

L'ESSENTIEL

I. Une politique publique dont la définition appelle des précisions

La politique en faveur de l'agriculture biologique souffre d'un excès de communication qui alimente un défaut d'identification.

Alors que le développement de l'agriculture biologique est issu des **initiatives individuelles** de « pionniers », il faut rappeler, en premier lieu, qu'elle est **une politique publique, justifiant une intervention publique** destinée, d'une part, à s'assurer de sa « sincérité » (non tromperie des consommateurs notamment) et, d'autre part, à accompagner son développement, en ouvrant les verrous susceptibles d'en bloquer l'expansion, en particulier, les imperfections d'un marché inapte à valoriser les biens publics associés à l'agriculture biologique.

La politique pour l'agriculture biologique est ainsi **une politique au soutien de la production de biens publics qui semblent avérés** mais sont **difficiles à quantifier**. Il est essentiel ici de rappeler que si l'agriculture biologique offre des aliments à teneur en résidus chimiques globalement plus faibles, c'est principalement par ses contributions à la préservation des milieux naturels qu'elle est censée être utile.

En second lieu, **l'identité même de l'agriculture biologique**, à savoir un mode de production agricole reposant sur des processus naturels, conduit à suggérer que l'agriculture biologique est un modèle « avant-gardiste » de production agricole, suggestion qui appelle quelques importantes nuances, mais qui débouche sur le constat d'**une agriculture soumise à de très fortes exigences et à des risques particuliers**.

L'adoption du cahier des charges de l'agriculture biologique n'est pas une décision anodine. L'agriculture biologique est une **agriculture exigeante** et qui présente **des risques particuliers** au regard des normes sanitaires et des aléas climatiques (sans compter ses équilibres économiques ; voir *infra*). C'est une production qui demande du savoir-faire et qui doit relever les défis de la résilience.

En tant que **mode de production**, l'agriculture biologique est **encadrée par une réglementation européenne**, avec des déclinaisons nationales, situation qui conduit à s'interroger sur l'harmonisation des pratiques en Europe tout particulièrement dans la perspective d'une redéfinition de la politique agricole européenne, qui doit demeurer commune, mais aussi à évoquer certaines controverses réglementaires (une coexistence de modèles d'agriculture biologique très disparates dont certaines empruntent des procédés très intensifs; le recours à des substances de base présentant des risques de pollution, des trous réglementaires sur certaines composantes de l'offre...). **Elle suit une logique**

d'obligations de moyens, qui n'offre pas toute garantie de résultats : elle n'est pas à l'abri de contaminations extérieures et peut bénéficier de dérogations auxquelles il convient de conserver une ampleur limitée.

Promotion d'un modèle « avant-gardiste » de production agricole, **la politique en faveur de l'agriculture biologique s'inscrit dans le cadre plus général des objectifs de la politique agricole au sein de laquelle elle doit trouver sa place**. Trois problèmes principaux doivent être relevés :

- concilier la responsabilité alimentaire de la France et de l'Europe avec une agriculture qui suppose une baisse des productions ;

- assurer la solidité technico-économique de l'agriculture biologique, la réduction des consommations intermédiaires devant être compensée par davantage de main d'œuvre et plus d'investissements ;

- articuler le développement de l'agriculture biologique avec les autres instruments de la transition agro-écologique (paiement vert, MAeC, initiatives privées radicalisant le projet bio, sortie du glyphosate, programme Eco Phyto).

Recommandations :

- conforter la fonction de production du bio en **évitant toute initiative susceptible d'élever le coût du travail agricole** (pérenniser le régime des travailleurs occasionnels), en **favorisant l'investissement** (suramortissement des équipements) et la **protection contre les risques** (améliorer la déduction pour épargne de précaution pour les producteurs bio) ;

- progresser dans les analyses technico-économiques, au niveau individuel pour mieux accompagner les projets, et au niveau collectif, pour aboutir à une hiérarchie des priorités de la transition agro-écologique reposant sur des analyses sérieuses ;

- **simplifier le cadre de la transition agro-écologique** tout en maintenant le principe d'une politique européenne commune dans ce domaine ;

- **définir des objectifs de développement de l'agriculture biologique compatibles avec les autres priorités de la politique agricole** dans une perspective de stress alimentaire aigu à moyen terme ;

- **assurer un suivi des performances sanitaires et environnementales** de l'agriculture biologique passant par une implication soutenue de la direction générale de l'alimentation afin de vérifier que le changement d'échelle de la mobilisation des surfaces agricoles et l'accélération des phases de conversion respectent l'intégrité des apports de l'agriculture biologique en termes de biens publics ;

- combler les « trous » de la réglementation européenne et veiller à l'harmonisation des pratiques ;

- développer considérablement les recherches sur les produits de substitution utilisés en agriculture biologique.

II. La réussite du décollage de l'agriculture biologique s'incarne dans des indicateurs dont la significativité doit être nuancée et s'accompagne de la perspective d'un projet « Ambition bio 2022 » contrarié

On rappelle les deux objectifs principaux du projet « Ambition bio 2022 » : convertir 15 % de la surface agricole utile au bio d'ici 2022 et assurer la fourniture de 20 % de produits bio dans les repas servis dans la restauration collective hors domicile.

A. L'augmentation de l'empreinte du bio admet une grande variabilité

Si les capacités d'offre se développent, le plus facile a sans doute été accompli.

Après des années plutôt inertes, l'empreinte de l'agriculture biologique sur les surfaces agricoles a progressé. Il en est allé de même s'agissant du nombre des opérateurs (exploitants agricoles, transformateurs et distributeurs).

Évolution de l'empreinte du BIO sur l'agriculture française (2003-2018)

	2003	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evol. /2017
Nbre d'exploitations en mode de production biologique	11 359	24 425	25 468	26 465	28 884	32 266	36 691	41 623	13%
Nbre de préparateurs, distributeurs et importateurs engagés	5 252	12 337	12 577	12 919	13 528	14 840	17 353	20 145	16%
Surfaces en mode de production biologique (ha)	550 990	1 032 940	1 069 883	1 117 980	1 314 164	1 540 128	1 746 486	2 035 024	17%
dont surfaces certifiées bio	406 338	855 642	938 522	969 342	1 013 223	1 055 467	1 234 097	1 502 572	22%
dont surfaces en conversion	144 652	177 297	131 361	148 639	300 941	484 660	512 389	532 452	4%
Surfaces C1		62 426	57 500	78 224	216 211	266 684	204 476	268 022	31%
Surfaces C2 / C3		114 872	73 861	70 415	84 730	217 976	307 913	264 430	-14%
Part des surfaces en mode de production bio dans la SAU	2,00%	3,82%	3,96%	4,14%	4,88%	5,70%	6,48%	7,55%	17%
Part des exploitations bio dans l'ensemble des exploitations agricoles	1,77%	4,98%	5,34%	5,79%	6,50%	7,33%	8,34%	9,46%	13%

Source : Agence BIO, 2019

L'agriculture biologique a changé d'échelle, la question demeurant posée de savoir si ce changement est durable et susceptible de se prolonger.

Cependant, le taux de conversion des surfaces agricoles à l'agriculture biologique est très variable selon les spécialités agricoles et selon les régions.

Répartition des surfaces mobilisées en mode BIO par productions en 2018

TOTAL France	Nb. Exploitations		Surfaces certifiées bio (ha)		Surfaces en conversion					Surfaces certifiées + conversion		
	2018	Evol. /17	2018	Evol. /17	C1	C2	C3	Total C123		2018	Evol. /17	Part en bio
					2018	2018	2018	2018	Evol. /17			
Céréales	15 381	14%	228 612	25%	81 346	61 636	4 083	147 064	35%	375 676	29%	4,0%
Oléagineux	4 453	26%	54 232	31%	24 817	8 186	122	33 124	85%	87 356	47%	4,0%
Protéagineux	3 095	9%	19 203	16%	4 457	6 836	322	11 615	-1%	30 817	9%	10,3%
Légumes secs	1 813	27%	17 526	44%	1 304	1 049	55	2 408	65%	19 933	46%	40,2%
Grandes cultures	16 077	14%	319 572	26%	111 923	77 706	4 582	194 211	38%	513 783	31%	4,3%
STH	20 868	11%	591 232	17%	59 674	77 310	270	137 255	-22%	728 487	7%	9,7%
Cultures fourragères	19 573	12%	394 411	26%	57 164	68 629	856	126 649	-14%	521 060	13%	10,8%
Surfaces fourragères	26 950	11%	985 643	21%	116 839	145 939	1 126	263 904	-18%	1 249 547	10%	10,1%
Légumes frais	9 471	12%	26 086	21%	2 003	1 476	19	3 497	61%	29 583	24%	7,0%
Fruits à coque	2 255	11%	9 785	15%	1 451	1 295	1 426	4 172	9%	13 957	13%	-
Fruits transformés	2 739	17%	8 038	25%	1 269	1 316	528	3 114	60%	11 152	33%	-
Fruits frais	7 148	11%	13 457	6%	3 305	2 830	1 546	7 681	46%	21 138	18%	-
Fruits	10 348	12%	31 279	13%	6 025	5 442	3 500	14 967	36%	46 246	20%	23,3%
Vigne	6 726	15%	65 298	7%	13 968	8 816	5 939	28 723	63%	94 020	20%	12,0%
PPAM	2 846	11%	7 145	9%	758	670	173	1 601	6%	8 747	8%	21,1%
Autres	18 706	17%	67 548	45%	16 506	8 371	673	25 549	52%	93 098	47%	7,4%
TOTAL	41 623	13,4%	1 502 572	21,8%	268 022	248 419	16 012	532 452	4%	2 035 024	16,5%	7,55%

Source : Agence Bio, 2019 ; PPAM= plantes à parfum aromatiques et médicinales

Si fin 2018 plus de 7,5 % de la surface agricole est impliquée dans la production biologique, le modèle « bovin-lait » et la viticulture, à un moindre titre, prédominent. Or, le premier (60 % des surfaces en bio) a pu s'appuyer sur des disponibilités naturelles disponibles du fait des règles de la PAC et pour lesquelles la conversion en bio représentait une issue technico-économique d'autant plus attractive que les producteurs concernés se trouvaient en difficulté.

En revanche, les grandes cultures, excepté celles organiquement compatibles avec le bio, pour des productions dont la destination n'est sans doute pas seulement alimentaire sont en retard. De même, l'élevage reste encore médiocrement concerné par le bio.

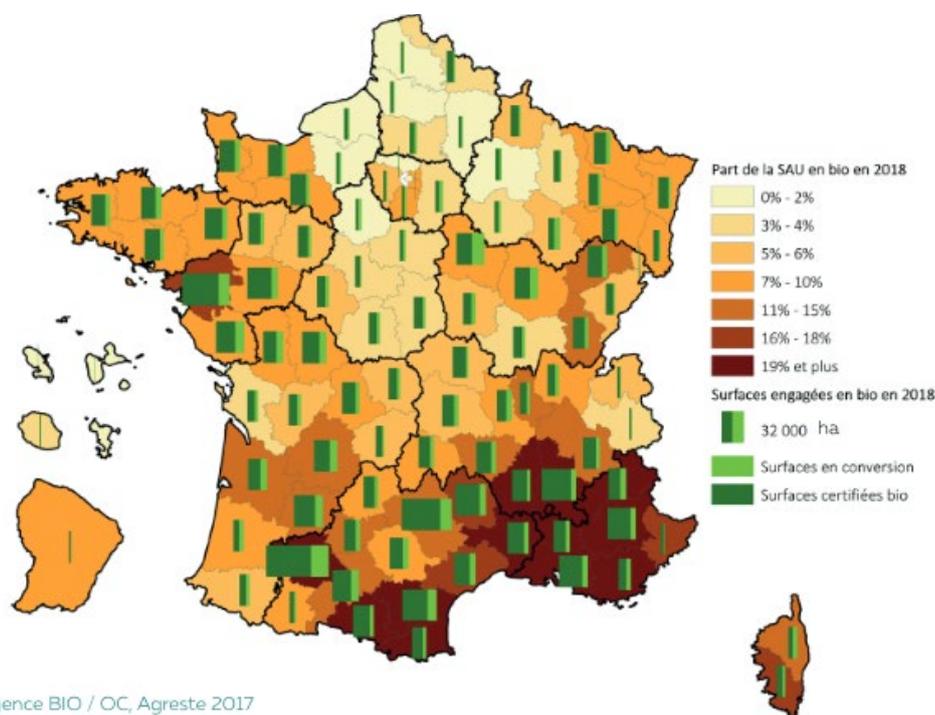
Animaux engagés en bio en 2018 et évolution par rapport à 2017 pour les différentes productions animales

TOTAL France	Nb. Exploitations						Nb. Animaux						% Bio + conv. / Total
	Certifiés Bio *		Conversion **		Bio + Conversion		Certifiés Bio		Conversion		Bio + Conversion		
	2018	Evol. /17	2018	Evol. /17	2018	Evol. /17	2018	Evol. /17	2018	Evol. /17	2018	Evol. /17	
Vaches allaitantes	4 191	14%	2 040	-1%	5 432	8%	154 265	15%	50 497	-8%	204 762	8%	4,94%
Vaches laitières	2 863	9%	1 899	14%	4 157	12%	145 633	14%	75 498	14%	221 131	14%	6,15%
Total Vaches	6 636	12%	3 702	5%	8 919	9%	299 898	14%	125 995	4%	425 893	11%	5,50%
Brebis viande	1 755	11%	236	-15%	1 964	7%	207 920	11%	19 656	-30%	227 576	6%	6,81%
Brebis laitières	581	19%	36	24%	603	18%	130 147	23%	3 952	-35%	134 099	20%	10,81%
Total Brebis	2 324	14%	271	-11%	2 554	10%	338 067	15%	23 608	-31%	361 675	11%	7,89%
Chèvres	1 045	13%	135	-9%	1 146	10%	72 378	18%	6 203	-14%	78 581	15%	9,09%
Truies	541	23%	49	-8%	582	19%	12 124	19%	1 009	39%	13 133	20%	1,29%
Poulets de chair	961	9%	-	-	961	9%	12 913 260	13,6%	-	-	12 913 260	13,6%	1,60%
Poules pondeuses	2 027	14%	-	-	2 027	14%	6 567 108	31,3%	-	-	6 567 108	31,3%	13,28%
Apiculture ¹	679	39%	187	48%	867	46%	122 345	37%	19 283	79%	141 628	42%	17,61%

Source : Agence Bio, 2019

La France du bio reste ainsi très fragmentée géographiquement, ce qui n'est pas rien au vu de l'objectif de limiter les impacts sur les milieux naturels.

Surfaces bio et en conversion et part dans la SAU de chaque département en 2018



Quant aux opérateurs de l'agriculture biologique, deux dimensions principales méritent d'être mentionnées.

Les exploitations agricoles concernées par l'engagement biologique ont des caractéristiques propres qui invitent à leur attribuer des fragilités particulières. Si le bio a pu leur offrir des perspectives, la **concrétisation des risques techniques et économiques attachés à l'agriculture biologique aurait des répercussions très fortes sur ces exploitations** et sur le projet de développement de l'agriculture biologique (recul des capacités engagées, gaspillages de moyens individuels et collectifs).

La distribution de produits bio a gagné les grandes enseignes et leurs magasins généralistes, le marché du bio représentant avec ses 10 milliards d'euros un enjeu économique majeur pour les distributeurs.

B. Le développement d'une demande qui reste « typée » et doit recourir à des importations massives pour se satisfaire

La consommation de bio reste assez « typée » mais elle s'accroît. Cette dynamique ne peut être satisfaite par la production intérieure et la France importe de l'ordre de 30 % de ses besoins.

La pénétration des importations est symptomatique de **problèmes d'offre** et elle devrait s'accompagner d'un **contrôle de la qualité des produits importés** qui appelle des moyens autrement développés qu'actuellement.

La reconquête de notre marché bio s'impose mais **notre capacité exportatrice doit elle aussi être améliorée**. La dégradation de la balance commerciale extérieure de produits bio concourt à la détérioration de notre commerce international de produits agro-alimentaires et finalement pèse sur notre croissance économique.

Néanmoins, toute politique de renforcement de nos performances sur le segment du bio doit partir d'une analyse fine de nos avantages comparatifs agricoles.

Un projet « Ambition bio 2022 » hors d'atteinte

Une ambition très communicationnelle

L'État a adopté des objectifs de développement de l'agriculture biologique (voir *supra*) alors même qu'il ne dispose plus de moyens autonomes de les atteindre et n'a exercé que faiblement ses missions de coordination.

En outre, les objectifs de la politique de développement de l'agriculture biologique méritent d'être affinés. On peut craindre que se mette en place une « politique de l'indice » qui n'épouserait pas les besoins et délivrerait des signaux trompeurs aux opérateurs.

D'ores et déjà, des explications devraient être fournies quant aux données par lesquelles l'Agence Bio rend compte de l'extension des surfaces en bio. On rappelle que le taux de refus des aides bio de la part des services instructeurs est considérable (voir *infra*) et que les décomptes surfaciques ont été considérés comme si approximatifs par la Commission européenne que la France a dû faire face à des corrections financières d'une ampleur considérable. On ne voit pas que ces derniers dysfonctionnements aient été pris en compte par l'Agence Bio. **Une fiabilisation totale des décomptes surfaciques s'impose.**

Malgré leur expansion, les surfaces entrées en conversion ces dernières années suivent un **volume d'accroissement qui est incompatible avec l'atteinte de l'objectif fixé par le programme « Ambition Bio 2022 »**, de 15 % de la SAU certifiées en bio. Ce dernier supposerait des entrées en conversion très supérieures aux plus hauts historiques recensés par l'Agence Bio. Le projet « Ambition bio 2022 devrait être rebaptisé « Ambition bio (au mieux) 2026 ».

En outre, d'un point de vue plus qualitatif, le scénario sous-jacent au projet « Ambition bio 2022 » repose sur une combinaison improbable combinant extension des surfaces déjà fortement engagées et décollage de surfaces consacrées à des productions pour lesquelles le passage au bio ne présente que peu d'intérêt pour les exploitants et peu de faisabilité au vu des infrastructures disponibles. Il faut ajouter que l'expansion de l'offre nationale est freinée par des conditions économiques de production qui la handicapent et qu'elle pourrait dégrader les conditions macroéconomiques sur lesquelles repose aujourd'hui le développement du bio.

Recommandations :

- **fiabiliser les données de suivi de l'extension des surfaces biologiques** produites par l'Agence bio ;

- **affiner les objectifs de la politique française de développement de l'agriculture biologique** afin de prévenir la répétition de déceptions chez les opérateurs, les consommateurs et, finalement, les citoyens ;

- veiller à ce que les conversions en bio reposent sur **des projets économiques durablement viables** ;

- prendre au sérieux la **dégradation de notre commerce extérieur sur le segment de l'agriculture biologique** en formalisant une politique de reconquête tenant pleinement compte de nos avantages comparatifs ;

- s'assurer de la **loyauté de la concurrence internationale**, en particulier, s'agissant de l'Europe, de l'harmonisation des interprétations des réglementations bio, et au niveau international, de la portée des reconnaissances d'équivalence mises en œuvre.

III. Une politique qui, paradoxalement, a principalement mobilisé des instruments de marché : un talon d'Achille ?

Le **consentement des consommateurs à acquitter des surpris est la condition principale de l'équilibre économique du développement du bio**. Il faut y ajouter les différentiels de prix marqués entre les produits bio et ceux de l'agriculture conventionnelle dans un contexte conjoncturel particulier, celui de la dépression agricole des années 2015-2016.

Cette situation, qui a permis de **réduire les coûts publics de soutien au bio** pose des problèmes au regard de son optimalité économique et sociale et de sa durabilité dans un contexte d'essor de la production biologique.

D'ores et déjà, la **volatilité des prix** de certaines productions biologiques tend à s'accroître.

Il existe donc un dilemme dont les solutions sont nécessairement complexes.

Les conditions de prix de diffusion des produits biologiques n'ont jusqu'à présent pas contribué à étendre les volumes consommés. Les taux de marge sont apparemment analogues entre agriculture conventionnelle et agriculture biologique, avec des revenus nominaux très supérieurs pour les stades de l'aval de la production.

Recommandations :

- **élucider le partage de la valeur ajoutée sur les produits de l'agriculture biologique** et parvenir à un équilibre satisfaisant les conditions de la dynamique de la demande et de la production ;

- dégager les moyens propres à **améliorer les performances économiques de l'agriculture biologique** ;
- renoncer pour l'État à sa posture de passager clandestin du bio.

IV. Des concours publics en quête de crédibilité

A. Une politique publique sans « carte d'identité budgétaire »

Les moyens de la politique de développement de l'agriculture biologique sont **saupoudrés dans des budgets épars** de sorte que cette politique qui est pourtant l'une des priorités de la politique agricole ne vérifie pas un critère minimum de lisibilité, ce qui est de nature à en altérer l'efficacité.

Le consentement du Parlement se trouve altéré par l'opacité des concours publics destinés à la politique d'agriculture biologique.

B. Des barèmes d'aide théoriques qui laissent perplexes

Il convient de rappeler que les **aides sont théoriquement destinées à compenser les pertes d'opportunité** résultant du passage au bio et **non à apporter aux exploitants une rémunération pour les biens publics qu'ils produisent.**

Cette logique est, sans doute, trop courte mais en sortir réclamera davantage d'expertise **sur les externalités positives de l'agriculture biologique** et plus de moyens. La **nouvelle programmation financière européenne** qui semble s'inscrire dans une logique renouvelée allant dans le sens de la rémunération des services collectifs d'ordre environnemental devra être examinée de très près à ce titre.

En l'état, **l'uniformité, très théorique, des barèmes d'aides à l'hectare** pour chacune des productions soutenues n'est pas compatible avec une détermination optimale des aides. **Certains sont trop compensés, d'autres pas assez.** Par ailleurs, la rigidité des aides dans le temps néglige la fluctuation des pertes d'opportunité dans le temps.

C. Des financeurs éparpillés suivant des logiques d'intervention différentes dans un contexte où le ministère de l'agriculture est devenu un financeur très second de l'ambition bio.

Il existe une **hiérarchie des financeurs** qui voient les fonds européens, sous gestion des régions, occuper la première place, le cofinancement national des aides par le budget du ministère de l'agriculture étant appelé à céder le pas aux interventions des Agences de l'Eau.

Cette **superposition des financeurs** conduit à une stratification des soutiens qui suivent des modalités d'attribution singulières, alors qu'elles devraient théoriquement être unifiées.

D. La programmation financière des soutiens à l'agriculture biologique a été prise en défaut, des impasses de financement intervenant. Elles ont été comblées dans des conditions très critiquables, de mauvais augure pour la réalisation des objectifs du projet « Ambition bio 2022 », qui, de fait, ne sont pas financés.

Entre redéploiement (transfert d'un pilier de la PAC à un autre, éviction d'interventions traditionnelles des Agences de l'Eau), aggravation de la fiscalité sectorielle (hausse de la redevance pour pollution diffuse) et cessation annoncée des aides au maintien par le ministère de l'agriculture, **un mélange critiquable d'expédients** a été réuni qui laisse **l'ambition bio sans moyens**.

En toute hypothèse, à taux de soutien inchangé, **le montant des crédits d'engagement restant disponibles est incompatible avec le volume des conversions nécessaires** pour suivre la trajectoire des objectifs surfaciques du projet « Ambition bio 2022 » qui devraient considérablement peser sur la programmation européenne à venir.

Le financement pour l'offre de bio en restauration collective hors domicile n'est pas assuré si bien que les décisions imposées par l'État seront sans doute mises à la charge des collectivités territoriales.

L'avenir du **crédit d'impôt pour l'agriculture biologique** n'est pas assuré alors qu'il représente une modalité de soutien, certes peu satisfaisante, mais utile dans la perspective de la décision de cesser les aides au maintien.

Il faut ajouter la nécessité d'évaluer plus finement le processus de conversion, les aides publiques en phase de conversion étant plus coûteuses que les aides au maintien.

Une gestion des conversions ad hoc ?

L'analyse des évolutions annuelles montre que l'élasticité des surfaces considérées comme certifiées au contingent des surfaces en conversion a connu au fil du temps une forte variabilité, tout en suivant une tendance à l'augmentation.

Il semble ainsi que les durées de conversion aient été nettement raccourcies, évolution qui mérite une analyse fine de ses déterminants.

Il est possible que les caractéristiques des surfaces mises en conversion justifient cette évolution. Mais, l'on ne pourrait se départir du soupçon d'une politique opportuniste aux motivations composites¹ que si un audit venait à conforter le rôle du premier facteur évoqué.

La baisse programmée des soutiens, qui se révélerait insoutenable en cas de réduction des prix de marché du bio, et même de l'écart entre ces prix et ceux de l'agriculture conventionnelle, est incompatible avec le renforcement des ambitions de conversion du projet « Ambition bio 2022 », qui ne sont pas financées.

E. Une forte hétérogénéité des taux de soutien unitaire sous la contrainte budgétaire

En lien avec la diversité régionale des impasses de financement de la maquette FEADER, des modulations unitaires des plafonds d'aides aux exploitants passés au bio ont été mises en œuvre. Elles n'ont pas été guidées par des considérations technico-économiques qui peuvent les justifier mais par le poids des contraintes budgétaires.

La **modulation régionale** des aides a été amplifiée dans ces effets de dispersion des conditions de soutien par les **doctrines hétérogènes d'attribution des cofinancements nationaux**.

Dans ces conditions, les **aides directes n'ont plus joué leur rôle**, déjà minimaliste, de compensation des pertes d'opportunité, le déficit étant plus ou moins accusé selon les situations locales.

En outre, alors que les aides au bio sont censées apporter un taux de soutien supérieur à celui fourni par d'autres aides à la transition agro-écologique, les réalités budgétaires ont renversé cette logique. Ainsi, par exemple, **les mesures agro-environnementales et climatiques (MAeC) sont plus attractives dans bien des cas**. La hiérarchie du système d'incitations a été renversée.

Les dysfonctionnements apparus suscitent des questions de principe en termes d'équité et de loyauté de la concurrence.

F. La gestion des aides au bio a été gravement déficiente

¹ Parmi les motivations envisageables on peut évoquer, pour l'État, le différentiel de coût des soutiens en conversion et en maintien ainsi qu'une volonté d'affichage, pour les opérateurs, l'opportunité d'accéder à des prix supérieurs une fois la certification obtenue et, pour les organismes certificateurs, une gestion du chiffre d'affaires.

Les dysfonctionnements de la chaîne des paiements agricoles, en particulier ceux liés à des références surfaciques², ont particulièrement touché les agriculteurs en bio qui n'ont pu trouver dans les avances de trésorerie remboursables alors mises en place de solution concrète efficace, situation au cours de laquelle la grande distribution a pris le relais d'un État défaillant.

Des retards persistaient au moment de l'élaboration du présent rapport tandis que les paiements réalisés qui ne couvraient en juin 2019, que 40 % de la ligne FEADER bio, ont pu l'être dans des conditions propres à en fragiliser la conformité.

Un risque de répétition des aides versées ne doit donc pas être écarté même si l'on doit remarquer que **le taux de rejet des demandes de soutien au titre du bio est le taux le plus élevé constaté dans la vaste gamme des aides agricoles**. On a indiqué comment cette situation pouvait jeter un doute sur le décompte des surfaces agricoles en bio tel qu'il est proposé par l'Agence bio.

Le régime appliqué aux aides au bio doit également être mis en cause sous l'angle de **son manque de flexibilité**. En premier lieu, une fois la contractualisation conclue, les plafonds d'aides stipulés sont insusceptibles d'être revus, même si l'exploitation modifiait sa spécialisation agricole (elle pourrait être éligible à des aides au tarif unitaire supérieur). En second lieu, la rupture des engagements contractuels avant leur terme déclenche normalement **le remboursement de la totalité des aides perçues**, sanction, dont l'application pratique mériterait d'être vérifiée mais qui paraît injustement sévère et peut conduire à un gaspillage d'argent public. Certains bénéficiaires des aides peuvent être incités à maintenir une exploitation bio le temps de l'exécution de leurs obligations contractuelles afin d'échapper au remboursement et sortir de leur projet, une fois ce terme atteint.

Le taux relativement élevé des renoncements au bio après les cinq ans d'engagement contractuel généralement appliqués témoigne que cet effet pervers n'est pas mineur.

Recommandations :

- donner à la politique en faveur de l'agriculture biologique sa « **carte d'identité budgétaire** » ;
- veiller à assurer une **cohérence entre la programmation financière des concours publics au bio et les objectifs d'expansion** de l'agriculture biologique ;
- **consolider les bases juridiques d'une modulation des aides** devant reposer non sur une politique opaque du rabout mais sur des analyses technico-économiques solides ; dans ce cadre, consacrer un **échelon de proximité de la gestion** des aides ;

² Voir le rapport des rapporteurs spéciaux « Réparer la chaîne des paiements agricoles, un devoir pour nos finances publiques et notre agriculture », Rapport d'information n° 31 du 10 octobre 2018.

- s'assurer de la **portée incitative des aides publiques** en évitant les effets d'aubaine et progresser dans l'analyse d'une rémunération des productions de biens collectifs ;

- améliorer considérablement la **chaîne de paiements** des aides bio ;

- flexibiliser le **régime contractuel** des aides.

V. **Un pilotage dont les trop nombreuses défaillances doivent être corrigées au plus tôt**

Les entités chargées de piloter l'agriculture biologique suivent une logique d'empilement qui crée des besoins de coordination coûteux et mal couverts et peut conduire à déresponsabiliser les acteurs.

Par ailleurs, si les principaux organismes chargés du bio (INAO, Agence Bio, ITAB) relèvent de diagnostics différenciés, un constat transversal conduit à relever l'existence de déficits récurrents des moyens disponibles pour accomplir les missions, le changement d'échelle de la production biologique et des besoins de pilotage subséquents n'ayant pas été suffisamment pris en compte.

En ce qui concerne l'INAO, les moyens dédiés au bio sont sans proportion avec les enjeux, cette situation pouvant s'expliquer par la structure de financement de l'établissement public. Le renforcement des moyens est indispensable mais, en l'état, il serait paradoxal de l'attendre d'un accroissement significatif des contributions des exploitants en bio, qui assument les coûts externalisés par l'État des processus de certification et de contrôle directement après des organismes certificateurs. **Si les missions de l'INAO sont essentielles à la solidité de l'agriculture biologique, elles doivent être mieux assurées**, en particulier, la mission de supervision des organismes de certification, et complétées par une mission de suivi des sols mobilisés en agriculture biologique (en recourant éventuellement aux organismes fonctionnellement spécialisés).

En ce qui concerne l'Agence Bio, ses missions sont composites et souvent contradictoires, l'Agence consacrant une partie considérables des moyens publics qui lui sont attribués à assurer la « promotion » de l'agriculture biologique aux dépens de missions d'intérêt public majeur. Les conditions de sa gouvernance ne sont pas satisfaisantes et l'éventualité de situations de conflits d'intérêt évoquées dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance (COP) aurait gagné à être écartée avant la conclusion du nouveau COP. La gestion du « fonds avenir bio », dont l'objet est justifié, appelle la réalisation d'un audit.

La délégation donnée par l'INAO à des **organismes de certification** chargés de certifier les exploitations en bio et d'assurer les contrôles stricts prévus par la réglementation paraît ne pas être accompagnée d'un suivi suffisant. L'INAO a progressé en édictant des lignes directrices, qui peuvent être considérées comme globalement « indulgentes », mais l'analyse des rapports des organismes certificateurs fait apparaître des hétérogénéités fortes des moyens mobilisés, se traduisant par des ratios effectifs/ contrôles très variables et qui suggèrent parfois le recours à des sous-traitances irrégulières. De façon générale,

les conditions de financement des certifications et des contrôles qui engendrent un chiffre d'affaires élevé posent problème, comme la gestion des dérogations, déléguée par l'INAO aux organismes de certification, eux-mêmes intéressés à la certification des procédés employés dans le cadre des dérogations.

L'activité de contrôle de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), pour rester encore assez peu développée, représente un garde-fou utile qui témoigne de l'existence de besoins de contrôle non couverts en amont. Par ailleurs, elle révèle les enjeux d'un suivi plus rigoureux des importations dans le cadre d'un régime d'équivalence international difficile à contrôler et d'une rigueur très peu harmonisée des contrôles en Europe.

Enfin, il est plus que temps de **donner aux entités en charge de la recherche, de l'innovation et de la formation en agriculture biologique des missions claires et les moyens de ces missions**. Les attermoissements passés ne sont plus acceptables et les perspectives ouvertes par la réforme du compte d'affectation spéciale dédié au développement rural ne vont pas dans le bon sens. Alors que l'Institut technique de l'agriculture biologique avait été désigné comme devant assurer un rôle transversal dans le domaine de l'innovation bio, il est profondément anormal qu'il ait été conduit à subir un redressement judiciaire, symptomatique de problèmes à ce jour non résolus.

Recommandations :

- **simplifier la structure de pilotage** du bio ;
- **doter les organismes chargés du pilotage du bio des moyens de leurs missions**, en ayant résolu la question du **maintien de l'Agence Bio** et de la dévolution de ses missions, et améliorer leur gouvernance de façon drastique ;
- réaliser **un audit complet des conditions d'intervention des organismes certificateurs** et des conditions dans lesquelles l'INAO a pu exercer sa supervision sur leur action ;
- renforcer les **contrôles de la DGCCRF** ;
- agir pour qu'un audit des organismes nationaux chargés des certifications et des contrôles dans l'Union européenne soit réalisé de façon transparente ;
- **structurer et financer l'effort de recherche, d'innovation et de formation** dans le domaine de l'agriculture biologique.