

SYNTHÈSE

1



VERS DES AGRICULTURES À HAUTES PERFORMANCES

COMMENT RENDRE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE
FRANÇAISE PLUS PRODUCTIVE ET PLUS COMPÉTITIVE ?

Étude réalisée pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective



Membre fondateur de



VERS DES AGRICULTURES À HAUTES PERFORMANCES

SYNTHÈSE 1

COMMENT RENDRE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE FRANÇAISE PLUS PRODUCTIVE ET PLUS COMPÉTITIVE ?

Synthèse du volume 1, consacré à l'agriculture biologique,
du rapport « Vers des agricultures à hautes performances ».



AVANT-PROPOS

D'ici dix ans, la ferme France aura profondément évolué. Grâce à de nombreuses initiatives, la transition est déjà en route. La course à la production poursuivie par l'agriculture française depuis les années 1950 - sa productivité a été multipliée par 10 depuis - est en voie d'évoluer vers la multi-performance.

Comme partout dans le monde, le modèle agricole développé après-guerre en France rencontre un certain nombre de limites, notamment dans ses atteintes à la biodiversité et à l'environnement, mais également en termes de plafonnement des rendements agricoles ou encore d'émergence de phénomènes de résistances aux pesticides chez certains ravageurs. Son évolution vers des modes de production plus durables et tout aussi productifs est indispensable. Pour faire face aux enjeux de demain - agricoles, alimentaires, énergétiques, mais également environnementaux et sociaux - il apparaît de plus en plus clair qu'une agriculture diverse, y compris dans ses modes de production, est indispensable.

C'est dans ce contexte que le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) a confié à l'Inra, suite à un appel d'offres lancé en avril 2012, une étude destinée à déterminer les possibilités d'évolution de l'agriculture française vers des systèmes de production agricole plus durables. L'objectif était d'analyser les marges de progrès offertes par, d'une part, les systèmes de production dits « biologiques » et, d'autre part, les systèmes de production dits « conventionnels », au travers de deux questions :

- **Comment rendre l'agriculture biologique plus productive et plus compétitive ?**
- **Comment organiser la transition de l'agriculture conventionnelle vers une agriculture plus durable ?**

Ces deux questions ont été explorées en s'appuyant sur une grille commune d'indicateurs des performances productives, économiques, environnementales et sociales, et en mobilisant l'ensemble des connaissances disponibles sur les systèmes agricoles innovants proposant de nouveaux compromis entre ces différentes performances, tant en agriculture biologique qu'en agriculture conventionnelle.

Les travaux conduits dans le cadre de cette étude sont organisés sous forme d'un rapport composé de quatre volumes distincts et autonomes, mais complémentaires :

- **Le volume 1** « Analyse des performances de l'agriculture biologique » propose une revue de littérature de l'ensemble des performances de l'agriculture biologique, des études statistiques originales sur les performances productives et économiques des exploitations agricoles françaises biologiques, et une analyse de la compétitivité de la filière biologique nationale sur la base d'une enquête spécifique ;
- **Le volume 2** « Conception et évaluation de systèmes innovants en agriculture conventionnelle » présente la méthodologie adoptée pour identifier et apprécier les pratiques et ensembles de pratiques qu'il serait possible de mettre en œuvre pour une transition des différentes agricultures françaises vers la multi-performance ;
- **Le volume 3** « Evaluation des performances de pratiques innovantes en agriculture conventionnelle » propose une analyse détaillée des performances productives, économiques, environnementales et sociales de plus de 200 pratiques agricoles élémentaires organisées en un certain nombre de classes de pratiques ou méta-pratiques ;

- **Le volume 4** « Analyse des voies de progrès en agriculture conventionnelle par orientation productive » propose une analyse des freins et leviers à la multi-performance pour les principales filières agricoles, végétales et animales, de l'agriculture française.

Le présent document constitue la synthèse du volume 1 du rapport « Vers des agricultures à hautes performances ».



Les résultats complets de l'étude, pour chacun des 4 volumes, sont accessibles sur le site internet de l'Inra à l'adresse suivante : www.inra.fr/rapport-agricultures-hautes-performances

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	7
---------------------	----------

SYNTHÈSE

Comment rendre l'agriculture biologique française plus productive et plus compétitive ?	9
--	----------

Introduction	9
---------------------------	----------

A - Performances comparées de l'AB et de l'AC : principaux enseignements	10
---	-----------

A1 - Des performances productives moindres en AB.....	10
---	----

A2 - Des qualités des produits issus de l'AB ou de l'AC globalement peu différentes	11
---	----

A3 - Sur le plan économique, impossibilité de conclure à la supériorité systématique de l'un des deux modes de production.....	12
--	----

A4 - Des performances environnementales par unité de surface supérieures dans les exploitations en AB	16
---	----

A5 - Des performances sociales supérieures en AB.....	18
---	----

B - La compétitivité de l'AB en France : freins et leviers.....	21
--	-----------

B1 - Appréciation générale	21
----------------------------------	----

B2 - Freins et leviers au stade de la production agricole	22
---	----

B3 - Freins et leviers au stade de la collecte et de la transformation	23
--	----

B4 - Freins et leviers au stade de la distribution.....	23
---	----

B5 - Freins et leviers au stade de la consommation	23
--	----

C - Recommandations I	24
------------------------------------	-----------

C1 - <i>Recommandation 1</i>	
------------------------------	--

Remédier aux nombreuses lacunes des informations aujourd'hui mobilisables pour analyser l'ensemble des performances de l'AB.....	25
--	----

C2 - <i>Recommandation 2</i>	
------------------------------	--

Améliorer les performances agronomiques et zootechniques de l'AB est une priorité de recherche, recherche-développement et développement	26
--	----

C3 - <i>Recommandation 3</i>	
------------------------------	--

Structurer la formation et le conseil en AB ; enrichir les enseignements au-delà des aspects biologiques et techniques au stade de l'exploitation agricole.....	27
---	----

D - Recommandations II : analyse du programme Ambition Bio 2017.....	29
---	-----------

D1 - Faut-il soutenir de façon spécifique le stade de la production agricole en AB ?	
--	--

Et si oui, à quel titre et à quelle hauteur ?	30
---	----

D2 - Faut-il avoir peur de la conventionnalisation de l'AB ?	32
--	----

D3 - Un programme Ambition Bio 2017 qui mérite d'être précisé sur plusieurs points	34
--	----

RÉSUMÉ

Comment rendre l'agriculture biologique française plus productive et plus compétitive ?

Le marché français de consommation des produits issus de l'Agriculture Biologique (AB) est dynamique. Il a doublé depuis 2007 pour dépasser les 4 milliards de chiffre d'affaires en 2012. La production nationale ne parvient pas à satisfaire cette demande. Les surfaces en AB ont certes doublé entre 2007 et 2012, mais on est encore très loin (4 %) du pourcentage de 20 % fixé par le Grenelle de l'environnement à l'horizon 2020. Bien qu'en baisse sur les années les plus récentes, la France importe encore le quart de ses besoins en produits issus de l'AB.

En réponse à une commande du CGSP, l'Inra s'est interrogé sur les possibilités d'améliorer la productivité et la compétitivité de l'AB française. Celle-ci souffre d'un handicap de productivité physique. Les qualités nutritionnelles, sanitaires et organoleptiques de ses produits ne sont pas sensiblement différentes de celles des produits issus de l'Agriculture Conventiennelle (AC). Ses performances environnementales au sens large - consommation de ressources naturelles et protection des biens environnementaux - sont plus élevées. Les performances sociales de l'AB sont également globalement positives (contribution à l'emploi agricole et au développement des territoires ruraux, plaisir du métier d'agriculteur retrouvé, développement de relations de proximité avec les consommateurs, etc.) ; ces bénéfices sont néanmoins, au moins pour partie, contrebalancés par une charge de travail supérieure en AB et des prix des produits à la consommation plus élevés entraînant une inégalité sociale d'accès aux produits issus de l'AB. Enfin, sur la base d'une revue de la littérature et de travaux spécifiques réalisés dans le cadre de cette étude, il apparaît qu'il n'est pas possible de conclure à une supériorité ou au contraire à une infériorité systématique de la rentabilité des exploitations en AB relativement à leurs consœurs en AC.

De l'analyse découlent quatre recommandations et deux nouvelles questions. Les quatre recommandations sont :

- R1) Remédier aux très nombreuses lacunes des informations aujourd'hui mobilisables pour analyser l'ensemble des performances de l'AB ;
- R2) Améliorer les performances agronomiques et zootechniques de l'AB est une priorité de recherche, recherche-développement et développement ;
- R3) Structurer la formation et le conseil en AB, et enrichir les enseignements au-delà des aspects biologiques et techniques au stade de l'exploitation agricole ;
- R4) Décliner opérationnellement et concrètement plusieurs dispositions du programme Ambition Bio 2017.

Les deux questions qui émergent portent, quant à elles, sur, d'une part, le « juste » niveau de soutien des producteurs agricoles en AB, notamment vis-à-vis des autres maillons des filières, et, d'autre part, l'analyse des avantages et des inconvénients de la « conventionnalisation » de l'AB entendue ici comme la standardisation et la simplification des pratiques agricoles utilisées, la vente des produits en grandes et moyennes surfaces, etc.

SYNTHÈSE

Comment rendre l'agriculture biologique française plus productive et plus compétitive ?

Introduction

Le rapport de l'Inra sur les performances de l'Agriculture Biologique (AB) se situe dans la perspective plus générale du développement de pratiques et de systèmes agricoles plus durables du triple point de vue de l'économie, de l'environnement et du social. Relativement à la situation actuelle, cette perspective implique la mise au point, la diffusion et l'adoption de pratiques et de systèmes qui permettent d'améliorer simultanément ces trois catégories de performances. L'AB peut être considérée comme un prototype possible d'un mode de production agricole plus durable, au minimum sur le plan environnemental. L'offre domestique de produits agro-alimentaires issus de l'AB, de plus en plus soutenue par les pouvoirs publics, est en croissance. Elle reste toutefois insuffisante pour satisfaire une demande intérieure tout aussi dynamique, et la France importe environ le quart de ses besoins. Dans ce contexte général, le travail a cherché à apporter des réponses aux deux questions suivantes :

- 1 - Pourquoi les productions et les filières françaises en AB ne parviennent-elles pas à satisfaire la demande ?
- 2 - Comment l'AB française peut-elle devenir plus productive et plus compétitive ?

Pour répondre à ces deux questions, le travail a été organisé en trois axes qui constituent autant de parties du rapport.

La première partie correspond à une revue de la littérature sur les performances de l'AB appréciées à l'aune de six catégories de performances, soit (i) les performances productives quantitatives, (ii) les performances qualitatives (qualités nutritionnelle, sanitaire et organoleptique des produits issus de l'AB), (iii) les performances économiques, (iv) les performances en termes de consommation de ressources naturelles pas ou peu renouvelables, (v) les performances environnementales, et enfin (vi) les performances sociales. La littérature mobilisée est internationale dans la mesure où plusieurs résultats obtenus dans des contextes étrangers peuvent être raisonnablement extrapolés à la situation française (ce n'est cependant pas le cas de tous les résultats). La littérature analysée est essentiellement scientifique, avec recours parfois à des travaux non académiques (non publiés dans des revues scientifiques certifiées avec comité de lecture) dès lors que ceux-ci permettent d'apporter un éclairage complémentaire et pertinent sur la situation française.

La seconde partie présente des études statistiques originales visant spécifiquement à analyser les performances productives et économiques des exploitations agricoles françaises en AB, et leurs déterminants, à partir de trois bases de données : l'enquête sur les pratiques culturales de 2006¹, des données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) français, et des données du groupe Cogedis-

¹ Il n'a malheureusement pas été possible d'accéder à temps à l'enquête sur les pratiques culturales de 2010.

Fideor (groupe d'expertise comptable). Compte tenu des problèmes de taille des échantillons et de qualité des données, nous avons principalement privilégié une approche sous forme de tests d'hypothèses de façon à pouvoir apprécier dans quelle mesure tel enseignement de la revue de la littérature de la première partie était vérifié, ou non, sur les sources de données ici mobilisées.

La troisième partie est centrée sur la compétitivité de l'AB française et de ses différentes filières aux stades de la production, collecte/transformation, distribution et consommation. Cette compétitivité est analysée relativement à, d'une part, des filières françaises en Agriculture Conventionnelle (AC), et, d'autre part, des filières étrangères (européennes) en AB. Freins et leviers à la compétitivité des filières françaises en AB sont appréciés sur la base d'une enquête spécifique.

Cette synthèse est organisée de la façon suivante. Dans un premier temps, nous présentons les enseignements de l'analyse, en commençant par l'examen des performances comparées de l'AB et de l'AC (section A), en poursuivant par l'étude des freins et leviers de la compétitivité de l'AB française (section B). Dans un deuxième temps, nous en déduisons un certain nombre d'implications et de recommandations qui sont autant d'éléments de réponse aux deux questions à l'origine de ce rapport (section C). Enfin, dans un troisième temps (section D), nous proposons une analyse du programme Ambition Bio 2017 présenté en mai 2013 par le Ministre en charge de l'agriculture. Dans la mesure où ce programme poursuit le même objectif global que notre étude, il nous a semblé intéressant d'étudier si les mesures proposées sont conformes aux implications et recommandations dérivées de notre analyse.

A - Performances comparées de l'AB et de l'AC : principaux enseignements

A1 - Des performances productives moindres en AB

Il apparaît en premier lieu que les performances productives de l'AB sont nettement inférieures à celles de l'AC, aux échelles géographiques internationale et nationale, dans le domaine des productions végétales comme dans celui des productions animales. Ces moindres performances productives de l'AB sont imputables :

- aux cahiers des charges de l'AB qui interdisent le recours aux engrais de synthèse et aux pesticides de synthèse, et limitent fortement le recours aux produits vétérinaires curatifs ;
- au fait aussi que les pratiques de gestion de la fertilisation et de la santé utilisées en AB ne permettent pas d'assurer une nutrition et une protection sanitaire des cultures et des animaux équivalentes à celles qu'il est possible d'obtenir en AC ;
- au fait enfin que de nombreuses pratiques mises en œuvre en AB sont souvent ajustées à des objectifs de production moindres.

Les écarts de performances productives (nombre de litres de lait par lactation, gain en grammes des animaux en croissance, rendements végétaux) sont d'autant plus faibles que l'AC retenue comme base de comparaison est économe en facteurs de production industriels achetés à l'extérieur de l'exploitation agricole (engrais minéraux, produits phytosanitaires, aliments concentrés, etc.) et donc, que les objectifs de production de l'AC sont modestes. En outre, la revue de la littérature suggère que ces écarts défavorables à l'AB vis-à-vis de l'AC tendent à se réduire, sans toutefois se résorber, quelques années après la conversion à l'AB sous le double jeu d'une fertilité du sol augmentée (sous l'effet des apports de matière organique, d'un recours plus fréquent dans les rotations et les assolements aux légumineuses qui ont la capacité de fixer l'azote de l'air et ainsi limitent les besoins de fertilisation azotée externe, etc.) et d'un effet d'apprentissage des agriculteurs. Notons cependant que les études statistiques originales réalisées spécifiquement dans cette

étude (comparaison des performances productives des exploitations françaises en conversion vers l'AB *versus* certifiées en AB à partir des données du RICA) n'ont pas permis de mettre en évidence un tel effet de rattrapage dans le temps des performances productives de l'AB relativement à l'AC.

La revue de la littérature ne permet pas de conclure à une variabilité plus forte ou au contraire plus faible des performances productives de l'AB relativement à l'AC, qu'il s'agisse de la variabilité instantanée (comparaison de deux échantillons d'exploitations similaires en AB et en AC à une date donnée) ou de la variabilité interannuelle (suivi dans le temps de deux échantillons d'exploitations similaires en AB et en AC). Cet enseignement est un enseignement par défaut, révélateur en pratique de l'absence d'études fiables sur la variabilité des performances productives de l'AB relativement à l'AC.

A2 - Des qualités des produits issus de l'AB ou de l'AC globalement peu différentes

Les performances qualitatives appréhendées concernent les qualités nutritionnelle, sanitaire et organoleptique des produits agricoles issus de l'AB, par comparaison à ceux issus de l'AC.

A2.1 - Qualité nutritionnelle

La teneur en matière sèche des produits végétaux issus de l'AB est plutôt supérieure à celle des produits issus de l'AC du fait d'un rendement et d'une vitesse de croissance moindres. Ce résultat favorable à l'AB n'est cependant pas général : il n'est ainsi pas possible de mettre en évidence une différence statistiquement significative du taux de matière sèche pour les légumes-fruits (tomate) et les fruits issus de l'AB *versus* de l'AC.

La teneur en glucides des produits végétaux issus de l'AB est identique à celle des produits issus de l'AC.

La teneur en protéines des céréales et des légumes en AB est inférieure, en lien avec la problématique de la fertilisation azotée, alors que celle des légumineuses et des produits animaux est identique.

La composition en lipides des produits animaux issus de l'AB est plutôt favorable avec moins d'acides gras saturés et davantage d'acides gras poly-insaturés sous le triple impact (i) d'un recours plus important au pâturage, (ii) de rations plus riches en légumineuses, et (iii) de rations moins énergétiques car contenant moins de lipides et/ou moins de protéines de soja remplacées par des protéines de colza. Ces trois pratiques sont plus fréquemment mises en œuvre en AB qu'en AC.

Enfin, la revue de la littérature ne permet pas de mettre en évidence de façon systématique une différence statistiquement significative entre AB et AC en termes de teneur en micronutriments (minéraux, oligo-éléments, vitamines, métabolites secondaires). On peut néanmoins noter trois exceptions :

- une teneur en vitamine C potentiellement plus élevée des fruits et légumes en AB (les résultats ne sont néanmoins pas toujours convergents selon les études) ;
- une teneur en vitamine E plus élevée de l'huile d'olive en AB ;
- une teneur en composés phénoliques plus élevée dans les fruits issus de l'AB, toujours en lien avec la problématique de la fertilisation azotée (avantage qui disparaît dès lors que la fertilisation azotée n'est plus limitante).

A2.2 - Qualité sanitaire

La qualité sanitaire des produits issus de l'AB *versus* de l'AC peut être appréciée sur la base d'une analyse des risques de contaminations de diverses origines.

Les risques de contaminations microbiologiques seraient plus élevés chez les monogastriques en AB et les produits qui en sont issus (viandes blanches et œufs), mais identiques chez les ruminants et les produits qui en sont issus (viandes rouges et produits laitiers). Dans le cas des productions végétales, les risques de contaminations microbiologiques seraient identiques en dépit de facteurs de risques augmentés en AB (utilisation plus importante de fertilisants organiques, recours accru au pâturage et déjections animales plus importantes sur les pâtures dans les systèmes de polyculture-élevage, etc.), facteurs de risques néanmoins atténués dès lors que l'air et le sol sont peu favorables à la survie des agents pathogènes.

Les risques de contaminations parasitaires seraient plus importants chez les monogastriques en AB du fait d'un recours accru au plein air qui augmente les probabilités d'ingestion de terres ou de fèces d'animaux sauvages, du fait aussi de l'impossibilité, sauf exception, de recourir à une médication prophylactique².

Les risques de trouver des résidus de pesticides de synthèse dans les produits végétaux est, « par construction », plus faible en AB qu'en AC : les taux reportés sont très souvent égaux à zéro en AB et quand ils ne sont pas nuls (contaminations accidentelles, dérogations, etc.), ils sont très majoritairement inférieurs aux Limites Maximales de Résidus (LMR). L'emploi de pesticides d'origine naturelle (pyréthrines, cuivre, soufre, etc.) est autorisé en AB mais dans ce cas aussi, il n'est pas possible de mettre en évidence des risques de contaminations différents en AB et en AC. Il est vrai que très rares sont les études qui prennent en compte ces pesticides d'origine naturelle ou quand elles le font, précisent les substances recherchées, les seuils de détection, etc. Il en est de même pour les contaminations par des polluants d'origine organique, les très rares études disponibles ne permettant pas de comparer AB et AC. Cette même revue de la littérature ne permet pas non plus de mettre en évidence des teneurs en mycotoxines significativement différentes dans les céréales issues de l'AB *versus* de l'AC, les travaux insistant sur la multiplicité des facteurs de risques favorables au développement de moisissures sources potentielles de mycotoxines, ces facteurs jouant aussi bien en AB qu'en AC.

Enfin, la revue de la littérature suggère que les légumes en AB présentent des teneurs en nitrate plus faibles que les légumes en AC du fait d'une nutrition azotée plus contrainte chez les premiers.

A2.3 - Qualité organoleptique

Pour ce qui est de la qualité organoleptique ou sensorielle, il n'est pas possible de mettre en évidence de différences significatives entre produits végétaux ou animaux issus de l'AB *versus* de l'AC, d'autres facteurs que ceux imposés par les seuls cahiers des charges de l'AB jouant ici un rôle essentiel, en particulier dans le cas des produits animaux (facteurs intrinsèques comme le génotype de l'animal, son genre ou l'âge à l'abattage ; et facteurs extrinsèques qui ne se limitent pas au seul maillon de l'exploitation : conditions d'élevage, composition des rations alimentaires, mais aussi conditions de transport et d'abattage, etc.).

A3 - Sur le plan économique, impossibilité de conclure à la supériorité systématique de l'un des deux modes de production

A3.1 - Revue de la littérature

Le premier enseignement est qu'il est, plus encore sans doute que pour les autres performances, difficile de comparer les résultats économiques des exploitations agricoles en AB *versus* en AC sur la base de la littérature existante, ceci pour plusieurs raisons :

- définition souvent imprécise des exploitations en AB (exploitation en conversion ou certifiée, exploitation pour partie ou en totalité en AB, variabilité du cahier des charges retenu, etc.) ;

² Administration préventive d'antibiotiques.

- très faible taille des échantillons d'exploitations en AB, n'incluant en outre que très rarement simultanément des exploitations en AB et en AC et ne permettant pas un suivi temporel des mêmes exploitations en AB et en AC ;
- problèmes méthodologiques (comparaison d'exploitations non similaires d'un point de vue statistique, pas de tests statistiques des différences constatées, pas de recherche des facteurs explicatifs des éventuels écarts, etc.) ;
- multiplicité et hétérogénéité des indicateurs de performances économiques.

Il n'est donc pas possible de dégager, sur la base de la revue de la littérature, une conclusion claire et générale quant aux performances économiques comparées des exploitations agricoles françaises en AB versus en AC. Tout comme leurs consœurs en AC, les résultats économiques des exploitations agricoles françaises en AB varient selon les choix productifs et pour un même choix productif, dans l'espace (analyse d'un échantillon d'exploitations en AB à une date donnée) et dans le temps (suivi temporel des performances économiques d'un échantillon constant d'exploitations en AB), sans qu'il soit possible de conclure que cette triple variabilité (en fonction des produits, de l'espace et du temps) est plus élevée, ou au contraire plus faible, en AB qu'en AC.

La Marge Brute (MB) est l'indicateur économique le plus simple ; elle est égale à la somme des ventes augmentée des subventions d'exploitation et diminuée des charges opérationnelles. De ce premier indicateur se déduisent la Valeur Ajoutée (VA) par soustraction des charges fixes ; l'Excédent Brut d'Exploitation (EBE) par soustraction additionnelle des charges de main d'œuvre salariée et des taxes ; le Résultat d'Exploitation (RE) par déduction en sus des dotations aux amortissements ; et enfin le Revenu Courant Avant Impôt (RCAI) par ajout des produits financiers et soustraction des charges financières. Ces indicateurs peuvent être calculés en les rapportant à différents dénominateurs de dimension : ils peuvent ainsi être calculés en euros par exploitation, par hectare, par animal, par litre de lait, par unité de travail (travail familial ou travail total), etc.

Les moindres performances productives des exploitations agricoles en AB jouent négativement sur leurs performances économiques, handicap plus ou moins compensé par des prix de vente des produits issus de l'AB plus élevés et des charges opérationnelles, hors charges salariales, plus faibles en AB. Les charges fixes des exploitations en AB peuvent être supérieures ou inférieures à celles de leurs consœurs en AC. Les charges de main d'œuvre salariée sont généralement supérieures en AB qu'en AC, facteur qui contribue à détériorer, toutes choses égales par ailleurs, la rentabilité de l'exploitation en AB vis-à-vis de sa consœur en AC quand on passe d'une appréciation sur la base de la MB ou de la VA à une mesure sur la base de l'EBE. Enfin, il n'est pas possible de mettre en évidence de différences significatives en matière de dotations aux amortissements des exploitations similaires en AB et AC, et il n'est donc pas possible de porter une appréciation définitive de l'effet sur la rentabilité d'une exploitation en AB *versus* en AC lors du passage de l'EBE au RE ou au RCAI.

En outre, les subventions d'exploitation peuvent inverser la hiérarchie AB *versus* AC établie lorsqu'elles ne sont pas comptabilisées. Les subventions d'exploitation relevant du premier pilier de la Politique Agricole Commune (PAC) seront très voisines pour deux exploitations similaires, l'une en AB et l'autre en AC (même localisation, même dimension économique mesurée par le nombre d'hectares et/ou d'animaux, mêmes choix productifs). Il en sera de même pour les subventions d'exploitation « non contractuelles » relevant du second pilier de la PAC comme les Indemnités Compensatoires de Handicaps Naturels (ICHN) ou la Prime Herbagère Agro-Environnementale (PHAE2) qui ne dépendent pas du fait que l'exploitation est en AB ou en AC. Ce n'est pas le cas des mesures qui visent spécifiquement à encourager le développement de l'AB (mesures de conversion à l'AB et de maintien en AB, crédit d'impôt en AB, aides additionnelles des collectivités territoriales) qui ont pour effet, « par construction », d'améliorer la rentabilité des exploitations en AB relativement à leurs consœurs en AC, toutes choses égales par ailleurs.

On le voit, de nombreux facteurs déterminent la rentabilité économique d'une exploitation agricole et font qu'il n'est pas possible de tirer une conclusion universelle quant à des performances économiques des exploitations en AB qui seraient systématiquement supérieures ou inversement systématiquement inférieures relativement à leurs consœurs en AC. A cela s'ajoute, en AB comme en AC, la variabilité des

performances économiques dans l'espace et le temps en fonction des évolutions des prix des extrants et des intrants, de la capacité de résistance aux variations des conditions climatiques, etc.

Cette impossibilité de conclure est confirmée par les résultats des études statistiques réalisées sur la base des données du RICA et du groupe Cogedis-Fideor. Ces travaux spécifiques apportent des informations complémentaires qui sont résumées ci-dessous.

A3.2 - Analyses spécifiques à partir des données du RICA de l'année 2010

A3.2.a - Comparaison des performances économiques des exploitations en AB et en AC par orientation productive³

Dans les orientations technico-économiques de la grande culture (OTEX 15 et 16), des vins de qualité (OTEX 37) et de la polyculture-élevage (OTEX 83 et 84), les performances économiques ne sont pas statistiquement différentes entre exploitations similaires en AB et en AC, ceci quel que soit l'indicateur utilisé (MB, VA, EBE et RCAI rapportés à l'hectare, à l'animal ou au travail).

Les données du RICA de l'année 2010 suggèrent que la performance économique des exploitations de maraîchage en AB (OTEX 28) est inférieure à celle de leurs consœurs en AC : certes les charges variables et les charges fixes sont moindres en AB, et les prix de vente unitaires des produits plus élevés, mais ce triple avantage est plus qu'annulé par un produit brut nettement plus faible en AB qu'en AC, que ce produit inclue ou pas les subventions d'exploitation (écart de 1 à 3 rapporté à l'hectare, de 1 à 1,5 rapporté au travail).

Ces mêmes données du RICA de l'année 2010 suggèrent à l'inverse une rentabilité plus élevée des élevages de bovins laitiers en AB (OTEX 45) quand cette rentabilité est mesurée par la MB, la VA ou l'EBE rapportés à l'hectare ou à l'animal. Cet avantage s'annule quand la rentabilité est mesurée par le RCAI par hectare, le RCAI par animal ou l'un quelconque des indicateurs (MB, VA, EBE et RCAI) rapporté au travail. Le rendement laitier est certes significativement plus faible en AB mais comme le prix du lait payé aux éleveurs est également plus élevé, les deux effets se compensent de sorte que les produits bruts ne sont pas statistiquement différents en AB et en AC. Les niveaux plus faibles des charges opérationnelles dans les élevages en AB permettent alors à ces derniers de dégager une MB, une VA et un EBE plus élevés que leurs confrères en AC quand ces trois indicateurs sont rapportés aux hectares ou aux animaux. Ce n'est pas le cas quand ces indicateurs sont rapportés au travail car les élevages en AB sont plus intensifs en travail que leurs confrères en AC. Les charges de personnel sont certes plus élevées en AB qu'en AC, mais pas suffisamment plus élevées pour annuler l'avantage des élevages en AB quand on passe d'une mesure de la performance économique sur la base de la VA à une appréciation sur la base de l'EBE (exprimés par hectare ou par animal⁴). *A contrario*, des dotations aux amortissements plus élevées en AB qu'en AC font que le passage de l'EBE au RCAI annule l'avantage de rentabilité de l'AB rapporté aux hectares ou aux animaux⁵.

Les performances économiques des exploitations agricoles de bovins viande (OTEX 46) ne sont pas statistiquement différentes en AB et en AC sauf quand la performance est mesurée par le RCAI par animal, par unité de travail total ou par unité de travail familial : dans ces trois cas, des dotations aux amortissements plus faibles dans les élevages en AB leur confèrent un avantage relativement à leurs confrères en AC.

A3.2.b - Facteurs de différenciation des performances économiques des exploitations en AB

La scission de l'échantillon des 138 exploitations en AB du RICA de l'année 2010 en deux groupes de rentabilité moyenne élevée ou faible (classification hiérarchique établie à partir des quatre indicateurs de rentabilité - MB, VA, EBE et RCAI - rapportés au travail) permet d'isoler les principaux facteurs qui jouent

³ Selon la classification des orientations technico-économiques (OTEX) qui distingue les exploitations agricoles selon leur orientation productive majoritaire, par exemple, la grande culture, le maraîchage, les bovins laitiers, etc.

⁴ Rappelons que l'EBE se déduit de la VA par soustraction des charges de main d'œuvre salariée.

⁵ Rappelons que le RCAI se déduit de l'EBE par soustraction des dotations aux amortissements.

positivement ou au contraire négativement sur la rentabilité des exploitations en AB, toutes productions confondues.

La taille moyenne en hectares des exploitations agricoles du premier groupe à rentabilité élevée est significativement plus importante que celle des unités du second groupe à rentabilité faible (respectivement, 97 et 45 hectares) ; l'écart est encore plus grand quand la taille est rapportée aux Unités de Travail Agricole (UTA) mises en œuvre (respectivement, 48,5 et 11,0 hectares par UTA). Une partie au moins des différences de rentabilité entre les deux groupes peut s'expliquer par des choix productifs différents (poids des unités de bovins lait, de grande culture et de bovins viande plus élevé dans le premier groupe ; poids des unités de maraîchage et de vins de qualité plus élevé dans le deuxième groupe). Les produits bruts hors subventions, les subventions spécifiques à l'AB, les charges opérationnelles, les charges de fermage et les charges associés aux bâtiments ne sont pas statistiquement différents entre les deux groupes. Par contraste, les subventions d'exploitation sont significativement plus élevées (ratio de 2,5 à 1) et les charges de personnel significativement plus faibles (ratio de 1 à 3) au sein des exploitations du premier groupe à rentabilité élevée. Ces deux derniers facteurs - combinés au fait que les unités du premier groupe sont aussi moins intensives en travail que leurs consœurs du second groupe (2,0 versus 4,1 UTA, en moyenne) - expliquent la meilleure performance économique moyenne au sein du premier groupe.

A3.2.c - Comparaison des performances économiques des exploitations en conversion vers l'AB versus certifiées en AB

L'analyse statistique ne permet pas de mettre en évidence une rentabilité économique plus élevée des exploitations certifiées en AB relativement à leurs consœurs en conversion vers l'AB. Rappelons d'abord que la revue de la littérature ne permet pas de conclure nettement à une rentabilité augmentée après la conversion *versus* pendant la conversion. En outre, le présent résultat empirique doit être interprété avec la plus grande prudence à cause des imprécisions sur les données utilisées (trop faible nombre d'observations, impossibilité de distinguer si la conversion à l'AB concerne toute l'exploitation ou seulement une partie de celle-ci, impossibilité de situer les exploitations certifiées en AB relativement à la date de la conversion, possibilité que certaines exploitations certifiées en AB n'aient pas eu de phase de conversion parce qu'elles se sont directement installées en AB sur des surfaces déjà converties, etc.).

A3.2.d - Performances économiques et performances environnementales des exploitations en AB

On interprètera également avec la plus grande prudence le dernier résultat empirique qui suggère, sur la base d'une analyse des corrélations entre indicateurs des performances économiques et environnementales des exploitations en AB, que les deux types de performances ne vont pas nécessairement de pair. Ici aussi, la plus grande prudence est requise car les indicateurs environnementaux qu'il a été possible de calculer à partir des données du RICA sont très rudimentaires et très imparfaits. De fait, l'analyse montre surtout un lien positif entre, d'une part, certaines charges variables (engrais, pesticides, électricité), le degré de spécialisation, l'irrigation et le chargement animal, et, d'autre part, la rentabilité dans les exploitations en AB considérées. Elle soulève aussi la question d'un possible relâchement modéré des contraintes en AB qui permettrait, sans dégrader l'environnement, d'améliorer les performances économiques des exploitations en AB. Une telle analyse mériterait d'être développée. Elle dépasse le cadre de cette étude en particulier parce qu'elle requiert un système d'information bien plus large que le seul RICA. Nous y reviendrons au titre des implications et des recommandations (cf. section C).

A3.3 - Analyses spécifiques à partir des données Cogedis-Fideor des années 2009 à 2012

Bien que portant uniquement sur des exploitations du Grand Ouest de la France, l'analyse des données du groupe Cogedis-Fideor pour les années 2009-2012 confirme au moins deux résultats obtenus à partir du RICA de l'année 2010, à savoir :

- une rentabilité plus faible des exploitations maraîchères en AB relativement à leurs consœurs en AC⁶ ;
- une rentabilité plus élevée des élevages de bovins lait et de bovins lait et viande en AB relativement à leurs confrères en AC, dès lors que la rentabilité est mesurée par le RCAI rapporté au travail, total ou familial.

L'analyse des données du groupe Cogedis-Fideor confirme aussi le fait que les performances économiques en AB sont positivement corrélées aux dépenses en intrants variables (engrais, produits de protection des cultures, aliments concentrés, carburant) et donc que performances économiques et environnementales, ici appréciées à l'aune d'un moindre recours aux intrants achetés à l'extérieur de l'exploitation, ne vont pas nécessairement de pair. Tout comme dans le cas du RICA, ce troisième résultat doit être interprété avec prudence compte tenu des nombreuses limites méthodologiques (cf. *supra*).

Ces données permettent en outre de comparer les caractéristiques des seules exploitations en AB selon que leur rentabilité est élevée (premier groupe) ou faible (second groupe). Cet exercice a pu être réalisé séparément pour les exploitations, de bovins lait d'une part, de bovins lait et viande d'autre part. Considérons d'abord les exploitations de bovins laitiers : les unités à rentabilité élevée emploient un même nombre d'UTA que leurs consœurs à rentabilité faible, mais sur des surfaces plus grandes qui leur permettent de mobiliser des effectifs animaux plus importants. Le produit brut hors subventions est significativement plus élevé au sein du premier groupe, sous cet effet volume et aussi sous un effet prix, et c'est ce qui explique leur performance économique plus élevée car toutes les charges sont plus importantes dans les unités du premier groupe que dans celles du second (l'écart n'est toutefois pas statistiquement significatif pour les charges opérationnelles). Le constat est identique pour les exploitations de bovins lait et viande, l'avantage des unités du premier groupe à rentabilité élevée étant ici accentué par une moindre intensité en travail. Dans les deux cas (bovins lait, et bovins lait et viande), les subventions totales d'exploitation ne sont pas statistiquement différentes entre les deux groupes.

Les données 2009-2012 du groupe Cogedis-Fideor permettent enfin de classer les exploitations en AB en trois groupes selon leur position par rapport à la date de conversion (avant 1995, entre 1995 et 2000, et après 2000). Les résultats sont plus que difficiles à interpréter puisque la rentabilité par hectare des élevages de bovins laitiers en AB serait plus élevée chez ceux qui se sont convertis entre 1995 et 2000, puis chez ceux qui se sont convertis après 2000, enfin chez ceux qui se sont convertis avant 1995, alors que la rentabilité par unité de travail ou par animal des élevages de bovins viande et lait en AB serait plus élevée chez ceux qui se sont convertis avant 1995, puis chez ceux qui se sont convertis après 2000, enfin chez ceux qui se sont convertis entre 1995 et 2000.

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.

⁶ Rentabilité mesurée par la MB, la VA, l'EBE ou le RCAI rapportés au travail.

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

- 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) ;
- 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 ;
- 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 produit⁷.

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, 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

⁷ Il faut naturellement que le calcul de telle ou telle performance environnementale par unité de produit soit pertinent.

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 - Emissions 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 intercultures, 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.

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 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.)

A5.3 - Une confiance le plus souvent augmentée des consommateurs français à l'égard des produits issus de l'AB

La confiance des consommateurs français à l'égard des produits issus de l'AB peut être appréciée par deux marqueurs, le dynamisme de la demande intérieure pour ces produits et le surpris que les consommateurs sont prêts à payer, surpris révélé par un Consentement À Payer (CAP) positif.

Les motifs d'achat de produits issus de l'AB sont nombreux : interviennent des considérations - pour partie subjectives - relatives à la santé, la sécurité sanitaire des produits issus de l'AB, la qualité organoleptique des produits issus de l'AB, la protection de l'environnement, considérations auxquelles il convient d'ajouter des préoccupations d'ordre éthique, politique, religieux et/ou philosophique ainsi que la confiance dans le processus de certification de l'AB. Cette confiance augmentée à l'égard des produits issus de l'AB n'est cependant pas unanimement partagée. Très majoritaires sont les Français qui ne consomment pas ou

uniquement très occasionnellement de produits issus de l'AB, la première raison (pour 77 % des non-consommateurs en 2012) étant le prix jugé trop élevé et la seconde (65 %) l'absence de réflexe d'achat (déterminant qu'il est possible d'expliquer par le fait que près des deux tiers de ces non-consommateurs n'ont pas une confiance plus élevée dans les produits issus de l'AB par rapport à ceux de l'AC). Les autres raisons avancées sont le manque d'informations sur les spécificités de l'AB (30 %), l'absence de confiance dans les produits issus de l'AB (26 %), le manque d'intérêt de façon générale pour les questions agricoles et alimentaires (26 %), la difficulté à trouver des produits issus de l'AB dans les lieux habituels d'approvisionnement (23 %) et enfin, une qualité des produits issus de l'AB jugée peu satisfaisante (22 %).

La structure sociale des consommateurs français de produits issus de l'AB (de façon générale, des consommateurs plus riches, mieux éduqués, plus âgés, plus féminins et plus urbains) pose en outre la question des inégalités d'accès aux produits issus de l'AB, et de la consommation de produits issus de l'AB comme marqueur et facteur négatif de différenciation sociale. Dans cette perspective, la normalisation ou conventionnalisation de l'AB, au stade de la production (conversion motivée essentiellement par des objectifs économiques, standardisation des pratiques et des systèmes, re-spécialisation productive et agrandissement des exploitations) comme à ceux de la transformation, distribution et consommation (développement des ventes de produits issus de l'AB dans les grandes et moyennes surfaces généralistes, plus grande diversité sociale des consommateurs de produits issus de l'AB, etc.), pourrait permettre de réduire les écarts de prix entre AB et AC sous le double jeu, (i) d'une diminution des coûts de production, de transformation et de distribution et (ii) du refus des nouveaux consommateurs de produits issus de l'AB appartenant à des catégories sociales moins aisées de payer un surprix trop élevé. Une voie additionnelle d'extension et de démocratisation de la consommation de produits issus de l'AB est celle de la restauration collective, notamment en milieu scolaire. Ces deux dimensions seront analysées plus loin, au titre des implications et des recommandations.

On notera enfin le problème des risques de confusion entre divers signes, officiels ou non, de différenciation des produits, parmi lesquels la certification en AB. A cet égard, on soulignera que les Français sont particulièrement sensibles à l'argument du local qu'ils valorisent positivement. Ils préfèrent, pour plus de la moitié d'entre eux, un produit local issu de l'AC à un produit issu de l'AB mais provenant d'une zone géographique éloignée.

A5.4 - Une contribution positive de l'AB au développement économique et social des territoires ruraux

L'AB contribue au développement des territoires ruraux et ceci d'autant plus que ceux-ci sont des territoires à handicaps. Cette contribution est liée aux emplois directs, indirects et induits, et aux relations de proximité nouées entre producteurs et consommateurs *via* les activités de vente directe ou en circuits courts plus fréquentes en AB qu'en AC⁸. Elle est aussi liée au fait que les agriculteurs en AB sont proportionnellement plus jeunes et mieux formés, et que les installations en AB sont souvent des installations hors cadre familial, ce qui permet une revitalisation et un renouvellement de la population agricole. On notera néanmoins que dans un pays développé comme la France, la contribution de l'agriculture au développement local et régional ne peut être que modeste. De plus, si l'AB permet aux agriculteurs en AB de tisser des liens sociaux avec les acteurs non agricoles des territoires ruraux, c'est, au moins parfois, au détriment des relations avec les autres agriculteurs en AC : selon les importances relatives de ces deux mouvements, les agriculteurs en AB se sentiront plutôt bien insérés dans les territoires ou, au contraire, plutôt isolés.

A5.5 - Impossible de conclure à une supériorité systématique de l'AB ou de l'AC en matière de santé et de bien-être des animaux

La littérature sur la santé et le bien-être des élevages en AB est trop rare et trop partielle pour qu'il soit possible de peser les avantages de l'AB (agrandissement des espaces disponibles par animal, recours accru au

⁸ On retrouve ici l'ambiguïté déjà mentionnée quant à la valorisation de la certification en AB et/ou du « produit localement ».

plein air, etc.) et ses inconvénients (limitation des traitements curatifs, présence accrue de litières, utilisation augmentée du plein air, nettoyage et désinfections des bâtiments plus difficiles, etc.).

B - La compétitivité de l'AB en France : freins et leviers

La compétitivité de la filière biologique française a pu être appréciée sur la base d'un questionnaire spécifique. Elle a été analysée aux quatre stades de la production, de la collecte/transformation, de la distribution et de la consommation relativement à l'AC française et à l'AB européenne. Chaque stade a fait l'objet d'un double questionnement sur les freins de la compétitivité et les leviers à actionner pour les lever. Il était possible de répondre pour l'AB de façon générale (tous produits confondus) et/ou pour certaines productions seulement.

Pour chaque stade, seuls ont été analysées les productions qui ont recueilli un nombre suffisant de réponses exploitables. On commencera par des observations de portée générale avant de résumer les freins et les leviers pour chacun des quatre maillons.

B1 - Appréciation générale

Les plus de 800 personnes qui ont bien voulu renseigner tout ou partie du questionnaire ont des avis partagés.

Pour l'AB dans son ensemble, les répondants sont nombreux à considérer que l'AB française n'est pas ou peu compétitive vis-à-vis de l'AC française, mais ils sont à peine moins nombreux à considérer qu'elle est assez ou très compétitive. Cette image globale masque des différences en fonction des filières : la grande culture, l'arboriculture et la viticulture pâtiraient d'un déficit de compétitivité plus important que les productions maraîchères, de bovins laitiers et de bovins viande. On sera tenté de lier ce résultat à l'interdiction d'utiliser engrais et pesticides de synthèse en AB, deux contraintes fortes dans le cas de la grande culture, de l'arboriculture et de la viticulture⁹, alors que les contraintes imposées par les cahiers des charges de l'AB sont sans doute moins fortes dans les élevages de bovins lait et/ou viande.

Nombreux sont les répondants se déclarant dans l'incapacité de porter une appréciation sur la compétitivité de l'AB française relativement à l'AB européenne ; cette incapacité est toutefois plus faible pour les pays de l'UE-15, dans une moindre mesure de l'UE-12, que pour les pays européens non membres de l'UE-27, en particulier les pays des Balkans et les pays de la bordure Est de l'Europe. Une majorité de répondants (répondants sans opinion et/ou qui ne savent pas non compris) considèrent que l'AB française souffre d'un déficit de compétitivité relativement aux autres pays de l'UE ; ils sont minoritaires à penser ainsi quand la comparaison porte sur les pays européens non membres de l'UE.

Les répondants ont identifié de nombreux freins à la compétitivité de l'AB française vis-à-vis de l'AC française et/ou de l'AB européenne, aux quatre stades considérés. Ils ont aussi listé de nombreux leviers qu'il conviendrait de mobiliser pour lever ces freins. Relativement à l'AC française comme vis-à-vis de l'AB européenne, intervenir au stade de la production est toujours considéré comme étant important même si ce n'est pas toujours le maillon prioritaire, notamment dans le cas des bovins laitiers où le stade de la production n'arrive qu'en quatrième rang après ceux, respectivement, de la consommation, de la distribution, et de la collecte/transformation (comparaison par rapport à l'AC française).

⁹ Cette double contrainte n'est toutefois pas nulle dans les exploitations maraîchères.

On se risquera à proposer cinq rapprochements¹⁰ :

- en liant l'importance d'agir au stade de la production aux performances agronomiques et zootechniques moindres de l'AB dans son ensemble ;
- en liant la priorité d'action au stade de la production en grande culture, en arboriculture et en viticulture à l'interdiction d'utiliser des engrais et des pesticides de synthèse, et à l'insuffisance des solutions alternatives en ces domaines (moindre efficacité des solutions utilisées en remplacement) ;
- en liant la priorité d'action au stade de la collecte/transformation dans la filière des bovins viande à la question de l'abattage ;
- en liant la priorité d'action au niveau de la distribution en arboriculture à la problématique des circuits de commercialisation, plus spécifiquement au développement de la vente directe et des circuits courts ;
- enfin, en liant la priorité d'action au stade de la consommation pour les produits maraîchers et laitiers à la difficulté de valoriser ces deux productions en AB auprès des consommateurs.

Dans la mesure où un maillon prioritaire d'action ne se détache pas, il convient aussi d'adopter une approche globale sur l'ensemble des maillons des filières, sans privilégier une logique qui voudrait que la production oriente la consommation ou, inversement, que la consommation oriente la production.

B2 - Freins et leviers au stade de la production agricole

Les freins à la compétitivité de l'AB française vis-à-vis de l'AC nationale au stade de la production agricole ont trait à la formation et au conseil en AB, aux performances économiques en AB au double titre des coûts et des recettes, ainsi qu'à l'insuffisance des solutions de protection des plantes utilisées en AB en lieu et place des produits phytosanitaires de synthèse.

Ces freins jouent pour les différentes productions avec des nuances auxquelles s'ajoutent des spécificités :

- accent sur la variabilité interannuelle des rendements et la protection des cultures pour la grande culture en AB ;
- accent sur le temps de travail jugé trop élevé dans les exploitations de maraîchage en AB ;
- accent sur ce même temps de travail, la protection contre les bioagresseurs et les coûts de production dans la viticulture en AB ;
- accent sur la trop faible structuration de la filière et l'insuffisance des soutiens publics pour les élevages de bovins laitiers en AB.

Les leviers sont globalement cohérents avec les freins identifiés :

- développement de la formation et du conseil en AB ;
- développement et appropriation d'innovations techniques en AB (levier nettement plus fréquemment cité pour les productions végétales que pour les bovins laitiers) ;
- adaptation de la politique foncière et des outils de gestion du foncier pour mieux prendre en compte les spécificités de l'AB ;
- augmentation des soutiens publics à l'AB (quatrième levier seulement, par ordre décroissant d'importance, dans le cas spécifique des bovins laitiers).

A ces leviers et freins s'ajoutent, quand la comparaison porte sur la compétitivité vis-à-vis de l'AB européenne, un frein additionnel qui est le déficit d'harmonisation entre pays des cahiers des charges et réglementations nationaux de l'AB, et le levier correspondant de la nécessité d'une plus grande harmonisation inter-pays en ce domaine. Ces cinquièmes frein et levier apparaissent plus importants pour les productions végétales que pour les bovins laitiers.

¹⁰ Compétitivité comparée de l'AB et de l'AC en France.

B3 - Freins et leviers au stade de la collecte et de la transformation

Au stade de la collecte/transformation, les freins principaux ont trait aux coûts de collecte jugés trop élevés du fait de la trop forte dispersion des producteurs et des productions en AB, aux prix trop élevés des matières premières agricoles issues de l'AB, à l'irrégularité des approvisionnements de matières premières agricoles issues de l'AB sur le double plan quantitatif et qualitatif, principaux freins auxquels s'ajoutent, mais dans une moindre mesure, des capacités, modalités et conditions de collecte, stockage et transformation insuffisantes.

Les leviers sont globalement cohérents avec ces freins. Les répondants considèrent qu'il convient prioritairement de favoriser les regroupements de producteurs nationaux en AB de façon à assurer aux collecteurs et aux transformateurs un apport moins dispersé, des lots plus importants et moins onéreux (exploitation d'économies d'échelle). Ils recommandent également de réduire les coûts d'approvisionnement, de contrôle, de certification, etc., de mieux tenir compte des besoins de ce second maillon par un dialogue renforcé avec le stade de la production en amont, et d'adapter les capacités de collecte et de stockage.

Dans le cas où la comparaison porte sur l'AB dans les autres pays de l'Europe élargie s'ajoute un levier additionnel, à savoir la taxation des importations de produits étrangers issus de l'AB. Son symétrique, soit le subventionnement des exportations de produits français issus de l'AB, ne recueille que très peu de suffrages et n'est donc pas jugé comme un levier majeur susceptible d'améliorer sensiblement la compétitivité de la collecte/transformation française en AB vis-à-vis de ce même stade à l'étranger.

B4 - Freins et leviers au stade de la distribution

Les freins et leviers au stade de la distribution sont moins nombreux relativement aux deux premiers stades considérés ci-dessus, que la comparaison porte sur l'AC française ou l'AB européenne.

A ce stade de la filière se détachent deux leviers relatifs, d'une part, aux aspects économiques (les coûts d'approvisionnement et les prix des produits finis sont tous deux jugés trop élevés), et, d'autre part, au dialogue jugé défaillant entre l'offre et la demande de produits issus de l'AB.

Pour améliorer la compétitivité de la distribution française de produits issus de l'AB, les répondants citent en premier lieu le développement de circuits courts et/ou de proximité, et plus généralement la diversification des modalités et des réseaux de distribution de produits issus de l'AB sans que cette diversification passe nécessairement par le développement de circuits longs ou un nombre plus élevé de distributeurs de produits issus de l'AB. Les répondants mentionnent également le renforcement du dialogue entre l'amont et l'aval ainsi que, dans le cas où la comparaison porte sur l'AB européenne, la taxation des importations de produits étrangers issus de l'AB (à l'instar de la collecte/transformation, le subventionnement des exportations de produits français issus de l'AB n'est que très peu cité).

B5 - Freins et leviers au stade de la consommation

A ce stade de la filière se détachent nettement les niveaux trop élevés des prix à la consommation de produits issus de l'AB. Ce premier frein se distingue encore plus nettement quand la comparaison porte sur l'AB européenne (ce qui signifie au moins implicitement que les répondants considèrent que les prix des produits finis issus de l'AB d'origine nationale sont plus/trop élevés relativement à ceux de leurs concurrents étrangers) que quand elle porte sur l'AC française (et dans cette deuxième situation, les répondants considèrent que c'est davantage en augmentant les prix des produits français issus de l'AC qu'en baissant les prix des produits français issus de l'AB qu'il faut agir).

A ce premier frein s'ajoutent quatre autres freins correspondant :

- au manque d'information sur les produits issus de l'AB et leurs effets potentiels (en termes d'environnement et de santé) ;
- à la confusion avec certaines productions en AC sous signes officiels de qualité ;
- au trop faible nombre de points de vente de produits issus de l'AB ;
- à une confiance somme toute relative envers les transformateurs mixtes (qui transforment des produits AB et AC).

Les leviers mentionnés ne sont pas tout à fait cohérents avec ces freins puisque sont mentionnées en premier lieu l'information et la communication, alors que la réduction, *via* leur subventionnement, des prix à la consommation des produits issus de l'AB est certes citée mais loin derrière. Les répondants considèrent aussi qu'une voie majeure de développement, non pas de la compétitivité-prix des produits français issus de l'AB au sens strict mais plutôt de leurs débouchés, est le développement de la consommation de produits français issus de l'AB dans la restauration hors domicile.

C - Recommandations I

Forts de l'analyse des sections précédentes A et B, nous sommes maintenant en mesure d'apporter des éléments de réponse aux deux questions à l'origine de ce travail :

- 1 - Pourquoi les productions et les filières françaises en AB ne parviennent-elles pas à satisfaire la demande domestique, nécessitant le recours aux importations de pays tiers pour combler les déficits ?
- 2 - Comment l'AB française peut-elle devenir plus productive et plus compétitive ?

Des éléments de réponse ont déjà été esquissés au fur et à mesure de l'analyse, et introduits dans la synthèse *supra*. Il s'agit ici de les résumer sous une forme cohérente en dégagant les priorités d'action et les recommandations en termes de politiques publiques.

Commençons par une remarque liminaire sur les deux questions posées par le CGSP, plus spécifiquement la première : pourquoi l'offre nationale de produits issus de l'AB ne parvient-elle pas à satisfaire la demande domestique ? Les données de l'Agence Bio¹¹ permettent de nuancer ce constat négatif. Tous produits confondus, la part en valeur des importations de produits issus de l'AB dans la consommation totale française de produits issus de l'AB n'est aujourd'hui (2011) « que » de 32 %, en baisse relativement à 2010 (35 %) et 2009 (38 %). En outre, le poids relatif de ces importations varie fortement selon les produits. Les importations sont en effet pratiquement nulles pour les viandes rouges et blanches (hors produits de charcuterie-salaison), les œufs et le vin. Elles sont égales à un peu plus de 10 % pour le lait et les produits laitiers, à plus de 30 % pour les céréales, les produits surgelés et l'épicerie salée, et à plus de 70 % pour l'épicerie sucrée, les produits de la mer, de la sauriserie et la fumaison, les jus de fruits et de légumes, ainsi que pour les autres boissons végétales. L'Agence Bio ajoute que le tiers des importations françaises de produits issus de l'AB correspond à des produits exotiques qu'il est difficile de produire sous les latitudes tempérées de l'hexagone (café, thé, cacao, huile de palme, fruits exotiques). Un deuxième tiers correspond à des produits pour lesquels la France, en AB comme en AC, ne bénéficie pas d'avantages comparatifs significatifs (agrumes et légumes méditerranéens, soja destiné à l'alimentation humaine, etc.). Par suite, un tiers seulement correspond à des volumes domestiques insuffisants de produits agricoles de zone tempérée. Enfin, les exportations françaises de produits issus de l'AB ne sont pas nulles (192 millions d'euros en 2011 au stade du commerce de gros, départ France), les vins issus de raisins biologiques représentant 46 % de ce chiffre et les fruits et légumes, y compris les ré-exportations, 16 %.

¹¹ L'Agriculture biologique, Chiffres clés, Edition 2012.

En d'autres termes, le double constat formulé par le CGSP d'une offre domestique insuffisante pour satisfaire la demande intérieure (question 1) et d'un déficit de compétitivité de l'AB française (seconde partie de la question 2) mérite d'être relativisé. Ceci ne veut pas dire, naturellement, que les deux questions ne sont pas pertinentes. Car si le marché français de consommation de produits biologiques reste porteur, son dynamisme se ralentit : selon les derniers chiffres connus, +5 % au premier semestre 2012 à comparer à +19 % en 2011, 2010 et 2009, et +23 % en 2008¹². En outre, au-delà du marché intérieur, il n'est pas illégitime, bien au contraire, de viser un accroissement des exportations françaises de produits issus de l'AB.

L'analyse des performances de l'AB montre que celle-ci souffre d'un handicap de productivité physique (moindres performances agronomiques et zootechniques). Les qualités des produits issus de l'AB ne sont pas sensiblement différentes de celles des produits de l'AC de sorte qu'il est peu probable que les consommateurs de ces produits en tirent un bénéfice significatif en termes de santé, toutes choses égales par ailleurs et en particulier pour des compositions des paniers alimentaires et des modes de vie inchangés. Il n'est pas possible de conclure systématiquement à des performances économiques plus élevées ou au contraire plus faibles dans les exploitations en AB relativement à leurs consœurs en AC. Les performances environnementales (consommation de ressources naturelles et protection des biens et services environnementaux) sont plus élevées en AB quand elles sont mesurées par hectare. L'écart se réduit, voire s'inverse, quand ces performances environnementales sont mesurées par unité de produit du fait des performances agronomiques et zootechniques plus faibles en AB qu'en AC. Les performances sociales de l'AB sont globalement positives (contribution positive à l'emploi agricole et au développement des territoires ruraux, plaisir du métier d'agriculteur retrouvé, développement de relations de proximité avec les consommateurs, etc.). Ces bénéfices sont contrebalancés par des inconvénients (charge de travail supérieure en AB, inégalité sociale d'accès aux produits issus de l'AB du fait de leurs prix plus élevés, etc.) et/ou ne sont pas l'apanage de la seule AB (développement de circuits courts de commercialisation en AC ou, de façon symétrique, développement de circuits longs en AB).

C1 - Recommandation 1

Remédier aux nombreuses lacunes des informations aujourd'hui mobilisables pour analyser l'ensemble des performances de l'AB

Il ressort d'abord un besoin urgent d'un Système d'Information (SI) exhaustif sur les performances productives, économiques, environnementales et sociales de l'AB.

Un tel SI ne saurait être développé de façon isolée pour la seule AB. Il doit être intégré dans un SI plus global sur l'ensemble des performances, en AB comme en AC, qui renseignerait simultanément les pratiques mises en œuvre de façon à lier pratiques et performances et à permettre les comparaisons entre systèmes définis sur la base des pratiques et ensembles de pratiques conjointement mobilisés. Dans cette perspective, il convient notamment (i) de compléter les informations collectées dans le cadre du RICA qui sont, pour l'essentiel, limitées aux productions et aux facteurs de production au détriment des modalités de valorisation de ces productions et des pratiques et systèmes mis en œuvre pour les réaliser, et (ii) d'assurer un couplage systématique entre les données du RICA et les données récoltées *via* les enquêtes sur les pratiques de culture et d'élevage.

L'accès aux données primaires (et pas seulement à des synthèses agrégées) doit être la règle, dans le cadre, naturellement, du respect des exigences du secret statistique qui ne doit cependant pas être prétexte à une utilisation complexe, pour ne pas dire compliquée, des données : ces dernières sont un bien public et leur accès doit être libre, simple, rapide et documenté (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui).

La contrepartie immédiate du caractère de bien collectif de l'information est que tous les projets de recherche, de recherche-développement et de développement bénéficiant d'un soutien public doivent

¹² Dans une large mesure, ce tassement est lié à la crise économique qui limite les capacités d'achat de produits issus de l'AB car plus onéreux que les produits issus de l'AC.

obligatoirement abonder ce SI. Il n'est pas possible d'étendre immédiatement l'obligation aux projets financés uniquement sur des fonds privés, mais la concertation doit permettre de définir les conditions de renseignement du SI en respectant intérêts privés et publics.

Pour ce qui est plus spécifiquement des données relatives à l'AB, les priorités sont d'ordre à la fois qualitatif et quantitatif. Qualitatif pour améliorer représentativité et robustesse de l'information. Quantitatif car il s'agit de permettre le suivi dans le temps d'un nombre suffisant d'exploitations en AB classées selon leur(s) principale(s) production(s), de disposer des dates d'installation, de conversion à l'AB et de certification en AB, de connaître les parcelles, cultures et/ou ateliers concernés par la conversion et/ou la certification, les pratiques de culture et d'élevage mobilisées, les caractéristiques climatiques et pédologiques, les modalités de commercialisation des produits en précisant les parts concernées par chaque mode, etc.

Il s'agit de rendre possible et facile l'analyse à une date donnée des performances productives, économiques, environnementales et sociales des exploitations en AB, la comparaison à cette même date avec les performances de leurs consœurs qui ne sont pas en AB, le suivi dans le temps et l'étude des déterminants de ces performances. Une telle analyse pourrait être menée sur une base annuelle ; elle enrichirait considérablement les chiffres clés de l'AB présentés chaque année par l'Agence Bio pour ce qui est de la partie relative à la production agricole en AB, chiffres clés dont l'utilité et la pertinence seraient augmentées en adoptant un regard plus analytique, pour ne pas dire critique : sait-on, par exemple, que ces chiffres clés ne fournissent pas les informations relatives aux rendements des productions végétales en AB !

C2 - Recommandation 2

Améliorer les performances agronomiques et zootechniques de l'AB est une priorité de recherche, recherche-développement et développement

Les objectifs prioritaires de recherche, recherche-développement et développement sont clairs : améliorer les performances agronomiques et zootechniques de l'AB sans impacter négativement ses performances environnementales rapportées à l'hectare. Cette amélioration doit permettre de réaliser un double gain, sur le plan économique et sur le plan environnemental par unité de produit. Le bénéfice économique pourra être divisé entre les différents maillons de la filière, y compris le consommateur final, *via* une baisse des prix des produits issus de l'AB, selon le partage des fruits de cet accroissement de la productivité physique par hectare et/ou par animal entre les divers maillons de la filière.

Les différents domaines de l'agronomie et de la zootechnie sont concernés. Il convient toutefois d'éviter le risque d'une dilution sur un trop grand nombre de thèmes au détriment de l'efficacité. Dans cette perspective, il nous semble que les priorités de recherche sont (i) la génétique et l'amélioration des espèces, variétés et races (espèces, variétés et races adaptées aux cahiers des charges de l'AB, plus généralement à des conditions de production limitant le recours aux intrants chimiques achetés à l'extérieur : engrais minéraux de synthèse, pesticides de synthèse, produits vétérinaires, aliments concentrés...), (ii) la gestion de la fertilité des sols et de la fertilisation en AB de façon à mieux faire face à l'impossibilité de recourir aux engrais minéraux de synthèse, (iii) la lutte contre les différents bioagresseurs pour pallier l'impossibilité d'utiliser des pesticides de synthèse, (iv) la gestion de la santé des animaux dans un contexte où l'usage *ex post* de traitements curatifs est fortement limité, et (v) l'alimentation des animaux qui doit gagner en efficacité dans les élevages en AB.

D'autres disciplines et d'autres thématiques sont également concernées. Il convient notamment de développer des travaux relatifs à (i) l'optimisation des matériels et des bâtiments utilisés en AB, y compris sous l'angle de l'agriculture et de l'élevage de précision, (ii) la collecte et la transformation des produits issus de l'AB (optimisation des procédés de collecte et de transformation de matières premières disponibles dans de plus faibles volumes et en outre de qualités souvent plus hétérogènes), (iii) les stratégies des acteurs de la transformation et de la distribution des produits issus de l'AB, et (iv) la compréhension des comportements de consommation de produits issus de l'AB et leurs déterminants.

Ces priorités de recherche ne sont souvent pas spécifiques à la seule AB. Elles s'imposent aussi, par exemple, dans les systèmes de production dits à bas niveaux d'intrants, i.e., économes en intrants énergétiques, chimiques et/ou industriels achetés en dehors de l'exploitation agricole. Au-delà des recherches spécifiquement consacrées à l'AB, de nombreux autres travaux visant à une meilleure compréhension des mécanismes de tous types (biologiques, physiques, socio-économiques...) et à différentes échelles spatiales et temporelles peuvent être mobilisés pour mieux comprendre les processus à l'œuvre en AB et résoudre les défis qui s'y posent. C'est à ce titre que des recherches génériques sur la génétique de la résistance des plantes et des animaux, la gestion durable de ces résistances, les défenses naturelles des plantes, la biodiversité fonctionnelle et son rôle en termes de maîtrise des bioagresseurs, la gestion du pâturage ou les méthodes alternatives de reproduction en élevage, pour ne citer que quelques thématiques, peuvent être mises à profit pour améliorer l'ensemble des performances de l'AB et favoriser son développement. C'est à ce titre aussi que plusieurs priorités de recherche identifiées dans le cadre de la réflexion que l'Inra vient de mener sur l'agro-écologie pourront être mises au service du développement de l'AB¹³. De même, les travaux relevant en premier lieu (mais pas uniquement) des sciences économiques et sociales sur les comportements de consommation alimentaire et leurs déterminants, l'organisation verticale des filières agro-alimentaires, l'insertion des activités productives dans les territoires ou encore l'analyse des incitations et des freins à l'adoption de systèmes agricoles et agro-alimentaires innovants et plus durables trouveront matière à une valorisation en quelque sorte spécifique dans le domaine de l'AB.

En résumé, au-delà des travaux spécifiquement consacrés à l'AB, de nombreuses recherches plus génériques peuvent et doivent être conjointement mobilisées pour favoriser son développement. Symétriquement, des travaux spécifiquement dédiés à l'AB peuvent être riches d'enseignements pour d'autres systèmes de production. Telle est la stratégie de recherche adoptée par l'Inra dans le domaine de l'AB¹⁴. Encore faut-il s'assurer que les conditions sont réunies pour une telle exploitation en quelque sorte spécifique de ces recherches plus génériques : il s'agit là d'une priorité d'action. Encore faut-il aussi que ces travaux mobilisables pour l'AB ou spécifiquement consacrés à l'AB se traduisent en innovations concrètes au service de cette dernière, ceci sans négliger de tirer profit des expériences et expérimentations menées par les producteurs agricoles en AB dont il s'agit de garantir les conditions de leur extrapolation et de leur appropriation au-delà de telle ou telle exploitation, de tel ou tel dispositif expérimental. Dans cette perspective, il convient en particulier d'accroître le nombre de situations expérimentales en AB dans les protocoles et dispositifs de recherche de sorte à s'assurer que les acquis de la recherche leur sont appliqués et symétriquement, rendent compte des « effets de l'AB ».

C3 - Recommandation 3

Structurer la formation et le conseil en AB ; enrichir les enseignements au-delà des aspects biologiques et techniques au stade de l'exploitation agricole

Un des freins principaux au développement de la production agricole biologique française a trait à la formation, initiale et continue, et au conseil en AB. Cette dimension n'a pas fait l'objet d'une analyse particulière dans le cadre de cette étude. On se limitera donc à proposer les lignes directrices de ce que pourrait être une offre de formation et de conseil structurée et enrichie.

¹³ Les 5 priorités scientifiques retenues sont (i) l'analyse des interactions biotiques dans les agro-écosystèmes, (ii) l'agro-écologie du paysage, (iii) l'évaluation multi-critères, (iv) la gestion durable de la multifonctionnalité des eaux et des sols, et (v) la conception de nouveaux systèmes agricoles et l'étude des transitions. Pour en savoir plus, voir la synthèse du chantier agro-écologie. Inra, Février 2013.

<http://presse.inra.fr/Ressources/Communiqués-de-presse/Agro-ecologie>.

¹⁴ L'Inra et l'Agriculture Biologique : des recherches dédiées, des recherches mobilisables. Inra, Février 2013.

<http://institut.inra.fr/Reperes/Documents/Questions-d-agriculture/L-Inra-et-l-agriculture-biologique>.

Très nombreuses sont déjà aujourd'hui les offres de formation continue et initiale en AB et les structures, nationales et régionales, qui exercent une activité de conseil en AB, de façon exclusive ou sans se limiter à la seule AB. En dépit de cette offre déjà riche et en outre croissante, les répondants à l'enquête citent les défaillances du système de formation et de conseil comme un frein majeur à la compétitivité de l'AB française. Et de façon cohérente, ils citent le levier de la formation et du conseil comme le premier levier à actionner pour favoriser le développement de l'AB dans notre pays.

Il convient en premier lieu de préciser ce qui se cache derrière ce frein et ce levier de la formation et du conseil en interrogeant spécifiquement sur cet aspect non seulement des agriculteurs aujourd'hui en AB (producteurs en conversion et producteurs certifiés), mais aussi des agriculteurs qui envisagent une installation ou une conversion à l'AB ainsi que des agriculteurs qui ont quitté le monde de l'AB pour des motifs autres que le départ en retraite (décertification, déconversion, cessation d'activité agricole pour des motifs autres que la retraite). Les rares travaux de recherche qui se sont intéressés aux freins à l'adoption de l'AB et au processus de décertification et de déconversion montrent que dans les deux cas, interviennent d'abord des considérations d'ordre économique au sens large (au niveau des exploitations, de leur amont et de leur aval, comme en termes de soutiens publics), mais les considérations liées aux défaillances de l'information, de la formation et du conseil jouent également un rôle majeur, et ceci plus encore pour les agriculteurs aujourd'hui encore en AC. Il faut mieux comprendre ce que sont les défaillances ainsi pointées et les besoins des premiers acteurs concernés, les producteurs agricoles.

En anticipant sur les résultats d'une telle étude, il nous semble qu'une priorité est de structurer, de certifier et d'enrichir les capacités de formation et de conseil centrées sur les approches systémiques du fonctionnement des exploitations agricoles en AB, fonctionnement appréhendé à l'aune de l'ensemble des performances tout en prenant en compte les dimensions spatiales (dépendance des processus et des performances aux conditions locales du milieu, des marchés...) et temporelles (variabilité dans le temps des performances et degré de résilience). Dans cette perspective, une attention particulière doit être portée aux outils de conseil et d'aide à la décision centrés sur les approches holistiques du fonctionnement des exploitations et l'analyse multi-performances et multi-critères, outils qui restent encore largement à développer en mettant à profit le SI mentionné *supra*¹⁵. De tels outils doivent contribuer à couvrir le besoin d'assurance et de réassurance que requiert la double évolution induite par le passage à l'AB, une évolution interne (nouvelles pratiques et nouveaux systèmes de production) et une évolution externe (nouvel environnement socio-économique de l'exploitation).

Il est essentiel de ne pas limiter la formation et le conseil aux aspects techniques et comptables appréciés au seul stade de la production en incluant explicitement les dimensions relatives aux marchés et à ses besoins (la nécessité d'un dialogue augmenté entre les divers maillons des filières, de la production jusqu'à la consommation finale, est citée comme un frein majeur à un plus grand développement de l'AB en France et à un accroissement de sa compétitivité relative). Dit autrement, formation et conseil en AB doivent être guidés par les besoins des producteurs agricoles (*production driven extension system*), mais aussi et tout autant par les besoins du marché (*market and consumption driven extension system*) dans le cadre d'un dialogue permanent entre les différents maillons des filières. A cet égard, se pose la question d'un cloisonnement sans doute trop fort des actions de recherche-développement menées sur, d'une part, les aspects relatifs à la production agricole en AB, et, d'autre part, les aspects liés à la collecte, la transformation, la distribution et la consommation de produits issus de l'AB. Ainsi, l'ITAB et le RMT¹⁶ Développement de l'Agriculture Biologique gagneraient tous deux à être labellisés et animés au double titre de l'ACTA (la tête de réseau des instituts techniques agricoles) et de l'ACTIA (la tête de réseau des instituts techniques agro-alimentaires), et surtout gagneraient à développer des actions coordonnées sur l'ensemble de la chaîne allant de la production à la consommation finale.

¹⁵ Comme plusieurs questions de recherche (cf. *supra*), les recommandations sur la formation et le conseil ne sont pas spécifiques à la seule AB. Elles s'appliquent à tous les systèmes agricoles et agro-alimentaires qui visent une plus grande durabilité.

¹⁶ ITAB : Institut Technique de l'Agriculture Biologique ; RMT : Réseau Mixte Technologique.

D - Recommandations II : analyse du programme

Ambition Bio 2017

Un des objectifs du Grenelle de l'environnement était de porter les surfaces françaises dédiées à l'AB à 6 % en 2012 (objectif non atteint) et à 20 % en 2020. Dans le cadre d'une démarche moins ambitieuse mais plus effective (pour reprendre les adjectifs utilisés par le Ministre en charge de l'agriculture¹⁷), un nouvel objectif, plus réaliste et accessible, a été fixé, à savoir doubler les hectares en AB entre décembre 2012 et décembre 2017. Cet objectif spécifique en termes de surfaces s'inscrit dans un plan plus large dit Ambition Bio 2017 qui remplace le programme antérieur issu du Grenelle de l'environnement. A défaut de ne pas pouvoir explicitement s'afficher comme plus ambitieux, ce nouveau programme vise néanmoins à « donner un nouvel élan au développement et à la structuration de la bio [en France]. »

Le programme comprend six axes, chaque axe étant décliné en actions plus ou moins concrètes¹⁸. Les six axes visent à développer la production (axe 1), structurer les filières (axe 2), développer la consommation et conquérir les marchés (axe 3), renforcer la recherche, son pilotage et la diffusion des résultats (axe 4), former les acteurs agricoles et agro-alimentaires (axe 5), et enfin adapter la réglementation (axe 6).

Une des principales mesures est de renforcer les soutiens publics directs aux exploitations agricoles en AB avec notamment l'engagement de doter les aides de conversion à l'AB et les aides de maintien à l'AB de pas moins de 160 millions d'euros par an en moyenne sur la période 2014-2020. En outre, le programme prévoit (i) d'attribuer prioritairement et/ou de majorer les aides à l'investissement du deuxième pilier de la PAC aux exploitations qui s'inscrivent dans le projet agro-écologique, en particulier les exploitations en AB ; (ii) de maintenir le dispositif actuel du crédit d'impôt (2 500 euros au maximum pour les exploitations dont au moins 40 % des recettes proviennent d'activités relevant du mode de production biologique, le cumul avec les mesures de soutien à la conversion et au maintien étant désormais possible dans une limite de 4 000 euros au titre des trois mesures) ; (iii) de mobiliser un ensemble d'aides dans des sites identifiés au titre de l'enjeu de la qualité de l'eau de façon à orienter la production agricole dans ces zones en priorité vers l'AB ; et, mais l'engagement est ici très vague, (iv) de développer des outils pour maintenir des terres déjà en AB et favoriser l'accès au foncier pour les producteurs en AB, de renforcer l'accompagnement pour l'installation de nouveaux agriculteurs en AB, et de développer des outils de conseil et de développement de la production agricole en AB.

Par contraste, les soutiens publics alloués aux autres maillons de la collecte/transformation, de la distribution et de la consommation et, de façon plus générale, à la dimension filière apparaissent modestes et relèvent souvent de l'intention (du moins à ce stade, sans précisions autres sur les mesures dévoilées en mai 2013) : (i) renforcement du Fonds d'Avenir Bio (financement des investissements en matériels et appui technico-économique au stade de la collecte et de la transformation) désormais doté d'un soutien public annuel à hauteur de 4 millions d'euros (antérieurement, 3 millions d'euros) ; (ii) accords de prêts *via* la Banque Publique d'Investissement (BPI) pour le financement d'investissements structurants de stockage, transformation ou commercialisation ; (iii) coordination et optimisation des sources de financement des projets d'investissement et de structuration en AB ; (iv) développement de la contractualisation pour une bonne adéquation entre l'offre et la demande de produits issus de l'AB ; (v) renforcement de la communication et de l'information dans le cadre de l'éducation (élèves, parents d'élèves, enseignants) ; et enfin (vi) développement de la consommation de produits issus de l'AB dans la Restauration Hors Domicile (RHD) en se donnant en particulier les moyens d'atteindre l'objectif de 20 % de produits issus de l'AB dans la restauration collective d'Etat (à une date cependant non précisée).

¹⁷ Le Monde du 03 octobre 2012.

¹⁸ Source : MAAF, mai 2013.

http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Programme_Ambition_bio_2017_cle09281b.pdf.

Selon cette source, un « programme complet et détaillé [devait être] établi d'ici fin juillet 2013. » Celui-ci n'est pas encore connu à la date de rédaction de la présente synthèse (fin septembre 2013).

D1 - Faut-il soutenir de façon spécifique le stade de la production agricole en AB ? Et si oui, à quel titre et à quelle hauteur ?

Comme les plans précédents, le programme Ambition Bio 2017 cible prioritairement le stade de la production agricole en AB possiblement au détriment « excessif » des autres maillons des filières (collecte, transformation, distribution et consommation). En d'autres termes, il répond prioritairement à une logique d'offre, les aspects de demande étant certes pris en compte mais dans une moindre mesure seulement. Il convient alors d'analyser dans quelle mesure ce biais en faveur de la production est justifié, ou non, cette analyse nécessitant de s'interroger en termes à la fois d'objectifs visés et d'instruments mobilisés pour atteindre ces objectifs.

Le premier point à noter en préalable est qu'il est difficile, pour ne pas dire impossible, de disposer d'une image claire des soutiens publics directs et indirects à l'AB dans son ensemble, aux différents stades des filières. Il s'agit là, clairement, d'une défaillance qui requiert correction au double titre, d'une part, de la transparence, et, d'autre part, de l'efficacité et de l'efficience¹⁹. En dépit de cette défaillance, il est néanmoins clair que les soutiens directs aux exploitations agricoles françaises en AB tels que prévus dans le programme Ambition Bio 2017 correspondent à une forte revalorisation relativement à l'existant²⁰. Selon les estimations de Madignier et al. (2013)²¹, en 2011, les aides à la conversion à l'AB se sont élevées à 55,7 millions d'euros et les aides au maintien en AB à 29,8 millions d'euros ; en 2012, les mêmes montants seraient de 57,4 et de 32,7 millions d'euros. A ces chiffres, il convient d'ajouter les soutiens octroyés dans le cadre de Mesures Agri-Environnementales (MAE) territorialisées dans les zones à enjeu fort en termes de protection de la ressource en eau (un peu moins de 2 millions d'euros en 2011), le crédit d'impôt (23 millions d'euros en 2011), et certaines aides accordées par les collectivités territoriales. La revalorisation à au moins 160 millions d'euros par an en moyenne sur la période 2014-2020 des aides à la conversion et au maintien est plus que substantielle. Il s'agit en effet d'un quasi-doublement des montants²². Ce quasi-doublement est-il justifié ?

De l'analyse résumée dans la section A, il ressort qu'un soutien public à la production agricole en AB peut être justifié au titre de ses performances environnementales au sens large (moindre consommation de ressources naturelles et protection accrue de l'environnement), au titre aussi de ses performances sociales et notamment de la plus grande intensité en emploi. Le fait que l'avantage de l'AB vis-à-vis de l'AC diminue, parfois se transforme en désavantage, quand ces deux catégories de performances sont mesurées par unité

¹⁹ L'efficacité se réfère ici à l'analyse des effets attendus d'une mesure ou d'un ensemble de mesures ; elle doit être étendue aux effets non intentionnels. L'efficience se réfère à l'analyse coûts-bénéfices d'une mesure ou d'un ensemble de mesures.

²⁰ De façon simplifiée, les soutiens directs spécifiques à l'AB ont été pratiquement nuls jusqu'en 1998, date à laquelle fut mise en place une première Mesure Agri-Environnementale (MAE) de conversion à l'AB, d'une durée de deux ans pour les cultures annuelles et de trois années pour les cultures pérennes ; la mesure a touché 4 704 exploitations en 1998 et 1999 pour un montant moyen de 16 200 euros par contrat. Elle a été intégrée dans les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) à partir de l'année 2000, ce qui s'est accompagné d'une double augmentation des soutiens (augmentation des montants unitaires et des périodes pendant lesquelles ils étaient versés) ; 4 033 CTE en AB ont été signés entre 2000 et 2003 pour un montant moyen unitaire de 69 000 euros, dont 23 850 euros pour la seule mesure de conversion à l'AB. A compter de 2003, le remplacement des CTE par les Contrats d'Agriculture Durable (CAD) a coïncidé avec une moindre développement de l'AB (stagnation des surfaces en AB ; 2 121 CAD signés entre 2004 et 2007 pour un montant moyen de 32 000 euros par contrat dont 22 000 euros pour la seule mesure de conversion à l'AB). C'est à compter de 2006 (loi d'orientation agricole de janvier 2006) que sera introduite une aide pérenne à l'AB, sous forme de crédit d'impôt, et le plan « Agriculture Biologique : horizon 2012 », annoncé en septembre 2007 par le Ministre en charge de l'agriculture à cette date, Michel Barnier, renforce les aides directes accordées aux exploitations en conversion vers l'AB comme les aides aux exploitations en maintien en AB. Il convient en outre d'ajouter les soutiens octroyés par les agences de l'eau et les collectivités territoriales qui ont aussi fortement crû sur les toutes dernières années, de façon hétérogène selon les localisations. Pour plus de détails, voir Bazin G., 2010, Les soutiens publics au développement de l'AB en France. In Le Buanec B. (coord.), AB : regards croisés d'un groupe de travail de l'Académie d'Agriculture de France (sept. 2008 - mai 2010), 109 pages.

http://www.academie-agriculture.fr/mediatheque/seances/2010/20100519rapport_AB.pdf.

²¹ Madignier M.L., Parent B., Quevremont P., 2013. Rapport sur le bilan du plan de développement de l'AB. CGAAER, IGF et CGEDD, 60 pages + annexes.

²² Selon Madignier et al. (2013), ce montant annuel de 160 millions d'euros représenterait l'ensemble des soutiens budgétaires actuels à l'AB, y compris les dépenses de recherche, recherche-développement, communication, etc., y compris aussi les soutiens aux autres maillons des filières en AB.

de produit et non plus par unité de surface ne doit pas être prétexte à remettre en cause ce soutien pour au moins deux raisons : d'une part, parce que la question de la faim dans le monde est d'abord une question d'accès à la nourriture et de pauvreté, et non pas une question de quantités d'aliments disponibles, et, d'autre part, parce que soutenir l'emploi, protéger l'environnement et limiter les consommations de ressources sont trois défis qu'il convient de relever conjointement avec le défi agricole et alimentaire. Les trois questions qu'il convient plutôt de se poser sont celles (i) du versement des aides ici considérées aux seules exploitations en AB, (ii) de la forme du soutien ainsi accordé (aides directes par hectare différenciées par produit), et (iii) des montants versés à ce titre.

Ces trois questions renvoient, de façon générale, à la justification de la PAC et aux instruments de sa mise en œuvre. Sans entrer ici dans de trop longs développements, on notera qu'octroyer un soutien public au titre de la protection de l'environnement est justifié dans la mesure où cette protection est trop peu valorisée par le seul marché. En pratique, c'est la voie principale empruntée dans le cadre du processus continu de réforme de la PAC à l'œuvre depuis 1992, *via* la fixation d'exigences minimales à respecter pour bénéficier des aides directes du premier pilier (conditionnalité et verdissement) et l'octroi d'aides complémentaires contractuelles (MAE) dans le cadre du deuxième pilier pour les efforts de protection de l'environnement qui vont au-delà des niveaux minima requis par la conditionnalité et le verdissement. Dans cette perspective, le fait que les aides de conversion à l'AB et de maintien en AB relèvent aujourd'hui du premier pilier n'est pas très cohérent dans la mesure où d'autres systèmes de production également plus favorables à l'environnement sont eux encouragés par le second pilier ; à défaut de cohérence, cet octroi des aides directes de conversion et de maintien *via* le premier pilier permet de sécuriser ces dernières qui ne sont financées que sur fonds communautaires (ce qui n'exclut pas des mesures additionnelles à des niveaux infra-communautaires). ***De façon plus importante, on soutiendra ici que le temps est venu du passage d'une logique d'octroi des aides environnementales sur la base des moyens mis en œuvre à une logique de versement sur la base des résultats environnementaux obtenus, ceci dans le cadre de contrats pluriannuels sécurisés et en tenant compte des effets multiplicateurs positifs de mise en œuvre à une échelle supérieure à celle de l'exploitation (sous la forme, par exemple, de bonus d'agglomération consistant à augmenter les aides environnementales versées à telle ou telle exploitation agricole dès lors qu'elle agit de façon coordonnée et cohérente avec ses voisines).*** Nul doute que les impacts environnementaux positifs des exploitations agricoles en AB diffèrent selon leur localisation, leurs choix productifs, les pratiques induites et indirectes mises en œuvre, etc. ; il en est de même pour les impacts en termes d'emplois générés. Les modalités actuelles d'octroi ne tiennent que très/trop peu compte de cette hétérogénéité.

Raisonner sur la base d'une logique de résultats et non plus de moyens suppose (a) en premier lieu, d'identifier les effets environnementaux et territoriaux que l'on souhaite réduire ou au contraire promouvoir, (b) en deuxième lieu, d'explicitier les indicateurs permettant de quantifier les effets et le suivi dans le temps des évolutions, (c) en troisième lieu, de définir la grille de rémunération unitaire de ces effets, qu'il s'agisse d'effets négatifs réduits ou d'effets positifs augmentés, et enfin (d) sur cette base, de convenir des termes des contrats pluriannuels conclus entre les pouvoirs publics et les exploitations ou ensembles d'exploitations, y compris le schéma de pénalisation en cas de non-réalisation des résultats visés au départ. Les opposants à cette évolution objecteront que ces résultats sont fortement dépendants de la conjoncture climatique et économique, et que raisonner selon une logique de résultats pourrait entraîner une augmentation des coûts publics et privés d'administration des mesures. Sans sous-estimer ces deux contre-arguments, on soutiendra ici, en réponse à la première objection, que les contrats peuvent inclure des dispositions permettant de tenir compte de la conjoncture susmentionnée. Et en réponse à la deuxième objection, on notera que les coûts d'administration ne devraient pas être très différents de ceux des dispositifs actuels (aides à la conversion, aides au maintien, MAE), et que les montants moyens annuels des coûts publics et privés d'administration peuvent être réduits par la pluri-annualité des contrats (pluri-annualité par ailleurs nécessaire dans une perspective d'amélioration de l'efficacité environnementale et territoriale des mesures) et le contrôle de conformité *ex post*, sur la base des résultats.

Les aides directes de soutien à l'AB, hors aides ciblées sur les zones à enjeu eau et plusieurs aides territoriales, sont aujourd'hui accordées sous la forme d'un triple dispositif²³ : (i) des aides à la conversion versées à l'hectare et différenciées selon les productions (de 50 euros par hectare pour les landes, parcours et estives jusqu'à 900 euros par hectare pour les surfaces maraîchères et arboricoles) ; (ii) des aides au maintien, également versées à l'hectare et différenciées selon les productions mais à des niveaux moindres car les exploitations peuvent bénéficier de la certification et du surprix des produits issus de l'AB (de 25 euros par hectare pour les landes, parcours et estives jusqu'à 590 euros par hectare pour les surfaces maraîchères et arboricoles) ; et (iii) un crédit d'impôt dont le maintien est justifié par le fait que le dispositif d'aides à la conversion et au maintien est trop défavorable pour les petites structures en termes de surfaces. Difficile, pour ne pas dire impossible, de juger de la pertinence et de l'efficacité de ce dispositif au regard, d'une part, des services environnementaux et territoriaux rendus, et, d'autre part, de l'équité de traitement des exploitations agricoles en AB en fonction de leurs choix productifs, de leurs choix techniques, de leur position vis-à-vis de la date de certification et de leur dimension mesurée en hectares. Il est ainsi difficile, pour ne pas dire impossible, d'apprécier dans quelle mesure la dégressivité du barème des aides lors du passage d'un régime de conversion à un régime de maintien est « juste » au regard de la compensation permise par la certification et le surprix qui accompagne la vente sous label AB. L'évolution de ce dispositif selon les principes résumés *supra* serait à même d'améliorer l'évaluation au double titre de l'efficacité et de l'équité.

La revue de la littérature réalisée dans le cadre de cette étude ne permet pas de dégager une supériorité significative des produits issus de l'AB relativement aux produits issus de l'AC sur le plan qualitatif (qualités nutritionnelle, sanitaire et organoleptique). Il est donc difficile de légitimer une politique de soutien spécifique à l'AB au titre de ses bénéfices potentiels en termes de santé des consommateurs. En outre, même en supposant qu'il est possible de faire la preuve scientifique d'un impact positif sur la santé du fait de la consommation de produits issus de l'AB, un soutien à ce titre - qui serait alors justifié - devrait alors cibler le stade de la consommation (où il y aurait alors bénéfice public) et non celui de la production primaire.

D2 - Faut-il avoir peur de la conventionnalisation de l'AB ?

La conventionnalisation de l'AB recouvre des processus de différentes natures et notamment, la motivation de la conversion à l'AB pour des raisons essentiellement si ce n'est exclusivement économiques, la standardisation et simplification des pratiques agronomiques et zootechniques, la recherche d'une plus grande productivité de la terre et du travail de façon à minimiser les coûts de production et s'adapter à une demande qui exige des approvisionnements réguliers et avec de plus gros volumes, le développement des ventes de produits issus de l'AB en circuits longs, ainsi que la diversification des acheteurs et des lieux d'achat des produits issus de l'AB. Certains acteurs « historiques » de l'AB refusent cette évolution au motif qu'elle ne serait pas conforme à l'esprit des pères fondateurs de l'AB et à la charte de l'IFOAM²⁴ qui inclut non seulement des principes agronomiques et zootechniques mais aussi des considérations relevant de dimensions éthiques, sociales et politiques.

Au stade de la production, d'aucuns craignent que la conventionnalisation de l'AB ait pour effet, via une certaine standardisation des pratiques et des systèmes de production mis en œuvre, de réduire les bénéfices environnementaux et territoriaux attendus. L'objection mérite clairement d'être entendue. L'évolution des modalités d'octroi des soutiens spécifiques à l'AB décrite supra (passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultats) vise à y répondre.

Dans une perspective liée, l'axe 6 du programme Ambition Bio 2017 a pour objectif premier de contribuer à la définition d'une réglementation propice au développement de l'AB *via*, d'une part, une meilleure prise en compte des spécificités de l'AB dans la réglementation générale (accès facilité à des produits de protection

²³ Les exploitations agricoles en AB peuvent également bénéficier simultanément, sauf exception (par exemple, impossibilité de cumuler les aides de soutien à l'AB et la MAE relative aux systèmes fourragers économes en intrants), des soutiens octroyés dans le cadre général des deux piliers de la PAC.

²⁴ IFOAM pour International Federation of Organic Agricultural Movements.

des plantes, des matières fertilisantes, des semences et une sélection animale adaptés), et, d'autre part, la révision du règlement européen spécifique à l'AB de façon à ce qu'il constitue « un levier pour le développement de la bio tout en maintenant un niveau d'exigence élevé de nature à assurer des garanties fortes tant aux consommateurs qu'à l'ensemble des opérateurs de la filière. » Par ailleurs, dans le cadre du processus de révision du règlement européen, le Conseil des ministres en charge de l'agriculture des 13 et 14 mai 2013 invite à une harmonisation des interprétations nationales du règlement européen et à réduire les exceptions. Il s'agit là d'une évolution souhaitable. Nombreux sont ainsi les répondants à l'enquête qui pensent qu'un frein majeur à la compétitivité de l'AB française vis-à-vis de son homologue européenne est le déficit d'harmonisation des réglementations et cahiers des charges nationaux de l'AB.

Si l'harmonisation des traductions nationales du règlement européen sur l'AB et plus largement l'harmonisation des règles et cahiers des charges de l'AB au plan international est souhaitable, se pose aussi la question d'un renforcement des contraintes ou au contraire de leur relâchement. Les bénéfices attendus d'un possible relâchement se situeraient essentiellement aux stades de la production, de la collecte et de la transformation (augmentation des performances productives et diminution des coûts de production), bénéfices à comparer aux inconvénients et en particulier la perte de confiance possible d'au moins une partie des consommateurs à l'égard des produits issus de l'AB. Dans la mesure où les qualités nutritionnelles, sanitaires et organoleptiques des produits issus de l'AB et de l'AC n'apparaissent pas significativement différentes, c'est d'abord à l'aune de l'impact sur les performances environnementales et sociales (emploi) qu'il convient d'apprécier l'opportunité et le risque d'un renforcement ou, inversement, d'un relâchement des contraintes (le renforcement ayant vraisemblablement pour effet, toutes choses égales par ailleurs, de dégrader les performances productives et économiques, dégradation qui devra être compensée en augmentant les prix à la consommation, et le relâchement entraînant les effets inverses). L'AB interdit l'usage de pesticides de synthèse et autorise l'utilisation de pesticides d'origine naturelle, alors que le danger potentiel pour la santé des utilisateurs de ces produits de traitement, la santé des consommateurs de biens ainsi traités et l'environnement ne peut pas être présagé sur la seule base de l'origine du produit de traitement et de sa structure, synthétique *versus* naturelle. Le renforcement des contraintes en matière d'alimentation du bétail dans les élevages européens en AB (rations alimentaires qui devront être composées à 100 % d'aliments d'origine biologique à compter du 1^{er} janvier 2015) mérite également d'être apprécié à l'aune d'une analyse coûts-bénéfices, en particulier dans le cas des élevages de monogastriques compte tenu de l'impact majeur du profil en acides aminés des rations sur les performances zootechniques, et de la difficulté à proposer des rations équilibrées en acides aminés à un coût non prohibitif dans les élevages en AB du fait de l'impossibilité d'utiliser des acides aminés de synthèse. Autre exemple, celui de la pomme en AB. Dans ce cas, un des principaux problèmes auxquels font face les producteurs français est celui de la tavelure. Au nord d'une ligne qui va de Bordeaux à Avignon, la pression sanitaire est forte et les producteurs en AB y répondent par le choix limité de quelques variétés résistantes, choix qui a pour inconvénient de réduire la période de mise à disposition de fruits pour le consommateur. Ces différents exemples montrent qu'au-delà de la nécessaire harmonisation européenne et internationale des cahiers des charges, il est souhaitable que toute évolution de ceux-ci soit guidée par une analyse coûts-bénéfices élargie, i.e., tenant compte des aspects marchands et non marchands, des spécificités des productions et des caractéristiques locales des milieux.

Aux stades de la transformation, de la distribution et de la consommation, la conventionnalisation de l'AB est d'ores et déjà réelle. Rappelons, par exemple, que la moitié des approvisionnements des Français en produits issus de l'AB sont réalisés dans les Grandes et Moyennes Surfaces (GMS) généralistes et que la vente directe ne représente que 11 % de ces mêmes achats. Les deux segments sont en croissance, celle-ci étant sur les cinq dernières années plus forte pour les GMS que pour la vente directe. Le taux de croissance des ventes dans les GMS a toutefois tendance à diminuer (il était de 39 % en 2008 et de 14 % seulement en 2011), alors que celui de la vente directe oscille aux environs de 8-9 %. En pratique, et même si, une fois de plus, les informations statistiques publiques sur les prix des produits issus de l'AB selon les différents modes de distribution sont défaillantes, il apparaît que la croissance des ventes en GMS a contribué à réduire les écarts de prix entre produits issus de l'AB et de l'AC sous le double jeu de la croissance des volumes (économies d'échelle) et de la concurrence entre enseignes, participant ainsi à la réduction des inégalités sociales d'accès aux produits issus de l'AB.

En résumé, le défi est bien de sortir de l'opposition simpliste et stérile entre les militants et les opportunistes de l'AB, entre les produits locaux et les marchés d'exportation, entre les circuits courts et longs, entre l'AB et l'AC²⁵. A cet égard, la théorie socio-économique dite des transitions qui conduit à recommander la sortie des verrouillages socio-techniques par hybridation à partir de niches innovantes trouvera sa pleine expression en agriculture si lesdites niches ne s'inscrivent pas en opposition au modèle majoritaire. C'est à cette condition que l'AB pourra se prévaloir d'être un prototype d'agriculture plus durable au service d'une ambition plus large, c'est-à-dire la plus grande durabilité de tous les systèmes agricoles et agro-alimentaires. C'est à cette condition que la volonté du Ministre en charge de l'agriculture de faire que le programme Ambition Bio 2017 contribue « non seulement au développement de l'AB, mais également au développement du transfert des connaissances et des méthodes de l'AB vers les autres modèles de production » se réalisera.

D3 - Un programme Ambition Bio 2017 qui mérite d'être précisé sur plusieurs points

Les six axes du programme Ambition Bio 2017 ciblent, à juste titre et de façon cohérente, la production (axe 1), les filières (2), la consommation et les marchés (3), la recherche et la recherche-développement (4), la formation (5) et enfin la réglementation (6).

On notera d'abord que le programme n'inclut pas, à une exception près²⁶, de dispositions spécifiques sur les informations statistiques, que celles-ci concernent les pratiques mises en œuvre par les exploitations en AB et leurs effets appréciées à l'aune des performances sur les plans productif, économique, environnemental et social, ou les soutiens publics à l'AB (au niveau agrégé et au niveau de chaque acteur bénéficiaire d'un tel soutien). Il s'agit là d'une absence dommageable qu'il est facile de corriger.

Nous avons déjà abordé les aspects relevant de la recherche et de la recherche-développement en AB, de la formation et du conseil et de la réglementation. Nous n'y reviendrons pas ici.

Nous avons également abordé la question des soutiens publics directs aux producteurs agricoles en AB. L'axe 1 relatif à la production inclut en outre, mais sans autres précisions à ce stade (mai 2013), l'ambition de « développer des outils pour maintenir des terres déjà en bio et favoriser l'accès au foncier pour les producteurs bio. » ***Le maintien des terres agricoles en AB à l'occasion d'une cession d'activité agricole est souhaitable, au double titre de la construction progressive de la fertilité des sols en AB et des soutiens publics qui ont pu être octroyés au nom d'une exploitation desdites terres en AB.*** Pour les mêmes raisons, on pourrait également exiger des producteurs qui, après quelques années en AB, y renoncent et optent pour une décertification/déconversion, de respecter certaines pratiques et des exigences minimales sur les plans environnemental et territorial ; le SI mentionné *supra* et le passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultats dans les modalités de mise en œuvre des soutiens publics doit favoriser une telle évolution, et contribuer à ce que ces exigences minimales ne soient pas excessivement pénalisantes en termes économiques et ne se traduisent pas par une trop grande inflexibilité. La question de l'accès au foncier relève d'une problématique plus générale que l'accès favorisé pour les seuls producteurs en AB.

²⁵ Lamine C., Landel P.A., Duffaud-Prevost M.L. 2011. Dynamiques territoriales de transition vers l'Agriculture Biologique. Colloque de la SFER sur les transversalités de l'AB, Strasbourg, 23 et 24 juin 2011.

http://www.sfer.asso.fr/les_colloques_thematiques/les_colloques_passes/les_transversalites_de_l_agriculture_biologique/programme_actes_du_colloque.

²⁶ Le programme invite, à juste titre, à « disposer d'une information plus complète sur les prix aux différents stades de la filière, en tenant compte de la diversité des circuits de distribution, avec en particulier les magasins spécialisés, et du rôle de chacun dans la structure de la filière, en s'appuyant sur les travaux de l'Agence Bio. » Tout autant que la connaissance des prix à la consommation selon les modes de commercialisation, il convient aussi de disposer des informations relatives à la construction de ces prix et au partage de la valeur ajoutée entre les différents maillons des filières, ceci dans les différents circuits de commercialisation.

L'axe 2 du programme Ambition Bio 2017 sur les soutiens aux filières reste trop général à ce stade. Il insiste opportunément sur la nécessité de privilégier une approche par filière, renforce le Fonds Avenir Bio en portant le soutien public à ce fonds de 3 à 4 millions d'euros, recommande que la Banque Publique d'Investissements (BPI) accorde des prêts « à certaines sociétés, dont des coopératives agricoles, pour financer des investissements structurants de stockage, transformation et commercialisation », formule le vœu d'une coordination et d'une optimisation des différentes sources de financement des projets d'investissement et de structuration en AB, et invite à un renforcement de « la contractualisation pour une bonne adéquation entre l'offre et la demande avec notamment des objectifs d'innovations sociales et environnementales » ; il vise aussi à renforcer la connaissances des marchés et des prix. Le soutien augmenté au fonds Avenir Bio va dans le bon sens même si l'évaluation de ce dernier sur la période passée 2008-2012 reste à faire. **De façon générale, on pourra se poser la question de la modestie des ressources ciblées sur l'aval des filières, en particulier si ces ressources sont comparées aux sommes allouées au titre du soutien direct aux exploitations agricoles en AB.** En contrepoint, on remarquera que les répondants à l'enquête citent prioritairement d'autres freins que l'insuffisance des soutiens publics directs à la collecte et à la transformation : coûts de collecte jugés trop élevés du fait de la trop forte dispersion des producteurs et des productions en AB, prix trop élevés des matières premières agricoles labellisées AB, irrégularité des approvisionnements de produits issus de l'AB sur les plans quantitatif et qualitatif. A ces premiers freins s'ajoutent, mais dans une nette moindre mesure, des capacités, modalités et conditions de collecte, stockage et transformation insuffisantes. **La contractualisation est une réponse possible à ces freins à condition que les contrats soient pluriannuels, portent sur les quantités, les qualités et les prix, et ne se limitent pas aux seuls maillons de la production et de la collecte/transformation en engageant la distribution et notamment la grande distribution.** L'intervention des pouvoirs publics est requise de façon à garantir l'équité de traitement de chaque stade dans un contexte où la grande distribution est nettement plus concentrée que les autres maillons des filières ; de façon aussi à jouer le rôle d'assureur en dernier ressort en cas de déficit d'approvisionnement par les fournisseurs sous contrat de sorte à ne pas pénaliser ces derniers au titre d'une rupture de contrat. Une autre voie d'équilibre des rapports de force entre les acteurs de filières est de favoriser le regroupement des producteurs agricoles en AB, et l'agrandissement et le regroupement des Petites et Moyennes Entreprises (PME) de transformation spécialisées en AB.

L'axe 3 porte sur la consommation de produits issus de l'AB et le développement des marchés en AB. Il est lui aussi trop général. Il propose de renforcer la communication et l'information, en particulier à destination des enfants, de leurs parents et de leurs enseignants, réaffirme l'objectif de développer la consommation de produits issus de l'AB dans la RHD en maintenant l'objectif du plan antérieur d'atteindre un pourcentage de 20 % dans la restauration collective d'Etat (par prudence, aucune date n'est fixée), et enfin propose d'accompagner le développement des exportations. **Plus que des campagnes de communication au sens strict dont on peut légitimement douter de l'efficacité, cibler l'information du jeune public, de leurs parents et de leurs enseignants apparaît comme une voie plus prometteuse de développement de la consommation des produits issus de l'AB.** Il serait intéressant de coupler de telles opérations d'information en offrant simultanément la possibilité de consommer de façon régulière des produits issus de l'AB dans les cantines scolaires (depuis la maternelle jusqu'à l'université). Les travaux de Perrin (2011)²⁷ montrent en effet que l'introduction de produits issus de l'AB dans les cantines scolaires a un impact positif sur les croyances, les attitudes et la fréquence d'achat des parents d'élèves vis-à-vis des produits issus de l'AB, impact d'autant plus élevé que l'introduction est régulière (hebdomadaire) et non occasionnelle. Même si certains établissements scolaires font état d'un surcoût modeste des prix des repas lorsque ceux-ci incluent régulièrement des produits issus de l'AB²⁸, une telle situation n'est évidemment pas la règle. Au-delà d'un soutien décentralisé que peuvent apporter les pouvoirs publics en matière d'identification et de connaissance de producteurs et de transformateurs de produits issus de l'AB, et de bonne compréhension des règles des marchés publics,

²⁷ Perrin J.L. 2011. Le bio à la cantine : impact sur les attitudes et les comportements des parents d'élèves. Colloque de la SFER sur les transversalités de l'AB, Strasbourg, 23 et 24 juin 2011.

http://www.sfer.asso.fr/les_colloques_thematiques/les_colloques_passes/les_transversalites_de_l_agriculture_biologique/programe_actes_du_colloque.

²⁸ Comme le note Perrin (2011), il serait intéressant d'analyser comment ces établissements arrivent à maîtriser le coût d'une alimentation bio, en s'assurant que c'est n'est pas au détriment de la qualité objective et subjective (satisfaction des enfants) de cette alimentation.

notamment au titre de la préférence qui pourrait être simultanément accordée à des produits locaux (cette caractéristique ne peut pas être spécifiée en tant que telle), nous formulerons ici deux recommandations finales : ***le regroupement de l'offre doit ici aussi aider à faire face aux ruptures possibles d'approvisionnement, et une partie des ressources budgétaires actuellement ciblées sur le stade de la production pourrait être réorientée pour compenser le surcoût d'approvisionnement en produits issus de l'AB sous réserve que ceux-ci soient d'origine locale / française.***

Rédacteur de la note de synthèse :

Hervé Guyomard

Le volume 1 (ISBN 13 : 978-2-7380-1338-5 ; Dépôt légal – Septembre 2013) du rapport « Vers des agricultures à hautes performances » est consultable sur le site internet de l'Inra à l'adresse suivante :

www.inra.fr/rapport-agricultures-hautes-performances



147, rue de l'Université
75338 Paris Cedex 07
France

Tél. : +33 1 42 75 90 00
www.inra.fr

