le client. La gamme de produits bio proposée sur un site donné (type de produits et fréquences d'apparition dans un menu) découlera de la demande et du budget alloué. Le surcoût global de la prestation incluant du bio correspond ainsi à la somme des impacts des produits choisis.

À titre d'exemples, certains fruits bio ont, en saison, le même coût qu'un fruit conventionnel, alors qu'une viande bio aura toujours un impact financier supérieur à une viande conventionnelle.

Pour la restauration collective, le surcoût des produits bio n'est donc pas une donnée en soi, mais une donnée à relier aux saisons et à la façon dont la cuisine est conduite.

Les lois Grenelle et le Programme Ambition Bio 2017 assignent un rôle essentiel à la restauration collective publique et privée pour atteindre les objectifs de développement des filières bio en France. Dans ce cadre, il est sans doute nécessaire d'accroître la formation des cuisiniers pour que, sans surcoût ou avec un surcoût modéré, ceux-ci soient de plus en plus nombreux à savoir gérer leur cuisine et leurs achats pour servir une alimentation majoritairement issue de produits d'agriculture biologique.

5.3 Un secteur favorable au développement d'emplois

Selon le recensement agricole de 2010, à structure d'exploitation identique, les fermes bio génèrent en moyenne 30 % d'emplois en plus que les fermes conventionnelles, avec des différences selon les secteurs et les produits. Par ailleurs, la part élevée de transformation à la ferme et de commercialisation en circuits courts, ainsi que le fort développement du Bio en viticulture, augmentent le contenu en emplois de l'agriculture biologique.

Le secteur bio a ainsi, au total, un contenu en emploi supérieur de 59 % par rapport au secteur conventionnel¹¹⁸, soit plus de 61.000 unités de travail, en équivalents temps plein, en 2013¹¹⁹.

En aval, au moins 20.000 emplois sont spécifiquement liés à l'agriculture biologique en équivalents temps plein. À ces emplois s'ajoutent tous les temps partiels affectés dans les entreprises de transformation et de distribution ayant une partie d'activité en Bio.

Ce fort contenu en emplois contribue au maillage des activités et des territoires.

L'étude INRA¹²⁰ « *Vers des agricultures à hautes performances – Comment rendre l'agriculture biologique française plus productive et plus compétitive ?* » de septembre 2013 fait état de « *performances sociales supérieures en AB* ».

A5 - Des performances sociales supérieures en AB

Faute de cadres théoriques d'analyse robustes et de données adaptées, la dimension sociale de la durabilité est plus que difficile à apprécier, en agriculture comme dans les autres secteurs d'activité. Les performances sociales

¹¹⁸ Source : <http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/primeur284.pdf>

¹¹⁹ Source : Agence Bio

¹²⁰ Opus cité : Étude de l'INRA « *Vers des agricultures à hautes performances – Comment rendre l'agriculture biologique française plus productive et plus compétitive ?* » http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/EtudeINRABio_cle0142d8.pdf

de l'AB ont ici été abordées à l'aune de cinq critères, soit (i) la contribution à l'emploi, (ii) la qualité de vie des producteurs agricoles en AB, (iii) la confiance des consommateurs à l'égard des produits issus de l'AB, (iv) la contribution de l'AB au développement territorial, et (v) la santé et le bien-être des animaux en AB.

A5.1 - Une contribution positive de l'AB à l'emploi

A de rares exceptions, les travaux concluent à un impact positif de l'AB sur l'emploi agricole au sens large, i.e., y compris les activités de transformation et de vente directe par les exploitations agricoles en AB. Ceci est vrai, que la contribution soit mesurée par exploitation ou par hectare. Ainsi, en France

- une exploitation agricole en AB emploierait 2,4 UTA et une exploitation en AC uniquement 1,5 ;
- une exploitation en AB permettrait d'employer 0,045 UTA par hectare alors que sa consœur en AC n'en emploierait que 0,028.

Ce surcroît d'emploi varie fortement selon les productions. L'écart est très important dans le cas de la vigne et des fruits du fait du remplacement des engrais et des pesticides de synthèse par des pratiques de fertilisation et de protection des plantes plus intensives en travail, du fait aussi des activités de transformation et de vente directe induites. Cet écart est toujours favorable à l'AB, mais dans une nette moindre mesure, dans le cas des grandes cultures annuelles, des ovins et caprins, des bovins lait et des bovins viande. Il devient légèrement défavorable à l'AB dans les exploitations spécialisées dans le maraîchage et l'horticulture, fortement intensives en travail en AB comme en AC, ainsi que dans les élevages de monogastriques. A ce surcroît de travail en AB se superpose une modification de la structure des emplois avec proportionnellement davantage d'emplois salariés, permanents et temporaires, dans les exploitations en AB que chez leurs consœurs en AC. En outre, les exploitations en AB ont davantage recours au temps partiel que les exploitations en AC, et les heures travaillées à ce titre sont plus élevées en AB qu'en AC.

A5.2 - Des conditions de travail plus difficiles en AB, mais une satisfaction accrue au travail

Le passage à l'AB s'accompagne également d'une augmentation de la charge de travail au double titre, d'une part, du volume de travail quotidien, hebdomadaire, mensuel ou annuel des travailleurs en AB, en particulier les travailleurs familiaux, et, d'autre part, de la technicité, complexité, voire pénibilité, du travail. Est-ce à dire que les travailleurs agricoles en AB se déclarent moins satisfaits que leurs confrères en AC ? Ce n'est pas le cas. En dépit d'une charge de travail accrue en AB, de nombreux travaux internationaux et nationaux montrent que les producteurs agricoles en AB font état d'une satisfaction accrue au travail qui a pour origine une reconnaissance matérielle (rentabilité économique au moins égale en AB et en AC), symbolique et sociale (les valeurs par lesquelles se reconnaissent et sont reconnus ceux qui travaillent). Un facteur majeur de cette plus grande satisfaction auto-déclarée au travail des producteurs agricoles en AB est « l'intérêt retrouvé du métier » : maîtrise de l'ensemble des cycles de production que la fragmentation des tâches et l'application de traitements standardisés réduisent fortement en AC, autonomie intellectuelle, accomplissement personnel dans le travail, diversité des activités, observation au cœur du métier, contact direct avec les consommateurs, etc.

En contrepoint, on notera que la surcharge et la réorganisation du travail générées par le passage à l'AB peuvent être à l'origine de tensions que les producteurs agricoles en AB cherchent à réduire, dans un second temps, par une simplification et une certaine standardisation de leurs activités (re-spécialisation productive au moins pour partie, mécanisation, agrandissement, choix de variétés et d'espèces plus productives, etc.).

Concernant l'aval, les informations partielles dont nous disposons ne nous permettent pas de conclure.

5.4. Des externalités positives à valoriser

Les externalités, positives et négatives, des modes de production.

Les externalités représentent l'ensemble des effets positifs ou négatifs générés par une activité qui ne sont pas pris en compte dans l'échange marchand. Il y a externalité lorsque l'activité de consommation ou de production d'un agent¹²¹ exerce une influence sur le bien-être d'un autre sans qu'aucun des deux ne reçoive ou paye une compensation pour cet effet.

Les externalités sont considérées comme négatives ou positives, suivant qu'elles génèrent, respectivement, une diminution ou un surcroît de bien-être pour le tiers concerné.

Si l'action (de consommation et/ou de production) génère des externalités négatives, ses coûts sont sous-estimés, les bénéfices surestimés. Ce serait le cas par exemple, de cultures dont les intrants pollueraient les ressources en eau.

Si l'action génère des externalités positives, ou économies externes, ses coûts sont surestimés, les bénéfices sous-estimés. On peut rattacher aux externalités positives le fait de diminuer les externalités négatives, comme c'est le cas lorsque les pratiques agricoles biologiques génèrent une pollution moindre des ressources en eau.

Pour une même activité, des externalités positives et négatives peuvent coexister (l'élevage bovin extensif et traditionnel, par exemple, génère des GES tout en fixant du carbone via les pâturages).

La comparaison des différentiels de coût entre l'AB et l'AC doit être modulée dans un système intégrant les externalités positives de l'AB telles que :

- la diminution du coût de prise en charge des maladies professionnelles des agriculteurs ;
- le fait de favoriser la pollinisation par les abeilles et les pollinisateurs sauvages (du fait de l'absence d'usage de pesticides et d'une augmentation de la biodiversité)¹²² ;
- l'impact sur la qualité des sols ;
- l'impact sur la biodiversité ;
- l'impact sur la qualité des eaux et la diminution des coûts de traitement.

L'exemple de l'eau¹²³ montre toutefois l'ambiguïté de l'approche par les externalités positives, notion complexe avec des interactions multiples. Une externalité positive (ou économie externe) désigne une situation où un acteur est favorisé par l'action de tiers sans qu'il ait à payer, ce qui se produit quand les prix n'intègrent pas tous les coûts. Est-ce le cas de la protection de la ressource en eau qui serait assurée par l'AB ?

Pour répondre à cette question, plusieurs données sont à prendre en compte :

- Les coûts de traitement des eaux issues de captages implantés sur des terrains consacrés à l'AB sont significativement inférieurs¹²⁴.

¹²¹ Le terme d'agents peut désigner des individus (salariés, riverains, etc.), des structures (autres entreprises, collectivités, etc.), mais également des espèces animales (abeilles par exemple), des écosystèmes (cours d'eau, zone de culture, etc.), voire l'environnement planétaire en général (cas des gaz à effet de serre, GES).

¹²² Étude menée sur 54 cultures en France de 1989 à 2010, des chercheurs du CESCO (Muséum national d'Histoire naturelle/CNRS/UPMC) <http://www.notre-planete.info/actualites/4008-pollinisation-benefices-agriculture-intensive>

¹²³ Cet exemple est considéré ici sous l'angle des externalités pour la société dans son ensemble et non pas pour l'agriculteur bio à titre individuel, pour lequel le raisonnement serait différent, ce qui illustre encore la complexité de la notion d'externalité.

¹²⁴ Agence de l'Eau Seine Normandie & Ecodecision, « *Le préventif coûte-t-il plus cher que le curatif, argumentaire économique en faveur de la protection des captages*, Phase 3 – E109212 », juillet 2011, http://www.eau-seine-normandie.fr/fileadmin/mediatheque/Expert/Prix_de_l'eau/PreventifCuratif.pdf

- En revanche, les coûts de traitement des boues de station d'épuration sont supérieurs, leur épandage sur des terres en AB étant interdit. Avec le procédé de méthanisation, les boues passent du statut de déchets, générateur de coût, à une ressource exploitable, mais les digestats ne peuvent pas, au même titre que les boues, être épandus sur les surfaces en AB.
- La production d'eau potable s'inscrit dans les activités normales du service public de l'eau, organisé, sur l'ensemble du territoire, sous la forme d'un service public industriel et commercial. La conséquence réglementaire en est que le prix payé par l'utilisateur du service intègre l'ensemble des coûts ayant contribué aux besoins du service, y compris celui de la potabilisation, quels que soient les coûts spécifiques des traitements à apporter à l'eau brute pour la rendre potable (dénitrification, traitements membranaires pour éliminer les résidus de pesticides, etc.) et quel que soit le mode de gestion du service (gestion directe ou gestion déléguée).
- Une redevance pour pollution diffuse est prélevée par les Agences de l'Eau sur la base des quantités de substances actives de pesticides vendues. Cette redevance est réinvestie dans le financement d'actions en faveur de l'évolution des pratiques agricoles.
- Parallèlement, le prix des productions bio intègre une partie du surcoût de production, estimé être en moyenne de 25% à 30%, payés à l'achat par le consommateur.
- Les aides à l'agriculture, financées par l'ensemble des contribuables, ont vocation à compenser les externalités supportées par les producteurs. Elles ne sont toutefois qu'en partie mises en relation avec ces externalités.

Un bilan des externalités de l'activité agricole relatives à la qualité de l'eau doit tenir compte de leur caractère positif comme négatif, et des compensations déjà en place, associées ou non à la qualité de l'eau.

Dans ce cadre, deux éléments sont à souligner :

- Le résident, à la fois contribuable et consommateur d'eau, paye les aides à l'agriculture et les traitements de dépollution de l'eau. S'il est consommateur de produits bio, il prend en outre en charge le prix supérieur de ces produits, sans aucune incidence ni sur sa facture d'eau, ni sur les impôts dus. Le consommateur de produits bio paye le surcoût de production et l'utilisateur du service de l'eau le prix résultant de la totalité du service : potabilisation et distribution.
- Les services d'eau opèrent le plus souvent dans une logique de traitement toujours plus performant vis-à-vis d'une ressource en eau brute toujours plus éloignée des critères de potabilité. La logique de la filière repose essentiellement sur une valeur ajoutée croissante appliquée au seul domaine du traitement de l'eau.

Le véritable enjeu est celui d'une prise de conscience par le citoyen et l'échelon politique local de l'intérêt qu'il y aurait à mieux protéger les ressources d'eau brute au point de captage, afin de ne pas avoir à sophistiquer le traitement en aval, c'est-à-dire à privilégier les mesures préventives par rapport aux solutions curatives. L'émergence d'une stratégie préventive suppose une mobilisation des collectivités publiques en charge du service de l'eau et la mise en place d'outils incitatifs à tous les niveaux.

C'est dans ce cadre que s'inscrivent les 10^{èmes} programmes des Agences de l'Eau pour la période 2013-2018, avec une priorité sur les moyens consacrés au volet préventif de lutte contre les pollutions diffuses, par rapport au volet curatif d'investissement dans les infrastructures de traitement. C'est au titre de ce volet préventif que les Agences de l'Eau cofinancent les aides du 2^{ème} pilier de la PAC consacrées à l'agriculture biologique et aux mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) en faveur de la réduction de l'usage des intrants.

En Europe, de plus en plus de services publics de l'eau contractent avec les agriculteurs des territoires où ils s'approvisionnent en eau, pour compenser le manque à gagner lié à l'abandon des intrants de l'agriculture intensive. Cette stratégie semble plus durable et globalement moins coûteuse, à terme, que celle consistant à développer en aval des techniques de traitement de plus en plus sophistiquées. Il conviendrait de mener des études pour le confirmer. Reste à savoir d'autre part si l'utilisateur du service de l'eau acceptera que ces coûts soient inclus dans sa facture d'eau potable. Toutefois, s'il n'y a pas, dans cette approche, d'externalité positive, il existe en revanche une internalité plus efficace et plus efficiente pour le service public de l'eau.

Un travail sur les externalités positives pourrait faire apparaître des modèles territoriaux et permettre d'identifier les bénéficiaires potentiels (voir aussi pages 36 à 38).

In fine, l'objectif serait de construire un modèle économique susceptible d'élargir l'accessibilité des produits bio.

5.5. Les stratégies de développement de l'AB

Le passage d'un marché de niche au développement d'un secteur économique à part entière s'est accompagné d'une diversification progressive des modèles de production et de distribution.

Aux deux extrémités on pourrait retenir à titre d'illustration :

- un Bio qui pourrait être qualifié d'historique ou de niche, associé à la production artisanale de petites quantités distribuées par des circuits courts et de proximité ;
- un Bio qui serait considéré comme de grande consommation, associé à des volumes de production plus importants, des filières éventuellement longues et qui concernerait également les produits d'importation.

Il est important de préciser que les opérateurs, agriculteurs, industriels, distributeurs, peuvent combiner (et le font souvent) plusieurs modèles. Toutes les situations intermédiaires existent entre ces modèles.

Une telle sectorisation pourrait paraître artificielle et abusive si elle ne correspondait pas, aujourd'hui, à une certaine réalité économique. Pour autant il s'agit d'axes de développement d'un même secteur qui doivent être confortés et soutenus de façon concomitante pour accompagner et favoriser la croissance du Bio.

Par ailleurs, la juxtaposition de démarches privées complémentaires à l'AB (commerce équitable, etc.) se développe sur certains produits, en réponse à la valeur accordée à ces critères par les consommateurs, pouvant aller jusqu'à la fusion des concepts, rassemblés sous un logo unique de marque privée.

L'augmentation des volumes d'achat de produits bio suppose la mise en œuvre de stratégies complémentaires susceptibles d'intéresser les différents acteurs de la transformation et de la distribution, **dans le cadre d'une vision globale**. En particulier et sans exclusive :

- **la poursuite de l'approche historique**, la commercialisation préférentielle en circuits courts et de proximité de produits ayant une image « traditionnelle et artisanale », répond à une attente forte d'une catégorie de consommateurs motivés ; c'est la référence nécessaire à la fidélisation du noyau dur des consommateurs de Bio ;
- **l'association avec d'autres signes de qualité** peut s'avérer être un axe de différenciation. Les synergies, actuellement mises en œuvre dans le cadre de marques privées, sont certainement appelées à se développer tant avec le commerce équitable qu'avec les autres SIQO¹²⁵ ;
- **la production à plus grande échelle** permet le développement du Bio à destination des entreprises alimentaires, de la restauration commerciale et collective, de l'hôtellerie et de la grande distribution, dans le respect des exigences réglementaires. Garante du développement économique et important moteur de la croissance pour le secteur, sa part de marché augmente régulièrement. Concernant des produits *a priori* plus accessibles financièrement, elle offre aujourd'hui une visibilité plus importante à l'AB et élargit son assiette à un nombre plus conséquent de consommateurs. Cette production permettrait d'assurer aux agriculteurs bio des débouchés et des prix stables. C'est sans doute ce scénario, s'il parvenait à s'organiser, qui serait le plus contributif à l'atteinte des objectifs du Grenelle et du Programme Ambition Bio 2017. La grande distribution et la distribution spécialisée ont dans ce cadre un rôle de contractualisation à jouer, pour leurs marques propres ainsi que, par exemple, pour les fruits et légumes. Le Bio d'importation, particulièrement pour des produits impossibles à produire en France métropolitaine, entre dans le champ du développement du secteur.
- **la contractualisation pluriannuelle** associant production-transformation-distribution est par conséquent un levier majeur pour développer des filières de productions durables et équitables pour l'ensemble des maillons de la chaîne.

Chaque stratégie de développement doit être travaillée en tant que telle et peut être appelée à une croissance significative au-delà de sa part de marché actuelle.

¹²⁵ Label rouge, appellation d'origine contrôlée (AOC), appellation d'origine protégée (AOP), indication géographique protégée (IGP), indication géographique (pour les boissons spiritueuses), spécialité traditionnelle garantie (STG) et agriculture biologique (AB).

Pour atteindre les objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement et par le Programme Ambition Bio 2017, il convient de porter une attention particulière **au Bio de grande consommation**, afin que la demande des entreprises agroalimentaires et d'autres acteurs tels que les chaînes de restauration et d'hôtellerie tire la production agricole bio, de façon plus massive mais toujours respectueuse du juste prix, dans le cadre notamment de relations contractualisées à moyen terme.

Une **régulation** est en effet nécessaire : **la progression du Bio doit être stable et constante**, en évitant un emballement artificiel et conjoncturel de la demande, non soutenue par l'offre. Cette situation serait fortement préjudiciable à la croissance harmonieuse du secteur et source potentielle de crises et de perte de confiance de la part des consommateurs.

Une **contractualisation** entre les acteurs du bio, notamment avec la grande distribution et les entreprises agroalimentaires, permettrait d'encadrer la croissance et de garantir un développement économique conforme aux attentes des différents partenaires. Les stratégies, bien que différentes concernant la transformation et la distribution, doivent se faire avec un socle éthique commun au service de la durabilité et des fondamentaux du Bio. Mais pour cela, une meilleure connaissance mutuelle des différents partenaires/échelons des filières est nécessaire.

5.6. Conclusion

Les consommateurs de produits bio sont avant tout soucieux de leur santé et de la qualité des produits, même si les préoccupations environnementales et sociales sont également très présentes. Plus éduqués et plus actifs physiquement, ils auraient généralement des revenus comparables à ceux des non consommateurs.

Comparer la constitution des coûts entre AB et AC est un exercice délicat compte-tenu de la diversité des approches et des systèmes de production bio et conventionnels. Les coûts de production sont plus élevés en AB pour beaucoup de filières, du fait notamment des besoins en main d'œuvre, mais ce n'est pas toujours le cas. Le surcoût serait, en moyenne, de 20 à 25%. Ces différences sont prises en compte via des politiques d'aides européennes, nationales et parfois locales. Globalement, malgré des rendements moindres, les exploitations bio bien conduites présentent une meilleure rentabilité et un EBE plus élevé que des exploitations homologues conventionnelles. Des surcoûts se retrouvent également pour les phases de transformation et de logistique et, *in fine*, au niveau de la vente au consommateur, de 25% en moyenne, avec de grandes variations selon les produits et les régions.

Des études complémentaires sont nécessaires avant d'envisager la rémunération des externalités positives, notamment environnementales, des modes de production biologiques ; les systèmes d'interactions sont extrêmement complexes.

Le nombre d'emplois générés par l'AB, supérieur à celui nécessaire en production conventionnelle, constitue un atout dans une période de tensions sur l'emploi, même s'il s'avère souvent difficile de pourvoir ces emplois agricoles.

Le développement du bio passe par la complémentarité entre des stratégies différentes, que les acteurs peuvent d'ailleurs combiner au sein de leurs entreprises. La poursuite de l'approche historique, la commercialisation préférentielle en circuits courts et de proximité de produits ayant une image « traditionnelle et artisanale », doit se conjuguer avec la production à plus grande échelle, permettant le développement du bio à destination des entreprises alimentaires et de la grande distribution, dans le respect du cahier des charges. L'association avec d'autres signes de qualité, ou d'autres axes stratégiques de développement, doit être envisagée dans le cadre d'une vision globale.

Pour atteindre les objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement et par le Programme Ambition Bio 2017, il convient de porter une attention particulière à la restauration collective publique et privée qui ont des objectifs spécifiques et qui pourraient s'avérer des leviers importants pour développer l'offre par la demande.

Le temps de conversion en agriculture biologique et le champ de contraintes de ce type de production supposent le développement d'une organisation contractuelle afin de sécuriser les agriculteurs dans leur choix

de s'engager dans l'agriculture biologique. Une progression du Bio, harmonieuse, stable et constante nécessite une régulation et une contractualisation entre les acteurs. Une telle organisation pourrait supposer la mise en place d'un cadre sous la forme d'un **pacte** avec les acteurs de la distribution, ainsi qu'éventuellement avec les entreprises agroalimentaires et la restauration collective publique et privée.

Chapitre 6. Recommandations du CNA

Une approche globale

Ces recommandations constituent un ensemble d'actions et de mesures incitatives destinées à favoriser le développement de la production et de la consommation de produits bio, en adéquation avec les objectifs du Grenelle de l'environnement et du Programme Ambition Bio 2017, notamment pour ce qui est de :

- parvenir à une production agricole bio suffisante pour répondre d'une manière durable à la demande croissante et aux objectifs d'inclure 20% de produits dans la restauration collective publique ;
- doubler la part de la production bio sur le territoire national d'ici la fin de l'année 2017 (soit passer de 4 à 8 % de la SAU) ;
- mettre en place un processus global de développement du Bio concernant la production, la transformation, la commercialisation et la consommation.

Au-delà de chacune des recommandations opérationnelles, **seule la mise en œuvre conjointe de toutes les mesures préconisées, en coordination entre les différents acteurs**, permettra de contribuer véritablement au développement du secteur en vue d'atteindre les objectifs fixés en 2017.

Cette dynamique créera une visibilité nouvelle auprès des consommateurs, grâce à des messages de communication communs, des actions nouvelles dans les territoires, une mise en avant de produits dans toutes les enseignes de grande distribution, davantage d'alimentation biologique servie dans la restauration collective publique et privée avec des messages pédagogiques, etc.

La participation de l'ensemble des parties prenantes de l'agriculture biologique à cette dynamique renforcera **leur organisation en filières complètes, permettant de sécuriser les producteurs grâce à une contractualisation à moyen terme au sein des filières**, laquelle constitue un point clé de l'atteinte des objectifs.

Remarque importante : Les présentes recommandations du CNA s'inscrivent en complément des actions déjà engagées, notamment dans le cadre du Programme Ambition Bio 2017, qui ne sont de ce fait pas toutes reprises ici.

Recommandation n°1 : Un pacte d'engagement des acteurs économiques en faveur de l'agriculture biologique

En complément de la politique portée par les pouvoirs publics et des programmes d'actions engagés, notamment dans le cadre du Programme Ambition Bio 2017, l'engagement des acteurs économiques, et particulièrement de la distribution, sera un moteur essentiel de développement de la consommation et, de ce fait, de structuration des filières bio. Afin de formaliser l'engagement des distributeurs, il est recommandé de signer un « **pacte d'engagement des acteurs économiques en faveur de l'agriculture biologique** ».

Les négociations de ce pacte opérationnel pourraient démarrer lors du Printemps Bio 2015, sous l'égide de l'Agence Bio, en se fondant sur les textes du Grenelle, du Programme Ambition Bio 2017 et sur les recommandations du présent Avis du CNA.

Ce pacte vise à organiser une progression parallèle de la demande et de l'offre, dans une logique de partenariat à moyen et long termes et de meilleur partage de la valeur ajoutée au sein des filières.

Il comporterait notamment un volet communication, permettant d'harmoniser les messages en direction des consommateurs, un cadre permettant à chaque acteur économique de développer un dispositif de contractualisation avec les filières amont et un plan de développement de l'offre.

Le pacte pourrait reposer sur la conclusion de **contrats de filières**, impliquant les producteurs agricoles, les entreprises agroalimentaires, l'hôtellerie, la restauration et la distribution et permettant de renforcer les relations entre les producteurs bio et les distributeurs et les restaurateurs.

Recommandation n°2 : Un développement harmonieux du marché et de la production

Le passage d'un marché de niche au développement d'un secteur économique à part entière s'est accompagné d'une diversification progressive des modèles de production et de distribution.

Dans le respect de la réglementation coexistent de nombreux systèmes de production, depuis une approche historique, artisanale, parfois militante, jusqu'à des systèmes de production à grande échelle plus productivistes. Entre ces deux modèles, se développent une large diversité d'exploitations. Beaucoup d'acteurs intègrent des critères allant au-delà des seules exigences réglementaires. Le développement du Bio repose sur la complémentarité harmonieuse de ces différents schémas.

La prise en compte croissante des préoccupations durables en agriculture tend à réduire l'écart perçu entre production bio et conventionnelle.

Recommandation n°2.1 : Poursuivre le développement d'une production bio qualitative et durable, exigeante, en phase avec les attentes citoyennes et sociétales.

Recommandation n°2.2 : Accompagner le développement harmonieux de l'offre et de la demande de produits bio selon différents modèles complémentaires, afin de favoriser la croissance du secteur, en maintenant un fort niveau d'exigences des pratiques et en évitant l'importation massive de produits¹²⁶.

Recommandation n°2.3 : Envisager l'évolution des critères liés aux produits bio, afin d'intégrer de nouvelles attentes sociétales, explicites ou implicites :

- soit en intégrant de nouveaux critères, notamment relevant du développement durable, dans la réglementation de l'Union européenne ou dans les cahiers des charges nationaux ;
- soit par l'association synergique avec les autres signes de qualité ou d'autres démarches complémentaires comme le commerce équitable,

en veillant à ne pas enfermer le Bio dans une consommation réservée à des consommateurs militants.

Recommandation n°2.4 : Favoriser la conversion des exploitations en Bio et leur pérennité :

(a) Dans le cadre des programmes régionaux de développement rural, consolider le caractère prioritaire des aides à l'agriculture biologique dans chaque région, en vue de renforcer durablement l'attractivité du Bio et de ne pas freiner son développement.

¹²⁶ Dans le respect des recommandations de l'Avis n°59 du CNA « Les nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires ».

(b) Dans le cadre de la révision de la réglementation européenne, veiller à ce que les dispositions qui favorisent la conversion et le maintien de certaines exploitations en AB soient maintenues, notamment la possibilité de mixité des productions bio et conventionnelles sur une même exploitation¹²⁷, tout en gardant comme objectif que les exploitations soient conduites entièrement en Bio¹²⁸.

(c) Veiller à la négociation de l'Accord transatlantique (TTIP) pour préserver la capacité à développer l'agro-écologie et l'agriculture biologique au sein de l'Union européenne.

Recommandation n°3 : Une communication ambitieuse

Les termes « agriculture biologique », « AB », le ou la « bio », « produits issus de », etc. sont utilisés indifféremment, y compris dans les documents officiels, sans référentiel précis.

La certification bio garantit un mode de production avant tout respectueux de l'environnement et du bien-être animal. Elle ne porte ni sur les caractéristiques intrinsèques des produits, ni, par exemple, sur les dimensions économiques et sociales incluses dans la définition du développement durable.

Le marché du Bio est progressivement passé d'une niche à un secteur économique à part entière, dont le développement s'est accompagné de l'entrée en jeu de nouveaux acteurs et d'une diversification progressive des modes de production et de distribution. Cette réalité est parfois éloignée de la perception des consommateurs. Or, alimenter une représentation des modes de production déconnectée de la réalité pourrait faire le lit de futures crises de confiance. En France, au-delà des préoccupations environnementales, la majorité des consommateurs réguliers est motivée par des objectifs « santé », lesquels s'avéreraient prépondérants pour développer le marché. Cependant, si, dans l'état actuel des connaissances, il peut être justifié, à titre de précaution individuelle, de s'orienter vers une alimentation bio avec un objectif santé, cette démarche ne prend véritablement sens que dans le cadre d'une approche globale.

Les enjeux de la communication à mettre en place sont notamment :

- éviter les confusions sur ce qu'est l'agriculture biologique, et ce qu'elle n'est pas ;
- obtenir une communication conjointe des acteurs économiques sur un cœur de message commun ;
- sensibiliser et mieux former de nombreux acteurs tels que les gestionnaires et cuisiniers de la restauration collective publique et privée, les acheteurs de la grande distribution, les acheteurs et les chefs de produits des entreprises alimentaires, etc.

Recommandation n°3.1 : Renforcer la communication sur la portée du terme « bio » suivant qu'il est utilisé dans les domaines agricole et alimentaire, encadrés par la réglementation européenne et nationale, ou dans les autres domaines (cosmétiques, écoproduits, etc.) pour lesquels les règles d'encadrement et de protection sont différentes.

Recommandation n°3.2 : Veiller à ce que la communication de chaque acteur des filières bio permette aux consommateurs de percevoir les réalités de la production bio, notamment en termes de progrès techniques ou de périmètre réglementaire.

Inclure, dans cette approche de la communication, la notion de juste prix des produits bio : un discours de prix bas serait destructeur de valeur économique mais aussi symbolique.

Cette communication mettra en avant les qualités des produits bio sans dénigrer les autres produits agricoles ou stigmatiser les autres formes de production.

¹²⁷ La mixité est le fait qu'une exploitation puisse être scindée en unités clairement distinctes dont certaines ne sont pas gérées selon le mode de production biologique. Cette pratique est strictement encadrée : pour les animaux, il doit s'agir d'espèces distinctes ; pour les végétaux, il doit s'agir de variétés différentes pouvant facilement être distinguées (article 11 du règlement CE 834/2007).

¹²⁸ Une vigilance particulière doit par ailleurs être portée aux exploitations mixtes, notamment en termes de contrôle.

Recommandation n°3.3 : Veiller à ce que la communication inscrive la consommation de produits bio dans une démarche cohérente :

- citoyenne et éthique, intégrant les nouveaux défis environnementaux et sociétaux ;
 - individuelle, impliquant notamment une évolution de la consommation alimentaire (consommer autrement, plutôt que de procéder à une substitution produit par produit) et la mise en perspective vis-à-vis de divers facteurs de risques santé (cigarette, sédentarité, etc.).
-

Recommandation n°3.4 : Éviter que la multiplication des mentions et logos valorisant des démarches connexes ne brouille les repères des consommateurs.

Recommandation n°3.5 : Intégrer dans les cursus de formation des différents acteurs et prescripteurs de la filière les notions liées à la production, à la transformation ou à la préparation culinaire d'aliments issus de l'AB.

Recommandation n°4 : Renforcer deux clefs de la confiance, la réglementation et la certification

Grâce, notamment, à l'existence de logos officiels médiatisés, européen et national, les produits issus de l'AB bénéficient d'une bonne visibilité auprès des consommateurs. Les logos matérialisent les garanties apportées par la réglementation et le processus de certification tierce partie. Le système doit toujours faire l'objet de la plus grande attention afin de conforter la confiance accordée aux logos officiels par les consommateurs.

Recommandation n°4.1 : Renforcer la fiabilité du système de certification :

- poursuivre l'harmonisation au plan international des pratiques des organismes certificateurs (OC) agréés ;
 - instaurer plus de transparence quant aux coûts de la certification.
-

Recommandation n°4.2 : Optimiser les conditions des contrôles et leur suivi :

- optimiser la coordination entre les organismes de contrôle sur les alertes et les fraudes au niveau européen ;
 - renforcer la supervision des États membres et des Pays tiers ;
 - mieux gérer le devenir des produits non conformes et leur éventuelle circulation transfrontalière.
-

Recommandation n°5 : Étudier les externalités positives du mode de production biologique

Certains acteurs évoquent la possibilité de rémunérer les services environnementaux, sociétaux et de santé que l'AB serait susceptible de rendre à la société. Cependant, cette question complexe reste à ce jour très peu documentée.

Recommandation n°5 : Accroître les recherches documentaires et techniques pour caractériser les externalités positives des modes de production biologiques et les évaluer.

Selon les résultats, envisager des modalités de rémunération objective d'une partie du service rendu [par exemple par la création d'un fonds dédié ou par la mise en place d'une fiscalité incitative].

Recommandation n°6 : Investir en recherche et développement, un moteur d'évolution

Le développement de l'AB nécessite de disposer d'outils et de méthodes de production adaptés (biocontrôle, agroforesterie, etc.). Beaucoup de ces travaux de recherche appliquée bénéficieront également à l'agriculture conventionnelle et à l'agro-écologie, le Bio étant une véritable locomotive de l'innovation dans les filières agricoles et agroalimentaires.

Le lien entre la consommation de produits bio et une meilleure santé n'est pas encore scientifiquement démontré mais des éléments convergents s'accumulent dans le sens de cette démonstration.

Des instances de concertation ont été mises en place entre les acteurs concernés au sein des filières et des organismes de recherche (Conseil scientifique de l'agriculture biologique, Comité *Recherche* du Programme Ambition Bio 2017, appel à manifestation d'intérêt AgriBio4 de l'INRA).

Recommandation n°6.1 : Veiller à ce que tous les acteurs soient associés dès la conception des travaux de recherche relatifs à la production biologique, y compris ceux des filières conventionnelles, de façon à faciliter la comparaison et l'appropriation des résultats, notamment pour ce qui est des études sur la valeur santé et la nutrition comparée.

Recommandation n°6.2 : Développer et hiérarchiser des travaux de recherche permettant de répondre aux enjeux de développement du Bio, notamment et sans exclusive sur :

- des modes de production innovants intégrant les principes de l'AB et permettant de dépasser une seule logique d'optimisation des intrants éligibles ;
 - la sécurisation des pratiques agricoles et agroalimentaires biologiques vis-à-vis des risques sanitaires potentiels, notamment par la caractérisation de l'éventuel impact toxicologique des produits phytosanitaires ;
 - des procédés de transformation permettant de conserver les caractéristiques (nutritionnelles, environnementales, organoleptiques, etc.) et la naturalité des produits de base ;
 - les liens possibles entre la consommation de produits biologiques et la santé ;
 - les attentes des nouveaux consommateurs bio ou des consommateurs potentiels.
-

Recommandation n°6.3 : Anticiper les conséquences éventuelles de la démonstration de l'existence d'un lien bio/santé.

Recommandation n°6.4 : Approfondir les études sur les impacts quantitatifs et qualitatifs des filières bio en matière d'emplois.

Conclusion

Les crises successives vécues par les différentes filières au cours des vingt dernières années ont pu contribuer à décrédibiliser le secteur alimentaire auprès des consommateurs. Les produits bio bénéficient, *a contrario*, d'une image valorisante de qualité.

Fort de cette perception positive, le Bio est un important **facteur de confiance**, qui peut être amené à jouer un rôle moteur en tant que vecteur d'une croissance ancrée dans les territoires pour l'ensemble des secteurs de l'alimentation. L'agriculture biologique permet par ailleurs de retrouver une valorisation morale et économique du métier de paysan et peut redonner le goût de s'installer.

L'agriculture biologique est **partie intégrante d'une politique agricole globale**. Elle s'inscrit dans un continuum et son développement ne peut se concevoir que dans le cadre d'une coexistence harmonieuse avec les autres modes de production, permettant à chaque consommateur de satisfaire ses besoins et répondre à ses attentes.

Le cadre réglementaire, les différents dispositifs issus du Grenelle Environnement et des concertations professionnelles qui lui ont succédé, ainsi que le Programme Ambition Bio 2017, constituent une base commune suffisante et solide pour engager un plan d'action opérationnel permettant d'assurer l'atteinte des objectifs fixés pour les années 2017 et 2020.

Dans ce contexte positif, il apparaît maintenant possible de mettre en place un véritable pacte national de développement de l'agriculture biologique qui, par son contenu et sa méthode, mettra en mouvement de façon conjointe tous les acteurs impliqués. Ce pacte permettra d'augmenter la visibilité du Bio auprès des consommateurs et de conquérir de nouveaux publics.

Accompagné par une approche holistique et une réflexion sur les modes de vie, le développement de la consommation alimentaire biologique pourra contribuer à l'amélioration de la santé, tout en agissant de façon favorable sur la baisse de l'empreinte environnementale des productions alimentaires.

Véritable « locomotive » de la confiance et de la réassurance du consommateur, la production bio doit participer à la réappropriation de l'alimentation et à son ré-enchantement.

Annexe n°1 : Mandat du groupe de travail

Annexe n°2 : Composition du groupe du travail

Annexe n°3 : Personnes auditionnées par le groupe de travail

Annexe n°4 : Suites à donner aux recommandations du présent Avis : structures de référence.

Annexe n°5 : Textes de référence et dates clefs en lien avec l'agriculture biologique

Annexe n°6 : Extrait du rapport du CGAAER *sur le bilan du plan de développement de l'agriculture biologique 2008 – 2012*

Annexe n°7 : Extrait du rapport de synthèse de l'étude de l'INRA : *Vers des agricultures à hautes performances – Comment rendre l'agriculture biologique française plus productive et plus compétitive ?*

Annexe n°8 : Bibliographie

Annexe n°9 : Liste des sigles

Annexe n°1. Mandat du groupe de travail

Les produits issus de l'agriculture biologique : où en sommes-nous ?

mandat adopté le 15 septembre 2011

Contexte

Le marché français des produits biologiques a connu une croissance annuelle moyenne de l'ordre de 10% entre les années 1999 et 2005, puis le rythme s'est notablement accru pour atteindre 19% entre 2008 et 2009 ; les premiers chiffres 2010 confirment cette dynamique de croissance. Le chiffre d'affaires de ce secteur s'élève aujourd'hui à près de 3 milliards d'euros.

Dans un secteur émergent, la hausse de la demande a des effets très marqués sur l'offre. Ainsi, en 2010, 4.158 nouvelles exploitations se sont engagées en « Bio », soit plus de 300 en moyenne chaque mois. A la fin de la même année, on comptait ainsi 20.604 exploitations agricoles « bio » (+25% par rapport à 2009) et plus de 800 000 hectares de terres conduites « en Bio » (+20%). A la même date, la part des exploitations « bio » était estimée à un peu moins de 4% des exploitations françaises et celle des surfaces « bio » à environ 3% de la surface agricole utilisée (SAU) en France métropolitaine. Pour autant, la situation française reste encore en deçà de ce qu'elle pourrait être au regard des situations observables chez nos voisins européens. En moyenne, on estime que 38% des produits « bio » consommés en France sont importés, cette proportion pouvant atteindre 75% pour les jus de fruits et 60% pour les fruits et légumes ou les produits d'épicerie sèche. Le manque de volumes et/ou de compétitivité des prix sont souvent mis en avant. Il est aujourd'hui fondamental de réfléchir à l'organisation de la filière biologique avec une logistique moderne et innovante afin de satisfaire au mieux les différents demandes (GMS, restauration collective, circuits de distribution spécialisés...). Pérenniser l'offre est un des enjeux cruciaux de la production agricole.

Conscients du caractère exemplaire du mode de production biologique en matière d'agriculture durable, les pouvoirs publics ont inscrit dans la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle 1) l'objectif que 6% de la SAU soit consacré à l'agriculture biologique en 2012 et 20% en 2020. Si l'objectif de 2012 semble ambitieux, il aboutira néanmoins à un essor sensible de l'offre nationale. Or, comme sur tous les marchés qui connaissent un développement rapide, il convient d'être particulièrement vigilant.

Objectifs

Afin d'aboutir à la formulation de recommandations objectives à destination des consommateurs, des pouvoirs publics et des acteurs de la filière biologique sur les perspectives de ce mode de production, le groupe de travail dressera, en s'appuyant sur les données statistiques et les travaux existants, un état des lieux de la filière des produits issus du mode de production biologique avec les objectifs suivants :

- 1. Cerner les attentes des consommateurs et examiner de manière précise et détaillée les évolutions en matière de consommation** de produits biologiques, afin de mieux anticiper l'acte d'achat et d'évaluer les perspectives d'évolutions qualitatives et quantitatives du marché.
- 2. Examiner la mise en œuvre de l'article 48 de la loi Grenelle 1** aux termes duquel « (...) l'Etat se donne pour objectif de recourir, pour l'approvisionnement de ses services de restauration collective, à des produits biologiques (...) représentant 15% des commandes en 2010 et 20% en 2012 (...) ». A cette fin, le groupe de travail portera son attention sur la restauration collective, tant publique que privée, notamment en milieu scolaire.

3. **Proposer des mesures permettant d'assurer le développement de l'offre**, sachant qu'environ un tiers des importations est dû pour partie à la faiblesse de l'offre nationale. Dans cette perspective, le groupe attachera une attention particulière à l'étude des coûts de production de ces produits, ainsi qu'à leurs prix de vente aux consommateurs.
4. **Etudier les moyens permettant une meilleure structuration de la filière**. Pour ce faire, le groupe étudiera les différents moyens permettant d'améliorer la compétitivité des produits issus de l'agriculture biologique nationale, ainsi que leur adéquation au marché.
5. **Identifier, dans le cadre des dispositions réglementaires européennes existantes, les moyens de préserver l'efficacité du système de contrôle au meilleur coût et évaluer les conditions du marché de la certification de ces produits**. Il sera également porté attention aux dispositifs de contrôle appliqués aux produits importés afin de s'assurer, notamment, qu'ils ne sont pas sources de distorsions de concurrence.
6. Identifier les éventuelles **caractéristiques spécifiques** des produits issus de l'agriculture biologique, ainsi que les **impacts environnementaux** de ce mode de production.

Méthode de travail

Compte tenu de la diversité des problématiques évoquées, et du fait que l'Union européenne s'est dotée récemment de nouvelles réglementations concernant la production, le contrôle et l'étiquetage des produits biologiques, il est nécessaire que l'ensemble des membres du groupe s'approprie la réglementation communautaire, ainsi que sa mise en œuvre au niveau national, pour pouvoir travailler sur une base commune. De ce fait, une première étape sera consacrée à une présentation détaillée des textes communautaires et nationaux réglementant les conditions de production et de commercialisation des produits issus de l'agriculture biologique.

Le groupe de travail sera présidé par **M. Didier LIVIO**, le **Pr François-Henri BOLNOT** en étant le rapporteur.

Le groupe de travail comprendra tous les membres du CNA, ou représentants désignés par eux, qui le souhaitent, ainsi que toute personne dont l'audition ou la contribution aux travaux sembleront utiles au président et au rapporteur. Les invitations et ordres du jour des réunions du groupe de travail seront établis par le président du groupe, en relation avec le secrétariat du CNA.

Calendrier de travail

Le groupe de travail fera un rapport intermédiaire de ses travaux lors de la séance plénière du CNA de mi-2012. Il présentera un projet d'avis définitif au plus tard en juin 2013.

Annexe n°2. Composition du groupe de travail

Président :	Didier LIVIO (société Synergie)
Rapporteur :	François-Henri BOLNOT (ENVA)
Secrétariat interministériel du CNA :	Véronique BELLEMAIN Benoît CROGUENNEC

STRUCTURES MEMBRES DU CNA

Collège des consommateurs et des usagers

ADEIC	Jean-Marie CHOULEUR
AFOC	Francis SENTENAC
ALLDC	Gérard SCHREPFFER
Familles rurales	Résie BRUYERE
Indecosa CGT	Bernard VERNE
UFC-Que Choisir	[Olivier ANDRAULT], Jean-Yves HERVEZ

Collège des producteurs agricoles

Chambres d'agriculture France	Guillaume CLOYE, Jacques PIOR
Confédération paysanne	Jacques GODARD, Jean-Jacques MATHIEU
Coop de France	Clément LEPEULE
Coordination rurale	Odile LETISSIER
FNSEA	Étienne GANGNERON, Marie JOUSSE

Collège de la transformation et artisanat

ANIA	Thierry GREGORI, Bérénice MAZOYER
CGAD	Christian LAFAYE
Coop de France	Hubert CUAZ, Thierry LE VILLOUX
SYNABIO	Christophe BARNOUIN, Cécile LEPERS puis Charles PERNIN, Claire DIMIER-VALLET, Jean VERDIER

Collège de la distribution

CGI	Hervé DES DESERTS, François FRETTE, Alexia FROMANGER, Michel-Laurent PINAT
FCD	Mathieu PECQUEUR, Vincent PROD'HOMME, Émilie TAFOURNEL

Collège de la restauration

AGORES	Marie-José STANKIEVITCH, Patrice POIRIER
Restau'Co	Jean-Michel BEAUFRETON, Éric LEPECHEUR, Philippe PAILLOU
SNRC	Florence MOIMEAUX, Jean-Michel NOEL

Collège des salariés

FGA-CFDT	Patrick SIVARDIERE
----------	--------------------

Collège des personnalités qualifiées

François COLLART-DUTILLEUL

Membres de droit

Anses
INRA

Franck FOURES, Jean-Charles LEBLANC
Stéphane BELLON, Jean-Marc MEYNARD

Participants de plein droit

MAAF, DGAL
MAAF, DGPAAT
DGCCRF

DGS
MEDDE, CGDD
CGAAER
G-DRAAF

Gwenaëlle BIZET, Fabienne COROLLER
Florence AILLERY, Marjorie DEROI
Anne COULOMBE, Claude DUCHEMIN, Chantal MAYER,
Julie QUERE, Hélène SOBIEPANEK
Arla POCHET
Sophie LEENHARDT
Claire GAUDOT
François MAUVAIS

STRUCTURES ET PERSONNALITÉS NON MEMBRES DU CNA ASSOCIÉES AU GROUPE DE TRAVAIL

ACTA
ACTIA
Agence Bio
Bio Consom'acteurs
FNAB
FranceAgriMer
INAO
ITAB
Médecin épidémiologiste

Philippe VISSAC
Cyril BERTRAND, Alice DULAS, Didier MAJOU
Élisabeth MERCIER
Christine PIVETEAU
Alain DELANGLE
Olivier BLANCHARD
Marie-Noëlle CAUTAIN, Marie-Lise MOLINIER, Valérie TO
Céline CRESSON
Mariette GERBER, chercheur honoraire INSERM.

Annexe n°3. Personnes auditionnées par le groupe de travail

(ordre chronologique des auditions)

Isabelle MELLIER, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Direction Générale des Politiques Agricole, Agroalimentaire et des Territoires (DGPAAT), 12 mars 2012.

Jean-François NARBONNE, Docteur en nutrition, fondateur et directeur du Laboratoire de Toxicologie Alimentaire Université Bordeaux 1, 4 septembre 2012.

Gérard PASCAL, ancien Directeur scientifique de l'INRA, 5 septembre 2012.

Denis LAIRON, Directeur de Recherche à l'INSERM, 13 novembre 2012.

Bernard AMBOLET, Directeur scientifique de BAYER, 13 novembre 2012.

Emmanuelle FERLA, Chargée de mission Environnement, société Synergence, 19 mars 2013.

Eric LEPECHEUR, président de Restau'Co, 19 mars 2013.

Jérôme JOUANIN, Directeur administratif et financier et **Rodolphe DUHAMEL**, chef de marché restauration collective, société Brake France, 14 mai 2013.

Patrick SIVARDIERE, Consultant pour les filières bio et formateur à la MFR d'Anneyron, 14 mai 2013.

Élisabeth MERCIER, Directrice générale de l'Agence Bio, 9 juillet 2013.

Annexe n°4. Suites à donner aux recommandations : structures de référence.

Recommandation	
n°1: Négocier un pacte d'engagement des acteurs économiques en faveur de l'agriculture biologique.	Sous l'égide de l'Agence Bio : Agence Bio et distributeurs
n°2.1 : Poursuivre le développement d'une production bio qualitative et durable, exigeante, en phase avec les attentes citoyennes et sociétales.	Agence Bio, MAAF, FNAB... Acteurs de la restauration collective
n°2.2 : Accompagner le développement harmonieux de l'offre et de la demande de produits bio selon différents modèles complémentaires, afin de favoriser la croissance du secteur, en maintenant un fort niveau d'exigences des pratiques et en évitant l'importation massive de produits.	Agence Bio, MAAF, Chambres d'agricultures France ...
n°2.3 : Envisager l'évolution des critères liés aux produits bio, afin d'intégrer de nouvelles attentes sociétales, explicites ou implicites : • soit en intégrant de nouveaux critères, notamment relevant du développement durable, dans la réglementation de l'Union européenne ou dans les cahiers des charges nationaux ; • soit par l'association synergique avec les autres signes de qualité ou d'autres démarches complémentaires comme le commerce équitable, en veillant à ne pas enfermer le Bio dans une consommation réservée à des consommateurs militants.	INAO, MAAF, DGCCRF Agence Bio Instituts de recherche (en lien avec l'Expert Group for Technical advice on Organic Farming, EgToP, niveau de l'Union européenne)
n°2.4 : Favoriser la conversion des exploitations en Bio et leur pérennité : (a) Dans le cadre des programmes régionaux de développement rural, consolider le caractère prioritaire des aides à l'agriculture biologique dans chaque région en vue de renforcer durablement l'attractivité du Bio et de ne pas freiner son développement. (b) Dans le cadre de la révision de la réglementation européenne, veiller à ce que les dispositions qui favorisent la conversion et le maintien de certaines exploitations en AB soient maintenues, notamment la possibilité de mixité des productions bio et conventionnelles sur une même exploitation, tout en gardant comme objectif que les exploitations soient conduites entièrement en Bio. (d) Veiller à la négociation de l'Accord transatlantique (TTIP) pour préserver la capacité à développer l'agroécologie et l'agriculture biologique au sein de l'Union européenne.	(a) MAAF (b) à porter au niveau de l'UE par le MAAF et par les organisations professionnelles agricoles et alimentaires (c) à porter au niveau UE par le MAAF.
n°3.1 : Renforcer la communication sur la portée du terme « bio » suivant qu'il est utilisé dans les domaines agricole et alimentaire, encadrés par la réglementation européenne et nationale, ou dans les autres domaines (cosmétiques, écoproduits, etc.) pour lesquels les règles d'encadrement et de protection sont différentes.	INAO, Agence Bio, DGCCRF, MAAF, MEDDE
n°3.2 : Veiller à ce que la communication de chaque acteur des filières bio permette aux consommateurs de percevoir les réalités de la production bio, notamment en termes de progrès techniques ou de périmètre réglementaire. Inclure, dans cette approche de la communication, la notion de juste prix des produits bio : un discours de prix bas serait destructeur de valeur économique mais aussi symbolique. Cette communication mettra en avant les qualités des produits bio sans dénigrer les autres produits agricoles ou stigmatiser les autres formes de production.	Agence Bio (inscrit dans Ambition Bio 2017) Tous les acteurs, dans leur communication institutionnelle ou commerciale.
n°3.3 : Veiller à ce que la communication inscrive la consommation de produits bio dans une démarche cohérente : • citoyenne et éthique, intégrant les nouveaux défis environnementaux et sociétaux ; • individuelle, impliquant notamment une évolution de la consommation alimentaire (consommer autrement, plutôt que de procéder à une substitution	Agence Bio (inscrit dans Ambition Bio 2017) Tous les acteurs, dans leur communication institutionnelle ou commerciale.

produit par produit) et la mise en perspective vis-à-vis de divers facteurs de risques santé (cigarette, sédentarité, etc.).	
3.4 : Éviter que la multiplication des mentions et logos valorisant des démarches connexes ne brouille les repères des consommateurs.	INAO, Agence Bio, DGCCRF, MAAF, MEDDE
3.5 : Intégrer dans les cursus de formation des différents acteurs et prescripteurs de la filière les notions liées à la production, à la transformation ou à la préparation culinaire d'aliments issus de l'AB.	MAAF - Ministère chargé de l'éducation nationale Associations professionnelles, dont les acteurs de la restauration collective Formateurs...
n° 4.1 : Renforcer la fiabilité du système de certification : • poursuivre l'harmonisation au plan international des pratiques des organismes certificateurs (OC) agréés ; • instaurer plus de transparence quant aux coûts de la certification.	INAO, MAAF
n°4.2 : Optimiser les conditions des contrôles et leur suivi : • optimiser la coordination entre les organismes de contrôle sur les alertes et les fraudes au niveau européen ; • renforcer la supervision des États membres et des Pays tiers ; • mieux gérer le devenir des produits non conformes et leur éventuelle circulation transfrontalière.	A porter au niveau européen par le MAAF
n°5 : Accroître les recherches documentaires et techniques pour caractériser les externalités positives des modes de production biologiques et les évaluer. Selon les résultats, envisager des modalités de rémunération objective d'une partie du service rendu, [par exemple par la création d'un fonds dédié ou par la mise en place d'une fiscalité incitative].	ITAB et ITA - INRA MAAF, MEDDE
n°6.1 : Veiller à ce que tous les acteurs soient associés dès la conception des travaux de recherche relatifs à la production biologique, y compris ceux des filières conventionnelles, de façon à faciliter la comparaison et l'appropriation des résultats, notamment pour ce qui est des études sur la valeur santé et la nutrition comparée.	MAAF, COFIL Ambition Bio 2017 CSAB INRA, Comité Interne Agriculture Biologique (CIAB)
n°6.2 : Développer et hiérarchiser des travaux de recherche permettant de répondre aux enjeux de développement du Bio, notamment et sans exclusive sur : • des modes de production innovants intégrant les principes de l'AB et permettant de dépasser une seule logique d'optimisation des intrants éligibles ; • la sécurisation des pratiques agricoles et agroalimentaires biologiques vis-à-vis des risques sanitaires potentiels, notamment par la caractérisation de l'éventuel impact toxicologique des produits phytosanitaires ; • des procédés de transformation permettant de conserver les caractéristiques (nutritionnelles, environnementales, organoleptiques, etc.) et la naturalité des produits de base ; • les liens possibles entre la consommation de produits biologiques et la santé ; • les attentes des nouveaux consommateurs bio ou des consommateurs potentiels.	ITAB et ITA, RMT Transfo Bio, INRA ACTIA Anses
n°6.3 : Anticiper les conséquences éventuelles de la démonstration de l'existence d'un lien bio/santé.	Ministères (MAAF, MEDDE, DGCCRF) et acteurs des filières
n°6.4 : Approfondir les études sur les impacts quantitatifs et qualitatifs des filières bio en matière d'emplois.	Agence Bio dans le cadre de l'Observatoire National de l'Agriculture Biologique (ONAB) Chambres d'agriculture France (emploi dans les fermes bio).

Annexe n°5. Textes de référence et dates clés en lien avec l'agriculture biologique¹²⁹

La réglementation

1981 / 2007 : L'institutionnalisation

La loi de modernisation agricole de 1981 reconnaît l'agriculture biologique comme mode de production agricole à part entière.

Règlement européen n° 2092/91 du Conseil du 24 juin 1991, concernant le mode de production biologique des produits agricoles et les denrées alimentaires.

Règlement européen n° 1804/1999 du Conseil du 19 juillet 1999, *modifiant le règlement n° 2092/91* pour y inclure les productions animales.

Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen du 10 juin 2004 concernant la mise en place d'un « plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologique », s'inscrivant dans la réforme de la politique agricole commune (PAC) engagée en 2003.

Règlement européen n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 *relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux*, règlement « moyens » permettant d'assurer le respect des textes en matière d'alimentation, en particulier concernant la production agricole biologique, par la mise en place de contrôles.

2009 : Une harmonisation européenne renforcée

Les réglementations européenne et nationale antérieures ont été abrogées au 1er janvier 2009 et remplacées par le règlement européen n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007.

Règlement européen n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007, *relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91*, modifié par le Règlement européen n° 967/2008 du Conseil du 29 septembre 2008, *modifiant le règlement n° 834/2007*.

Ce règlement est complété par deux règlements d'application : le règlement n°889/2008 et le règlement 1235/2008 pour ce qui concerne les importations (voir rubrique spécifique ci-après).

Règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008, *portant modalités d'application du règlement n° 834/2007 du Conseil en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles*, modifié par les :

- Règlement européen 1254/2008 de la Commission du 15 décembre 2008, *modifiant le règlement n° 889/2008*.
- Règlement européen 710/2009 de la Commission du 5 août 2009, *modifiant le règlement n° 889/2008 portant modalités d'application du règlement n° 834/2007 du Conseil en ce qui concerne la production biologique d'animaux d'aquaculture et d'algues marines*.
- Règlement européen 271/2010 de la Commission du 24 mars 2010, *modifiant le règlement n° 889/2008 portant modalités d'application du règlement n° 834/2007 du Conseil en ce qui concerne le **logo** de production biologique de l'Union européenne*.
- Règlement d'exécution (UE) n° 344/2011 de la Commission du 8 avril 2011.
- Règlement d'exécution (UE) n° 426/2011 de la Commission du 2 mai 2011.
- Règlement d'exécution (UE) n° 126/2012 de la Commission du 14 février 2012 *modifiant le règlement (CE) n° 889/2008 en ce qui concerne le régime d'importation de produits biologiques en provenance des **États-Unis** d'Amérique*.

¹²⁹ Références : http://ec.europa.eu/agriculture/organic/organic-farming/index_en.htm ; <http://agriculture.gouv.fr/Reglementation,2528>

Règlement d'exécution (UE) n° 203/2012 de la Commission du 8 mars 2012 *modifiant le règlement n° 889/2008 en ce qui concerne le **vin** biologique.*

Règlement d'exécution (UE) n° 505/2012 de la Commission du 14 juin 2012.

Règlement d'exécution (UE) n° 392/2013 de la Commission du 29 avril 2013 *modifiant le règlement n° 889/2008 en ce qui concerne le système de **contrôle** de la production biologique.*

Règlement d'exécution (UE) n° 1030/2013 de la Commission du 24 octobre 2013.

Règlement d'exécution (UE) n° 1364/2013 de la Commission du 17 décembre 2013 *modifiant le règlement (CE) n° 889/2008 en ce qui concerne l'utilisation de **juvéniles** issus de l'aquaculture non biologique et de **semences de mollusques bivalves** non biologiques dans l'aquaculture biologique.*

Règlement d'exécution (UE) n° 354/2014 de la Commission du 8 avril 2014.

Règlement d'exécution (UE) n° 1358/2014 de la Commission du 18 décembre 2014 *modifiant le règlement (CE) n° 889/2008 portant modalités d'application du règlement (CE) no 834/2007 du Conseil en ce qui concerne l'origine des animaux utilisés en aquaculture biologique, les pratiques d'élevage en aquaculture, l'alimentation des animaux utilisés en aquaculture biologique ainsi que les produits et substances dont l'utilisation est autorisée en aquaculture biologique.*

Un rapport de la Cour des Comptes fait le bilan de cette harmonisation :

Rapport de 2012 de la Commission au Conseil et au Parlement européen, en application de l'article 41 du règlement européen n° 834/2007, concernant l'application dudit règlement depuis le 1^{er} janvier 2009.

2014 : Les débats pour poursuivre l'harmonisation européenne sont lancés par la **Communication de la Commission** au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions « Plan d'action pour l'avenir de la production biologique dans l'Union européenne » du 24 mars 2014 (COM(2014) 179 final).

Importations des pays-tiers

Règlement européen n° 1235/2008 de la Commission du 8 décembre 2008, *portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime d'importation de produits biologiques en provenance des pays tiers.*

modifié par les :

Règlement d'exécution (UE) n° 537/2009 de la Commission du 19/06/2009

Règlement d'exécution (UE) n° 471/2010 de la Commission du 31/05/2010

Règlement d'exécution (UE) n° 590/2011 de la Commission du 20/06/2011

Règlement d'exécution (UE) n° 1084/2011 de la Commission du 27/10/2011

Règlement d'exécution (UE) n° 1267/2011 de la Commission du 06/12/2011

Règlement d'exécution (UE) n° 126/2012 de la Commission du 14/02/2012

Règlement d'exécution (UE) n° 508/2012 de la Commission des 20 et 21/06/2012

Règlement d'exécution (UE) n° 751/2012 de la Commission du 16/08/2012

Règlement d'exécution (UE) n° 125/2013 de la Commission du 13/02/2013

Règlement (UE) n° 519/2013 de la Commission du 21/02/2013

Règlement d'exécution (UE) n° 567/2013 de la Commission du 18/06/2013

Règlement d'exécution (UE) n° 586/2013 de la Commission du 20/06/2013

Règlement d'exécution (UE) n° 355/2014 de la Commission du 08/04/2014

Règlement d'exécution (UE) n° 442/2014 de la Commission du 30/04/2014

Règlement d'exécution (UE) n° 644/2014 de la Commission du 16/06/2014

Règlement d'exécution (UE) n° 829/2014 de la Commission du 30/07/2014

En France

Circulaire ministérielle du 2 mai 2008 *relative à l'exemplarité de l'État en matière d'utilisation de produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective d'État* (issue des débats du Grenelle de l'Environnement).

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 *de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement* (dite Grenelle I).

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (dite du Grenelle II) *portant engagement national pour l'environnement*, qui complète et précise les modalités d'application de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009.

Les cahiers des charges français¹³⁰ :

- Cahier des charges « **aliments pour animaux de compagnie** à base de matières premières issues du mode de production biologique », homologué par arrêté du 16 février **2004**.
- Cahier des charges concernant le mode de production biologique **d'animaux d'élevage** et complétant les dispositions des règlements (CE) n° 834/2007 du Conseil et (CE) n°889/2008 de la Commission, homologué par arrêté interministériel du 5 janvier 2010 modifié par un **Avenant n°1**, homologué par arrêté interministériel du 28 janvier 2013.
- modifié par un **Avenant n° 1**, homologué par arrêté interministériel du 28 janvier **2013**.
- Cahier des charges relatif à la **restauration hors foyer à caractère commercial** en agriculture biologique, homologué par arrêté du 28 novembre **2011**.

Les guides de lecture¹³¹ :

- **Guide des intrants utilisables en agriculture biologique française**, régulièrement mis à jour par l'Institut technique de l'Agriculture biologique (ITAB) et validé par *décision du Comité national de l'agriculture biologique de l'INAO* (CNAB-INAO).
- **Guide d'étiquetage des denrées alimentaires biologiques**
- **Note d'information concernant les règles d'usage de la marque « AB »**, réalisé en 2012 par le ministère chargé de l'agriculture.
- **Guide de lecture pour l'application des règlements européens n°834/2007 et 889/2008**, validé par *décision du Comité national de l'agriculture biologique de l'INAO* (CNAB-INAO) du 13 mars 2014.

¹³⁰ Pour les productions n'entrant pas dans le champ du cahier des charges européen (animaux de compagnie, restauration commerciale, lapins, escargots, autruche, etc.).

¹³¹ Ces guides sont notamment accessibles via le site <https://www.inao.gouv.fr>.

Annexe n°6. Extrait du rapport du CGAAER sur le bilan du plan de développement de l'agriculture biologique 2008 – 2012

« de grands débats traversent l'agriculture biologique et son environnement. Derrière un unique cahier des charges, des visions très différentes de l'agriculture biologique s'opposent »

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

Un produit 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 la 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 les 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. La réglementation est trop laxiste.

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.

(...)

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 leur population.

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.

Annexe n°7. Extrait du rapport de synthèse de l'étude de l'INRA¹³² « Vers des agricultures à hautes performances – Comment rendre l'agriculture biologique française plus productive et plus compétitive ? »

« A4 - Des performances environnementales par unité de surface supérieures dans les exploitations en AB

A4.1 - Consommation de ressources naturelles

Les performances de l'AB en termes de consommation de ressources naturelles non ou difficilement renouvelables (énergie, eau et phosphore) sont supérieures à celles de l'AC quand ces consommations sont mesurées par hectare, aux niveaux international et français, dans le domaine des productions végétales comme dans celui des productions animales. Cet avantage de l'AB diminue quand les consommations de ressources naturelles sont rapportées aux volumes produits du fait des moindres performances productives unitaires de l'AB (cf. supra). Il est même possible que l'ordre soit inversé. Plusieurs publications scientifiques font ainsi état de consommations d'énergie ou d'eau par unité de produit supérieures dans les exploitations agricoles en AB relativement à leurs consœurs en AC.

Dans le cas français, on soulignera les trois points suivants :

I. une consommation directe et indirecte d'énergie par unité de surface plus faible en AB qu'en AC. La consommation d'énergie par unité de produit serait toujours plus faible dans les exploitations de grandes cultures annuelles en AB et dans les élevages de bovins laitiers et allaitants en AB ; elle serait supérieure dans le cas des productions végétales en AB qui exigent un fort recours à la mécanisation (vigne, pomme de terre, etc.), ainsi que pour les élevages de monogastriques en AB sous le double jeu d'un indice de conversion plus élevé (quantité d'aliments requise pour obtenir un kilogramme de produit) et d'un allongement de la durée d'engraissement des animaux (porcs à l'engraissement, poulets de chair) ;

II. un moindre recours à l'irrigation et donc une moindre consommation totale d'eau en AB du fait d'objectifs de rendements moindres, de la réduction de la fertilisation azotée et d'une fréquence moindre des cultures de printemps dans les assolements et rotations ;

III. une consommation de phosphore sous forme d'engrais minéraux phosphatés plus faible en AB, par unité de surface et par unité de produit. Il s'agit d'un avantage dans la mesure où les réserves mondiales de phosphate, ressource non renouvelable, sont limitées. Cet avantage est en partie contrebalancé par le fait que la teneur des sols en phosphore bio-disponible des exploitations en AB, notamment celles qui ne développent pas d'activités d'élevage et/ou celles qui sont converties à l'AB de longue date, est inférieure à celle de leurs consœurs en AC de sorte que la nutrition en phosphore devient un facteur limitant du rendement.

A4.2 - Préservation de l'environnement

Le résultat est identique pour les performances environnementales avec, de façon générale, une supériorité de l'AB quand lesdites performances (qualité des sols, de l'eau et l'air, et préservation de la biodiversité) sont mesurées par unité de surface. Cette supériorité se réduit et peut même s'inverser quand les performances sont mesurées par unité de produit.

A4.2.a - Qualité des sols

La teneur des sols en matière organique est souvent plus grande en AB qu'en AC du fait d'apports plus élevés de fertilisants organiques et de la présence plus fréquente de cultures pérennes dans les rotations. D'où une activité biologique des sols généralement plus importante en AB qu'en AC, même si ce n'est pas toujours le cas (exemple possible de la vigne en AB avec fréquence plus élevée des opérations de travail du sol pour gérer l'enherbement et utilisation importante de cuivre). La teneur des sols en matière organique plus élevée en AB permet d'améliorer certaines caractéristiques physiques des sols ainsi cultivés (stabilité structurale, résistance au compactage,

¹³² Étude de l'INRA « Vers des agricultures à hautes performances – Comment rendre l'agriculture biologique française plus productive et plus compétitive ? » http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/EtudeINRAbio_cle0142d8.pdf

fragmentation facilitée, capacité de rétention en eau des sols sableux). Néanmoins, les pratiques de travail du sol induites par les cahiers des charges de l'AB, notamment pour gérer le problème des adventices qu'il n'est pas possible de corriger par l'emploi d'herbicides de synthèse en AB, peut avoir des effets contraires sur les propriétés physiques des sols en AB par compactage, et sensibilité au ruissellement et à l'érosion. Relativement aux sols en AC, les sols en AB présenteraient des teneurs en carbone et en azote total plus élevées, et des reliquats de nitrate et des teneurs en phosphore bio-disponible plus faibles : ces deux derniers résultats limitent les risques de fuites de ces deux éléments vers le milieu ; ils ont aussi pour conséquence défavorable de limiter les rendements en AB.

Enfin, il n'est pas possible de conclure que les teneurs des sols en potassium, calcium et magnésium échangeables, ainsi qu'en oligo-éléments, sont différentes dans les sols cultivés en AB versus en AC.

A4.2.b - Qualité de l'eau

Les fuites de nitrate rapportées à l'unité de surface sont nettement plus faibles en AB qu'en AC ; elles sont au moins égales, voire supérieures, quand les mêmes fuites sont rapportées à l'unité de produit, avec une forte variabilité en fonction des cultures, des types de sols, des conditions climatiques, etc. Les risques de contamination des eaux par les produits phytosanitaires de synthèse sont, « par construction », plus faibles en AB qu'en AC. Les pesticides d'origine naturelle autorisés en AB sont majoritairement peu rémanents et facilement biodégradables. Il se pose néanmoins un problème de contamination possible des eaux (et des sols) par les sels de cuivre et les composés soufrés dès lors que cuivre et soufre sont fortement utilisés en AB.

A4.2.c - Émissions de GES

Les émissions « agricoles » de dioxyde de carbone (CO₂) sont directement liées à la consommation d'énergie, directe et indirecte : lesdites émissions sont donc plus faibles en AB qu'en AC quand elles sont mesurées par unité de surface, avantage qui se réduit voire s'inverse quand elles sont calculées par unité de produit. Il en est de même pour les émissions « agricoles » de protoxyde d'azote (N₂O) et de méthane (CH₄) avec avantage à l'AB par unité de surface et avantage à l'AC par unité de produit.

A4.2.d- Préservation de la biodiversité

De façon générale, avantage à nouveau aux exploitations en AB, même si la revue de la littérature met aussi en évidence une très grande diversité de résultats selon les indicateurs de biodiversité utilisés, les groupes trophiques considérés et les agro-écosystèmes étudiés : certaines études sont favorables à l'AB, d'autres ne permettent pas de différencier AB et AC, d'autres enfin concluent en défaveur de l'AB. La distinction déjà mentionnée entre pratiques interdites en AB, pratiques induites par les cahiers des charges de l'AB en alternative à ces pratiques interdites, et pratiques indirectes plus fréquemment utilisées en AB qu'en AC permet de préciser le résultat.

L'impossible recours aux engrais et pesticides de synthèse en AB a un impact globalement positif sur la biodiversité, notamment celle ayant trait aux espèces vivantes peu mobiles. Certaines pratiques induites et/ou indirectes peuvent certes avoir un impact négatif sur la biodiversité, par exemple des opérations de travail du sol plus fréquentes ou l'utilisation de produits phytosanitaires d'origine naturelle dans des quantités plus importantes et avec une fréquence plus élevée pour pallier leur moindre efficacité unitaire relativement aux pesticides de synthèse. Néanmoins, ces pratiques induites et/ou indirectes ont également, de façon générale, un impact positif : apport plus important de fertilisants organiques, couverture des sols pendant les inter-cultures, diversification des assolements, des rotations et des productions, moindre chargement animal par hectare, part plus élevée des prairies, augmentation d'éléments semi-naturels tels que les haies, les bosquets ou les bandes enherbées, etc.

Il apparaît enfin que la littérature scientifique ne permet pas de conclure de façon non ambiguë à une performance supérieure de l'AB en matière de protection de la biodiversité dans le cas où l'AC base de comparaison est mise en œuvre de façon « adéquate », i.e., inclut des pratiques ciblées sur la protection de la biodiversité. L'hétérogénéité des paysages et la présence d'éléments semi-naturels sont deux facteurs clef à considérer dans cette perspective. »

Annexe n°8. Bibliographie

Articles

- Allaire G. et Bellon S. (2014), « L'AB en 3D : diversité, dynamique et dessein de l'agriculture biologique », *Agronomie, environnement & sociétés*, revue de l'Association française d'agronomie (afa), « Des politiques publiques à l'efficacité économique des entreprises agricoles : quelles synergies entre agronomie et écologie ? », Volume n°4/n°1, juin 2014 (79-90).
- Bagley C. et al., « Organic agriculture and the global food supply », *Renewable Agriculture and Food Systems*, 22(2), (86–108).
- Barrès D., Bellon S., Redlingshöfer B., « Bibliographie », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 61, décembre 2011.
- Bellon S. et al., « The relationships between organic farming and agroecology », in Bellon S., Penvern S., *Organic farming, prototype for sustainable agricultures*, Springer, XVI, 2014.
- Bengtsson J. et al. « The effects of organic agriculture on biodiversity and abundance: a meta-analysis », *Journal of Applied Ecology*, 2005, 42, (261–269).
- Benkimoun P., « Les aliments bio moins nocifs mais pas plus nourrissants », *Le Monde.fr*, 7 septembre 2012.
- Darnhofer I. et al., « Organic farming: towards principle-based practices », *EDP Sciences*, INRA, 2009.
- De Ponti T. et al., « The crop yield gap between organic and conventional agriculture », *Agricultural Systems*, 108 (2012) 1– 9.
- Guéguen L., « Alimentation et santé – Un repas Bio par semaine dans la restauration collective ? », *Science et pseudo-sciences*, n°283, octobre 2008.
- Gueguen L., Pascal G., « Le point sur la valeur nutritionnelle et sanitaire des aliments issus de l'agriculture biologique », *Cahiers de nutrition et de diététique*, 2010, 45, 130–143.
- Guéguen L., « Agriculture biologique et sécurité alimentaire mondiale », *SPS*, n° 280, janvier 2008.
- Guthman J., « Raising organic: An agro-ecological assessment of grower practices in California », *Agriculture and Human Values*, 17: 257–266, 2000.
- Hirsch M., Narbonne J.-F., « Quels toxiques dans notre assiette », *Agrobiosciences, Les Cahiers de l'Université des Lycéens*, Séance du 18 novembre 2004 au Lycée agricole Fontlabour (Albi, Tarn).
- Letourneau D., Bothwell S.-G., « Farms: challenging ecologists to make farms: challenging ecologists to make biodiversity functional », *Front Ecol Environ*, 2008, 6(8): 430–438.
- Service de la statistique et de la prospective, « Des agriculteurs bio diplômés, jeunes et tournés vers les circuits courts », *Agreste Primeur*, numéro 284, juin 2012.
- Seufert V. et al., « Comparing the yields of organic and conventional agriculture », *Nature*, 11069.
- Smith-Spangler C. et al., « Are Organic Foods Safer or Healthier Than Conventional Alternatives? », *Annals of Internal Medicine*, 4 septembre 2012, Volume 157, numéro 5.

Ouvrages

- Baque P., *La bio entre business et projet de société*, collection Contre-Feux, Édition AGOME, 2012.
- Le Buanec B., *Le tout bio est-il possible ? – 90 clés pour comprendre l'agriculture biologique*, Éditions Quae, 2012.
- Fleury, Philippe (coordonateur), *Agriculture Biologique et environnement, des enjeux convergents*, ACTA/Educagri éditions, 2011, 272 pages

Sites et liens internet

- Agence BIO : <www.agencebio.org>
baromètre AGENCE BIO / CSA 2014 :
<www.agencebio.org/sites/default/files/upload/documents/4_Chiffres/BarometreConso/extraitbarometre_dpconfereceptpsbio280514.pdf>
La réglementation en agriculture biologique : principes et spécificités
<www.agencebio.org/sites/default/files/upload/documents/3_Espace_Pro/synthese_reglementation.pdf>

Liste des opérateurs notifiés : <<http://annuaire.agencebio.org/>>

Règles d'usage de la marque AB :

<www.agencebio.org/sites/default/files/upload/documents/3_Espace_Pro/regles_usage_marque_AB.pdf>

- Conseil National de la Consommation (CNC)
Guide pratique des allégations environnementales à l'usage des professionnels et des consommateurs du Conseil National de la Consommation
<www.economie.gouv.fr/files/guide_allegations_31janv.pdf>
- DGCCRF : <www.economie.gouv.fr/dgccrf>
Les contrôles réalisés par la DGCCRF
<www.economie.gouv.fr/dgccrf/Publications/Vie-pratique/Fiches-pratiques/Agriculture-biologique>
- INAO : <www.inao.gouv.fr/>
Organismes de contrôle agréés :
<www.inao.gouv.fr/public/home.php?pageFromIndex=textesPages/Organismes_de_controle_agrees408.php~mnu=40>
- INCa (Institut national du cancer) : <www.e-cancer.fr>
- InVS (Institut de Veille Sanitaire) : <www.invs.sante.fr>
- ITAB (Institut technique de l'agriculture biologique) : <http://www.itab.asso.fr>
- RMT (réseau mixte technologique) DévAB : <http://www.devab.org>
- SYNABIO : <www.synabio.com>

Études / rapports

- Agence de l'Eau Seine Normandie & Ecodecision, *Le préventif coûte-t-il plus cher que le curatif, argumentaire économique en faveur de la protection des captages*, Phase 3 – E109212, juillet 2011
- http://www.eau-seine-normandie.fr/fileadmin/mediatheque/Expert/Prix_de_leau/PreventifCuratif.pdf.
- AFSSA, *Évaluation nutritionnelle et sanitaire des aliments issus de l'agriculture biologique*, <www.afssa.fr/Documents/NUT-Ra-AgriBio.pdf>, 2003.
- Agence Britannique des Normes Alimentaires (la FSA), parue en 2009 (Dangour *et al.* *Am. J. Clin Nutr.* 90, 680-685), <ajcn.nutrition.org/content/90/3/680.short>
- Bionutrinet, <bionutrinet.etude-nutrinet-sante.fr>
- Bourguignon C., Hérody Y. et Massenot D., « L'agriculture biologique pour nourrir l'humanité » – Démonstration de Jacques Carat », p.192, 2012 in Hole *et al.* « Does Organic Farming Benefit Biodiversity ? », *Biological Conservation* n°122, p.113-130, 2005.
- Caroline M., Tanner, F., Kamel, G. *et al.*, « Roténone, Paraquat and Parkinson's Disease », *Environmental Health Perspectives*, 26 janvier 2011, <www.ladep.es/ficheros/documentos/12%282%29.pdf>
- Commissariat Général au Développement Durable, *Monétarisation des biens et services environnementaux : usages et pratiques*, Actes du séminaire du 7 décembre 2011.
- CGAAER, *Bilan du plan de développement de l'agriculture biologique 2008 2012*, février 2013, <agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/CGAAER_12112_2012_Rapport_cle08622b.pdf>
- « Diagnostic Liant Environnement et Contrat territorial d'exploitation : Outil conçu par l'association SOLAGRO et utilisé pour la plupart des organisations agricoles de toutes obédiences », cité dans « L'agriculture biologique pour nourrir l'humanité » – Démonstration de Jacques Carat (p.282) 2012.
- Ethicity – *Les Français et la consommation responsable*, <www.blog-ethicity.net/share/File/2012%20les%20francais%20et%20la%20consommation%20responsable%20.pdf>, 2012.
- « Flush out : Reduction in urinary organophosphate pesticide metabolites in adults after a week-long organic diet » *Environmental Research*, Volume 132, July 2014, Pages 105–111, <www.sciencedirect.com/science/article/pii/S001393511400067X>.
- Guyomard H. (sous la direction de), 2013. « Vers des agricultures à hautes performances – Comment rendre l'agriculture biologique française plus productive et plus compétitive ? » Volume 1. Analyse des performances de l'agriculture biologique. Inra. 368p. <<http://inra-dam-front-resources-cdn.brainsonic.com/ressources/afile/243143-9d44c-resource-rapport-vers-des-agricultures-a-hautes-performances-volume-1.html>>
- Hoffmann I. et Spiller A., *Data Interpretation Based on the German National Nutrition Survey II (NVS II), An Integrative Analysis of Behavioural and Lifestyle-Related Factors for Organic Food Consumption*, 2010.

- INSERM, *Pesticides : Effets sur la santé – Une expertise collective de l'Inserm* », <www.inserm.fr/actualites/rubriques/actualites-societe/pesticides-effets-sur-la-sante-une-expertise-collective-de-l-inserm>, 2013.
- MSA, *Enquête AgriCan*, <references-sante-securite.msa.fr/files/SST/SST_1316610637122_ETUDE_AGRICAN.pdf>.
- Mundler P. et Julian P., *Agriculture biologique et répartition de la valeur ajoutée études de cas sur trois produits*, ISARA-Lyon. – <draaf.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/4_pages_valeur_ajoutee_cle0c6563.pdf>
- Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *Rapport annuel au Parlement sur le suivi de l'approvisionnement de la restauration collective en produits biologiques et de l'évolution des surfaces en agriculture biologique dans le cadre du Grenelle de l'Environnement*, 5 septembre 2011, pour l'année 2010, <www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/IDPP3-11-190-SL_Rapport_au_parlement_2010_Grenelle_agriculture_biologique_SEIDD-11-06-2246-1_V4-1.pdf>.
- Notre-planete.info, « *Les insectes pollinisateurs sont plus efficaces que les pratiques agricoles intensives* », <www.notre-planete.info/actualites/4008-pollinisation-benefices-agriculture-intensive>
- Université de Newcastle, « Méta-analyse de l'Université de Newcastle publiée en septembre 2014 », *British Journal of Nutrition*, <research.ncl.ac.uk/nefg/QOF/documents/14-06-12%20Final%20Crops%20Paper%20BJN5552.pdf>, note en français : <www.itab.asso.fr/downloads/actus/newcastle-conference-presse.pdf>.
- Université de Stanford, *Méta-analyse de l'Université de Stanford concernant le lien bio/santé*, <annals.org/article.aspx?articleid=1355685>, 2012.

Divers

- Commission européenne, *Proposition de nouveau règlement relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques*, <ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy/policy-development/index_fr.htm>.
- Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Programme Ambition bio 2017*, <agriculture.gouv.fr/Programme-Ambition-bio-2017,22587>

Annexe n°9. Liste des sigles

AB	Agriculture biologique
AC	Agriculture conventionnelle
ACTA	Association de Coordination Technique Agricole, le réseau des instituts des filières animales et végétales
ACTIA	Association de Coordination Technique pour l'Industrie Agro-alimentaire
ACV	Analyse du cycle de vie
ADEIC	Association de Défense, d'Education et d'Information du Consommateur
AFOC	Association Force Ouvrière Consommateurs
AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments (incluse depuis dans l'Anses)
Agence Bio	Agence Française pour le Développement et la Promotion de l'Agriculture Biologique
AGORES	Association nationale des directeurs de la restauration collective
ALLDC	Association Léo Lagrange pour la Défense des Consommateurs
AMM	Autorisation de mise sur le marché
ANIA	Association Nationale des Industries Alimentaires
Anses	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
AOC	Appellation d'origine contrôlée
APCA	Assemblée permanente des Chambres d'agriculture – Chambres d'Agriculture France
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGAD	Confédération Générale de l'Alimentation en Détail
CGI	Confédération française du commerce de Gros et International
CNA	Conseil national de l'alimentation
CNAB	Comité National de l'Agriculture Biologique de l'INAO
CNC	Conseil national de la consommation
COFRAC	Comité français d'accréditation
DGAL	Direction Générale de l'Alimentation
DGCCRF	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
DGPAAT	Direction Générale des Politiques Agricole, Agroalimentaire et des Territoires
DGS	Direction Générale de la Santé
DJA	Dose journalière admissible
EBE	Excédent brut d'exploitation
FCD	Fédération des entreprises du Commerce et de la Distribution
FGA-CFDT	Fédération Générale de l'Agroalimentaire, Confédération Française Démocratique du Travail
FNAB	Fédération Nationale d'Agriculture Biologique
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
FranceAgriMer	Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer
G-DRAAF	Groupe des Directeurs Régionaux de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
GIEE	Groupements d'intérêt économique et environnemental
GMS	Grandes et moyennes surfaces (de commerce/distribution)
HVE	Haute valeur environnementale
IGP	Indication géographique protégée
INAO	Institut national de l'origine et de la qualité
INRA	Institut national de la recherche agronomique
ITAB	Institut Technique de l'Agriculture Biologique
LMR	Limite maximale de résidus
MAAF	Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt
MAE	mesures agro-environnementales
MSA	Mutualité sociale agricole
OC	Organisme certificateur
OFIS	Organic Farming Information System
OGM	Organisme génétiquement modifié
PAC	Politique agricole commune
PNNS	Plan national nutrition santé
Restau'Co	Réseau de la restauration collective en gestion directe
SAU	Surface agricole utile
SIQO	Signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine
SNRC	Syndicat National de la Restauration Collective
STG	Spécialité traditionnelle garantie
SYNABIO	Syndicat national des entreprises bio

Le CNA en quelques notions clefs.

Créé en 1985, le CNA est une instance consultative indépendante, placée auprès des ministres chargés de l'agriculture, de la santé et de la consommation. Il est consulté sur la définition de la politique de l'alimentation et émet des avis à l'attention des décideurs publics et des différents acteurs de la chaîne alimentaire sur des sujets tels que la qualité alimentaire, l'information des consommateurs, la nutrition, la sécurité sanitaire, l'accès à l'alimentation, la prévention des crises...

Positionné comme un parlement de l'alimentation, le CNA développe avant tout une approche socio-économique intégrant les réalités du monde professionnel et des attentes et préférences des consommateurs. Il constitue aussi vis-à-vis des avis des agences scientifiques telles que l'ANSES un deuxième cercle de préconisations capable d'intégrer les préoccupations des filières et de la société civile.

Répartis en sept collèges, ses 49 membres représentent les principaux acteurs de la filière alimentaire : producteurs agricoles, transformateurs et artisans, distributeurs, restaurateurs, ainsi que les associations de consommateurs, les syndicats de salariés et des personnalités qualifiées. Les établissements publics de recherche et d'évaluation scientifique, les collectivités territoriales ainsi que les ministères concernés, sont membres de droit du CNA.

Le CNA participe à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre du programme national pour l'alimentation (PNA), qui décline la politique nationale en la matière, pilotée par le ministre chargé de l'alimentation.

Le CNA a été présidé par le Pr Jean-Jacques BERNIER, le Pr Christian CABROL, Christian BABUSIAUX, Président de la première chambre de la Cour des comptes, puis par Philippe GUERIN, ancien Directeur général de l'alimentation. Depuis 2009, c'est le Dr Bernard VALLAT, vétérinaire, Directeur général de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE), qui préside le Conseil.

Depuis sa création, le CNA a émis 74 avis. Les avis récents ont porté sur :

- n°67 : La qualité nutritionnelle des produits « hard discount » et « premiers prix » ;
- n°68 : Comment mieux cerner et satisfaire les besoins des personnes intolérantes ou allergiques à certains aliments ? (2010 et 2011) ;
- n°69 : L'élaboration du Programme national pour l'alimentation (2010) ;
- n°70 : Quelle place pour les protéines animales transformées dans l'alimentation des porcs, volailles et poissons ? (2011) ;
- n°71 : L'alimentation en milieu carcéral (2011) ;
- n°72 : Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France (2012) ;
- n°73 : Communication et alimentation : les conditions de la confiance (2014) ;
- n°74 : Le Bio en France : situation actuelle et perspectives de développement (2015).

En mars 2015, trois groupes de travail sont actifs :

- Les enjeux de la restauration collective en milieu scolaire ;
- Politique nutritionnelle (groupe permanent) ;
- L'alimentation en milieu hospitalier.

