



MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Crise de l'agriculture biologique française : conjoncturelle ou structurelle ?

L'enjeu de la compétitivité

Rapport n° 24091-P

établi par

Thierry BERLIZOT

Inspecteur général

Claude RONCERAY

Inspecteur général

Juillet 2025

CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

Le présent rapport est un rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) régi par les dispositions du décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services. Il exprime l'opinion des membres du CGAAER qui l'ont rédigé en toute indépendance et impartialité comme l'exigent les règles de déontologie qui leur sont applicables en application de l'article 17 du décret sus cité. Il ne présage pas des suites qui lui seront données par le Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire.

SOMMAIRE

RESUME.....	7
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION	10
1. LES CONSTATS : APRES UNE LONGUE PERIODE DE CROISSANCE CONTINUE, LES DIFFICULTES DE L'AB DEVOILEES AVEC LE CHOC INFLATIONNISTE POST-COVID TARDENT A SE DISSIPER.....	11
1.1. L'expansion de la production du bio jusqu'en 2021 a été importante, mais variable selon les productions et les territoires.....	11
1.1.1 Définition et réglementation	11
1.1.2. Après deux décennies de croissance forte, la SAU et le nombre des exploitations bio se stabilisent	11
1.1.3. Des variations importantes selon les territoires.....	12
1.1.4. Des écarts importants de la part de la production en bio selon les productions	12
1.2. La croissance de la consommation s'essouffle avant de subir le choc inflationniste	13
1.2.1. La croissance de la consommation en produits issus de l'AB a été forte de 2001 à 2019	13
1.2.2. A partir de 2019 la croissance des volumes consommés marque des signes d'essoufflement.....	13
1.2.3. A partir de 2022, le choc inflationniste : un phénomène brutal, qui a réduit le montant et le volume des achats de produits bio.....	13
1.2.4. La croissance de la consommation s'est appuyée sur une diversification et une structuration de l'aval	14
1.2.5. La baisse de la consommation bio est plus durable en GMS.....	14
1.3. L'attractivité du mode de production bio s'est dégradée	15
1.3.1. Depuis 2021, la production bio a continué de croître alors que la consommation de produits bio commençait à se rétracter.....	15
1.3.2. La hausse de la consommation s'est en partie réalisée par une dépendance accrue aux importations, révélant les problèmes de compétitivité d'une production bio française qui peine à s'exporter.....	15
1.3.3. Les écarts de prix et de marge Bio vs conventionnels semblent se réduire	16
1.4. Les comparaisons avec les principaux pays d'Europe montrent que la crise française, importante et durable, est, au moins en partie, spécifique	17
1.5. Le développement de l'AB souhaité par les pouvoirs publics a pris du retard.....	17
1.5.1. L'AB vue des pouvoirs publics	17
1.5.2. Les multiples raisons d'un soutien des pouvoirs publics au développement de l'AB	17
1.5.3. L'Etat a apporté un soutien conjoncturel utile, mais qui s'est avéré insuffisant, d'autant plus que le début de la crise a coïncidé avec une modification de la PAC	19

1.5.4. Les objectifs de croissance de la part du bio, réalistes jusqu'en 2021, sont devenus inatteignables dans les délais fixés	20
1.6. L'image du bio est devenue brouillée pour les consommateurs et pour les agriculteurs	20
2. LES FACTEURS DETERMINANTS D'UNE CRISE... DE CROISSANCE DE CERTAINS MARCHES BIO ?	21
2.1. La demande de produits sous label AB et le consentement à payer le surprix sont guidés au moins en partie par l'altruisme (fragile) des consommateurs finaux	22
2.1.1. Le contexte : une dépense alimentaire à domicile plutôt en contraction, et qui subit une descente de gamme avec la vague inflationniste.....	22
2.1.2. La notoriété et la confiance du label AB.....	22
2.1.3. La disponibilité des produits	23
2.1.4. Des perspectives peu encourageantes, sauf retournement de l'opinion sur les enjeux sociétaux : biodiversité, santé, bien-être animal	23
2.1.5. Le consentement à payer un surcoût pour les produits bio a été le moteur de son développement passé mais ne peut que difficilement être le moteur du développement à venir	24
2.2. L'AB est un mode de production spécifique, qui n'est qu'en partie valorisable sur un segment de marché particulier.....	25
2.2.1. Le respect du cahier des charges de l'AB a des conséquences multiples, diverses selon les cultures et variables selon les territoires	25
2.2.2. Le bio se distingue par sa commercialisation.....	25
2.2.3. Bio vs non-bio : une polarisation dépassée ?.....	26
2.2.4. L'offre bio est multiple et composite, et ne subit pas également la crise	27
2.3. Entre offre et demande de produits bio, des mécanismes (privés et publics) de partage de la valeur, de fixation des prix et de retour à l'équilibre qui sont défaillants	28
2.3.1. Le marché bio n'est pas équilibré en quantité.....	28
2.3.2. Le « marché bio » est en réalité composé de plusieurs compartiments qui n'ont guère de liens entre eux :	28
2.3.3. Peu de stabilisateurs de marché.....	28
2.3.4. Un ajustement de marché difficile	29
2.4. Développer davantage l'AB se heurte à de sérieux verrous sociotechniques et économiques	29
2.4.1. Produire bio, c'est compliqué, produire plus de bio c'est de plus en plus compliqué	29
2.4.2. Les verrous sociotechniques ne sont pas tous levés	30
2.4.3. L'économie : le bio/circuit court résilient, quand le bio/GMS est fragile ?	30
2.4.4. Des compétiteurs davantage actifs	31
3. OBJECTIFS ET LEVIERS : REDONNER AU BIO SA FORCE D'INNOVATION DIFFERENCIANTE ET SA COMPETITIVITE.....	31
3.1. Des objectifs collectifs à reformuler	31

3.1.1. La crise ? Pas pour tout le monde.....	32
3.1.2. La perception de la crise : un écart important entre la trajectoire annoncée/désirée et la trajectoire réelle/probable	32
3.1.3. Les objectifs fixés par les pouvoirs publics sont devenus inatteignables.....	33
3.1.4. La transition agroécologique est l'affaire de toute la société	33
3.2. Renforcer la demande et la confiance des consommateurs ? Les limites de la persuasion quand le marketing domine	34
3.2.1. Une action publique de persuasion qui s'avère difficile	34
3.2.2. La science et les médias sont plus nuancés, et développent parfois l'idée que certaines promesses du bio ne sont pas toutes tenues	34
3.2.3. Le marketing porte la naturalité sans les contraintes de l'AB, et l'AB+ dévoile certaines insuffisances de l'AB	35
3.2.4. La difficulté d'une stimulation globale de la demande, quand celle-ci est segmentée	35
3.3. Structurer l'offre et le bio au sein des filières ? Des responsabilités à mieux répartir	36
3.3.1. Permettre aux acteurs du bio de défendre leurs intérêts.....	36
3.3.2. Encourager l'innovation au sein de la filière bio	36
3.4. Les attentes prioritaires des acteurs : augmenter la compétitivité des filières bio	37
3.4.1. Financer le bio grâce au surprix, c'est limiter la consommation à une niche et donc son expansion	37
3.4.2. Optimiser la dépense publique, par une action plus ciblée	38
3.4.3. L'amélioration de la compétitivité	39
3.5. Les finalités et les modalités de l'action de l'Etat méritent d'être revues	39
3.5.1. Une politique de soutien au bio dont les motivations sont implicites	39
3.5.2. Les coûts et bénéfices de l'AB sont territorialisés et les actions de soutien au bio devraient également l'être	40
3.5.3. Des cibles et indicateurs à revoir	41
3.5.4. Redéfinir une ambition réaliste et consensuelle pour le développement du bio en France en même temps que les autres modes de production équivalents, et sans attendre la fin du plan actuel Ambition bio 2027	43
4. LE POTENTIEL DU BIO A 5 ANS EST AFFECTE PAR LA CRISE DE CES TROIS ANNEES, MAIS A 10-15 ANS, UNE ACTION DETERMINEE DE L'ETAT PEUT INFLECHIR LA TRAJECTOIRE	44
4.1. Un exercice prospectif délicat à réaliser	44
4.1.1. Peu de travaux prospectifs sur le potentiel bio.....	44
4.1.2. Des objectifs et des moyens de développement de l'AB qui ne sont pas si consensuels à l'échelle internationale	44
4.2. A cinq ans (perspective 2030), l'AB devrait rester significativement en-deçà des objectifs pour les productions et dans les territoires où le bio peine à s'implanter ...	46
4.3. A dix ans, l'avenir dépend de l'action.....	47

4.3.1. Quel avenir européen pour l'agriculture et le bio ?.....	47
4.3.2. Optimiser l'action publique.....	47
4.3.3. A 10 ans, l'Etat est en mesure d'infléchir significativement la trajectoire, mais sans doute pas de déterminer le niveau de la production bio ni de la consommation de produits issus de l'AB	47
ANNEXES	50
Annexe 1 : Lettre de mission	51
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	54
Annexe 3 : Les constats détaillés	56
Annexe 4 : Bibliographie indicative	73

RESUME

L'actuelle crise du bio¹, dont certaines prémisses ont précédé la crise COVID, est une crise du bio en France qui comporte des éléments conjoncturels et d'autres plus structurels.

Comme dans d'autres pays en Europe et dans le monde, le bio a connu une récession avec la vague d'inflation 2022-2023. Les pouvoirs publics y ont rapidement répondu de manière conjoncturelle, notamment en essayant de stimuler la demande et de soutenir les exploitations agricoles les plus impactées.

Mais la persistance dans notre pays des signes de la crise pour certaines productions et dans certains circuits de distribution, dont la grande distribution, appelle des réponses plus structurelles, **afin d'améliorer la compétitivité des modes de production bio**, en particulier sur le marché intérieur français.

La croissance de l'agriculture biologique (AB²) a largement été tirée par deux mécanismes complémentaires : une offre qui s'est développée d'autant plus que les pratiques agronomiques étaient proches des exigences du cahier des charges en AB, et une demande croissante emmenée par des consommateurs motivés et/ou à fort pouvoir d'achat.

Ces deux moteurs complémentaires trouvent tous deux leurs limites : les nouvelles exploitations à convertir sont plus éloignées de la cible d'une conduite en AB, et les nouveaux consommateurs à convaincre sont moins motivés, tandis que leurs ressources sont davantage contraintes.

Si l'objectif de développement du bio est confirmé, il doit élargir son assise sociale, tant du côté de l'offre que de la demande.

Les outils de persuasion utilisés jusqu'ici restent nécessaires mais n'y suffiront pas. Des aides relatives à la production plus importantes, et une réglementation plus engageante sur les allégations environnementales et de santé permettront d'augmenter encore l'offre et la demande de produits bio. Mais il serait erroné d'attribuer l'essentiel de la responsabilité aux producteurs et aux consommateurs : l'aval de l'agriculture est aujourd'hui très concentré, et un faible nombre d'acteurs jouent un rôle déterminant, notamment du fait de l'importance de leurs dépenses de marketing et de communication. Comme dans d'autres pays de l'UE, c'est avec eux que seront dégagés les moyens de permettre aux agriculteurs de rechercher des solutions plus proches de la nature, et aux consommateurs et citoyens de bénéficier des avantages directs et indirects de cette transition.

A cette fin, la mission recommande :

- Une **structuration de l'agriculture biologique (AB)** sur le modèle des organismes de défense et de gestion (ODG) des autres signes de qualité et d'origine (SIQO), à tous les niveaux géographiques, distincte de l'Etat (réforme de la gouvernance et des missions de l'Agence bio)

¹ Bio : on entend par cette expression à la fois l'agriculture biologique (AB) les circuits de collecte, de transformation et de commercialisation, ainsi que la consommation de produits bio.

² Dans l'ensemble de ce rapport, par souci de simplification et en l'absence d'autres précisions, l'acronyme AB désignera l'agriculture biologique et AC l'agriculture conventionnelle (= non certifiée biologique).

et bien articulée avec les interprofessions qui doivent organiser en leur sein le développement des pratiques durables dont celui de l'AB (R1).

- **Un pilotage de l'Etat par des objectifs stratégiques** (réduction des risques et des pollutions liées aux usages agricoles des pesticides et des engrains de synthèse) plutôt que par les moyens et mode de production qui permettent de les atteindre (R2) notamment via la PAC, qui doit créer des écarts assez importants, proportionnels et permanents de financements pour être incitatifs en faveur des pratiques durables, dont l'AB (R3).
- **Les intermédiaires** (fournisseurs d'intrants, collecte, transformation, commercialisation) sont impliqués dans l'atteinte des objectifs, et doivent être responsabilisés, avec un pilotage et une réglementation contraignante si les objectifs ne sont pas respectés, car ils jouent un rôle très important d'orientation de la demande de produits alimentaires (R4).
- En relation avec les organisations professionnelles, l'Etat doit conserver la possibilité **d'actions conjoncturelles** pour faire face aux aléas que les systèmes d'assurance ne peuvent pas couvrir, et pérenniser l'appareil de production bio, dont la soutenabilité doit s'apprécier sur le long terme (R5)
- A l'initiative des professionnels, l'Etat doit également se mettre à l'écoute des attentes sociétales et des consommateurs. Il pourrait encourager **l'amélioration continue** du cahier des charges bio pour qu'y soient intégrées les attentes liées à ses objectifs prioritaires de développement durable et encourager une déclinaison régionale et territoriale du logo AB-France (R6), permettant de conjuguer les positionnements marketing du bio et du local tout en veillant à la bonne information des consommateurs, et notamment en contrôlant la réalité des allégations.

Un nouveau plan d'action en faveur de l'AB devrait rapidement **préciser la trajectoire assignée au bio, dans ses différentes composantes et sur les différents territoires**, et apporter la confiance et la crédibilité nécessaires à un engagement de tous les acteurs. Ce nouveau plan doit rechercher une nouvelle cible, déterminer une nouvelle trajectoire et identifier les leviers à utiliser.

La cible pertinente à long terme n'est pas l'augmentation de la SAU bio, mais l'augmentation de la compétitivité relative de l'AB vis-à-vis de l'AC. C'est cette compétitivité qui permettra de développer la production, la transformation et l'alimentation issue de produits bio, pour répondre aux marchés locaux, nationaux et internationaux.

La trajectoire doit tenir compte de la réalité actuelle, des difficultés à produire bio certaines cultures sur certains territoires. Un effort particulier devrait être réalisé en direction de certaines zones intermédiaires dont la production est aujourd'hui très consommatrice d'intrants et apparaît peu soutenable avec le changement climatique, ainsi que des territoires clés pour la ressource en eau. En réponse à l'obstacle du prix, c'est bien l'amélioration de la compétitivité relative de l'AB par rapport à l'AC qui permettra à la fois de répondre à la demande intérieure mais aussi d'améliorer le solde commercial de l'AB, aujourd'hui déficitaire en France.

Mots clés : Agriculture biologique, Bio, Crise de l'agriculture

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R1. Apporter davantage de garanties de marché à l'AB en (i) organisant sa défense à la manière des ODG des SIQO, (ii) permettant la régulation de certaines productions sur certains territoires (iii) organisant une représentation de l'ensemble des professionnels distincte des pouvoirs publics (iv) confortant le label AB aux différentes échelles (internationales, UE, France) en recherchant l'intégration progressive des attentes sociétales prioritaires dans son cahier des charges et en sanctionnant les allégations trompeuses (v) permettant le couplage AB (France) et l'origine géographique, qui est une attente forte et légitime.

R2. Clarifier les raisons de l'action publique : Le développement du bio est un moyen pour réduire l'usage des pesticides et des engrains de synthèse. Ces objectifs concernent aussi les autres modes de production, et l'action de l'Etat qui vise une réduction globale de ces usages doit redéfinir ses cibles en conséquence.

R3. Dans la prochaine PAC, et en relation avec les collectivités territoriales et les professionnels, permettre une modulation du montant des aides (de type écorégime) apportées en fonction des enjeux, des territoires et des productions, pour tenir compte des écarts réels entre les modes de production bio et conventionnel. Par ailleurs, encourager des choix de production résilients et producteurs de services environnementaux et écosystémiques à long terme sur les territoires à enjeux particuliers par des aides de type MAEC.

R4. Aval - Responsabiliser les intermédiaires (collecte, IAA, grands comptes) et les filières jusqu'à la vente, sur les objectifs prioritaires. Encourager les contrats pluriannuels entre producteurs et aval.

R5. Actions conjoncturelles – En complément des politiques assurantielles, permettant de stabiliser le revenu, continuer à développer les actions conjoncturelles pour couvrir les risques et aléas des activités agricoles, mais sous conditions agroécologiques, et donc en attribuant davantage de financements conjoncturels à l'agriculture biologique qu'à l'agriculture conventionnelle, toutes choses étant égales par ailleurs.

R6. Les actions structurelles de soutien à l'AB (et aux autres bonnes pratiques) devraient viser à permettre à ce mode de production et à son aval d'être plus rémunérateurs que les formes d'agriculture qui ne concourent pas aux objectifs stratégiques de l'Etat, mais sans exclusive pour d'autres modes de production équivalents.

INTRODUCTION

La crise de l'AB est-elle conjoncturelle ou structurelle ?

Sa durée donne un premier élément de réponse : cinq années après la crise COVID, trois années après le début du choc d'inflation, une partie de la production biologique peine à trouver son débouché, alors même que la part de la production AB dans la SAU ou dans les cheptels, principaux indicateurs choisis pour mesurer la pénétration du bio dans l'agriculture française, stagne ou diminue depuis deux années civiles. Certes, une partie de la demande est repartie à la hausse, via les magasins spécialisés et la vente directe. Mais les achats de produits bio en grande et moyenne surfaces (GMS), jusqu'à 54% des ventes totales avant la crise, continuent à baisser ou stagner (51%), dans un repli français qui contraste avec les pays voisins : une partie de la crise est donc structurelle et assez spécifique à la France.

Ce rapport a été programmé dans le plan Ambition bio 2027, publié en avril 2024, et a été commandé en septembre 2024. Les réalisations 2024 publiées en toute fin de mission confirment la persistance d'éléments de crise au premier semestre 2025, même si des signes de reprise se manifestent, notamment les ventes directes et en magasins spécialisés. Des difficultés persistent dans de nombreuses filières comme le lait, la viande, les œufs, les grandes cultures, le vin, une partie des fruits...

Plus généralement, la confiance dans la promesse bio et dans la trajectoire d'expansion souhaitée par les pouvoirs publics (mais peu instrumentée³) s'est trouvée atteinte lors de cette crise. D'autant plus que les espoirs étaient grands de voir l'expansion de l'AB, portée par le consentement à payer un surpris par les consommateurs finaux, apporter une contribution majeure à la réduction de l'usage des pesticides (plan national Ecophyto 2030), à la réduction des nitrates, à l'amélioration de la souveraineté alimentaire notamment par la réduction des engrains et de l'alimentation animale importés et à la préservation de la biodiversité.

Ce rapport présente les constats de la crise (1.), identifie ses facteurs déterminants (2.). Il analyse les leviers à la disposition de l'Etat et des pouvoirs publics, mais aussi des professionnels (3.) et examine les perspectives d'évolution en volume de la production et de la consommation de produits bio à 5 et 10 ans en développant trois scénarios qui devraient être accompagnés d'une organisation et d'un plan opérationnels à la hauteur des enjeux affichés (4.).

³ Comme souligné par les Cours des comptes française et européenne en 2022 et 2024

1. LES CONSTATS : APRES UNE LONGUE PERIODE DE CROISSANCE CONTINUE, LES DIFFICULTES DE L'AB DEVOILEES AVEC LE CHOC INFLATIONNISTE POST-COVID TARDENT A SE DISSIPER

L'AB connaît une rupture de tendance incontestable mais contrastée, qui a été particulièrement mise en évidence avec une conjoncture inflationniste en 2022-2023, mais des difficultés persistent en 2024-2025 alors que l'inflation est à nouveau maîtrisée.

1.1. L'expansion de la production du bio jusqu'en 2021 a été importante, mais variable selon les productions et les territoires

1.1.1 Définition et réglementation

Issue de l'initiative commune de plusieurs collectifs de producteurs, de transformateurs et de commercialisateurs, l'agriculture biologique a été reconnue par le ministère chargé de l'agriculture en 1985 et par l'Union européenne (UE) en 1992. Elle fait désormais l'objet du règlement (UE) 2018/848 du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et de différents textes d'application, entrés en vigueur le 1er janvier 2022.

En France, l'Etat a désigné l'INAO pour administrer le cahier des charges, dont le respect par chaque opérateur est vérifié chaque année par un organisme agréé. Le Groupement d'Intérêt Public (GIP) Agence bio assure le recensement des producteurs, des surfaces et des cheptels dédiés à l'AB, ainsi que celui des transformateurs agréés. Son site internet présente de nombreuses et utiles données relatives à l'AB.

L'AB, ou « organic farming » existe également dans des pays hors UE, le plus grand marché étant celui des Etats-Unis d'Amérique. Des produits importés peuvent être vendus dans l'UE comme biologiques s'ils respectent des normes équivalentes à celles des produits européens, notamment les produits originaires de 13 pays ou les autorités nationales du pays d'origine exercent un contrôle considéré comme équivalent à celui de l'UE : Argentine, Australie, Canada, Chili, Costa Rica, Inde, Israël, Japon, Tunisie, république de Corée, Nouvelle-Zélande, Suisse, Etats-Unis d'Amérique. Pour les produits en provenance d'autres pays, c'est la Commission européenne qui désigne un organisme de contrôle.

Tout comme l'AC, l'AB est ouverte aux échanges internationaux. Une partie de la production primaire en France est exportée et une partie des approvisionnements en France provient de l'UE (14%) ou du reste du monde (15%). La balance commerciale du bio est déficitaire de près de 1,3 Md€, soit un peu plus de 10% de la consommation⁴.

1.1.2. Après deux décennies de croissance forte, la SAU et le nombre des exploitations bio se stabilisent

Dans son plan stratégique national (PSN) de la politique agricole commune (PAC) 2023-2027, l'Etat français s'est donné pour objectif d'atteindre 18% de la surface agricole utile (SAU) en AB en 2027. Par ailleurs, dans sa stratégie « de la ferme à la fourchette », l'UE a fixé l'objectif de consacrer 25% des terres agricoles à l'agriculture biologique d'ici 2030. Enfin la loi 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture a

⁴ Sauf mention contraire, les données chiffrées ont été relevées sur le site public de l'Agence bio.

inscrit au I de l'article L1 du code rural, parmi les finalités des politiques mises en œuvre, l'atteinte des objectifs du plan ambition bio et notamment celui de 21% de SAU cultivée en bio au 1^{er} janvier 2030.

La part de la SAU consacrée à l'AB -y compris surfaces en conversion- a connu une augmentation de longue période. Représentant seulement 3,3% de la SAU de France métropolitaine en 2011, elle est passée à 5,5% en 2016 pour atteindre 10,2% en 2021 puis 10,5% en 2022 avant de redescendre à 10,4% en 2023 et 10,1% en 2024. Depuis 2011, la SAU en bio a été multipliée par 3.

Jusqu'en 2023, les surfaces certifiées ont augmenté mais les surfaces en conversion diminuent fortement depuis 2021.

La part de la SAU bio en terres arables (55%) est plus faible que la moyenne nationale (62%), au profit des surfaces en herbe (36,5%) et des cultures permanentes (8,5%), dont la part est plus de deux fois celle de la moyenne nationale.

Le nombre des fermes qui s'engagent en bio a atteint un maximum de 6243 en 2020. Il a baissé à 3443 en 2023 et 4431 en 2024. Cette réduction du flux entrant concerne à titre principal les ateliers « grandes cultures » alors que les autres orientations techniques des filières végétales résistent plutôt mieux. Dans les filières animales, la réduction des nouveaux entrants en AB commence dès 2021 pour les vaches allaitantes et les autres filières viande à l'exception des brebis viande dont le cheptel continue à croître.

1.1.3. Des variations importantes selon les territoires

Ces données moyennes sur la SAU masquent de grandes disparités régionales. Les trois régions de l'arc méditerranéen sont d'ores et déjà au-delà de l'objectif de 18% du PSN, avec 34,7% de la SAU pour PACA, 22% pour la Corse et 19,3% pour l'Occitanie en 2023, mais cette part baisse dans les 3 régions en 2024. 19 départements, tous dans ces régions à l'exception de Loire-Atlantique (21,8%) et de la Gironde (19,4%), ont plus de 18% de leur SAU en bio et ont donc dépassé l'objectif 2027. En revanche, 55 départements sont en deçà de la moyenne nationale pour leur part de SAU en AB, en particulier dans les DOM, en Hauts-de-France (2,7%) et en Centre-val de Loire (4,9%).

1.1.4. Des écarts importants de la part de la production en bio selon les productions

La part du bio dans les productions végétales comme animales est très variable et les données résumées en annexe 3 montrent non seulement des écarts importants de la part du bio d'une filière à l'autre mais aussi des dynamiques récentes différentes.

En 2023, en matière de SAU, les surfaces fourragères à 12,8%, la vigne à 21,7%, les plantes à parfum, aromatiques et médicinales (PPAM) à 29,5% et les fruits à 30,4% dépassent largement la moyenne nationale de SAU bio de 10,4%. Mais si la dynamique de croissance est forte pour la vigne (+12,7%/an), les PPAM (+14,2%/an) et les légumes (+9,2%/an), elle est légèrement supérieure à la moyenne nationale pour les grandes cultures et les fruits et inférieure pour les filières fourragères (+5,2%/an).

La part de l'AB, reste en deçà de 10% pour tous les cheptels, avec des proportions très faibles à 1,7% en poulet de chair et 1,9% en truies reproductrices. Font exception les poules pondeuses, les ruches, les chèvres et les brebis laitières.

Ainsi la croissance moyenne importante de la production bio cache des disparités importantes de la pénétration de l'AB dans les différentes productions et sur les territoires.

1.2. La croissance de la consommation s'essouffle avant de subir le choc inflationniste

1.2.1. La croissance de la consommation en produits issus de l'AB a été forte de 2001 à 2019

Les consommations de produits issus de l'agriculture biologique ont également fortement crû, passant d'un peu moins de 4 milliards d'€ en 2011 à 12 milliards en 2023 soit, si l'on tient compte de l'inflation, une multiplication par 2,3 en euros constants entre 2011 et 2023.

La consommation de produits bio a atteint un maximum en valeur constante en 2021 et a connu depuis une baisse en valeur constante de près de 18% en deux ans. La comparaison de l'évolution des surfaces cultivées en bio et de la consommation de produits bio fait apparaître un écart de croissance de près de 30% entre les surfaces cultivées en bio et les consommations en valeur entre 2011 et 2023.

La consommation de produits issus de l'AB représente 5,6% de la consommation alimentaire des ménages français.

1.2.2. A partir de 2019 la croissance des volumes consommés marque des signes d'essoufflement

En fruits et légumes, FranceAgriMer constate dès 2021 une inversion de tendance avec pour la première fois, une diminution des quantités achetées (-10,4%) et des sommes dépensées (-9,1%) par rapport à 2020, une année atypique du fait des périodes de confinement.

Pour le lait bio conditionné au litre, alors que le volume consommé avait crû de 12,4% entre 2018 et 2019, il n'augmente plus que de 3,2% en 2020 puis diminue de 10,5% en 2021.

La part des œufs bio dans la consommation des œufs augmente jusqu'en 2019 pour atteindre 14% puis stagne à ce niveau jusqu'en 2021 avant de décroître ensuite pour redescendre à 11% en 2023 et également en 2024 selon les premiers chiffres provisoires.

Il y a donc un essoufflement de la croissance de la consommation de certains produits issus de l'AB avant même le choc inflationniste, essoufflement en partie masqué par l'effet sur la consommation des mesures prises face à la pandémie du COVID à partir de mars 2020.

1.2.3. A partir de 2022, le choc inflationniste : un phénomène brutal, qui a réduit le montant et le volume des achats de produits bio

La hausse des prix a été particulièrement forte pour l'énergie et pour les produits alimentaires dans un contexte global d'inflation qui passe de 1,6% en 2021 à 5,2% en 2022 pour redescendre légèrement à 4,9% en 2023 puis 2% en 2024 qui marque la fin de cet épisode qui aura duré 2 ans.

Pour faire face à ce choc inflationniste les ménages ont contracté leurs dépenses alimentaires globales et au sein même de ce budget modifié leurs arbitrages qualité /prix du fait d'une inflation alimentaire particulièrement forte 13,1% entre janvier 22 et 23 puis encore 5,6% avec janvier 2024 soit quasiment 20% de hausse alimentaire sur 2 ans !

Ce choix s'explique notamment par le fait que les dépenses consacrées à l'alimentation font partie des rares secteurs du budget des ménages qui ne sont pas contraints par des engagements contractuels.

Ces deux années d'inflation vont donc avoir un effet direct sur les ventes des produits sous signes de qualité en général et bio en particulier. Ainsi, la part des œufs bio descend à 11% de la consommation d'œufs en 2023, la consommation de lait bio diminue de 8,2% en 2022 par rapport à 2021 puis encore de 11,3% en 2023. Par rapport à 2018, en 5 ans la baisse de la consommation de lait bio conditionné aura été de 25%.

1.2.4. La croissance de la consommation s'est appuyée sur une diversification et une structuration de l'aval

En aval des 61 853 fermes bio ou en conversion (2024) on trouve 25 105 entreprises participant à la collecte, la transformation, la distribution et la vente de produits issus de l'AB.

Après un maximum en 2021, ce nombre décroît sensiblement depuis, principalement du fait de la réduction du nombre des distributeurs (-2 210 entre 2021 et 2024).

En dehors de la restauration hors foyer qui s'alimente elle-même dans ces circuits, 4 grands circuits de distribution sont distingués :

- La vente directe et les AMAP⁵, 13,5% des ventes en 2024
- Les commerçants et artisans, 9,8 % des ventes en 2024
- Les magasins spécialisés, 29% des ventes en 2024
- La GMS, 47,7% des ventes en 2024

Ces pourcentages globaux en valeur des ventes totales recouvrent des spécificités différentes avec des achats en GMS plutôt tournés vers l'épicerie et la crémairie, en magasins spécialisés plutôt vers les fruits et légumes et l'épicerie et en vente directe plutôt vers les fruits et légumes et le vin.

L'AB mobilise davantage les trois premiers circuits et moins la GMS que la moyenne des produits alimentaires (plus de 60% de l'alimentation hors tabac s'achète en GMS).

Certaines filières se sont structurées pour s'insérer dans les processus de transformation et de vente, comme l'œuf pour proposer des ovoproduits bio permettant leur utilisation comme ingrédients ou les céréales avec des filières de pain de mie bio, de baguettes bio en GMS, de brioches bio, etc. ou encore pour satisfaire les demandes de nourriture animale adaptée aux contraintes de production sous AB.

Cette diversification des circuits de transformation et de distribution a joué un rôle essentiel dans la démocratisation de la consommation des produits issus de l'AB par une adaptation aux attentes de consommateurs plus divers et plus sensibles au prix des produits.

1.2.5. La baisse de la consommation bio est plus durable en GMS

Le développement des circuits de commercialisation notamment en GMS, s'il a permis l'expansion des volumes bio consommés, a renforcé les effets conjoncturels liés à l'inflation, cette clientèle étant plus sensible aux effets pouvoir d'achat.

⁵ Association pour le maintien de l'agriculture paysanne.

Dans un rapport récent⁶ la Fondation pour la Nature et l'Homme distingue trois sous-périodes :

- 2010-2016 : le bio se démocratise sous l'impulsion des pouvoirs publics et de la grande distribution
- 2016-2020 : la compétition entre enseignes s'accentue, le bio est traité comme une référence conventionnelle
- 2020-2024 : les enseignes et les acteurs généralistes se désengagent.

La baisse du nombre de références bio, notamment des marques nationales généralistes est importante (-19% entre 2022 et 2023). Ce mouvement concerne tous les distributeurs même si des écarts existent selon les enseignes. Un seul distributeur affiche plus de 10% de produits bio (Monoprix), mais avec un écart de prix bio/conventionnel > à 70% et 3 distributeurs seulement exposent clairement le bio sur les sites de vente en ligne et les services avec points de retrait.

Les données provisoires de début 2025 semblent montrer que la réduction des achats en GMS s'atténue laissant entrevoir une perspective d'inversion.

1.3. L'attractivité du mode de production bio s'est dégradée

Fin d'un cycle d'expansion de l'offre (1.1), essoufflement de la demande (1.2), ces deux phénomènes ne sont toutefois ni simultanés ni parfaitement corrélés.

1.3.1. Depuis 2021, la production bio a continué de croître alors que la consommation de produits bio commençait à se rétracter

Nous l'avons vu plus haut : avant même la crise COVID, certains signes de décélération de la croissance des achats de produits issus de l'AB se sont manifestés, bien qu'encore faiblement. A partir de 2022, le mouvement de rétractation de la demande est manifeste, important, et général, tant en GMS qu'en MS. Seule la vente directe résiste. Cette crise conjoncturelle est rapidement dépassée en MS dont les ventes repartent à la hausse dès 2024, mais elle se prolonge en GMS jusqu'en ce début 2025.

Pendant ce temps, la SAU et, dans une moindre mesure, le cheptel tardent à s'ajuster. Les conversions restent importantes en 2022 et un écart se creuse entre une production qui reste élevée et une consommation qui baisse nettement en 2023 et 2024, sans qu'un développement des exportations de produits issus de l'AB ne prenne le relais.

1.3.2. La hausse de la consommation s'est en partie réalisée par une dépendance accrue aux importations, révélant les problèmes de compétitivité d'une production bio française qui peine à s'exporter

L'origine de production des produits bio consommés en France montre une forte croissance des importations justement sur les marchés qui sont les plus importants :

- De 2013 à 2023, la valeur des fruits bio d'origine France est passée de 133 à 220 M€ (+65%) mais celle des fruits importés de 101 à 383 M€ (+280%) ;
- Sur la même période, l'épicerie origine France est passée de 209 à 585 M€ (x 2,8), mais l'épicerie importée de 176 à 773 M€ (x 4,4) ;

⁶ Achats de bio en baisse, quel rôle de la grande distribution ? Fondation pour la Nature et l'Homme, avril 2025

- L'épicerie salée origine France est passée de 183 M€ à 561M€ (x 3,1), mais l'épicerie salée importée de 143 à 622 M€ (x 4,3) ;
- Dans plusieurs autres secteurs, dont les légumes ou le vin, l'augmentation forte de la production origine France n'est pas accompagnée d'une hausse équivalente des exportations. Ainsi, le vin bio avec 21% de la SAU viticole ne représente que 5% de la valeur des exportations de vin.

Ainsi, en France la hausse de la consommation des produits bio les plus importants en valeur a été réalisée au prix d'une **dégradation de la balance commerciale**.

Par ailleurs, la rationalisation des circuits de collecte a des conséquences structurelles sur les exploitations qui souhaiteraient poursuivre sur la voie du Bio

- L'AB est un mode de production agricole particulier, mais c'est tout un ensemble d'*agencements* comme disent certains sociologues qui doivent se mettre en place pour que ces productions soient écoulées en gardant leur *distinction* jusqu'au consommateur qui pourra les choisir et en payer le prix.
- Quand la demande stagne, faiblit et a fortiori si elle s'écroule, ces agencements peuvent rapidement se retourner : rationaliser la collecte de lait, comme l'annonce récemment Biolait, ou cesser de payer à tous les producteurs le même prix pour servir moins de fermes avec dans chacune une production plus forte.

1.3.3. Les écarts de prix et de marge Bio vs conventionnels semblent se réduire

Convergeant avec la plupart des analyses, il ressort des travaux de l'OFPM une réduction des écarts de rémunération des producteurs AC/AB, comme des prix à la consommation. Ainsi pour la carotte, l'écart de prix expédition entre la carotte bio et conventionnelle qui était en moyenne de 93% entre 2019 et 2023 (2020 exclue) n'était plus que de 33% pour la campagne 2023-24. Ce même écart de prix expédition producteur entre la pomme bio et conventionnelle est passé de 57% à 34% en 2023-24 et pour le kiwi bio et conventionnel de 54% à 29%

Une part importante du lait bio est déclassée en France (jusqu'à 40%) et donc commercialisée avec le lait AC. Il est donc difficile de passer du prix théorique au prix réellement perçu par le producteur mais l'écart facial entre le lait conventionnel et le lait bio qui était de 100€ les 1000l est descendu aux alentours de 30€ les 1000l. En revanche, il semble que l'écart AC/AB se soit mieux tenu dans d'autres pays comme l'Allemagne, qui rémunère le lait AB environ 100€/1000l de plus que le lait AC.

Les informations disponibles semblent montrer une augmentation récente des défaillances d'entreprises bio vs conventionnelles⁷, et une baisse de l'écart de profitabilité entre AB et AC, mais la mission n'a pas obtenu les données permettant de vérifier cette hypothèse.

⁷ Il semble que les défaillances d'entreprise agricoles soient en hausse nette dans les départements où la part des exploitations bio est plus élevée.

1.4. Les comparaisons avec les principaux pays d'Europe montrent que la crise française, importante et durable, est, au moins en partie, spécifique

Interrogés par la DGPE⁸, la mission a bénéficié des retours des conseillers agricoles en ambassade pour 5 pays de l'UE (Allemagne, Autriche, Danemark, Italie, Suède).

A l'image de la France, tous ces pays ont été concernés par une diminution de la consommation de produits issus de l'AB pendant la période d'inflation des années 2022-2023. Deux pays se distinguent néanmoins : la Suède pour laquelle cette diminution a commencé dès 2020 année record pour les ventes de produits sous AB et l'Allemagne où la diminution en volume a été limitée à 2022, 2023 marquant une stabilisation en volume et une reprise de l'augmentation en valeur du fait de l'inflation. La mission fait l'hypothèse que ce cas particulier de l'Allemagne provient de l'implication des GMS y compris le hard discount dans la distribution de produits sous AB. Ils ont développé une offre importante de produits bio à bas coût notamment sous marque distributeur, atténuant les effets de report sur des produits à bas coût hors bio des consommateurs contraints par l'inflation. Dans ce pays, il est d'ailleurs frappant de constater que la reprise de la consommation en bio est tirée par la GMS alors que les ventes en magasins spécialisés et marchés locaux ont continué de diminuer en 2023.

La mission a noté que la SAU sous AB dans ces 5 pays a arrêté de progresser voire à commencer à diminuer légèrement dès 2023, engageant ce mouvement plus précocement qu'en France.

Aucun des 5 pays examinés n'a engagé de mesures conjoncturelles d'urgence pour soutenir les exploitations en AB. La France se démarque donc sur ce point. Cette situation peut sans doute en partie s'expliquer par le caractère perçu comme moins durable de la crise par ces pays mais aussi par des soutiens pérennes à l'AB en moyenne plus importants qu'en France.

1.5. Le développement de l'AB souhaité par les pouvoirs publics a pris du retard

1.5.1. L'AB vue des pouvoirs publics

Comme les autres SIQO, l'AB est née de la décision volontaire et collective de professionnels de la production, de la transformation et de la commercialisation de produits agricoles de distinguer leur mode de production et leur offre et elle s'appuie sur un dispositif garanti par l'Etat.

Après un temps d'observation, les pouvoirs publics (UE, Etat, collectivités territoriales, et leurs opérateurs) ont aidé à l'organisation de l'AB, puis ont participé au financement de son extension. Cette intervention des pouvoirs publics est donc un élément des constats sur l'AB que cette partie cherche à établir.

1.5.2. Les multiples raisons d'un soutien des pouvoirs publics au développement de l'AB

L'AB est souvent citée – code rural, « stratégies » et documents de communication de l'Etat – mais les raisons de ce soutien ne sont pas sans ambiguïtés.

⁸ Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises.

Le premier motif est d'organisation : le label AB qui atteste le respect du cahier des charges et la traçabilité des produits issus de l'AB est garanti par les pouvoirs publics, avec des responsabilités à l'échelle de l'UE et de la France, notamment via l'INAO, comme pour les autres SIQO.

Le second motif est lié aux bénéfices générés par le respect du cahier des charges. En interdisant l'usage des pesticides de synthèse, le mode de production bio limite le risque d'effets secondaires négatifs. A ce titre les autorités en charge de la réduction de l'usage des pesticides (plans Ecophyto depuis le Grenelle de l'environnement, ministères chargés de l'agriculture, mais aussi chargés de l'environnement et de la santé) sont intéressées par la conversion de l'AC en AB. De même, les autorités en charge de l'eau, notamment l'eau potable (agences de l'eau et établissements publics compétents pour l'alimentation en eau potable), et de la biodiversité (OFB⁹, structures de gestion des zones protégées et sensibles...) sont directement intéressées par le développement de l'AB dans certaines zones (captages...).

Par ailleurs, l'interdiction des engrains de synthèse réduit les risques de pollution par les nitrates et le cadmium. Enfin, plus généralement mais de manière plus variable, l'AB réduit la pression environnementale, grâce à des rotations plus longues, des cultures plus diversifiées et avec une intensité plus faible... mais ces différents paramètres ne sont pas toujours présents en AB, et ne sont pas toujours absents en AC.

D'autres bénéfices sont parfois également cités sans être parfaitement démontrés ni strictement liés au mode de production sous AB : le bien-être animal - l'AB ayant fixé des normes plus exigeantes et de manière plus précoce -, les effets sur les émissions de GES - principalement du fait de la réduction de l'usage des engrains de synthèse -, ou la souveraineté alimentaire - pour cette même raison et une moindre dépendance aux importations pour l'alimentation animale -.

Les producteurs, et dans une moindre mesure les consommateurs de produits biologiques, sont significativement moins exposés aux pesticides de synthèse, avec un bénéfice santé qui semble se confirmer même s'il n'est pas établi de manière irréfutable.¹⁰

Pour ces raisons, les pouvoirs publics, en France, dans l'UE et dans de nombreux autres pays veillent au respect des règles de l'AB, soutiennent les conversions de l'AC vers l'AB et parfois financent le maintien en AB et certains services environnementaux et écosystémiques apportés par l'AB.

En France dès 2001, un premier plan vise l'objectif de 5% de la SAU en 2007. Suite au Grenelle de l'environnement, en 2007 et alors que le premier objectif n'a pas été atteint dans le délai prévu, l'objectif est porté à 6% en 2012, puis en 2018 à 15% pour 2022, en 2023 à 18% pour 2027, et enfin le dernier objectif ayant été inséré dans la partie législative du code rural est de 21% en 2030.

Ce soutien n'est toutefois pas exclusif d'autres actions. L'Etat et des acteurs privés ont agi pour que les performances environnementales de l'AC progressent. Cette « agroécologie » a justifié la création de normes alternatives au bio, avec le soutien public (certification environnementale) ou de distinctions ou marques privées. (cf. infra)

⁹ Office français de la biodiversité

¹⁰ ITAB, Quantification des externalités de l'AB : la santé, 2024

1.5.3. L'Etat a apporté un soutien conjoncturel utile, mais qui s'est avéré insuffisant, d'autant plus que le début de la crise a coïncidé avec une modification de la PAC

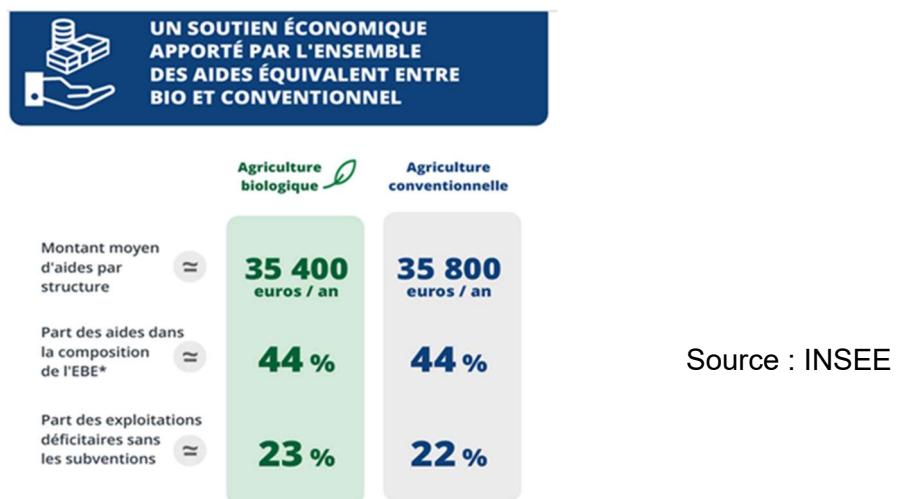
Parce que plusieurs politiques publiques s'appuient sur le développement du bio pour atteindre leurs objectifs, l'Etat s'est rapidement préoccupé de ce qu'il a perçu comme une crise de l'AB et mis en œuvre des actions spécifiques.

Pour répondre à cette situation qui remettait en question les trajectoires de croissance du bio et fragilisait nombre d'exploitations, l'Etat a agi rapidement à travers deux plans de soutien en 2023 (104 M€) et 2024 (105 M€) pour viabiliser les exploitations agricoles bio et relancer la consommation par un soutien en communication.

Bien qu'hors du champ de la présente mission, on notera que ces plans, qui ont notamment permis de compenser jusqu'à 50% de la perte d'EBE des exploitations conduites en AB et donc de passer un cap difficile, ont eu un impact majeur comme frein à la « dé-certification » des exploitations conduites en AB. La subvention d'exploitation moyenne aux exploitations bio fait en effet un bond de 4000€ / UTANS (unité de travail annuel non salarié) qui d'après les professionnels trouve ici son explication. En revanche, ces plans n'ont pas vocation à soutenir l'AB en dehors de l'aspect conjoncturel de cette crise bien qu'ils comprennent quelques mesures dédiées à la communication et à la promotion des produits biologiques qui constituent un levier majeur pour soutenir et relancer la demande de produits biologiques.

Dans le cadre du chantier de la planification écologique, 5 millions d'euros par an pendant 3 ans ont été programmés pour la communication, avec un effort supplémentaire de 3 millions d'euros en 2024, portant le montant total alloué à la communication à 8 millions d'euros en 2024. Dans un contexte de crise de la demande, la communication constitue, en effet, un axe stratégique majeur de consolidation et de développement de l'agriculture biologique avec un risque d'augmentation des importations en cas de manque de compétitivité. Au titre également de la planification écologique, 5 millions d'euros supplémentaires par an pendant 3 ans sont alloués au Fonds Avenir Bio, fonds de structuration des filières afin de consolider l'agriculture biologique.

Les exploitations en AB reçoivent aujourd'hui en moyenne une aide équivalente aux exploitations en AC. Les aides à l'unité de production (ha, UGB, etc) sont supérieures mais les exploitations étant plus petites, les aides à l'exploitation sont équivalentes.



Dans le cadre de la PAC 2023-2027, une enveloppe annuelle de 340 millions d'euros est consacrée aux aides à la conversion à l'agriculture biologique en France, l'UE visant 25% et la loi française visant 21% de terres agricoles bio en 2030. Mais pour les années 2023 et 2024, 257 millions d'euros de reliquats ont été accumulés, soit plus d'un tiers des montants prévus. A certains égards, cette situation est rassurante car elle dénote un frein dans les conversions qui, si la croissance de la consommation reprend, devrait permettre de résorber assez rapidement l'excès d'offre.

Jusqu'en 2023, certains dispositifs d'aide au maintien (MAB) ont été prolongés, mais en France le nouveau PSN privilégie l'accompagnement des conversions (CAB), et considère que, une fois la conversion faite, les producteurs bio doivent trouver leur équilibre économique sur les marchés et dans les programmes d'aides à vocation générale (dotations surfaciques, ICHN, ...), sans soutien particulier lié à la spécificité bio. La certification bio donne accès à « l'écorégime » maximal de la PAC, aide générale apportée aux exploitations agricoles qui ont des pratiques agricoles favorables au climat et à l'environnement. Les représentants des producteurs agricoles bio rencontrés estiment que le différentiel avec l'écorégime auquel peuvent prétendre les exploitations conventionnelles labellisées HVE n'est ni à la hauteur des services écosystémiques supplémentaires apportés par le bio ni représentatif des surcoûts engendrés par la production bio. De plus, ces exploitations labellisées HVE peuvent accéder aux MAEC ce qui n'est pas le cas usuel des productions bio.

1.5.4. Les objectifs de croissance de la part du bio, réalistes jusqu'en 2021, sont devenus inatteignables dans les délais fixés

Jusqu'à présent, les difficultés constatées n'ont pas abouti à une baisse massive de la SAU bio, ni à une forte réduction du nombre des exploitations bio.

Mais la stagnation de ces deux indicateurs depuis un maximum enregistré en 2022 après une longue période de hausse quasi continue, peut aussi être examinée au regard de l'objectif de 18% de la SAU en 2027 et de 21% en 2030.

Au rythme de croissance annuelle moyenne constatée depuis 2001 arrondie à 9%, il faudrait, à compter de 2023, 6 ans ½ pour atteindre 18% de la SAU et 10 ans pour atteindre 25% de la SAU mais respectivement 8 et 13 années au rythme de croissance des 5 dernières années connues.

Avec la stagnation et le repli constatés au minimum pour 2023, 2024 et sans doute 2025, ces objectifs sont donc devenus impossibles à atteindre. La trajectoire de l'AB est devenue incertaine.

1.6. L'image du bio est devenue brouillée pour les consommateurs et pour les agriculteurs

Pour ce qui est des produits issus de l'AB, la crise dévoile des tendances plus lourdes et notamment un écart croissant entre la croissance volontariste de l'offre, soutenue par les politiques publiques, et la stagnation de la désirabilité des produits et donc de la demande. Le surprix demandé au consommateur du bio constitue une limite forte à sa démocratisation et à sa généralisation, contribuant à contenir le bio dans une niche de facto réservée aux catégories sociaux professionnelles supérieures (CSP+) et aux personnes des autres CSP lorsqu'elles sont très motivées et dans les moments où elles le peuvent financièrement.

Le repli du bio a ainsi été fort et plus durable en GMS où la descente en gamme a été généralisée et dans les produits laitiers alors que certaines productions, comme les œufs, et certains circuits (MS, vente directe) ont moins souffert et sont repartis plus vite. La restauration collective est encore

loin des objectifs fixés (50% de produits de qualité dont 20% en bio) par la loi EGALIM et les approvisionnements issus de l'AB à la restauration privée restent faibles.

Plus généralement les enquêtes qualitatives montrent que la position singulière du bio s'est affaiblie tant au stade de la production (émergence de la production HVE...), que de la transformation (avec des labels privés concurrents), de la commercialisation (développement de circuits de distribution « locaux » non bio) ou dans les pratiques alimentaires.

Selon la réglementation en vigueur, la question de la désirabilité des produits issus de l'AB par les consommateurs est donc centrale dans la raison d'être de l'agriculture biologique puisqu'elle a vocation à y répondre. De nombreuses études et enquêtes ont été réalisées tant par les filières que par des organismes publics pour apprécier la perception des consommateurs. La mission synthétise ainsi les enseignements de ces travaux :

- Une multiplication des signes - réglementaires ou privés - de qualité qui nuit à la lisibilité de chacun et désoriente le consommateur. La mise à jour 2022 de l'étude Kantar sur la force des labels recense 26 labels, 16 mentions et 7 scores. Le logo AB fait partie des plus connus (bien plus que celui européen de l'euro feuille) par le consommateur en France ;
- Une promesse du label bio plus compliquée à appréhender car portant sur des pratiques et non sur des résultats et qui varient sensiblement d'un pays à l'autre (produits phyto autorisés, chauffage des serres, ...);
- Une intersection forte entre les consommateurs du bio et ceux du local avec un avantage d'image pour ce dernier comme en témoigne l'expérience des magasins bio de proximité qui trouvent mieux leur clientèle en communiquant local plutôt qu'en communiquant bio ;
- Une préoccupation santé qui lui est peu associée par les consommateurs sauf pour les fruits et légumes et moins que les mentions « sans » même si cette motivation reste la première justification de l'achat d'un produit issu de l'AB. En France, les aliments issus de l'agriculture conventionnelle étant eux-mêmes soumis à un cadre sanitaire strict et contrôlé, il est difficile d'objectiver une qualité sanitaire renforcée au profit des produits issus de l'AB ;
- Pour les produits à forte typicité territoriale (fromages, vins), c'est le label garantissant l'origine qui justifie le prix et non le label bio qui a un positionnement de différenciation marketing et non de prix ;
- Des faits qui ont entaché l'image du bio comme récemment les intoxications au datura dans la farine de sarrasin bio ou les difficultés des filières à maîtriser les mycotoxines dans certains produits issus de l'AB ou les interrogations sur la consommation de cuivre ou de zinc dans les exploitations en AB.

2. LES FACTEURS DETERMINANTS D'UNE CRISE... DE CROISSANCE DE CERTAINS MARCHÉS BIO ?

La première partie de ce rapport a montré une rupture durable dans la progression régulière de l'AB en France, tant en matière de consommation globale (en volume) que de production (part de la SAU en bio) débutée dès 2020, aggravée par le choc inflationniste et se prolongeant jusqu'en ce début 2025.

Pour autant cette crise globale n'est pas générale : après le choc inflationniste de 2022-2023, les ventes en magasins spécialisés sont reparties dès 2024 et sont encore en croissance début 2025.

Au contraire, le repli en valeur et en volume semble continuer dans les GMS, qui représentent en 2024 moins de la moitié des ventes totales. **Les producteurs bio sont ainsi diversement concernés par la crise, selon leur dépendance aux circuits de distribution, et selon la nature des productions.**

L'éclairage international montre également que la crise conjoncturelle liée au choc inflationniste a été assez générale mais rapidement dépassée dans de nombreux pays y compris européens : **la persistance d'une crise du bio est une spécificité française.**

Cette deuxième partie cherche à identifier les facteurs déterminants de la crise de l'AB en France, c'est-à-dire les particularités de la demande de produits bio, principalement comme segment de la demande de produits alimentaires (2.1), celles de l'offre, qui n'est qu'en partie valorisable (2.2) et celles relevant davantage de l'organisation des marchés et de l'ajustement en cas de déséquilibre (2.3). Cette décomposition des facteurs est nécessaire pour apprécier la difficulté des questions posées. Mais, compte tenu du changement souvent systémique, selon certains travaux scientifiques¹¹, qu'appelle le passage en AB, des freins sociotechniques mais aussi économiques empêchent aujourd'hui un changement d'échelle de l'AB (2.4).

2.1. La demande de produits sous label AB et le consentement à payer le surprix sont guidés au moins en partie par l'altruisme (fragile) des consommateurs finaux

La demande de produits sous label est directement liée à la notoriété de ce label, à la disponibilité des produits et au consentement à payer des consommateurs

2.1.1. Le contexte : une dépense alimentaire à domicile plutôt en contraction, et qui subit une descente de gamme avec la vague inflationniste

Les produits bio sont presque exclusivement éoulés comme produits alimentaires. Il y a quelques exceptions (cosmétiques, produits ménagers...) mais elles constituent une faible part des débouchés et du chiffre d'affaires. Or la demande strictement alimentaire connaît sur longue période une baisse tendancielle très significative : elle est passée de 28,9 à 15,9% de la consommation des ménages entre 1963 et 2023. Sur la période récente, la dépense alimentaire en foyer des ménages connaît une baisse de 2,6% (hors tabac) depuis mars 2024, et de 11% depuis mars 2021 (en € constants, source INSEE).

Cette baisse en € constants est au moins en partie accompagnée par la recherche de prix unitaires plus faibles et les études de consommation montrent une descente en gamme que l'on retrouve notamment sur la plupart des produits de qualité, dont les SIQO.

Ces évolutions s'accompagnent de modifications dans la composition des dépenses alimentaires, avec une diminution des produits carnés et laitiers au profit des fruits et légumes, pour les ménages aisés, et des produits de boulangerie, pour les moins aisés.

2.1.2. La notoriété et la confiance du label AB

La crise du bio coïncide assez largement avec la baisse du « pouvoir d'achat arbitrage » des ménages (INSEE). Parallèlement les enquêtes semblent montrer une baisse d'attractivité du bio,

¹¹ Voir par exemple les travaux de JM Meynard (INRAE) sur les pesticides et la prospective réalisée par INRAE sur une agriculture européenne sans pesticides en 2050 <https://www.inrae.fr/actualites/agriculture-europeenne-pesticides-2050>

sauf pour les consommateurs très réguliers (Agence bio). L'achat de produits bio est marqué socialement, mais aussi corrélé aux sensibilités politiques et partisanes, et à l'attention portée sur les effets de l'alimentation sur la santé. La part des consommateurs qui doutent de la réalité de la promesse du bio progresse parmi les non-consommateurs (Baromètre Bio éditions 2023 et 2024).

Cependant l'argument principal de la non consommation bio est essentiellement le prix trop élevé. Finalement, le label AB est un marqueur d'une segmentation de la population en groupes qui ont des attentes et des pratiques de consommation alimentaire fortement différenciées.

2.1.3. La disponibilité des produits

La demande de produits bio ne peut être satisfaite que si les consommateurs trouvent ces produits sur leurs itinéraires habituels d'achat.

Comme environ 60% de la dépense alimentaire des ménages est réalisée en GMS, la manière dont ces enseignes organisent et présentent les produits bio joue un rôle important sur la demande effective pour ces produits.

Bien que la diminution des linéaires soit postérieure au début de la crise, c'est un point qui fait régulièrement l'objet de controverses portant sur une sur-réaction à la déconsommation ou une désorientation des consommateurs par les réagencements de rayon qu'elle a entraînés.

La plupart des enseignes en France associent bio et haut de gamme, avec des prix qui sont parfois plus élevés en GMS que dans les magasins spécialisés, les raisons techniques (les produits bio doivent être emballés si le rayon n'est pas entièrement bio) ne suffisant pas à expliquer les écarts. Par comparaison, la grande distribution allemande, tirée par les enseignes à bas prix, met en avant avec constance des produits AB dans ses offres les moins chères.

2.1.4. Des perspectives peu encourageantes, sauf retournement de l'opinion sur les enjeux sociétaux : biodiversité, santé, bien-être animal

Le dernier baromètre des produits biologiques en France (Agence bio, 2025) semble montrer une certaine stabilité : en 2024 la baisse de consommation et de motivation est enrayée, mais la projection de l'évolution de la consommation n'est guère encourageante, la fréquence de l'intention d'augmenter la part du bio étant égale à l'intention de la restreindre.

Cette perspective est à relier à la perception des enjeux sociétaux auxquels l'AB fait face. Alors que la croissance du bio était conjointe avec une extension de la perception des enjeux relatifs à la biodiversité, à la santé et au bien-être animal, on retrouve sur ces sujets des clivages grandissants depuis quelques années, une partie majoritaire de la population s'inquiétant davantage de son pouvoir d'achat et de sa situation économique, et moins des préoccupations altruistes relatives aux autres humains et aux autres espèces, à l'ailleurs et à l'avenir.

Les comparaisons montrent que les motivations des acheteurs varient selon les pays : l'amélioration du bien-être animal est un moteur puissant en Allemagne et en Europe du Nord, quand les consommateurs italiens et espagnols gardent une très grande confiance dans leurs productions conventionnelles¹².

¹² CGAAER, rapport n°23113 sur le marketing des SIQO en France, en Italie et en Espagne

2.1.5. Le consentement à payer un surcoût pour les produits bio a été le moteur de son développement passé mais ne peut que difficilement être le moteur du développement à venir

L'analyse de la demande de produits bio en France ne permet guère d'envisager un avenir radieux, et montre même quelques paradoxes.

La forte consommation de produits bio associe capital économique, capital culturel, sensibilité environnementale et préoccupations sur l'influence de l'alimentation sur la santé.

Aux consommateurs convaincus s'opposent des non-consommateurs tout aussi convaincus, pour lesquels les produits bio sont chers, ne sont pas réellement bio, n'apportent pas de réels bénéfices pour la santé par rapport aux produits conventionnels et dont l'entourage ne consomme pas non plus de produits bio.

Presque partout, les produits issus de l'AB sont en concurrence entre eux, mais surtout avec des produits d'autres gammes, dont ils se distinguent assez peu :

- Presque tous les produits bio ont des substituts conventionnels, de qualité organoleptique comparable mais à un prix inférieur ;
- Dans les magasins non spécialisés, seule la présence de l'eurofeuille permet d'identifier avec certitude que le produit est bio, or celle-ci se fait discrète sur certains produits, quand d'autres mentionnent en gros cette caractéristique ;
- Que ce soit en magasin spécialisé ou dans un rayon spécialisé bio d'une GMS, le consommateur sait trouver non seulement des produits AB, mais aussi une offre globale de produits bruts (en vrac...) et transformés (des marques spécifiques, des produits « diététiques » ...) significativement différente des autres magasins ou rayons comparables ;
- Certains consommateurs recherchent une offre (locale, directe, ou répondant à certaines caractéristiques) qui les incite à fréquenter les rayons et magasins bio mais aussi d'autres circuits comparables, mettant en valeur les mêmes caractéristiques (directement depuis la ferme, local...), sans accorder d'exclusivité au bio, ou même en assumant de « préférer le local au bio », sans tenir compte du fait qu'une partie importante du bio est achetée localement...

En finançant les surcoûts de l'AB par le consentement à payer du consommateur¹³, le bio a été positionné comme une production de niche, s'inscrivant dans la montée en gamme recherchée pour l'agriculture française mais ne pénétrant largement que dans certains groupes sociaux.

Mais ce développement, tourné vers une demande consciente, porte en lui-même ses limites, comme l'ont souligné avant nous plusieurs rapports synthétiques (Sénat 2020, Cour des comptes 2024, Cour des comptes européenne 2024). L'un d'entre eux qualifie l'Etat de « passager clandestin » de l'AB, qui atteint certes une partie de ses objectifs à moindre coût pour le budget de l'Etat, et se refuse à faire payer les acteurs qui seraient à la source de certaines pollutions. Ainsi, l'une des idées fortes de ces rapports affirme que l'AB reste en dessous de ce qui serait nécessaire pour atteindre les objectifs de santé et de biodiversité, notamment.

¹³ Règlement UE 2018/848 « La production biologique est un système global de gestion agricole et de production alimentaire... répondant à la demande exprimée par un nombre croissant de consommateurs désireux de se procurer des produits obtenus grâce à des substances et à des procédés naturels. »

2.2. L'AB est un mode de production spécifique, qui n'est qu'en partie valorisable sur un segment de marché particulier.

2.2.1. Le respect du cahier des charges de l'AB a des conséquences multiples, diverses selon les cultures et variables selon les territoires

De manière agronomique, l'AB se définit par des interdictions : pas de pesticides de synthèse, pas d'engrais de synthèse, pas d'OGM... et par des obligations : plus forte autonomie alimentaire en élevage, rotations plus longues...

Le respect de certaines règles engendre des surcoûts marginaux qui peuvent être aisément déterminés : la lutte contre les adventices par des voies mécaniques plutôt que chimiques, par exemple. Mais la viabilité d'une exploitation bio suppose souvent des changements structurels par rapport à son « équivalent » conventionnel. La « conversion » d'une exploitation conventionnelle en exploitation bio est ainsi une opération très transformante et d'autant plus que les exploitations sont plus dépendantes aux pesticides et engrais de synthèse, en grandes cultures, ou aux achats de tourteaux de soja, en élevage. L'écart entre la cible en bio et la pratique conventionnelle varie donc selon les pratiques et le climat. Certains élevages bovins ou ovins, extensifs et à l'herbe, peuvent passer en bio presque sans changement, tout comme certaines exploitation viti-vinicoles ou arboricoles, qui bénéficient d'un climat favorable.

La carte de l'AB montre une pénétration très forte dans certaines zones géographiques (cf supra). On peut sans doute faire l'hypothèse que l'AB s'est développée là où cette « conversion » était la plus aisée. A l'inverse, la faible pénétration du bio dans certaines régions et pour certaines productions traduit notamment la difficulté technique de passage au bio.

Si cette hypothèse est confirmée, l'expansion de l'AB dans certaines productions dépend directement de la prise en compte de ces coûts soit par le marché, via un sur-prix payé au producteur, soit par une aide différentielle en faveur de l'AB, mais aussi indirectement de l'appui technique disponible et donc de la structuration des filières concernées. Dans le premier cas, l'extension du bio vers les productions et zones géographiques les moins favorables est difficile techniquement et moins rémunératrice. De même, l'absence de territorialisation des aides génère des effets d'aubaine pour les exploitations et les cultures les plus favorables, tout en limitant la conversion des productions et zones géographiques moins favorables, pour lesquelles les montants d'aide proposés restent inférieurs aux écarts de coûts constatés.

2.2.2. Le bio se distingue par sa commercialisation

L'AB est un mode de production, qui ne détermine pas les qualités organoleptiques, biologiques ou chimiques des produits.

Si certaines études ont pu montrer que le lait bio, par exemple, avait des qualités supérieures au lait conventionnel, c'est du fait d'un plus large recours à une alimentation au pré et au foin, et à moins d'ensilage, caractéristiques que l'on trouve aussi dans certains élevages conventionnels et sous certains autres signes de qualités (par exemple la spécialité traditionnelle garantie « lait de foin »).

Le bénéfice santé dont semble bénéficier les consommateurs intensifs de produits bio, notamment la moindre incidence de certains cancers, pourrait s'expliquer par leur régime alimentaire, plus que par la surconsommation de produits bio.¹⁴.

Toutefois certains producteurs bio cherchent depuis l'origine du label à commercialiser de manière spécifique leur produits issus de l'AB. Ainsi une part importante de l'AB est-elle écoulée dans des circuits « alternatifs » : la vente directe ou les magasins de producteurs ou les magasins spécialisés, ou encore la vente par abonnement (AMAP).

La proportion de cette part « alternative » s'est réduite au cours des années 2010 aboutissant à une certaine banalisation des produits bio qui sont aujourd'hui pour la moitié achetés en GMS (50,6% en 2023, 47,7% en 2024).

L'augmentation des achats de produits transformés éloigne également le producteur du consommateur, avec des enjeux spécifiques aux IAA bio : nécessité de maintenir la promesse de « naturalité » qui est vendue avec l'AB mais avec des produits qui, d'artisanaux prennent une échelle industrielle¹⁵.

Distinguée par la feuille européenne (et éventuellement le symbole français AB), une offre de produits bio fait de cette certification l'élément distinctif principal de son marketing. Mais la certification bio n'apparaît parfois que très discrètement dans l'étiquetage. Et certains produits non AB portent d'autres allégations de naturalité ou à des labels privés revendiquant des bénéfices pour la santé ou l'environnement.

2.2.3. Bio vs non-bio : une polarisation dépassée ?

Depuis sa création, l'AB porte une promesse de naturalité qui la distingue de l'AC, laquelle autorise le recours à des techniques proscrites en AB. L'AB est délimitée par son cahier des charges, dont le respect est certifié. Mais, cette distinction ne doit pas masquer un double phénomène :

- Une partie de l'AC se fixe des objectifs comparables à ceux de l'AB, sur tout ou partie du cahier des charges, et peut même ajouter d'autres objectifs (équité, GES, eau...) qui ne sont que peu ou pas présents dans le cahier des charges bio ;
- Une partie de l'AB développe des techniques qui, sans être opposées au cahier des charges bio, peuvent l'éloigner de la « naturalité » : usage de serres en plastiques, de couverts synthétiques, de pesticides à base de substances autorisées...

La France, depuis la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, a choisi non pas de soutenir l'AB au détriment de l'AC, mais de favoriser « l'agroécologie » dans toutes les formes d'agriculture.

« Art 1^{er} II.-Les politiques publiques visent à promouvoir et à pérenniser les systèmes de production agroécologiques, dont le mode de production biologique, qui combinent performance économique, sociale, notamment à travers un haut niveau de protection sociale, environnementale et sanitaire. »

Cette orientation s'est en particulier concrétisée par la création d'une certification environnementale, à plusieurs niveaux, la certification AB étant considérée comme équivalente au niveau le plus élevé

¹⁴ « *Profiles of organic food consumers in a large sample of French adults: results from the Nutrinet-Santé Cohort Study* » *Emmanuelle Kesse-Guyot et alii. PlosOne le 18 octobre 2013 et 2024*

¹⁵ *Les clés d'une offre de produits bio transformés naturels et durables, Fartsi et alii, 2025*

(niveau 3), alors même que certains éléments du cahier des charges de la certification environnementale ne sont pas intégrés dans le périmètre de la certification Bio.

Finalement, l'AB n'apparaît aujourd'hui ni comme un retour en arrière (comme une partie de la profession « conventionnelle » le dénonçait) ni comme un avenir radieux généralisable, mais comme l'une des voies de différenciation d'une agriculture en transition.

L'attrait pour ce mode de production aux yeux des candidats à l'installation reste très élevé, et les enquêtes sur le moral des producteurs montrent une plus grande satisfaction des producteurs bio que de leurs collègues conventionnels.

2.2.4. L'offre bio est multiple et composite, et ne subit pas également la crise

L'offre et la demande de produits AB sont issus à l'origine d'une forme de contestation de l'agriculture conventionnelle liée à certains de ses effets sur les espaces naturels, sur la santé des producteurs et, dans une moindre mesure, sur la santé des riverains et des consommateurs de produits.

A cette agriculture bio militante s'est ajoutée une agriculture bio d'opportunité liée au développement de la demande dans des enseignes spécialisées et les GMS et s'appuyant sur une structuration de filière plus habituelle.

Une partie des conversions les plus récentes parfois appuyées sur une contractualisation préalable avec des acteurs de l'aval relève ainsi moins de l'agriculture en circuits courts ou directs initiaux que d'une agriculture structurée, très liée à une collecte spécialisée, à la distribution et à la grande distribution (GMS et chaîne de MS), via des centrales d'achat, s'appuyant aussi sur une volonté d'expansion de la consommation de produits issus de l'AB au-delà de ses cercles initiaux.

L'agriculture bio en circuits courts a globalement réussi à faire face aux difficultés de ces dernières années, grâce à sa diversification, sa capacité de résilience, et sa maîtrise des circuits de vente directe. En revanche les producteurs bio plus spécialisés ou dépendant davantage de la GMS ont subi et continuent à subir le repli de la demande.

La production bio, différenciée, s'écoule dans des réseaux de commercialisation distincts (GMS, MS, vente directe), évolutifs, et fréquentés par des acheteurs aux attentes variables.

- Sur les marchés de plein air, il semble que le « local » soit la valeur cardinale, incitant même certains producteurs-vendeurs à ne pas mentionner qu'ils respectent le cahier des charges AB, de peur que le label soit associé, dans l'esprit des consommateurs, à des prix plus chers ;
- Les MS « bio » se sont vus concurrencer par de nouvelles enseignes, reprenant les thèmes du local, de la nature, du frais, sans que leur production soit AB à 100% ;
- En GMS, on trouve les produits issus de l'AB soit dans les rayons classiques, soit dans un rayon spécialisé, soit dans les deux. Ces dernières années beaucoup de GMS ont modifié leur agencement, parfois plusieurs fois, ce qui a pu également égarer le consommateur ;
- Certaines GMS sont en crise : leur fréquentation baisse, certaines enseignes et certains magasins ferment ou réduisent leur taille. La réduction de la consommation de bio en GMS est alors au moins en partie une conséquence de la crise des GMS et de leur fréquentation globale.

Quelle que soit la filière, les produits issus de l'AB sont en concurrence avec des produits issus de l'AC.

- Le développement des marques de distributeur est un phénomène marquant, ainsi que celui des enseignes à bas prix (et qui s'accompagne d'un faible nombre de références) ;

- Après une forte réduction de leur offre, les MS se portent bien, mais leur développement est plus large que celui du bio, porte le « local » indépendamment du bio, avec des formats de vente parfois innovants ;
- Commence à apparaître du bio « à petit prix » sur certains produits et dans certaines enseignes.

Finalement, de la production à la consommation, c'est la place – on pourrait dire la « niche » - de l'AB dans son ensemble qui est aujourd'hui plus difficile à distinguer des alternatives plus ou moins proches ou lointaines (HVE, sans pesticides...).

2.3. Entre offre et demande de produits bio, des mécanismes (privés et publics) de partage de la valeur, de fixation des prix et de retour à l'équilibre qui sont défaillants

La demande de produits bio est moins affaire de produits que de clients (2.1), l'offre de produits bio ne correspond qu'à une partie de la production bio, une autre partie étant écoulée sans que cette distinction soit opérante (2.2). Dans cette section, nous examinerons les mécanismes de retour à l'équilibre entre offre et demande.

2.3.1. Le marché bio n'est pas équilibré en quantité

Certains producteurs sont amenés à vendre leurs produits bio sur des marchés conventionnels, soit parce que la collecte bio n'existe pas, soit parce que la demande de produits bio est inférieure à l'offre, soit parce que la demande existe sur le marché conventionnel.

Le surcoût est en partie payé par des subventions et revenus de transfert ou par une prime destinée à favoriser le maintien du potentiel de production certifiée bio ou encore par le « sur-prix » de la part commercialisée en bio.

De surcroît, en soutenant financièrement la conversion de productions conventionnelles en bio, les pouvoirs publics développent une offre indépendamment de la demande de produits bio, qui elle dépend de la valeur accordée par les consommateurs à des bénéfices indirects, et à un surprix du bio, qui peut apparaître comme un luxe qui dépend directement du pouvoir d'achat, de son évolution, et des anticipations des consommateurs.

2.3.2. Le « marché bio » est en réalité composé de plusieurs compartiments qui n'ont guère de liens entre eux :

C'est dans le circuit des GMS que le bio s'est fortement développé pendant la décennie 2010 et jusqu'à la crise COVID avant d'être stoppé par l'inflation. Il continue à stagner ou baisser en 2025. Les autres circuits de distribution, et notamment les ventes en magasins spécialisés et en vente directe, ont été affectés par la crise inflationniste mais semblent repartis à la hausse depuis 2024. Parmi la restauration hors domicile, encore peu consommatrice de produits de l'AB, la restauration collective peine à faire la place à l'AB qui est pourtant exigée par les lois Egalim.

2.3.3. Peu de stabilisateurs de marché

Centrés sur les ménages, les marchés du bio disposent de peu de stabilisateurs de marché. Ainsi la part des produits AB écoulés en restauration collective et en restauration hors domicile est inférieure à la part du bio dans la consommation des ménages. Pour celle-là, cette part n'a pas encore atteint l'objectif de 20% annoncé par l'Etat et par les lois Egalim. De même, les débouchés

à l'exportation ou avec une transformation permettant la conservation sont trop marginaux pour jouer un rôle de stabilisateurs.

2.3.4. Un ajustement de marché difficile

La crise de débouché de l'AB a ainsi plusieurs effets :

A court terme, le prix, le CA, la marge et le résultat des exploitations concernées diminuent ainsi que ceux des intermédiaires et de la distribution. La crise peut alors inciter à une réduction volontaire de la production en AB quand elle est possible (diminution de la taille des cheptels, des surfaces cultivées, de l'intensité de l'exploitation). Elle a conduit à une réduction du nombre des intermédiaires et des surfaces de vente (nombres de MS, part du bio dans les rayons de la GMS).

Mais une partie de la production en AB est engagée à moyen terme dans des processus de conversion et de maintien subventionnés et ne peut que difficilement renoncer à produire en AB : l'ajustement de l'offre n'est pas aisé ni immédiat pour certaines productions, et la réduction de la SAU bio qui serait nécessaire pour ajuster l'offre à la demande, par exemple, ne se réalise pas, retardant le rééquilibrage du marché.

Les produits AB peuvent alors trouver des débouchés comme produits conventionnels, ce qui retarde le retour à l'équilibre du marché bio, mais en atténue les effets.

2.4. Développer davantage l'AB se heurte à de sérieux verrous sociotechniques et économiques

Cette section développe l'idée que la crise est, au moins en partie, une crise de croissance.

2.4.1. Produire bio, c'est compliqué, produire plus de bio c'est de plus en plus compliqué

Le cahier des charges du bio est unique, mais il est décliné par type de cultures de manière unitaire dans notre pays. La viticulture, qui répond à un cahier des charges unique alors même que le contexte pédoclimatique de chaque terroir justifierait une adaptation du cahier des charges à chacun, en fournit un bon exemple.

On l'a vu en première partie : la pénétration du bio est très inégalement répartie sur le territoire et par cultures. Plusieurs explications peuvent concourir à ce résultat mais l'une des plus évidentes est la variation des écarts entre les pratiques agronomiques avant conversion et celles qu'impose le passage au bio. Si ces écarts sont faibles, et notamment affectent peu les rendements et l'organisation sociotechnique, l'attraction du sur-prix perçu en bio est très forte.

Ainsi plusieurs travaux comparant la rentabilité et la santé financière des exploitations bio et conventionnelles avant la crise montraient-ils une « meilleure santé financière » des exploitations bio.¹⁶ Les données les plus récentes montrent désormais plutôt une équivalence¹⁷.

¹⁶ Insee Références, édition 2017 – Dossier : Les exploitations en agriculture biologique : quelles performances économiques ? et « Passer au bio, est-ce rentable ? » territoiresbio.org

¹⁷ Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires, édition 2024 INSEE

En revanche, l'absence de solutions techniques simples et bon marché pour remplacer les pesticides interdits en bio pèse sur la conversion de certaines productions végétales : betterave à sucre, colza, maïs, pomme de terre.

En arboriculture, la conversion en bio des variétés cultivées et vendues de manière conventionnelle n'est pas toujours possible : il faut adopter des variétés résistantes et modifier la conduite pour protéger les cultures.

En élevage, la disponibilité de la ressource en aliments bio est indispensable, et suppose soit la production sur l'exploitation, soit la conversion simultanée des fournisseurs.

Finalement, on peut faire l'hypothèse qu'après cette période de forte croissance du bio, une partie importante des exploitations qui étaient proches de la cible sont passées au bio, mais qu'à l'inverse celles qui n'y sont pas passées ont des orientations techniques et des systèmes de production moins favorables, et donc des coûts de transition et des risques économiques plus élevés : le bio est entré dans une zone de rendements décroissants et de coûts marginaux croissants.

2.4.2. Les verrous sociotechniques ne sont pas tous levés

Certains analystes¹⁸ ont mis en évidence la façon dont la protection sanitaire chimique permet des hauts rendements aux agriculteurs, avec un haut niveau de respect des conditions souhaitées par l'aval ainsi qu'une bonne maîtrise des aléas de production, et le tout avec une très bonne rentabilité.

Dans ces conditions la conversion est économiquement difficile, agronomiquement complexe, mais surtout elle engage l'amont et l'aval, qui doivent transitionner en même temps que la production. La conservation post-récolte des fruits et légumes, mais aussi des céréales dans les conditions de l'AB suppose ainsi des transformations importantes de la collecte et des entrepôts et silos, avec des investissements importants à réaliser, pour une rentabilité faible¹⁹.

2.4.3. L'économie : le bio/circuit court résilient, quand le bio/GMS est fragile ?

Autre point important : celui de la « résilience ». Toutes choses étant égales par ailleurs l'AB connaît davantage de variation de ses volumes produits et de ses prix. Cette imprévisibilité est surtout technique, les aléas climatiques avec leurs conséquences notamment sur la protection des cultures pouvant plus difficilement être régulés, certaines techniques étant interdites.

Pour s'en affranchir les exploitations bio peuvent diversifier leur production, mais surtout sont plus nombreuses à la transformer elles-mêmes et à la vendre directement : elles sont 51% à vendre en circuits courts (cf. 19% du total des exploitations) dont 9% en vente directe (cf 4% pour le total des exploitations)²⁰.

En revanche, il semble que la pratique des contrats pluriannuels entre les producteurs et leur aval soient moins développés en bio qu'en conventionnel, alors que c'est une sécurité importante en AC, notamment pour investir au lancement d'une nouvelle production. La mission a toutefois pu constater un développement de ces contrats pour sécuriser les conversions avec des filières longues de transformation appuyées sur des marchés.

¹⁸ Meynard, 1991, 1998. Ou Carpentier 2010 pour une synthèse.

¹⁹ Cette faible rentabilité est soulignée dans le rapport récent « Financement de la transition agricole : freins et leviers », Institut de la finance durable, mai 2025

²⁰ Source INSEE références 2024

2.4.4. Des compétiteurs davantage actifs

Bien évidemment, la croissance des marchés bio depuis dix ans est le témoignage de la diffusion d'attentes particulières des consommateurs, que le bio n'est pas le seul label à satisfaire.

Ainsi sont nés ou se sont développés de nouveaux labels mettant l'accent sur la réduction de l'usage des pesticides, sur la naturalité, sur la juste rémunération des producteurs ou encore sur la proximité (local) (voir infra) ...

Une partie de la demande s'est également traduite par une augmentation des importations, notamment en provenance de l'Espagne et de l'Italie, deux pays faiblement consommateurs de bio mais qui ont su mettre en place des productions bio pour l'exportation (voir supra 1.3.2).

En synthèse, le tableau d'ensemble montre que pour certaines cultures et dans certaines régions, la transition vers le bio n'a pas réellement débuté, alors que certaines cultures dans certaines régions connaissent déjà une pénétration importante, supérieure aux objectifs de 18% en 2027 et 21% en 2030.

Les chocs successifs depuis la crise Covid et la guerre en Ukraine ont affecté de manière différenciée les types de production, les segments de marché, et les circuits de distribution, faisant apparaître une concurrence accrue, du fait de la contractualisation du pouvoir d'achat alimentaire mais aussi de l'émergence d'offres apparaissant comme alternatives au bio.

Dès lors, la crise de l'AB peut être décrite comme une crise de croissance, avec ses succès et ses échecs, mais surtout une incertitude sur la trajectoire à venir, à un moment important de son parcours.

3. OBJECTIFS ET LEVIERS : REDONNER AU BIO SA FORCE D'INNOVATION DIFFERENCIANTE ET SA COMPETITIVITE

Cette troisième partie examine les leviers qui peuvent être actionnés par les acteurs (professionnels et publics) afin d'atteindre les objectifs (3.1). La première attente des professionnels de l'AB est de stimuler la demande par des techniques de persuasion, mais dont le potentiel est incertain (3.2). Des leviers plus structurels, notamment ancrer davantage le bio dans chacune des filières tout en renforçant sa capacité de pilotage global (3.3), supposent une mobilisation conjointe des professionnels et de l'Etat. Mais celui-ci peut également en fonction de ses objectifs stratégiques accompagner différemment le bio en développant les incitations différencielles et les garanties réglementaires (3.4).

3.1. Des objectifs collectifs à reformuler

Apparemment, il y a un certain consensus autour de la direction fixée par les pouvoirs publics (l'Etat depuis le Grenelle de l'environnement, l'UE avec le « Green Deal », certaines collectivités, notamment en charge de l'économie ou de l'approvisionnement en eau potable), à savoir qu'il faut développer l'AB, car cette pratique contribue à l'atteinte d'objectifs jugés importants, comme la réduction de divers risques liés à l'usage des pesticides, la préservation de la qualité des ressources en eau, la protection de la biodiversité, l'amélioration du bien-être animal...

Mais en réalité ce consensus est passif : l'objectif fixé par le Gouvernement et le Parlement est tout simplement ignoré par de nombreux acteurs, et c'est d'autant plus facile pour eux que l'objectif national n'est pas décliné en objectifs particuliers, géographiques ou par filières. Ni les différentes

« stratégies » qui évoquent le bio, ni les plans Ambition Bio successifs ne décrivent la trajectoire de l'augmentation de la part de l'AB, selon les territoires, les productions ou les circuits de distribution. Seule la loi Egalim a fixé un objectif pour la restauration collective : 50% de produits de qualité, dont 20% de bio, en organisant le suivi des résultats (« ma-cantine.agriculture.gouv.fr »). Toutefois cette loi n'a pas prévu de pénalités si l'objectif n'est pas atteint.

Cette imprécision s'exerce aussi dans l'autre sens : peu d'acteurs²¹ semblent aujourd'hui percevoir que l'AB est en crise, et au, contraire, certains acteurs, dont le réseau Biocoop, considèrent que cette crise est passée.

3.1.1. La crise ? Pas pour tout le monde...

De fait la crise n'est pas générale. Les producteurs bio qui écoulent principalement en vente directe ou via les magasins spécialisés ont vu leurs ventes augmenter à nouveau courant 2023 ou 2024. De même les magasins spécialisés ont une activité qui est repartie à la hausse en 2024, tendance qui semble se confirmer en 2025. En revanche, les achats de produits bio continuent à baisser en GMS (-5,1% en 2024) avec une part de marché qui a perdu 5 points en 3 ans (47,7% en 2024).

Les familles de produits sont inégalement concernées : alors que les achats de viande bio baissent depuis 2020, la crème et les œufs comme les fruits et légumes sont repartis à la hausse et la progression des ventes de boissons alcoolisées n'a pas cessé.

3.1.2. La perception de la crise : un écart important entre la trajectoire annoncée/désirée et la trajectoire réelle/probable

En réalité, parlerait-on encore de la crise du bio sans les objectifs que les pouvoirs publics ont fixé pour son développement ? Les achats de produits alimentaires diminuent, mais les achats de produits bio résistent plutôt mieux que la moyenne.

En revanche, un écart se creuse entre la trajectoire de l'AB et les cibles fixées, notamment en matière de SAU. Selon les données de l'Agence bio, les surfaces en conversion ont atteint un maximum en 2020, avec 584.193 ha, et baissent chaque année depuis (305.670 ha en 2023). Les surfaces effectivement certifiées bio ont progressé de plus de 10% par an de 2017 à 2022, mais seulement de 3,2% en 2023. Compte tenu de la baisse de 1,9% en 2023 / 2024 de la SAU bio et en conversion, il faut s'attendre à une baisse de la SAU certifiée bio dans les prochaines années et sans doute dès 2024.

Les cheptels en conversion ont encore plus fortement diminué depuis 2021.

Et le nombre des entreprises de l'aval (28057 en 2021) a diminué de 10% deux ans plus tard.

Ces tendances confirment que la rétractation du marché des produits issus de l'AB remonte dans l'ensemble des filières du bio, metteurs en marché, transformateurs et producteurs avec une réduction déjà sensible en productions animales et qui commence en productions végétales.

De manière détaillée, la SAU bio (2,77 Mha en 2023) est pour 1,01 Mha composée de surfaces toujours en herbe, en progression constante depuis dix ans. En revanche les grandes cultures (0,74 Mha) et les cultures fourragères (0,59 Mha) baissent très significativement en 2023 et sans doute en 2024, quand la vigne poursuit sa progression (0,17 Mha) dans un contexte de surproduction

²¹ A l'exception notable de la FNAB

globale qui pourrait expliquer un positionnement marketing différenciant par l'AB dans un contexte de rendements plafonnés par les cahiers des charges des AOC²².

3.1.3. Les objectifs fixés par les pouvoirs publics sont devenus inatteignables

L'objectif le plus proche est inscrit dans le PSN : 18% de la SAU en 2027. Fin 2023, on était à 10,4% et à 10,1% fin 2024. Le principal objectif de développement de l'AB est donc désormais hors d'atteinte, alors qu'il correspondait à la hausse tendancielle depuis dix ans avant 2021.

Sur certaines filières, notamment animales, des surplus de productions bio persistent, qui exercent une pression à la déconversion faisant de la préservation de la production actuelle un enjeu, même s'il porte davantage sur le cheptel, en rétractation, que sur les prairies.

Finalement, l'abandon de facto de l'objectif de croissance ne gêne guère les professionnels : la priorité des producteurs bio est d'abord d'écouler leur production avec un prix significativement supérieur à l'AC, condition de la couverture de leurs surcoûts même s'il ne faut pas négliger complètement la satisfaction qu'un produit bio soit valorisé comme tel et non mélangé avec les produits issus de l'AC. L'aval - dont 10% des entreprises ont disparu - bénéficie du retour de la croissance des réseaux spécialisés, et les GMS ont adapté leur organisation, avec un linéaire de bio recalibré. Tout se passe comme si le bio avait quitté sa trajectoire de croissance rapide tirée par la GMS et la transformation, pour retrouver une trajectoire plus spécifique tirée par les MS et la progression de la RHD, notamment la restauration collective.

Ce repositionnement s'est fait sans reformulation des objectifs par l'Etat, le plan Ambition bio validé en 2024 rappelant seulement la cible fixée dans le PSN de 18% de la SAU en bio à l'horizon 2027, soit une augmentation qui pouvait paraître linéaire avant la crise, mais qui est devenue clairement inatteignable aussi rapidement après le changement de trajectoire des années 2022 à 2024.

3.1.4. La transition agroécologique est l'affaire de toute la société

Au terme de cette section, une interrogation. La France a inscrit dans la loi un objectif de développement de l'AB mais cet objectif ne peut pas être atteint dans les délais prévus. Même en se donnant plus de temps, il est douteux que cet objectif puisse être atteint sans un engagement public, budgétaire et humain, nettement plus élevé.

Or ni la loi, ni ses textes d'application ni le programme Ambition bio n'ont décrit la méthode pour atteindre l'objectif : quelles surfaces convertir, pour quelles productions dans quelles régions ? Comment maintenir un prix de vente attractif pour les producteurs, et bon marché pour les consommateurs ?

Les filières non spécialisées ne sont pas impliquées dans la réalisation de cet objectif, comme si la responsabilité de sa mise en œuvre incombait aux seuls consommateurs bio, qui doivent être toujours plus nombreux à accepter de payer plus généreusement le surprix du bio, vrai moteur de son développement.

On peut concevoir une autre voie : sur la base d'un diagnostic précis, territorial et par filière, des enjeux prioritaires de réduction de l'usage des pesticides²³ et d'amélioration de la qualité de l'eau²⁴

²² Appellation d'origine contrôlée

²³ Le nouveau plan Ecophyto2030 prévoit une territorialisation qui n'existe pas dans les plans précédents

²⁴ Voir le débat en cours sur le renforcement de la protection des aires de captage

pourraient être définis, et déboucher sur une trajectoire précise de conversion des exploitations concernées. Le développement de l'AB ne serait plus considéré comme une fin en soi, mais comme le moyen d'atteindre les objectifs des politiques publiques.

3.2. Renforcer la demande et la confiance des consommateurs ? Les limites de la persuasion quand le marketing domine

3.2.1. Une action publique de persuasion qui s'avère difficile

Alors que les choix de consommation relèvent de la sphère privée, les pouvoirs publics se sont convaincus de l'utilité d'essayer de renforcer la demande de produits bio et la confiance des consommateurs dans le label bio.

Ces actions relèvent des outils de « persuasion ». Avec l'incitation économique (qui agit sur les prix) et la règlementation (qui agit sur la norme), la persuasion (ou incitation comportementale) est l'une des voies qui permettent à un gouvernement d'agir. L'idée est d'influencer directement les préférences des agents ou d'utiliser le marketing incitatif pour que les agents adoptent le comportement attendu.

L'Etat par le biais de ses différents ministères et agences contribue à présenter une image positive de l'AB et à la relayer par des actions de communication. Mais il se heurte, d'une part à d'autres messages, plus nuancés, et d'autre part aux actions d'acteurs non bio pour prendre leur part dans le désir de naturalité des consommateurs.

Les 8 millions d'euro de communication financés par l'Etat doivent être comparés aux dépenses en publicité et communication des grandes entreprises du système alimentaire français : 5,6 milliards d'euro, dont 3,2 pour les distributeurs, 2,0 pour les marques et fabricants, et 0,4 pour les acteurs de la restauration²⁵.

3.2.2. La science et les médias sont plus nuancés, et développent parfois l'idée que certaines promesses du bio ne sont pas toutes tenues

Le mode de production bio, la transformation et la commercialisation des produits bio, et l'impact de la consommation des produits bio sont de plus en plus la cible de travaux scientifiques. Une synthèse a été très récemment actualisée à l'initiative de l'ITAB et l'INRAE²⁶.

Des organisations de consommateurs, des organisations non gouvernementales et des « think tanks », largement relayés par les médias, construisent également l'image du bio, en soulignant ses bénéfices, mais aussi certaines de ses limites.

Finalement même si le consensus scientifique est assez grand autour du bénéfice de l'AB²⁷ en termes de biodiversité locale, de qualité de l'eau et de l'air ou encore de santé des agriculteurs, les rendements plus faibles et le travail plus important en l'absence de pesticides ou encore les normes sanitaires appliquées aux produits alimentaires expliquent un bilan plus nuancé sur la santé des consommateurs, ou sur d'autres objectifs de développement durable, et notamment les émissions de gaz à effet de serre ou encore l'érosion des sols.

²⁵ https://lebasic.com/v2/content/uploads/2024/11/BASIC_Couts-societaux-système-alimentaire_Rapport-de-recherche_novembre-2024-2.pdf

²⁶ ITAB-INRAE 2024

²⁷ ITAB-INRAE 2024

Par ailleurs, l'AB étant soumise à une obligation de moyens, les produits issus de l'AB peuvent avoir des traces de pesticides interdits en AB, et n'assurent pas toujours ni des conditions de travail ni un niveau de rémunération décent aux producteurs. Comme d'autres secteurs d'activité, l'AB a aussi subi son lot d'attaques médiatiques qui ont contribué à créer et entretenir le doute : le bio est-il complètement bon ?

3.2.3. Le marketing porte la naturalité sans les contraintes de l'AB, et l'AB+ dévoile certaines insuffisances de l'AB

Avec son essor, les ressorts de la préférence pour le bio ont été beaucoup copiés et le marketing diffuse aujourd'hui des messages qui peuvent paraître plus simples et plus forts : 0 pesticides, local, sans trace d'OGM, sans huile de palme ... Le verdissement des produits sous l'impulsion du marketing s'est traduit par le développement d'offres complémentaires/concurrentes à l'AB. Cette tendance a fait l'objet de plusieurs études récentes, notamment de la Cour des comptes de l'UE (L'étiquetage des denrées alimentaires, 2024) et des actions sont en préparation pour la réguler et protéger le consommateur des allégations mensongères²⁸. En attendant, l'ADEME a édité un guide de la communication responsable²⁹ qui donne aux entreprises des conseils pour éviter le « Greenwashing », mais dont le respect paraît bien difficile et repose sur la bonne volonté.

Outre les allégations de marketing, dont beaucoup ne sont ni contrôlables ni contrôlées, et depuis son origine, le bio coexiste avec des labels complémentaires, qui respectent le cahier des charges de l'AB, en y ajoutant certaines contraintes supplémentaires.

Quelques écarts existent entre la règle européenne (qui permet d'apposer l'eurofeuille) et les interprétations des pays de l'UE (avec en France un guide de lecture élaboré par l'INAO en lien avec les professionnels : par exemple le chauffage des serres est possible à certaines conditions dans d'autres pays de l'UE, mais pas en France).

Bio cohérence, Nature et progrès ou Demeter, trois labels bio+, n'admettent pas la mixité des productions bio et non bio dans la même exploitation, et admettent moins de mutilations sur les animaux. Biopartenaire et Bio équitable de France ajoutent des objectifs de respect du commerce équitable et de limitation des GES. Demeter porte une attention forte aux sols.

Ces labels bio+, présents sur le marché européen et à l'international, enrichissent le cahier des charges sur des sujets qui, pour les producteurs et consommateurs de ces labels, semblent insuffisamment traités par le seul label bio. Ils mettent en évidence l'incomplétude du cahier des charges bio sur certaines préoccupations sociétales.

3.2.4. La difficulté d'une stimulation globale de la demande, quand celle-ci est segmentée

On l'a vu plus haut, les études sur la consommation bio montrent une clientèle particulière par ses motivations, son capital culturel et son pouvoir d'achat.

A l'échelle des pouvoirs publics, stimuler la demande est alors une gageure, car les groupes sociaux se définissent aussi en opposition les uns avec les autres : inciter les uns à consommer bio, c'est décourager les autres. Ainsi, pour certains groupes sociaux, le bio est un repoussoir puisqu'il est

²⁸ Une proposition de directive sur les allégations environnementales explicites et les labels environnementaux, dite « Green claims » a été présentée le 22 mars 2023 mais n'a pas encore été approuvée deux ans après.

²⁹ https://communication-responsable.ademe.fr/sites/default/files/2024-03/20230727_ademe_guide_antigreenwashing_web-vdef-min.pdf

assimilé à des prix élevés, ou d'autres consommateurs ont un a priori négatif, que même un prix bas aura du mal à défaire. Réciproquement, une partie des consommateurs considèrent que le vrai bio se paie, et que des prix trop bas indiquent que certaines attentes (local, juste rémunération du producteur...) ne sont sans doute pas au rendez-vous.

Le tri se fait également par la distribution : même si les fruits et légumes ou l'épicerie en vrac sont en moyenne moins chers dans les magasins spécialisés qu'en grandes surfaces, certains consommateurs ne fréquentent pas les magasins spécialisés et donc se ferment l'accès au bio meilleur marché.

Finalement, on peut admettre une influence indirecte des campagnes de communication institutionnelles, mais cette influence ne peut être que faible, à côté des moyens marketing déployés par les marques et les distributeurs.

3.3. Structurer l'offre et le bio au sein des filières ? Des responsabilités à mieux répartir

Plusieurs rapports récents ont souligné le manque de structuration de l'AB en France³⁰. Le rôle et la gouvernance de l'Agence bio, en particulier, sont régulièrement interrogés, mais la question est plus globale.

3.3.1. Permettre aux acteurs du bio de défendre leurs intérêts

En France, c'est l'Etat qui est le propriétaire du label bio, et qui s'est chargé de fédérer les initiatives multiples à l'origine de l'agriculture biologique.

Alors que les autres SIQO gérés par l'INAO sont organisés en « organismes de défense et de gestion » (ODG) qui jouent un rôle important dans la définition et le contrôle des SIQO, c'est le ministère lui-même qui se sent légitime pour fixer le cap, certes en concertation avec des acteurs professionnels, mais sans laisser à ces acteurs le rôle essentiel.

La gouvernance de l'Agence bio en est une bonne illustration : le Conseil d'administration de ce GIP est largement ouvert aux représentants des professionnels (FNAB, SYNTEBIO...) mais l'Etat considère que cette agence est son « opérateur », et s'arroge une responsabilité d'autant plus importante qu'il en est presque le seul financeur.

La représentation des professionnels est également affaiblie par un « dualisme » de légitimité : des organismes spécialisés (FNAB, SYNABIO), trop faiblement représentatifs, coexistent avec des sections bio des organismes généralistes (syndicats agricoles, chambres d'agriculture, interprofessions...), plus ou moins actives.

Une clarification serait sans doute utile pour améliorer la représentation et la médiation des intérêts : comme pour les autres SIQO, les professionnels de l'AB peuvent être davantage reconnus et agir à l'intérieur des filières, mais ils doivent aussi assurer leur responsabilité dans la régulation du label.

3.3.2. Encourager l'innovation au sein de la filière bio

Nous l'avons vu en première partie de ce rapport, l'Etat cherche à encourager l'essor de l'AB dans la production comme dans la consommation, mais sur une base volontaire (ni les producteurs ni les consommateurs n'ont d'obligation, et même en restauration collective où Egalim a défini des

³⁰ En particulier Sénat, 2020

obligations, leur non-respect n'est pas sanctionné) et non exclusive : d'autres dispositifs ont émergé à l'initiative de l'Etat (certification environnementale) ou du secteur privé, et sont venus affaiblir les spécificités de l'AB aux yeux des producteurs comme des consommateurs.

Cette posture a des raisons d'être : certes vertueuse en termes d'impact global par rapport à une grande partie de l'agriculture dite conventionnelle, l'AB est un mode de production qui comprend une part d'arbitraire ou de compromis, ce qui ne la rend pas performante à tout point de vue. L'agriculture sans labour non bio, par exemple, consomme des désherbants chimiques mais économise de l'énergie et donc des GES et préserve mieux que le bio avec labour certaines caractéristiques du sol. Le maraîchage en conditions contrôlées permet d'assurer une très bonne protection des plantes, avec des intrants minimums...

Finalement, l'AB est **un des** modes de production performant, ce qui ne le rend pas à coup sûr le plus performant du point de vue environnemental, agronomique, économique ou social.

En laissant se développer des initiatives extérieures à l'AB et en les soutenant, l'Etat prend acte qu'une partie de la transition agroécologique se fera aussi par la banalisation de certains des objectifs de l'AB et donc par une perte de son pouvoir différenciant.

Notre première recommandation propose de responsabiliser les acteurs du bio pour donner une attractivité et une capacité différenciante, mais aussi innovante, à l'AB :

R1. Apporter davantage de garanties de marché à l'AB en (i) organisant sa défense à la manière des ODG des SIQO, (ii) permettant la régulation de certaines productions sur certains territoires (iii) organisant une représentation de l'ensemble des professionnels distincte des pouvoirs publics (iv) confortant le label AB aux différentes échelles (internationales, UE, France) en recherchant l'intégration progressive des attentes sociétales prioritaires dans son cahier des charges et en sanctionnant les allégations trompeuses (v) permettant le couplage AB (France) et l'origine géographique, qui est une attente forte et légitime.

3.4. Les attentes prioritaires des acteurs : augmenter la compétitivité des filières bio

« *Mais la transition agricole est aujourd'hui freinée par plusieurs défis structurels. Les changements de pratiques nécessaires à la transition se heurtent aux incertitudes sur les débouchés économiques, à des taux d'endettement importants des agriculteurs (63% en moyenne en France, 66% dans le bio) associés à une rentabilité des capitaux employés très faible (de 1 à 1,5%). La réalité économique freine l'engagement des exploitants.* » Institut de la finance durable, 2025.

3.4.1. Financer le bio grâce au surprix, c'est limiter la consommation à une niche et donc son expansion

Les acteurs de la production et de la transformation rencontrés par la mission cherchent d'abord à valoriser leur production sur les marchés, et souhaitent que leurs efforts soient mieux rémunérés, par un différentiel de prix suffisant par rapport à l'AC. Faute d'écart suffisants des prix à la production, les mêmes acteurs demandent des aides publiques supplémentaires pour couvrir les coûts différentiels du bio, et rémunérer les services environnementaux supplémentaires.

Par sa communication favorable au bio, l'Etat soutient la demande. Mais, en encourageant l'offre par le financement des conversions l'Etat contribue à développer l'offre et donc exerce une pression négative sur les prix.

Or une partie importante des consommateurs potentiels de bio considèrent que le prix du bio est le principal obstacle à l'augmentation de leur consommation, et ils attendent que l'écart de prix avec les produits conventionnels diminue ou disparaisse.

Ainsi l'action de l'Etat en faveur du bio est en réalité nécessairement nuancée et polymorphe :

- Elle encourage l'installation et la conversion en bio, donc l'offre ;
- Elle encourage la demande par des actions de communication ;
- Elle décourage les pollutions, par des mesures réglementaires (seuils...) sur l'usage des engrains, par la taxation des pesticides (redevances sur les pollutions diffuses, perçues par les agences de l'eau), par la vérification de la conformité des installations d'élevage..., avec un réel succès dans certains domaines (usage des antibiotiques en élevage, par exemple) mais aussi des effets insuffisants pour maintenir la potabilité de l'eau, par exemple.

3.4.2. Optimiser la dépense publique, par une action plus ciblée

Avec ses aides à la conversion, l'Etat accepte de couvrir une partie des coûts de transition entre l'AC et l'AB, de manière forfaitaire selon les cultures et sans modulation selon les territoires, mais en abandonnant les aides « au maintien », avec le PSN en cours, l'Etat se refuse à couvrir les écarts de coûts permanents. Ainsi l'accès à l'écorégime est-il peu différencié entre l'AC HVE3 et l'AB, et l'accès aux MAEC est très difficile voire impossible pour beaucoup d'exploitations bio. Tout se passe comme si l'Etat avait fixé un objectif de développement, mais qu'il reste persuadé que les acheteurs peuvent porter et financer cet objectif. Ce compromis – qui ne maximise pas les effets positifs du bio (baisse de l'usage des pesticides de synthèse, en particulier, qualité de l'eau...) quitte à engendrer des dépenses collectives par ailleurs (coûts de dépollution, dépenses de santé...) - a pu étonner le Sénat et la Cour des comptes et est aggravé par le comportement des consommateurs soumis à des contraintes de pouvoir d'achat. Il est économique des deniers publics du MASA et de la PAC, mais il aboutit à attirer des agriculteurs dans une impasse économique et finalement à ne pas être si économique que cela des deniers publics dès lors que les agriculteurs renoncent rapidement à la certification en AB rendant inutiles les dépenses de conversion assumées par la puissance publique. Les aides directes de la PAC et les dépenses en faveur de la recherche, du développement et de l'innovation sont peu discriminantes

Depuis une dizaine d'année, la stratégie incitative de l'Etat a été la suivante : contribuer à financer les coûts de la transition entre AC et AB (aide à la conversion) contribuer à financer les coûts de certification (crédits d'impôt) et suppression des aides permanentes (au maintien) en considérant que c'est au marché d'assurer les débouchés solvables des produits issus de l'AB.

Cette stratégie a connu des succès, notamment avec la progression du bio en restauration collective suite aux lois Egalim et qui continue (9% en 2023, 3,3% en 2024), mais elle n'a que faiblement permis la pénétration des produits bio dans la consommation des populations à faible pouvoir d'achat, et elle n'a pas permis de développer significativement la part du bio dans certaines filières, dont les grandes cultures. Enfin, la croissance du bio a été interrompue avec la vague inflationniste, et tarde à repartir en GMS.

Avant même cette crise, certains travaux avaient montré les limites de cette stratégie. Les écarts de rendement moyen entre AC et AB, mais aussi la variabilité plus forte de ses rendements, ajoutés aux difficultés techniques pour réaliser certaines opérations sans les pesticides chimiques sont des freins économiques et techniques importants à l'essor de l'AB, qui a du mal à maintenir durablement sur les marchés le sur-prix qui rémunère ces efforts et difficultés.

Ainsi, la limite de l'essor de l'AB est d'abord sa compétitivité relative.

3.4.3. L'amélioration de la compétitivité

Cette amélioration qui paraît être la voie la plus sûre pour un juste positionnement des produits issus de l'AB vis à vis de ceux issus de l'AC et vis-à-vis de ceux en provenance de l'étranger passe par les trois leviers principaux que sont la structuration des filières, la compétitivité prix et la compétitivité hors prix.

La structuration des filières permet de sécuriser et optimiser l'ensemble des investissements par tous les acteurs de la chaîne et de fonder le développement de la bio sur une juste connaissance des marchés.

La compétitivité prix de l'AB passe le financement des externalités différentielles (rémunération des services additionnels rendus par l'AB, prise en compte des externalités négatives de l'AC) en tant que tels et non par les seules ventes des produits agricoles.

La compétitivité hors prix passe par des outils marketing et de communication comme l'association bio et local ou l'association bio et juste rémunération du travail, cette dernière semblant être un levier d'acceptation de prix plus élevés par le consommateur. Mais il appartient aux comités bio des interprofessions concernées et aux acteurs entrepreneuriaux, organisés en ODG, de bâtir les leviers de cette compétitivité hors-prix.

3.5. Les finalités et les modalités de l'action de l'Etat méritent d'être revues

3.5.1. Une politique de soutien au bio dont les motivations sont implicites

Aujourd'hui, le soutien de l'Etat à l'AB prend principalement la forme d'actions de **persuasion** : il s'agit de convaincre les producteurs, les intermédiaires et les consommateurs de s'engager en bio, principalement par des actions de communication dont les montants sont faibles en comparaison de ceux que déploient les industries de la transformation et la grande distribution.

Les principaux **instruments incitatifs** - fiscalité, aides financières, accès au foncier... - ne sont que faiblement ou pas du tout mobilisés en faveur de l'essor du bio, l'aide publique moyenne d'une exploitation bio étant du même ordre de grandeur que celle d'une exploitation non bio (INSEE)³¹..

Mise à part la loi Egalim, qui prévoit 20% de bio dans la restauration collective, **le bio ne fait l'objet d'aucune mesure légale ou réglementaire** qui viendrait le rendre obligatoire, y compris dans les bassins prioritaires de captage des eaux de consommation.

Dans la mesure où les productions et les produits issus de l'AB sont en concurrence avec d'autres produits, l'Etat cherche à maintenir une certaine **neutralité économique** à son action. L'absence de contestation de la part de l'AC laisse penser que dans la plupart des cas les aides à l'AB sont

³¹ En moyenne, la taille des exploitations bio est légèrement inférieure, les dépenses de rémunération sont plus élevées, et le taux d'endettement est supérieur.

très inférieures au coût du passage et du maintien en bio, et que seul le consentement à payer du consommateur maintient économiquement l'AB.

Le soutien au bio des pouvoirs publics (Etat, mais aussi Régions et Départements, notamment) ne vise pas à encourager un segment de marché, ou niche, en elle-même et au détriment des autres. Il est un élément d'une politique plus globale de montée en gamme des productions agricoles françaises, portée par l'outil des SIQO, mais cette politique trouve des limites avec l'évolution de la consommation, qui voit au contraire une hausse de la part des enseignes et des produits « premiers prix »

D'autres pays, dont l'Allemagne, ont fait un choix différent, en explicitant davantage les raisons de leur soutien : l'absence d'usage de pesticides et d'amendements d'origine de synthèse. La raison du soutien au bio est ainsi directement liée à la réduction de la pression sur les écosystèmes, la qualité de l'eau et de l'air et la santé des travailleurs et des populations. **Ces motivations font du soutien au bio non une cible mais le moyen d'atteindre une cible**, parmi d'autres moyens, accessibles à des exploitations non bio. L'avantage de ces actions ciblées sur les bénéfices et externalités attendus est de ne donner aucun monopole au cahier des charges bio par rapport à d'autres modes de production, et de pouvoir cibler les zones et cultures en fonction de l'exposition réelle.³²

Tout en ne donnant pas d'exclusivité à l'AB, les pouvoirs publics sont tentés d'attendre de sa part des contributions importantes :

« L'agriculture biologique est identifiée comme une réponse majeure pour engager l'agriculture et l'alimentation dans la transition nécessaire pour relever les défis actuels et à venir que sont la lutte contre le changement climatique, la préservation de l'environnement et la santé humaine et l'aménagement du territoire. »

Programme Ambition Bio 2027

Si l'AB concourt clairement à la préservation de l'environnement, en s'interdisant les pesticides de synthèse, ses contributions aux trois autres défis ne sont qu'assez mal portées par le cahier des charges, et ne sont que très indirectement et incomplètement portées par la certification.

R2. Clarifier les raisons de l'action publique : Le développement du bio est un moyen pour réduire l'usage des pesticides et des engrains de synthèse. Ces objectifs concernent aussi les autres modes de production, et l'action de l'Etat qui vise une réduction globale de ces usages doit redéfinir ses cibles en conséquence.

3.5.2. Les coûts et bénéfices de l'AB sont territorialisés et les actions de soutien au bio devraient également l'être

On l'a vu plus haut : la carte actuelle de l'AB montre que les conversions précoces ont eu lieu là où la conversion était la plus facile, notamment pour des raisons pédo-climatiques, et à proximité de certains des bassins de consommation les plus importants, notamment pour le frais.

L'Etat est peu intervenu pour définir des priorités par territoire ou par filière et n'a pas particulièrement cherché à orienter les conversions vers les zones les plus exposées aux effets des pollutions, notamment les bassins versants d'approvisionnement en eau potable et les zones périurbaines, avec des populations riveraines nombreuses...

³² On trouvera des comparaisons dans le rapport de la Cour des comptes de l'UE, cité dans l'annexe 4 bibliographie

De même, si de nombreux vignobles sont devenus bio dans certaines régions, par exemple en Côte-du Rhône, c'est en partie que le chemin de la conversion était plus simple qu'en Champagne ou en Anjou.

Tout comme le plan Ecophyto 2030 est davantage territorialisé que ne l'étaient ses prédecesseurs Ecophyto 1 et Ecophyto 2, on pourrait désormais attendre un plan bio territorialisé, avec des objectifs par filières sur ces territoires, pour favoriser le développement des cultures pertinentes dans leur contexte pédo-climatique.

R3. Dans la prochaine PAC, en relation avec les collectivités territoriales et les professionnels, permettre une modulation du montant des aides (de type écorégime) apportées en fonction des enjeux, des territoires et des productions, pour tenir compte des écarts réels entre les modes de production bio et conventionnel. Par ailleurs, encourager des choix de production résilients et producteurs de services environnementaux et écosystémiques à long terme sur les territoires à enjeux particuliers par des aides de type MAEC.

3.5.3. Des cibles et indicateurs à revoir

Dans cette perspective, la cible choisie (l'augmentation de la part du bio dans la SAU nationale) peut paraître insuffisante pour mesurer les progrès attendus par l'Etat. Elle pourrait aisément être décomposée en plusieurs indicateurs pertinents, permettant au bio de mettre en valeur ses bénéfices collectifs tout en mettant en évidence que d'autres modes de production apportent également leur contribution sur certains thèmes :

- La part de la SAU sans pesticides chimiques (Ecophyto) ;
- La part de la SAU sans engrais de synthèse (Plan nitrates).

Les financements pourraient utilement s'appuyer sur ces critères, avec des modulations géographiques et culturelles pour tenir compte de la différenciation des enjeux.

En revanche, l'objectif d'une hausse de la SAU bio est-il pertinent ? Il tend à décorrérer la production bio de la demande en produits bio, et donc à faire porter un risque d'excédent d'offre sur les producteurs, qui peineront à se financer par leurs produits, mais au bénéfice des consommateurs, puisque cette offre supérieure exerce une pression à la baisse sur les prix à la consommation.

La stratégie la plus récente, le projet de SNANC, vise en même temps l'augmentation à 18% de la SAU bio et un objectif de 12% de la consommation en bio. Les hypothèses sous-jacentes à cet écart – qui pourraient laisser supposer un rendement moyen inférieur de 33% en AB/AC – ne sont pas explicites.

Certains verrous sont bien identifiés :

- La collecte doit permettre le tri à la réception pour permettre les cultures associées et diminuer la pression de désherbage ; les silos doivent être adaptés à la conservation de produits bio ;
- La production biologique de semences bio ayant les mêmes caractéristiques techniques et notamment germinatives que les semences conventionnelles est un défi technique, qui se traduit par une disponibilité insuffisante et des coûts élevés ;
- Amendements : problème de coûts et de disponibilité ;
- Eau agricole : nécessité d'adapter les techniques d'irrigation quand c'est possible...

... pour que le bio fonctionne de la fourche à la fourchette, une mise en cohérence des acteurs, et notamment des intermédiaires, est nécessaire. Soutenir l'amont (la production) et encourager l'aval (la consommation) sans s'assurer de la cohérence des intermédiaires est inefficace.

R4. **Aval - Responsabiliser les intermédiaires (collecte, IAA, grands comptes) et les filières jusqu'à la vente, sur les objectifs prioritaires. Encourager les contrats pluriannuels entre producteurs et aval.**

Mais l'AB, plus que l'AC, peut d'une année sur l'autre, en fonction des aléas climatiques et de marché, connaître des variations de production et de résultats importantes.

C'est un point qui est bien documenté pour les pesticides chimiques : leur usage contribue à sécuriser le niveau de production alors que l'efficacité des alternatives connaît des variations fortes. A performance moyenne identique, l'AB exige des compétences plus poussées, et connaît des écarts types plus importants.

Le lissage pluriannuel des résultats et l'assurance collective sont des outils encore plus importants pour l'AB que pour l'AC.

R5. Actions conjoncturelles – En complément des politiques assurantielles, permettant de stabiliser le revenu, continuer à développer les actions conjoncturelles pour couvrir les risques et aléas des activités agricoles, mais sous conditions agroécologiques, et donc en attribuant davantage de financements conjoncturels à l'agriculture biologique qu'à l'agriculture conventionnelle, toutes choses étant égales par ailleurs.

3.5.4. Redéfinir une ambition réaliste et consensuelle pour le développement du bio en France en même temps que les autres modes de production équivalents, et sans attendre la fin du plan actuel Ambition bio 2027

Au terme de ce rapport, la mission propose un changement de regard. Jusqu'à présent, le bio est apparu comme une alternative de qualité dans toute la chaîne de valeur, justifiant que le moteur principal du développement du bio soit la demande de produits bio.

Depuis le Grenelle de l'environnement, l'Etat s'est fixé des objectifs de réduction des pollutions agricoles, et a cherché à ce titre à développer l'AB sans en modifier la logique générale, et donc par des actions de persuasion, un peu d'incitation, et très peu d'actions réglementaires. La croissance de l'AB a ainsi surtout été financée par les consommateurs de produits bio, les aides publiques pour le bio progressant de manière moins que proportionnelle à la production.

Cette politique a eu des succès mais plafonne aujourd'hui, et surtout n'est plus un moteur significatif de la réduction de l'usage des pesticides en France. Par ailleurs, la production bio française s'exporte peu³³, alors que les importations progressent plus vite que la production intérieure. En revanche, l'Espagne dégage une balance excédentaire du bio, 1,6Md€, du même ordre que le déficit de la balance française, 1,2Md€.

Ce dont le bio a besoin aujourd'hui n'est pas une nouvelle campagne de communication pour stimuler la demande, mais d'agir pour améliorer la compétitivité du mode de production bio, tant par rapport aux importations de produits bio que par rapport aux produits conventionnels.

Aujourd'hui la rentabilité moyenne d'une exploitation bio est très proche de celle d'une exploitation conventionnelle, avec des difficultés techniques plus élevées pour le producteur et un coût payé supérieur pour le consommateur. La technicité et le risque ne sont pas rémunérés, ni les externalités. Pour développer l'AB, il faut et il suffit d'élèver cette rentabilité, et tout particulièrement celle des exploitations qu'on souhaite convertir en premier, parce qu'elles sont situées sur des territoires à enjeux plus élevés, et que leurs productions actuelles sont polluantes.

Trois types d'outils peuvent être utilisés :

- Des aides directes, type écorégime et/ou crédits d'impôts, mais qui doivent être discriminantes ;
- Une rémunération des services rendus, type PSE, mais ciblée sur le mode de production bio et elle aussi discriminante ;
- Des actions réglementaires et de contrôle pour réguler/réduire les autres allégations environnementales, non sanctionnées par un contrôle équivalent.

Mais cette priorité à la compétitivité de l'AB sera d'autant plus solide qu'elle porte bien l'ensemble des enjeux : juste rémunération, maîtrise des cycles GES, eau... ce qui suppose un travail d'amélioration continue du cahier des charges, à porter à l'échelle internationale et à celle de l'UE, et qui sera d'autant plus facile à réaliser que la France cherchera à faire du label AB-France une marque différenciante, de qualité, porteuse des attentes collectives.

³³ En 2024, 2,4 Md€ d'importations, soit 29% des ventes, et moins de 1,2 Md€ d'exportations. Avec toutefois une augmentation de 10% en 2024, notamment grâce aux boissons.

R6. Les actions structurelles de soutien à l'AB (et aux autres bonnes pratiques) devraient viser à permettre à ce mode de production et à son aval d'être plus rémunérateurs que les formes d'agriculture qui ne concourent pas aux objectifs stratégiques de l'Etat, mais sans exclusive pour d'autres modes de production équivalents.

4. LE POTENTIEL DU BIO A 5 ANS EST AFFECTE PAR LA CRISE DE CES TROIS ANNEES, MAIS A 10-15 ANS, UNE ACTION DETERMINEE DE L'ETAT PEUT INFLECHIR LA TRAJECTOIRE

La lettre de commande demande à la mission d'envisager « le potentiel en termes de volume de marché du bio à 10 ans ».

4.1. Un exercice prospectif délicat à réaliser

4.1.1. Peu de travaux prospectifs sur le potentiel bio

Le déroulement de la mission n'a pas permis d'envisager la réalisation d'une prospective originale, et la mission a pu constater que la plupart des travaux prospectifs sur l'agriculture française n'isolent pas le bio d'autres modes de production « agro-écologiques », d'une part, et ne distinguent pas non plus la part du bio dans la consommation.

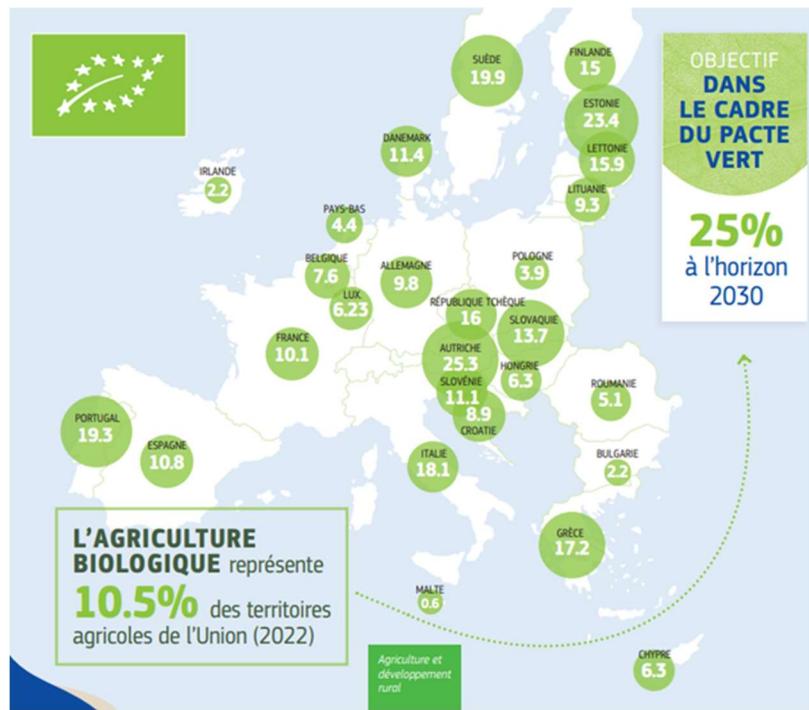
Ce point paraît ainsi secondaire par rapport à d'autres variables plus importantes, notamment sur le régime alimentaire (part de la viande...) et sur les évolutions des modes de production (conventionnel et bio).

Par ailleurs les prospectives récentes³⁴ se concentrent sur la question de la contribution de l'agriculture et du système alimentaire au climat et au potentiel de réduction des GES que des changements peuvent apporter, question pour laquelle l'AB n'apporte pas de réponse systémique par rapport à l'AC.

4.1.2. Des objectifs et des moyens de développement de l'AB qui ne sont pas si consensuels à l'échelle internationale

Faute de travaux prospectifs sur la France, la mission a examiné si des références internationales pouvaient guider les trajectoires possibles. L'ancienne commission de l'UE avait fixé un objectif de développement de l'AB de 25% à l'horizon 2030 (dans le cadre du pacte vert, de la stratégie de la fourche à l'assiette, et du plan d'action pour le bio) mais avait aussi constaté la très grande disparité entre les pays de l'UE, et le plan d'action laissait les Etats membres très libres pour mettre en œuvre ces orientations.

³⁴ Par exemple The Shift Project, 2024



Source : Commission européenne

Les écarts dans la part de la SAU qui est consacrée au bio sont en effet importants : 4,4% aux Pays-Bas mais plus de 25% en Autriche.

Les écarts existent aussi en matière d'achats de produits bio, l'Allemagne et la France constituent les premiers marchés, alors que l'Italie et l'Espagne exportent une partie importante de leur production.

Le soutien des gouvernements au bio est également très variable, et les instruments de la PAC sont diversement mobilisés, comme l'ont montré par exemple les travaux de la Cour des comptes de l'UE³⁵.

En dehors de l'UE, le premier marché bio est aux Etats-Unis, tant pour la production (avec un nombre restreint de fermes sur seulement 0,6% de la SAU mais qui dégagent une valeur importante) que pour la consommation (60Md\$, 6% des produits alimentaires). L'action du gouvernement fédéral (USDA) est d'abord réglementaire et de régulation, et une intensification de lutte contre les fraudes a été récemment annoncée. Une prospective³⁶ prévoit le doublement en valeur du marché états-unien des aliments biologiques, notamment dans le secteur des fruits et légumes, du fait d'une prise de conscience des risques liés aux pesticides et à leurs résidus.

Finalement, la demande en produits bio semble assez directement liée à la prise de conscience des dégâts provoqués par les pesticides chimiques, d'une part, mais aussi à la confiance que le label bio inspire, notamment pour éviter que ne se développent des allégations apparemment comparables mais moins avérées et sans contrôle.

Un cahier des charges dont les insuffisances se révèlent : saura-t-il évoluer ?

³⁵ L'agriculture biologique dans l'UE - Des lacunes et des incohérences compromettent le succès de la politique menée Rapport spécial 2024

³⁶<https://www.sphericalinsights.com/fr/reports/united-states-organic-food-market>

Avec l'industrialisation et le développement des échanges internationaux de produits AB, certaines limites du cahier des charges apparaissent de plus en plus nettement.

Soit ce cahier des charges évolue, mais avec le risque qu'une partie des exploitants sortent, soit il reste fixe mais il est concurrencé ou complété par des labels privés (Bio +...) qui confinent ses marges de progression.

La capacité d'évolution du label bio est ainsi un paramètre fixe à court terme mais décisif à moyen long terme, pour s'adapter aux nouvelles connaissances et aux nouvelles attentes sociétales.

4.2. A cinq ans (perspective 2030), l'AB devrait rester significativement en-deçà des objectifs pour les productions et dans les territoires où le bio peine à s'implanter

Une décennie, c'est très long pour faire une prévision, et très court pour réaliser une prospective. La mission a choisi de répondre à deux horizons de temps, 5 et 10 ans.

En France aujourd'hui, même si les pouvoirs publics ont fixé un objectif d'augmentation de la SAU, ils considèrent que c'est la demande de produits bio qui va déterminer à moyen et long termes le volume de l'AB dans la production agricole. Cette idée est partagée avec une partie importante des intermédiaires et acteurs rencontrés par la mission : c'est dans ce cadre qu'on peut aujourd'hui estimer la trajectoire de la production bio en France pour les cinq prochaines années.

A 5 ans, l'offre de la production bio en France peut faire l'objet de prévision assez solide, dans une fourchette haute déterminée par l'offre actuelle et une croissance envisageable à partir de 2026 au même niveau que la décennie dorée, soit environ 1 % de SAU par an. La SAU bio – y compris surfaces en conversion – à fin 2030 serait ainsi au maximum à 15 % de la SAU totale, soit 6 points en-dessous de la cible de 21% fixée par la loi pour le 1^{er} janvier 2030.

La fourchette basse en SAU est sans doute encore nettement inférieure à la SAU actuelle, en 2025, la vague de nouvelles déconversions pouvant se poursuivre et les nouvelles conversions se réduire : la SAU bio peut ainsi se réduire de quelques points d'ici 2021, et se stabiliser à un niveau de l'ordre de 7% de la SAU, avec par exemple une consolidation des productions destinées aux MS, à la RHD et à la vente directe, mais une décroissance qui se poursuit en GMS, en volume mais surtout en valeur, la pression des centrales d'achat pour disposer de produits de base bio bons marchés finissant par payer, à l'exemple de l'Allemagne.

De manière plus précise, une expansion assez rapide des surfaces herbagères bio (environ 1Mha en 2023 sur un total de 13,6 Mha) est envisageable si la demande en viande et en produits laitiers bio augmente, tirée par exemple par les préoccupations en termes de bien-être animal, comme c'est le cas dans les pays d'Europe du Nord. Cette expansion peut en effet se faire sans changement de système, de manière assez graduelle, pour beaucoup de productions notamment celles qui disposent déjà de labels de qualité.

De même, une partie du vignoble conventionnel peut sans doute continuer à se convertir au bio, avec des changements de pratiques limitées dans certains vignobles. C'est peut-être une nécessité à l'exportation, si la France veut reconquérir des parts de marché que les vins bio italiens et espagnols ont su conquérir ces dernières années.

En revanche, en grandes cultures ou pour la production de fruits, le potentiel de production à 5 ans n'est sans doute que peu différent de celui d'aujourd'hui.

4.3. A dix ans, l'avenir dépend de l'action

4.3.1. Quel avenir européen pour l'agriculture et le bio ?

A 10 ans, des hypothèses plus radicales sont envisageables, en fonction des évolutions européennes.

La disparition de l'AB telle qu'on la connaît, avec sa réglementation européenne et sa gestion nationale, est une hypothèse à considérer. Même si le règlement est aujourd'hui européen, les objectifs et les actions sont nationaux, avec des particularités fortes tant en matière de production, de transformation et de commercialisation que de consommation.

A partir de là, plusieurs scenarii sont possibles,

- depuis une convergence européenne beaucoup plus forte, instrumentée par la PAC (comme semblent le souhaiter la Cour des comptes de l'UE) et régulant fortement les autres allégations commerciales ou publiques ;
- jusqu'au désengagement de l'UE, avec le renouveau d'un label AB-France, mais aussi la poursuite de la floraison d'autres labels, moins ou plus exigeants.

Par ailleurs, les priorités publiques sont susceptibles d'évoluer :

- la priorité climat et réduction des GES n'est pas particulièrement favorable à l'AB,
- mais les conséquences des pesticides chimiques de plus en plus connues sur la santé humaine, sur la qualité de l'eau, de l'air et des sols, et sur la biodiversité, couplées aux pollutions entraînées par certains engrains de synthèse (cadmium...) peuvent rehausser l'intérêt du mode de production bio.
- Enfin la préservation de la ressource en eau et de la biodiversité peut amener à un renforcement de la protection de certains territoires, et par une rémunération plus forte de services environnementaux et écosystémiques, via la mobilisation d'argent public, dont la PAC, mais aussi par des transferts depuis les entreprises, du fait de leur responsabilité directe et indirecte -jusqu'au client³⁷..

4.3.2. Optimiser l'action publique

A dix ans l'Etat est en mesure de préciser ses objectifs et d'évaluer ses outils et actions. Une démarche « matricielle » pourrait ainsi optimiser l'action publique et ses leviers (persuasion, incitation économique, réglementation) en fonction des enjeux (fragilité des milieux et services qu'ils rendent) et des projets (type de systèmes de cultures et de cultures). Une triple différenciation pourrait alors être réalisée pour choisir mieux les outils à mobiliser sur les territoires en fonction des projets.

4.3.3. A 10 ans, l'Etat est en mesure d'infléchir significativement la trajectoire, mais sans doute pas de déterminer le niveau de la production bio ni de la consommation de produits issus de l'AB

Autrement dit : si c'est le sur-prix payé par le consommateur qui constitue l'essentiel du moteur de la conversion de l'AC en AB, le niveau de l'offre en France à 10 ans est très incertain, puisqu'il peut

³⁷ Périmètre « SCOPE 3 des bilans de gaz à effets de serre proposés par l'ADEME

être de plus en plus concurrencé par des pays producteurs à climat plus favorable, et avec un coût du travail plus faible.

En revanche si l'Etat augmente progressivement, par le biais des mesures incitatives, l'écart de financement au profit de l'AB, il favorisera la conversion d'une partie de l'AC en AB.

Mais si, comme aujourd'hui, les incitations restent réelles mais faibles, le bio se développera sur certaines productions à forte valeur ajoutée, mais ne progressera pas ailleurs.

Trois scénarios à dix ans :

Dépérissement : le label Bio, dont le Cahier des Charges (CC) reste inchangé, est de plus en plus concurrencé par des labels privés, certains ayant obtenu d'être soutenus par les pouvoirs publics autant ou davantage que l'AB. L'écart des prix à la production entre AB et conventionnel continue à se réduire et parfois devient négatif. Certaines exploitations bio décident de s'engager dans une démarche BIO+ alors que d'autres se convertissent en intégrant les autres programmes qualité publics (SIQO) ou privés.

Approfondissement souverain : le CC est consolidé (GES, eau, équité, social), avec un BIO+ Français assumé par les acteurs professionnels, et s'impose comme la référence en France de la production et de l'alimentation responsables. L'Etat soutient cette initiative en rendant le bio + Français obligatoire dans les dispositifs financés directement ou non par l'argent public (restauration collective, tickets restaurants, aide alimentaire, aide à l'installation plus importante...) et par les banques, et de plus en plus par les grandes enseignes. L'UE renonce à modifier le cahier des charges de la feuille européenne, ce qui entraîne des divergences dans les politiques des Etats européens.

Résilience internationale : A la suite d'assises internationales très suivies, le CC de l'AB est rénové et devient réellement multicritères. Il s'insère dans les territoires, se généralise sur les aires de captage et plusieurs départements français le rendent obligatoire pour accéder aux aides publiques qu'elles gèrent, quand certaines régions suppriment toute aide à l'AB. Les enjeux de réciprocité déterminent dans une large part les échanges internationaux.

CONCLUSION

Les pouvoirs publics ne sont pas à l'origine de la crise en cours du bio, qui a commencé avant le Covid et s'est développée avec le choc inflationniste de 2022-2023. Mais en maintenant l'aide au développement de l'offre et l'objectif de forte expansion alors que la demande s'est durablement tassée et que des signes multiples de fragilité sont apparus, les pouvoirs publics ont contribué à retarder les ajustements de marché et à prolonger la situation de crise.

Cette situation appelle des actions fortes. Le choix de s'appuyer à titre principal sur le consentement à payer des consommateurs mérite d'être questionné. En particulier, une action plus résolue pour imposer le bio là où les enjeux sont forts (captage, territoires périurbains) serait souhaitable, à l'exemple des objectifs que la loi Egalim a voulu donner à la restauration collective, mais sans se donner les moyens de réussir.

Dans le détail, l'écart technique et économique entre les modes de production AB et AC est très variable selon les cultures et les territoires : une action territorialisée et ciblée permettrait de mobiliser davantage les ressources publiques là où les enjeux publics sont les plus forts.

Utile à court terme, pour relancer l'intérêt pour le bio, l'accent mis sur la compétitivité des filières françaises de l'AB est stratégique à moyen et long terme, pour faire du développement du bio en France un enjeu de développement durable mais aussi de performance économique et sociale.

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



Cabinet du ministre

Paris, le

26 JUIL. 2024

La Directrice adjointe de Cabinet du
Ministre de l'Agriculture et de la
Souveraineté alimentaire

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation, de
l'Agriculture et des Espaces Ruraux
(CGAAER)

N/Réf. :

V/Réf. :

Objet : La crise de l'agriculture biologique : crise conjoncturelle ou structurelle ?

L'agriculture biologique est confrontée à une crise importante. Celle-ci intervient après une période de forte croissance pendant laquelle le marché des produits issus de l'agriculture biologique a connu des taux de croissance à deux chiffres jusqu'en 2019. Les consommateurs de produits bio ont tiré l'offre et les surfaces agricoles françaises ont été multipliées par trois en 10 ans, passant de 3,5 % de surface agricole utile en bio à 10,3 % en 2023.

Néanmoins, dès 2019, cette croissance montrait des signes de ralentissement dans quelques filières (Etudes de FranceAgriMer 2023 - L'évolution des achats de produits issus de l'agriculture biologique par les ménages français depuis 2015) et en 2020, les achats bio ont cessé de croître. Les chiffres de 2022 ont confirmé la baisse d'attractivité des produits issus de l'agriculture biologique. Ainsi en 2022, par rapport à 2021, les achats de produits bio dans les principaux circuits de consommation ont diminué de 4,6% en valeur et s'est établi à 12,08 milliards d'euros, soit une baisse de 583 millions d'euros par rapport à 2021, et de 9% en volume.

Les chiffres récents confirment que le ralentissement du développement de la bio s'est poursuivi en 2023 : la part des produits bio dans la consommation alimentaire des ménages recule légèrement, passant de 6 à 5.6%, et les surfaces cessent de croître marquant pour la première année un léger recul de 2%, portant le bio de 10.5 à 10.4% de la surface agricole utile (SAU) française. Malgré des signes de ralentissements, le nombre d'exploitants engagé en bio continue de croître légèrement, avec +3.5% d'exploitations engagées en bio en 2022 et +2% en 2023.

... / ...

78, rue de Varenne
75349 PARIS 07 SP
Tél : 01 49 55 49 55

Sur le plan international, la guerre en Ukraine est venue renforcer le mouvement d'augmentation des charges (INSEE – Le compte prévisionnel de l'agriculture – décembre 2022), déjà amorcé pendant la crise sanitaire. L'inflation et la détérioration du pouvoir d'achat des consommateurs ont conduit à réduire la consommation alimentaire et à substituer les achats de denrées vers des produits de gamme inférieure ou premier prix, au détriment des produits issus de l'agriculture biologique. Par ailleurs, la confiance des consommateurs envers l'agriculture biologique se dégrade et les produits biologiques entrent parfois en concurrence avec d'autres allégations telles que les produits « locaux », de « proximité », ou des produits portant des mentions d'étiquetage ou logo donnant le sentiment au consommateur qu'il consomme de manière plus responsable.

Ce contexte conduit à s'interroger sur le caractère conjoncturel ou structurel de cette crise et sur les perspectives de marché à moyen terme des filières bio. La réponse à cette question n'est pas neutre dans la perspective :

- du déploiement du programme Ambition Bio 2027, notamment pour déterminer les moyens et les structures mobilisables pour identifier les nouveaux leviers de croissance et renouer avec la dynamique observée ces dernières années ;
- de l'atteinte de l'objectif de 21 % de surfaces en agriculture biologique à horizon 2030.

Pour répondre à cette situation, l'État a mis en place un plan de soutien en faveur de l'agriculture biologique de plus de 104 millions d'euros en 2023. Ce plan comprend des mesures d'urgence visant à aider les exploitations agricoles en difficulté mais aussi des mesures dédiées à la communication et à la promotion des produits biologiques, qui constituent un levier majeur pour soutenir et relancer la demande de produits biologiques.

Cet engagement s'est poursuivi en 2024, avec l'ouverture d'un nouveau plan de soutien complémentaire de 105 millions d'euros permettant d'apporter des réponses aux déséquilibres conjoncturels rencontrés par les filières.

Dans le cadre du chantier de la planification écologique, 5 millions d'euros par an pendant 3 ans sont alloués à la communication, avec un effort supplémentaire de 3 millions d'euros en 2024, portant le montant total alloué à la communication à 8 millions d'euros en 2024. Dans un contexte de crise de la demande, la communication constitue, en effet, un axe stratégique majeur de consolidation et de développement de l'agriculture biologique. Au titre également de la planification écologique, 5 millions d'euros supplémentaires par an pendant 3 ans sont alloués au Fonds Avenir Bio, fonds de structuration des filières afin de consolider l'agriculture biologique.

Le programme Ambition bio 2027 a prévu qu'en complément d'une étude prospective à 2040, le ministère lance une analyse économique détaillée des filières biologiques afin de dresser des perspectives à court terme. Il est en effet essentiel de réconcilier l'offre et la demande et d'identifier les leviers efficaces pour les rééquilibrer rapidement en agriculture biologique.

... / ...

Je souhaite donc dans ce cadre que le CGAAER :

- dresse un état des lieux des difficultés rencontrées et de leur incidence sur les conversions et déconversions ;
- étudie les facteurs déterminants de cette crise pour la caractériser, en s'appuyant également sur les réponses que fourniront les conseillers agricoles qui sont sollicités en parallèle par la DGPE sur les dynamiques à l'œuvre et des réponses apportées dans quelques autres Etats-membres (Autriche, Allemagne, Danemark, Italie, Suède) ;
- envisage le potentiel en terme de volume de marché du bio à 10 ans ;
- propose des leviers pour restaurer la valeur ajoutée en veillant à bien prendre en compte la diversité des différentes filières de l'agriculture biologique. Concernant ce dernier point, une attention particulière devra être portée :
 - o aux modalités de répartition de la valeur tout au long de la chaîne alimentaire, y compris en restauration commerciale et collective, en prenant en compte les travaux de l'Observatoire de la Formation des Prix et des Marges dédiés à la bio, de manière à assurer la couverture des coûts de production mais aussi la capacité à rémunérer les opérateurs et leur permettre d'assurer les investissements nécessaires à une activité durable ;
 - o à la structuration de cette filière qui semble insuffisamment saisir des outils de droit commun soit par méconnaissance, soit car ils sont peu adaptés à l'agriculture biologique ;
 - * au positionnement des produits bio par rapport aux produits conventionnels, à d'autres Signes d'Identification de la Qualité et de l'Origine, et à la multiplication de labels et de scores, notamment en matière de communication sur les garanties portées par ces différentes sortes de produits. Une attention particulière sera portée à la certification Haute valeur environnementale (HVE) pour pouvoir répondre de manière objective aux critiques selon lesquelles cette certification participerait à la désaffection du bio. Il est ainsi demandé d'étudier la potentielle corrélation entre le développement de HVE et la baisse de consommation de produits bio.

Les missionnés jugeront de l'opportunité de proposer des éléments de politique publique et des stratégies de filière à promouvoir pour satisfaire aux objectifs fixés par le Gouvernement.

Pour accompagner cette réflexion, le CGAAER pourra recourir aux services de la DGPE, de la DGAL et de FranceAgriMer, de l'Agence BIO et du Service de la Statistique et de la Prospective. Les conclusions de la mission devront être transmises au plus tard quatre mois après la validation de la présente lettre de mission et en tout état de cause avant la fin 2024.



Mylène Testut-Neves

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

NOM	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LEMATTE	Elodie	DGPE	Cheffe du service compétitivité et performance environnementale	09/10/2024
BOUVATIER	Sébastien	DGPE	Sous-directeur à la Compétitivité	09/10/2024
ROUANET	Noémie	DGPE	Adjointe à la cheffe de bureau qualité	09/10/2024
PALIN	Sophie	DGAL	Sous-directrice de l'accompagnement des transitions alimentaires et agroécologiques	15/10/2024
DE GAVELLE	Erwan	DGAL	Chef du bureau de la politique de l'alimentation	15/10/2024
LHUISSIER	Frederika	DGAL	Cheffe de projet	15/10/2024
VERDIER	Jean	Agence Bio	Président	16/10/2024
VERDEAU	Laure	Agence Bio	Directrice	16/10/2024
FORET-HOHN	Laurence	Agence Bio	Directrice	16/10/2024
CYTERMANN	Fabrice	CGDD	Sous-directeur des politiques publiques durables	17/10/2024
CONIL	Catherine	CGDD	Cheffe du bureau de l'agriculture et de l'alimentation durables	17/10/2024
QUERE	Noémie	CGDD	Chargée de mission	17/10/2024
PERNIN	Charles	SYNABIO	Délégué général	12/11/2024
DIMIER-VALLET	Claire	SYNABIO	DG adj	12/11/2024
GSELL	Mathilde	SYNABIO	Responsable plaidoyer et études	12/11/2024
BOURELY	Clémence	Cabinet MASAF	Conseillère technique	20/11/2024
CAMBURET	Philippe	FNAB	Président	20/11/2024
MAJNONI	Sophia	FNAB	Déléguée générale	20/11/2024
LEPERS	Félix	FNAB	Chargé de mission	20/11/2024
MONGABURE	Clément	FNAB	Chargé de mission	20/11/2024
BOURGEOIS	Julien	FOREBIO	Président	06/02/2025
ARIBAUD	Clément	FOREBIO	Vice-Président	06/02/2025
CHAILLOU-FEVRIER	Valérie	FOREBIO	Secrétaire	06/02/2025
ROINSARD	Antoine	FOREBIO	Délégué général	06/02/2025
CORMIER	Pierre	CNIEL	Responsable aff. institutionnelles	07/02/2025
PUVILLAND	Corentin	CNIEL	Economiste	07/02/2025
DE CASTRO	Julia	CNIEL	Pilote commission bio	07/02/2025
ROLLIN	Marie Cécile	Restau Co	Directrice générale	07/02/2025
DAURIAT	Sylvie	Restau Co	Présidente	07/02/2025
MARI	Christophe	Restau Co	Membre bureau	07/02/2025
MAGNET	Jordan	Chambre agri Drôme	Pt commission bio	17/02/2025
CHAREYRON	Bertrand	Chambre agri Drôme	Responsable pôle territoire et environnement	17/02/2025
NAYET	Christelle	Chambre agri Drôme	Chef pôle bio	17/02/2025
		Directeur Ferme expérimentale Etoile		17/02/2025
BUTTIN	René	AgriBioDrôme	Directeur	17/02/2025

BUISSON	Jean-Maxime	AgriBioDrôme	Porte-Parole	17/02/2025
GILLOS	Thierry	AgriBioDrôme	Membre du bureau	17/02/2025
HAEGELIN	Anne	FRAB AURA	CM	17/02/2025
BARBERAT	Pierre	DDT 26	Directeur	18/02/2025
JAUBERT	Agnès	Conseil départemental	Conseillère départementale déléguée agriculture ruralité	18/02/2025
DASSEUX	Christophe	Conseil départemental	DG adj	18/02/2025
DEVIMEUX	Thierry	Préfecture Drôme	Préfet	18/02/2025
RUMIGNY-PASSAS	Anne-Sophie	La coopération laitière		25/02/2025
ROLLIN	Marie-Cécile	Restau Co		25/02/2025
MARTEL	Bruno	Coopération laitière bio		25/02/2025
SAUVAGET	Yves	CNIEL collège producteur	Président commission bio	25/02/2025
BULOT	Samuel	CNIEL collège producteurs		25/02/2025
MOREAU	Adrienne	DG Trésor		25/02/2025
GRANJEAN	Guillaume	INTERFEL S transitions	CS	03/04/2025
DECARNE	Olivier	INTERFEL Stratégie filière	Directeur	03/04/2025
VILA	Bruno	INTERFEL Comité bio	Maraîcher	03/04/2025
ECHER ?	Emmanuel	INTERFEL Comité bio	Aval	03/04/2025
FALCONE	Patrick	Commission HVE		04/04/2025
DELZESCAUX	Didier	CNIV		14/04/2025
HOHN	Laurence	Agence bio	Dir adj	17/04/2025
EXPERTON	Catherine	Agence bio	S pilotage	17/04/2025
TREMOUILLERE	Nicolas	Agence bio	SI	17/04/2025
WERTHER	Valentin	JA		24/04/2025
BOCQUIER	Lionel	Commission bio FDSEA 85	Président	24/04/2025
FRANCHETEAU	Christian	CA 85	resp bio	24/04/2025
GUYAU	Brice	Commission bio FNSEA	Président	25/04/2025
BARBARIT	Didier	GAB 85	Co-Pt	25/04/2025
BOUAS	Guillaume	GAB 85	Resp technique	25/04/2025
LOURY	Anne-Marie	GAB 44	Co-Pte	25/04/2025
GARREAU	Fabien	GAB 85	Membre	25/04/2025
BULTEAU	Franck	CAVAC	Pt délégué	25/04/2025
DUBEE	Xavier	CAVAC	Coord technique bio	25/04/2025
SNOUBRA	Bouchaid	DDT 85	Chef serv agriculture	25/04/2025

Annexe 3 : Les constats détaillés

Note : cette partie a été rédigée avant la parution des résultats pour l'année 2024, en juin 2025 et n'a pu que partiellement être actualisée.

L'AB³⁸ connaît une rupture de tendance incontestable mais contrastée, qui a été particulièrement mise en évidence avec une conjoncture inflationniste en 2022-2023, mais des difficultés persistent en 2024-2025 alors que l'inflation est à nouveau maîtrisée.

1.1. L'expansion de la production du bio jusqu'en 2021 a été importante, mais variable selon les productions et les territoires

|Définition et réglementation

Issue de l'initiative commune de plusieurs collectifs de producteurs, de transformateurs et de commercialisateurs, l'agriculture biologique a été reconnue par le ministère chargé de l'agriculture en 1985 et par l'UE en 1992. Elle fait désormais l'objet du règlement (UE) 2018/848 du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et de différents textes d'application, entrés en vigueur le 1er janvier 2022.

En France, l'Etat a désigné l'INAO pour administrer le cahier des charges, dont le respect par chaque opérateur est vérifié chaque année par un organisme agréé. Le Groupement d'Intérêt Public (GIP) Agence bio assure le recensement des producteurs, des surfaces et des cheptels dédiées à l'AB, ainsi que ceux des transformateurs agréés. Son site internet présente de nombreuses et utiles données relatives à l'AB.

L'AB, ou « organic farming » existe également dans des pays hors UE, le plus grand marché étant celui des Etats-Unis d'Amérique. Des produits importés peuvent être vendus dans l'UE comme biologiques s'ils respectent des normes équivalentes à celles des produits européens, notamment les produits originaires de 13 pays ou les autorités nationales du pays d'origine exercent un contrôle considéré comme équivalent à celui de l'UE : Argentine, Australie, Canada, Chili, Costa Rica, Inde, Israël, Japon, Tunisie, république de Corée, Nouvelle-Zélande, Suisse, Etats-Unis d'Amérique. Pour les produits en provenance d'autres pays, c'est la Commission européenne qui désigne un organisme de contrôle.

Tout comme l'AC, l'AB est ouverte aux échanges internationaux. Une partie de la production primaire en France est exportée, et une partie des approvisionnements en France provient de

³⁸ Dans l'ensemble de ce rapport, par souci de simplification et en l'absence d'autres précisions, l'acronyme AB désignera l'agriculture biologique et AC l'agriculture conventionnelle (= non certifiée biologique).

l'UE (14%) ou du reste du monde (15%). La balance commerciale du bio est déficitaire de près de 1,3 Md€, soit un peu plus de 10% de la consommation³⁹.

Après deux décennies de croissance forte, la SAU et le nombre des exploitations bio se stabilisent

Dans son plan stratégique national (PSN) de la politique agricole commune (PAC) 2023-2027, l'Etat français s'est donné pour objectif d'atteindre 18% de la surface agricole utile (SAU) en AB en 2027. Par ailleurs, dans sa stratégie « de la ferme à la fourchette », l'UE a fixé l'objectif de consacrer 25% des terres agricoles à l'agriculture biologique d'ici 2030. Enfin la loi 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture a inscrit au I de l'article L1 du code rural parmi les finalités des politiques mises en œuvre, l'atteinte des objectifs du plan ambition bio et notamment celui de 21% de SAU cultivée en bio au 1^{er} janvier 2030.

C'est un indicateur simple : la part de la SAU consacrée à l'AB -y compris surfaces en conversion- a connu une augmentation de longue période. Représentant seulement 3,3% de la SAU de France métropolitaine en 2011, elle est passée à 5,5% en 2016 pour atteindre 10,2% en 2021 puis 10,5% en 2022 avant de redescendre à 10,4% en 2023 et sans doute un peu moins en 2024.

Depuis 2001, la SAU en bio a évolué de la façon suivante :

Année	SAU bio et conversion	Croissance sur 1 an	Croissance annuelle moyenne sur 5 ans	Croissance annuelle moyenne depuis 2011	Croissance globale depuis 2011
2001	419 750 ha				
2006	552 824 ha	0,4%	5,7%		
2011	928 931 ha	14,7%	10,9%		
2016	1 529 904 ha	18,0%	10,5%	10,5%	x 1,6
2021	2 744 202 ha	9,0%	12,4%	11,4%	x 2,9
2022	2 822 012 ha	2,8%	10,2%	10,6%	
2023	2 767 828 ha	-1,8%	6,8%	9,5%	x 3,0
2024	2 711 631 ha	-0,6%			

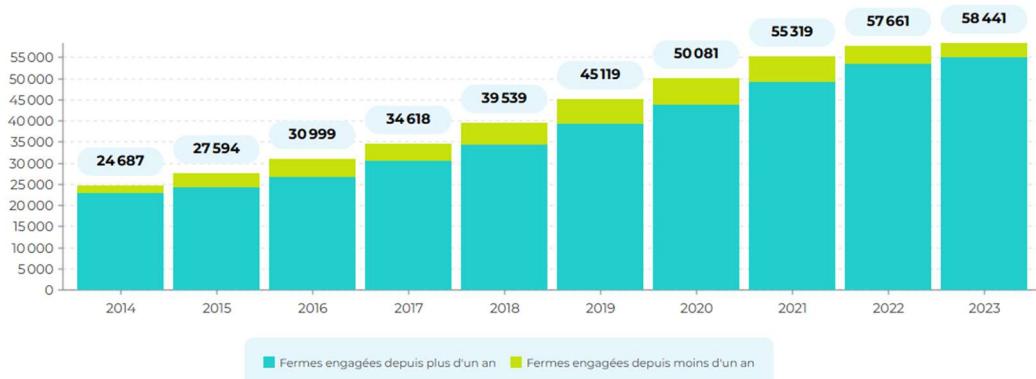
Source Agence bio

Jusqu'en 2023, les surfaces certifiées ont augmenté, mais les surfaces en conversion diminuent fortement depuis 2021.

³⁹ Sauf mention contraire, les données chiffrées ont été relevées sur le site public de l'Agence bio.

La part de la SAU bio en terres arables (55%) est plus faible que la moyenne nationale (62%), au profit des surfaces en herbe (36,5%) et des cultures permanentes (8,5%), plus de deux fois la moyenne nationale.

Le nombre des fermes engagées en bio continue à croître jusqu'en 2023.



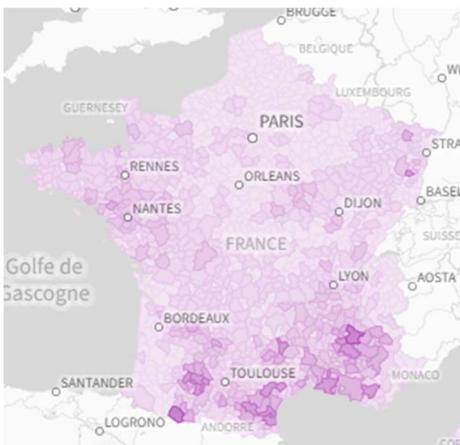
Le nombre des fermes qui s'engagent en bio a atteint un maximum de 6243 en 2020. Il baisse depuis, à 3443 en 2023, le chiffre le plus bas depuis 2015, et 4431 en 2024. Cette réduction du flux entrant concerne à titre principal les ateliers « grandes cultures » alors que les autres orientations techniques des filières végétales résistent plutôt mieux. Dans les filières animales, la réduction des nouveaux entrants en AB commence dès 2021 pour les vaches allaitantes et les autres filières viandes à l'exception des brebis viandes dont le cheptel continue à croître.

Des variations importantes selon les territoires

Ces données moyennes sur la SAU masquent de grandes disparités régionales. Les trois régions de l'arc méditerranéen sont d'ores et déjà au-delà de l'objectif de 18% du PSN, avec 34,7% de la SAU pour PACA, 22% pour la Corse et 19,3% pour l'Occitanie en 2023. 19 départements, tous dans ces régions à l'exception de Loire-Atlantique (21,8%) et de la Gironde (19,4%) ont plus de 18% de leur SAU en bio et ont donc dépassé l'objectif 2027.

En revanche, 55 départements sont en deçà de la moyenne nationale pour leur part de SAU en AB, en particulier dans les DOM, en Hauts-de-France (2,7%) et en Centre-Val de Loire (4,9%). Ces deux régions agricoles, avec une forte présence des grandes cultures, connaissent encore de nombreuses communes sans aucune surface bio déclarée. L'implantation des 58 441 fermes bio en 2023 est à 60% concentrée en Occitanie, Nouvelle Aquitaine, AURA et PACA, la moitié sud de la France.

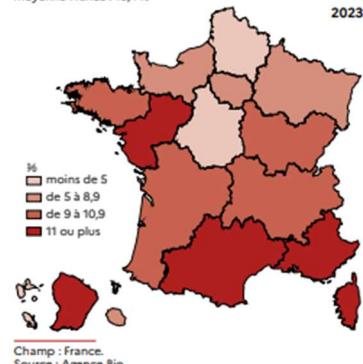
Aussi la moitié sud de la France consacre une part beaucoup plus importante de sa SAU au bio (2023)



Part de la SAU bio (y compris en conversion)

moyenne France : 10,4 %

2023



Champ : France.
Source : Agence Bio

Source : Agence bio

Des écarts importants de la part de la production en bio selon les productions

La part du bio dans les productions végétales comme animales est très variable

Source : Agreste (données 2023)
(2020)

% de la SAU cultivée en bio selon les productions

• Productions végétales

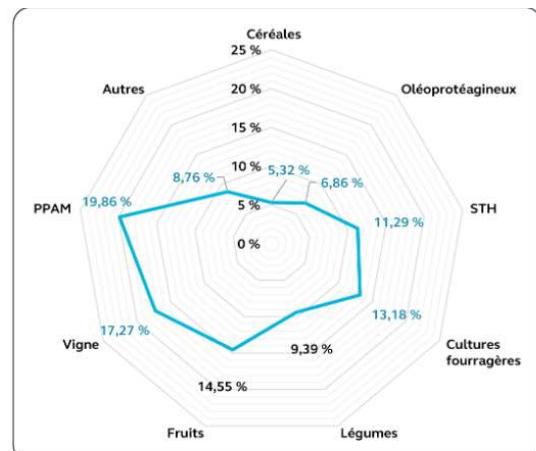
	Exploitations	Surface bio ^a	part %
	nombre	millier d'hectares	
Surfaces fourragères	37 812	1 611	12,8
Céréales, oléagineux et protéagineux	21 569	744	6,5
Vigne	12 022	171	21,7
Fruits	15 905	66	30,4
Légumes frais (y.c. pommes de terre)	14 052	46	10,0
Plantes à parfum, aromatiques et médicinales	4 866	17	29,5

• Productions animales

	Exploitations	Animaux bio	part %
	nombre	millier de têtes	
Vaches laitières	4 990	293	9,2
Vaches allaitantes	6 635	225	6,0
Brebis laitières	777	161	13,2
Brebis viande	2 774	300	9,7
Chèvres	1 583	118	12,8
Truies reproductrices	664	17	1,9
Poulets de chair	960	12 331	1,7
Poules pondeuses	2 612	8 215	14,7
Apiculture ^a	1 185	234	22,0

• Lait collecté

	Exploitations	Lait bio	part %
	nombre	millier de litres	
Lait de vache	1 244 415	5,5	
Lait de brebis	32 764	11,2	
Lait de chèvre	27 634	5,3	



Source : Cour des comptes d'après Agence Bio

Ces données montrent non seulement des écarts importants de la part du bio d'une filière à l'autre mais aussi des dynamiques récentes différentes.

En 2023, en matière de SAU, les surfaces fourragères à 12,8%, la vigne à 21,7%, les PPAM à 29,5% et les fruits à 30,4% dépassent largement la moyenne nationale de SAU bio de 10,4%. Mais la dynamique de croissance est forte pour la Vigne (+12,7%/an), les PPAM (+14,2%/an) et les légumes (+9,2%/an), elle est légèrement supérieure à la moyenne nationale pour les grandes cultures et les fruits mais inférieure pour les filières fourragères (+5,2%/an).

La part de l'AB, reste en deçà de 10% pour tous les cheptels, avec des proportions très faibles à 1,7% en poulet de chair et 1,9% en truies reproductrices. Font exception les poules pondeuses, les ruches, les chèvres et les brebis laitières.

Ainsi la croissance moyenne importante de la production bio cache des disparités importantes de la pénétration de l'AB dans les différentes productions et sur les territoires.

1.2. La croissance de la consommation s'essouffle avant de subir le choc inflationniste

La croissance de la consommation en produits issus de l'AB a été forte de 2001 à 2019

Les consommations de produits issus de l'agriculture biologique ont évolué de la façon suivante (en valeur) :

Année	Conso Bio brute M€	Croissance sur 1 an	Croissance sur 5 ans	Croissance annuelle moyenne depuis 2005	Croissance brute moyenne depuis 2011	Conso nette de l'inflation alim depuis 2011	Croissance annuelle moyenne depuis 2011	Croissance totale depuis 2011
1999	1 000							
2005	1 565			-----				
2007	2 070			15,0%				
2011	3 913			16,5%		3 913		
2012	4 173	6,6%	15,1%	15,1%	6,6%	4 060	3,8%	
2014	5 212	10,8%		14,3%	10,0%	5 006	8,6%	
2016	7 278	21,9%	13,2%	15,0%	13,2%	6 948	12,2%	x 1,8
2021	12 659	-1,3%	11,7%	14,0%	12,5%	11 146	11,0%	X 2,8
2022	12 076	-4,6%	7,0%	12,8%	10,8%	9 960	8,9%	X 2,5
2023	12 081	0,0%	3,9%	12,0%	9,8%	9 101	7,3%	X 2,3
2024	12 176	+0,6%						

Source : données Agence bio traitement mission

Ainsi la consommation de produits bio a atteint un maximum en valeur constante en 2021 et a connu depuis une baisse en valeur constante de près de 18% en deux ans. La comparaison des deux tableaux fait apparaître un écart de croissance de près de 30% entre les surfaces cultivées en bio et les consommations en valeur entre 2011 et 2023.

Cette consommation représente 5,6% de la consommation alimentaire des ménages français.

|A partir de 2019 la croissance des volumes consommés marque des signes d'essoufflement

Millions €	TOTAL 2022	Distribution généraliste	Distribution spécialisée bio	Artisans, commerces	Vente directe	TOTAL 2023	ÉVOL 2022/2023
Fruits et légumes	1890	585	789	21	503	1898	0 % 
Crèmerie et œufs	1812	1208	458	8	198	1872	3 % 
Viandes	1000	498	171	78	165	913	-9 % 
Mer, traiteur, surgelés	778	509	185	27	3	724	-7 % 
Boulangerie, pâtisserie fraîche	921	267	303	285	55	910	-1 %
Épicerie	3 821	2 436	1 135	205	35	3 812	-0 % 
Boissons sans alcool	533	342	156	3	18	519	-3 % 
Boissons alcoolisées	1 322	273	118	347	694	1 433	8 % 
Tous produits confondus	12 076	6 118	3 317	974	1 672	12 081	0 %

- En fruits et légumes, FranceAgriMer constate dès 2021 une inversion de tendance avec pour la première fois, une diminution des quantités achetées (-10,4%) et des sommes dépensées (-9,1%) par rapport à 2020, une année atypique du fait des périodes de confinement.
- Pour le lait bio conditionné au litre, alors que le volume consommé avait crû de 12,4% entre 2018 et 2019, il n'augmente plus que de 3,2% en 2020 puis diminue de 10,5% en 2021.
- La part des œufs bio dans la consommation des œufs augmente jusqu'en 2019 pour atteindre 14% puis stagne à ce niveau jusqu'en 2021 avant de décroître ensuite pour redescendre à 11% en 2023 et également en 2024 selon les premiers chiffres provisoires.

Il y a donc un essoufflement de la croissance de la consommation de certains produits issus de l'AB avant même le choc inflationniste, essoufflement en partie masqué par l'effet sur la consommation des mesures prises face à la pandémie du COVID à partir de mars 2020.

|A partir de 2022, le choc inflationniste : un phénomène brutal, qui a réduit le montant et le volume des achats de produits bio

La hausse des prix a été particulièrement forte pour l'énergie et pour les produits alimentaires, qui ont plus augmenté que la plupart des autres dépenses des ménages (à l'exception du tabac). Pour l'alimentation elle commence début 2022 et s'inscrit dans un contexte global d'inflation des prix à la consommation qui évolue de 2020 à 2024 de la façon suivante : 0,5%, 1,6%, 5,2%, 4,9%, 2,0%. 2024 avec un retour de l'inflation à 2% marque la fin de cet épisode qui aura duré 2 ans.

Le choc inflationniste a obligé les ménages à contracter leurs dépenses alimentaires globales et au sein même de ce budget à modifier leurs arbitrages qualité /prix du fait d'une inflation alimentaire particulièrement forte 13,1% entre janvier 22 et 23 puis encore 5,6% avec janvier 2024 soit quasiment 20% de hausse alimentaire sur 2 ans !

Il apparaît en effet que les dépenses consacrées à l'alimentation et aux loisirs, sont les rares secteurs du budget des ménages non contraints par des engagements contractuels permettant de faire des arbitrages.

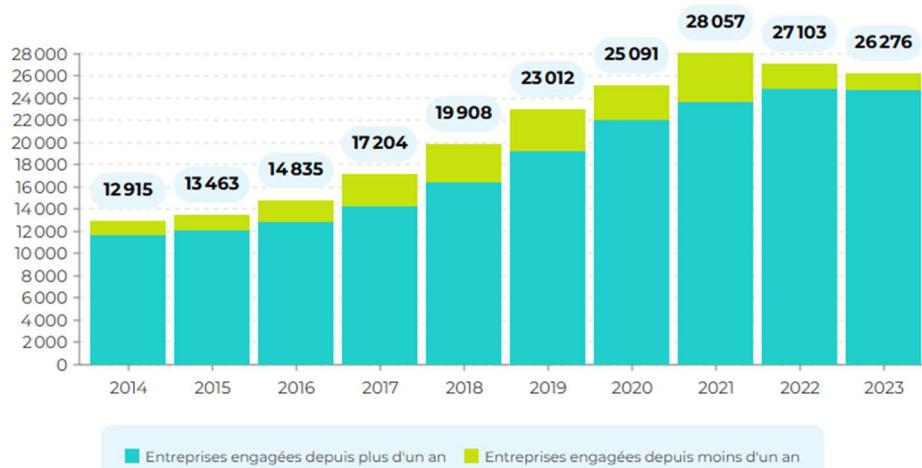
« En 2022, dans un contexte de forte inflation, les ménages privilégièrent des viandes moins onéreuses (volailles plutôt que viande bovine), malgré une hausse de prix plus marquée en 2022 pour la viande de poulet. La quantité de biens alimentaires achetés par les ménages est en forte baisse depuis fin 2021, mais en hausse en valeur du fait de l'inflation [Insee, 2023b]. Mi-2023, la moitié des ménages disent avoir changé leurs habitudes alimentaires sur un an du fait de l'inflation : ils ont changé de gamme de produits (17 %), ont consommé moins (14 %), ou ont diversifié les lieux d'achat (12 %). »

INSEE Références Agri24

Ces deux années d'inflation vont avoir un effet direct sur les ventes des produits sous signes de qualité en général et bio en particulier. Ainsi, la part des œufs bio descend à 11% de la consommation d'œufs en 2023, la consommation de lait bio diminue de 8,2% en 2022 par rapport à 2021 puis encore de 11,3% en 2023. Par rapport à 2018, en 5 ans la baisse de la consommation de lait bio conditionné aura été de 25% !

La croissance de la consommation s'est appuyée sur une diversification et une structuration de l'aval

En aval des 58 441 fermes bio ou en conversion (2023) on trouve en 2023 26 276 entreprises participant à la collecte, la transformation, la distribution et la vente de produits issus de l'AB.



Après un maximum en 2021, ce nombre décroît sensiblement depuis, principalement du fait de la réduction du nombre des distributeurs (-1039 entre 2021 et 2023, soit -6,25%). Il baisse de 4,5% entre 2023 et 2024.

En dehors de la restauration hors foyer qui s'alimente elle-même dans ces circuits, 4 grands circuits de distribution sont distingués :

- La vente directe et les AMAP, 13,5% des ventes en 2024
- Les commerçants et artisans, 9,8% des ventes en 2024
- Les magasins spécialisés 29% des ventes en 2024

- La GMS, 47,7% des ventes en 2024

Ces pourcentages globaux en valeur des ventes totales recouvrent des spécificités différentes avec des achats en GMS plutôt tournés vers l'épicerie et la crémerie, en magasins spécialisés plutôt vers les fruits et légumes et l'épicerie et en vente directe plutôt vers les fruits et légumes et le vin.

L'AB mobilise davantage les trois premiers circuits et moins la GMS que la moyenne des produits alimentaires (plus de 60% de l'alimentation hors tabac s'achète en GMS).

Certaines filières se sont structurées pour s'insérer dans les processus de transformation et de vente, comme dans l'œuf pour proposer des ovoproduits bio permettant leur utilisation comme ingrédients, ou dans les céréales avec des filières de pain de mie bio, de baguettes bio en GMS, de brioches bio, etc. ou encore pour satisfaire les demandes de nourriture animale adaptée aux contraintes de production sous AB.

Cette diversification des circuits de transformation et de distribution a joué un rôle essentiel dans la démocratisation de la consommation des produits issus de l'AB, par une adaptation aux attentes de consommateurs plus divers et plus sensibles au prix des produits.

|La baisse de la consommation bio est plus durable en GMS

Le développement des circuits de commercialisation notamment en GMS, s'il a permis l'expansion des volumes bio consommés a renforcé les effets conjoncturels liés à l'inflation, cette clientèle étant plus sensible aux effets pouvoir d'achat.

Taux d'évolution	2019/2018	2020/2019	2021/2020	2022/2021	2023/2022	2024/2023
GRANDE DISTRIBUTION GÉNÉRALISTE	18,1%	11,9%	-3,9%	-4,7%	-3,8%	-5,1%
DISTRIBUTION SPÉCIALISÉE BIO	7,3%	13,2%	-1,8%	-8,6%	2,2%	6,5%
ARTISANS - COMMERÇANTS	19,2%	16,4%	5,9%	-2,6%	4,3%	6,9%
VENTE DIRECTE	8,2%	11,7%	7,9%	3,9%	8,7%	7,4%
RESTAURATION COLLECTIVE	21,3%	-25,4%	30,0%	18,0%	8,8%	3,3%
RESTAURATION COMMERCIALE	9,5%	-14,4%	7,9%	16,2%	12,1%	7,7%
<i>Source : Agence Bio / ANDI</i>						

Un rapport récent⁴⁰ distingue trois sous-périodes :

- 2010-2016 : le bio se démocratise sous l'impulsion des pouvoirs publics et de la grande distribution
- 2016-2020 : la compétition entre enseignes s'accentue, le bio est traité comme une référence conventionnelle
- 2020-2024 : les enseignes et les acteurs généralistes se désengagent.

⁴⁰ Achats de bio en baisse, quel rôle de la grande distribution ? Fondation pour la Nature et l'Homme, avril 2025

La baisse du nombre de références bio, notamment des marques nationales généralistes est importante (-19% entre 2022 et 2023). Ce mouvement concerne tous les distributeurs même si des écarts existent selon les enseignes. Un seul distributeur affiche plus de 10% de produits bio (Monoprix), mais avec un écart de prix bio/conventionnel > à 70% et seulement 3 visibilisent clairement le bio sur les sites de vente en ligne et les services avec points de retrait. Les données provisoires de début 2025 semblent montrer que la réduction des achats en GMS se poursuit.

1.3. L'attractivité du mode de production bio s'est dégradée

Fin d'un cycle d'expansion de l'offre (1.1), essoufflement de la demande (1.2), ces deux phénomènes ne sont toutefois ni simultanés, ni parfaitement corrélés.

|Depuis 2021, la production bio a continué de croître alors que la consommation de produits bio commençait à se rétracter

Nous l'avons vu plus haut : avant même la crise COVID, certains signes de décélération de la croissance des achats de produits issus de l'AB se sont manifestés, bien qu'encore faiblement. A partir de 2022, le mouvement de rétractation de la demande est manifeste, important, et général, tant en GMS qu'en MS. Seule la vente directe résiste. Cette crise conjoncturelle est rapidement dépassée en MS qui repartent à la hausse dès 2024, mais elle se prolonge en GMS en ce début 2025.

Pendant ce temps, la SAU et, dans une moindre mesure, le cheptel tardent à s'ajuster. Les conversions restent importantes en 2022 et un écart se creuse entre une production qui reste élevée et une consommation qui baisse nettement en 2023 et 2024, sans qu'un développement des exportations de produits issus de l'AB ne prenne le relais.

|La hausse de la consommation s'est en partie réalisée par une dépendance accrue aux importations, révélant des problèmes de compétitivité

L'origine de production des produits bio consommés en France montre des forts taux de croissance des importations justement sur les marchés qui sont les plus importants :

- De 2013 à 2023, la valeur des fruits bio d'origine France est passée de 133 à 220 M€ (+65%) mais celle des fruits importés de 101 à 383 M€ (+280%).
- Sur la même période, l'épicerie origine France est passée de 209 à 585 M€ (x 2,8), mais l'épicerie importée de 176 à 773 M€ (x 4,4).
- L'épicerie salée origine France est passée de 183 M€ à 561 M€ (x 3,1), mais l'épicerie salée importée de 143 à 622 M€ (x 4,3).
- Dans plusieurs autres secteurs, dont les légumes ou le vin, l'augmentation forte de la production origine France n'est pas accompagnée d'une hausse équivalente des exportations.

Ainsi, en France la hausse de la consommation des produits bio les plus importants en valeur a été réalisée au prix d'une **dégradation de la balance commerciale**.

Moins de conversions, plus de dé-certifications, une baisse de la part de la SAU consacrée à l'AB depuis 3 ans : le mode de production bio est devenu moins attractif pour les agriculteurs

Les exploitations bio sont plus petites mais aussi rentables

« Les exploitations en agriculture biologique (AB) ont une taille moyenne inférieure aux exploitations en agriculture conventionnelle. Elles recourent souvent à des circuits courts de commercialisation (une sur deux), notamment à la vente directe de leur production (une sur dix).

De plus petite taille, les exploitations en agriculture biologique perçoivent toutefois un niveau moyen d'aides par structure presque équivalent à celui perçu en agriculture conventionnelle, grâce aux subventions spécifiques au secteur biologique. En dépit d'un endettement plus élevé en moyenne (les dirigeants étant notamment plus jeunes), les exploitations bio affichent généralement un niveau de rentabilité économique équivalent aux structures en mode conventionnel.

Quatre filières agricoles concentrent 42 % des exploitations AB : maraîchage de plein air, viticulture, élevages de bovins lait et élevages de poules pondeuses. Parmi celles-ci, les résultats économiques rapportés à l'unité de production (hectare, vache, poule) sont bien souvent supérieurs en agriculture biologique, mais les résultats par exploitant non salarié ne le sont pas toujours car les exploitations biologiques sont souvent de taille plus petite. »

Source : INSEE Références, février 2024

Une baisse de la SAU bio et de sa part dans la SAU totale, mais aussi une réduction de nombreuses productions et une perte d'attractivité

- Comme il a été montré ci-dessus, en 2023, pour la première fois, la SAU cultivée en bio a diminué passant de 10,5% à 10,36% de la SAU en 2023, et à 10,1% en 2024. De même le cheptel de vaches laitières produisant en bio a diminué de 3,22% c'est-à-dire plus rapidement que le cheptel laitier global qui a diminué de 1,7%. Il s'agit d'un changement important de tendance puisque le cheptel laitier français a commencé sa décrue en 2017 alors que le cheptel bovin laitier bio a continué à croître jusqu'en 2022. En 2024, tous les cheptels bio sont en recul, sauf celui des brebis laitières.
- Cette diminution est d'abord le fait d'une forte diminution des entrées en conversion, ces surfaces diminuant de 30% en 2023 alors que du fait de l'inertie des conversions les surfaces effectivement certifiées bio continuent à croître très légèrement.
- Cette diminution traduit vraisemblablement un glissement des types de production car dans le même temps, le nombre d'exploitations bio continue de croître, manifestant ainsi une diminution des surfaces moyennes liée à une poursuite de la croissance en vigne ou en PAM et à une diminution en grandes cultures et en lait de vache.

La rationalisation des circuits de collecte a des conséquences structurelles sur les exploitations qui souhaiteraient poursuivre sur la voie du Bio

- L'AB est un mode production agricole particulier, mais c'est tout un ensemble d'*agencements* comme disent certains sociologues qui doivent se mettre en place pour que ces productions soient écoulées en gardant leur *distinction* jusqu'au consommateur qui pourra les choisir et en payer le prix.
- Quand la demande stagne, faiblit et a fortiori si elle s'écroule, ces agencements peuvent rapidement se retourner : rationaliser la collecte de lait, comme l'annonce

récemment Biolait, ou cesser de payer à tous les producteurs le même prix pour servir moins de fermes avec dans chacune une production plus forte.

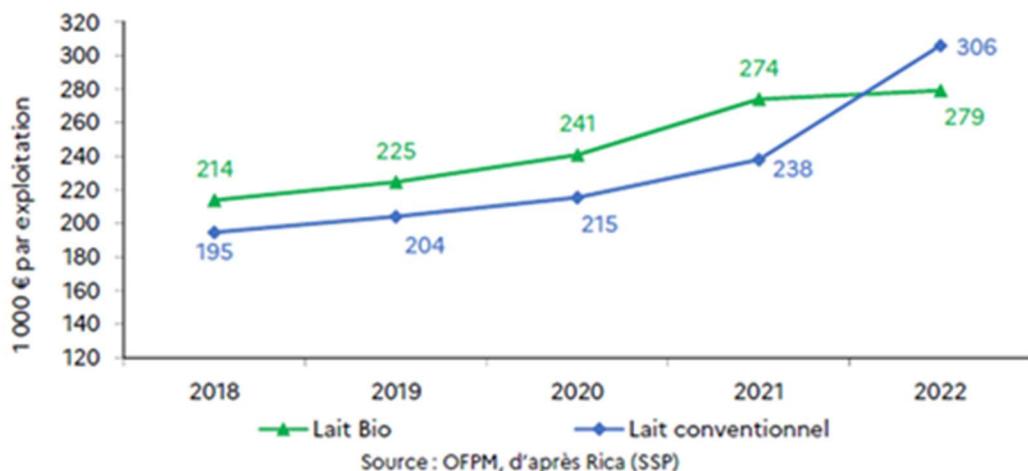
Les marges en AC sont-elles devenues récemment inférieures à celles en AB ?

Les écarts de prix Bio vs conventionnels semblent se réduire

Plusieurs productions font l'objet d'un suivi par l'OFPM permettant de comparer les produits courants par exploitations en AB et en AC.

Graphique 142

Montant moyen des produits courants par exploitation laitière spécialisée en agriculture biologique



En convergence avec la plupart des analystes et des analyses, il ressort des travaux de l'OFPM une réduction des écarts de rémunération des producteurs AC/AB, comme des prix à la consommation. Ainsi pour la carotte, l'écart de prix expédition entre la carotte bio et conventionnelle qui était en moyenne de 93% entre 2019 et 2023 (2020 exclue) n'était plus que de 33% pour la campagne 2023-24. Ce même écart de prix expédition producteur entre la pomme bio et conventionnelle est passé de 57% à 34% en 2023-24 et pour le kiwi bio et conventionnel de 54% à 29%.

Une part importante du lait bio est déclassée en France (40%) et donc commercialisée avec le lait AC. Il est donc difficile de passer du prix théorique au prix réellement perçu par le producteur mais l'écart facial entre le lait conventionnel et le lait bio qui était de 100€ les 1000l est descendu aux alentours de 30€ les 1000l En revanche, il semble que l'écart AC/AB se soit mieux tenu dans d'autres pays comme l'Allemagne, qui a su rémunérer le lait AB 100€/1000l de plus que le lait AC, pour moins de 25€ en France⁴¹.

⁴¹ Source : <https://www.produire-bio.fr/articles-pratiques/conjoncture-du-lait-bio-en-france-et-en-europe-point-de-situation-2024/>

Les informations disponibles semblent montrer une augmentation récente des défaillances d'entreprises bio vs conventionnelles⁴², et une baisse de l'écart de profitabilité entre AB et AC, mais la mission n'a pas obtenu les données permettant de vérifier cette hypothèse.

1.4. Les comparaisons avec les principaux pays d'Europe montrent que la crise française, importante et durable, est au moins en partie spécifique

Interrogés par la DGPE, la mission a bénéficié des retours des conseillers agricoles en ambassade pour 5 pays de l'UE (Allemagne, Autriche, Danemark, Italie, Suède).

A l'image de la France, tous ces pays ont été concernés par une diminution de la consommation de produits issus de l'AB pendant la période d'inflation des années 2022-2023. Deux pays se distinguent néanmoins : la Suède pour laquelle cette diminution a commencé dès 2020 année record pour les ventes de produits sous AB et l'Allemagne où la diminution en volume a été limitée à 2022, 2023 marquant une stabilisation en volume et une reprise de l'augmentation en valeur du fait de l'inflation. La mission fait l'hypothèse que ce cas particulier de l'Allemagne provient de l'implication des GMS y compris le hard discount dans la distribution de produits sous AB. Ils ont développé une offre importante de produits bio à bas coût notamment sous marque distributeur, atténuant les effets de report sur des produits à bas coût hors bio des consommateurs contraints par l'inflation. Dans ce pays, il est d'ailleurs frappant de constater que la reprise de la consommation en bio est tirée par la GMS alors que les ventes en magasins spécialisés et marchés locaux ont continué de diminuer en 2023.

La mission a noté que la SAU sous AB dans ces 5 pays a arrêté de progresser voire à commencer à diminuer légèrement dès 2023, engageant ce mouvement plus précocement qu'en France.

Aucun des 5 pays sous examen n'a engagé de mesures conjoncturelles d'urgence pour soutenir les exploitations en AB. La France fait donc cavalier seul sur ce point. Cette situation peut sans doute en partie s'expliquer par le caractère perçu comme moins durable de la crise par ces pays mais aussi par des soutiens pérennes à l'AB en moyenne plus importants qu'en France.

1.5. La trajectoire de développement de l'AB souhaitée par les pouvoirs publics a perdu son réalisme

| L'AB vue des pouvoirs publics

En France, l'AB est un SIQO et comme les autres SIQO, elle est née de la décision volontaire et collective de professionnels de la production, de la transformation et de la commercialisation

⁴² Il semble que les défaillances d'entreprise agricoles soient en hausse nette dans les départements où la part des exploitations bio est plus élevée.

de produits agricoles de distinguer leur mode de production et leur offre en s'appuyant sur un dispositif garanti par l'Etat.

Après un temps d'observation, les pouvoirs publics (UE, Etat, collectivités territoriales, et leurs opérateurs) ont aidé à l'organisation de l'AB, puis ont participé au financement de son extension. Cette intervention des pouvoirs publics est donc un élément des constats sur l'AB que cette partie cherche à établir.

Les multiples raisons d'un soutien des pouvoirs publics au développement de l'AB

L'AB est souvent citée – code rural, « stratégies » et documents de communication de l'Etat – mais les raisons de ce soutien ne sont pas sans ambiguïtés.

Le premier motif est d'organisation : le label AB qui atteste le respect du cahier des charges et la traçabilité des produits issus de l'AB est garanti par les pouvoirs publics, avec des responsabilités à l'échelle de l'UE et de la France, notamment via l'INAO, comme pour les autres SIQO.

Le second motif est lié aux bénéfices générés par le respect du cahier des charges : en interdisant l'usage des pesticides de synthèse, le mode de production bio limite le risque d'effets secondaires négatifs. A ce titre les autorités en charge de la réduction de l'usage des pesticides (plans Ecophyto depuis le Grenelle de l'environnement, ministères chargés de l'agriculture, mais aussi chargés de l'environnement et de la santé) sont intéressées par la conversion de l'AC en AB. De même, les autorités en charge de l'eau, notamment l'eau potable (agences de l'eau et établissements publics compétents pour l'alimentation en eau potable), et de la biodiversité (OFB, structures de gestion des zones protégées et sensibles...) sont directement intéressées par le développement de l'AB dans certaines zones (captages...).

A la réduction des risques de pollutions en matière de pesticides s'ajoute l'effet positif de l'interdiction des engrains de synthèse, qui réduit les risques de pollution aux nitrates et au cadmium, et plus généralement mais de manière plus variable selon les cas, la réduction de la pression environnementale, grâce à des rotations plus longues, des cultures plus diversifiées, et avec une intensité plus faible... mais ces différents paramètres ne sont pas toujours présents en AB, et ne sont pas toujours absents en AC.

D'autres bénéfices sont parfois également cités comme liés au mode de production bio bien que les avantages en découlant ne soient pas parfaitement démontrés et pas toujours strictement liés au mode de production sous AB comme le bien-être animal – l'AB ayant fixé des normes plus exigeantes et de manière plus précoce-, les effets sur les émissions de GES – principalement du fait de la réduction de l'usage des engrains de synthèse, ou la souveraineté alimentaire, pour cette même raison et une moindre dépendance aux importations destinées à l'alimentation animale.

Les producteurs, et dans une moindre mesure les consommateurs de produits biologiques, sont significativement moins exposés aux pesticides de synthèse, avec un bénéfice santé qui semble se confirmer même s'il est n'est pas établi de manière irréfutable.⁴³

⁴³ ITAB, Quantification des externalités de l'AB : la santé, 2024

Ainsi, les pouvoirs publics, en France, dans l'UE et dans de nombreux autres pays veillent au respect des règles de l'AB, soutiennent les conversions de l'AC vers l'AB et parfois financent le maintien en AB et certains services environnementaux et écosystémiques apportés par l'AB.

En France dès 2001, un premier plan vise l'objectif de 5% de la SAU en 2007. Suite au Grenelle de l'environnement, en 2007 et alors que le premier objectif n'a pas été atteint, l'objectif est porté à 6% en 2012, puis en 2018 à 15% pour 2022, en 2023 à 18% pour 2027, et enfin le dernier objectif ayant été inséré dans la partie législative du code rural est de 21% en 2030.

Ce soutien n'est toutefois pas exclusif d'autres actions : à côté du soutien au bio, l'Etat a multiplié les actions pour que les performances environnementales de l'AC progressent, et cette « agroécologie » a justifié la création de normes alternatives au bio, avec le soutien public (certification environnementale), celui de certains intermédiaires privés, ou encore par des labels privés. (infra)

|L'Etat a apporté un soutien conjoncturel utile, mais qui s'est avéré insuffisant, d'autant plus que le début de la crise a coïncidé avec une modification de la PAC

Comme tout secteur agricole en crise, mais a fortiori parce que plusieurs politiques publiques s'appuient sur le développement du bio pour atteindre leurs objectifs, l'Etat a rapidement perçu la crise de l'AB et mis en œuvre des actions spécifiques.

L'Etat a mobilisé un soutien conjoncturel, mais sans modifier les trajectoires programmées d'expansion de l'offre

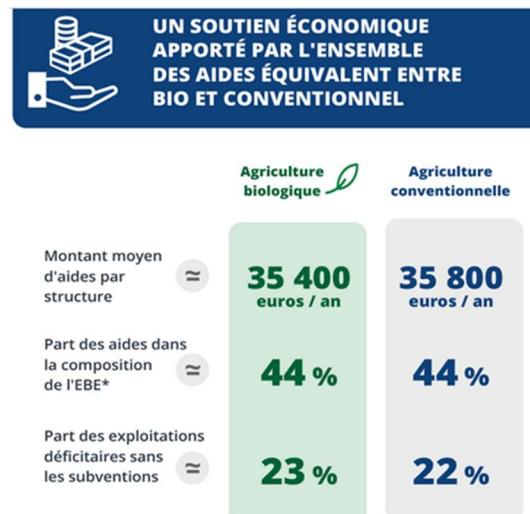
Pour répondre à cette situation qui remettait en question les trajectoires de croissance du bio et fragilisait nombre d'exploitations, l'Etat a agi rapidement à travers deux plans de soutien en 2023 (104 M€) et 2024 (105 M€) pour viabiliser les exploitations agricoles bio et relancer la consommation par un soutien en communication.

Bien que hors du champ de la présente mission qui n'a pas pour objet leur évaluation, on notera que ces plans, qui ont notamment permis de compenser jusqu'à 50% de la perte d'EBE des exploitations fortement conduites en AB et donc de passer un cap difficile, ont eu un impact majeur comme frein à la « dé-certification » des exploitations conduites en AB. La subvention d'exploitation moyenne aux exploitations bio fait en effet un bon de 4000€ / UTANS (unité de travail annuel non salarié) qui d'après les professionnels trouve ici son explication. En revanche, ces plans n'ont pas vocation à soutenir l'AB en dehors de l'aspect conjoncturel de cette crise bien qu'ils comprennent quelques mesures dédiées à la communication et à la promotion des produits biologiques, qui constituent un levier majeur pour soutenir et relancer la demande de produits biologiques.

Dans le cadre du chantier de la planification écologique, 5 millions d'euros par an pendant 3 ans sont alloués à la communication, avec un effort supplémentaire de 3 millions d'euros en 2024, portant le montant total alloué à la communication à 8 millions d'euros en 2024. Dans un contexte de crise de la demande, la communication

constitue, en effet, un axe stratégique majeur de consolidation et de développement de l'agriculture biologique avec un risque d'augmentation des importations en cas de manque de compétitivité. Au titre également de la planification écologique, 5 millions d'euros supplémentaires par an pendant 3 ans sont alloués au Fonds Avenir Bio, fonds de structuration des filières afin de consolider l'agriculture biologique.

Les exploitations en AB reçoivent aujourd'hui en moyenne une aide équivalente aux exploitations en AC. Les aides à l'unité de production (ha, UGB, etc) sont supérieures mais les exploitations étant plus petites, les aides à l'exploitation sont équivalentes.



Source : INSEE

Dans le cadre de la PAC 2023-2027, une enveloppe annuelle de 340 millions d'euros est consacrée aux aides à la conversion à l'agriculture biologique en France, l'UE visant 25% et la loi française visant 21% de terres agricoles bio en 2030. Mais pour les années 2023 et 2024, 257 millions d'euros de reliquats ont été accumulés selon la FNAB, soit plus d'un tiers des montants prévus. A certains égards, cette situation est rassurante car elle dénote un frein dans les conversions qui, si la croissance de la consommation reprend, devrait permettre de résorber assez rapidement l'excès d'offre.

Jusqu'en 2023, certains dispositifs d'aide au maintien (MAB) ont été prolongés, mais la doctrine de l'Etat a consisté en France à privilégier l'accompagnement des conversions (CAB), et à considérer que, une fois la conversion faite, les producteurs bio devaient trouver leur équilibre économique sur les marchés et dans les programmes d'aides à vocation générale (dotations surfaciques, ICHN, ...), sans soutien particulier lié à la spécificité bio. La certification bio donne accès à « l'écorégime » maximal de la PAC, aide générale apportée aux exploitations agricoles qui ont des pratiques agricoles favorables au climat et à l'environnement. Les représentants des producteurs agricoles bio rencontrés estiment que le différentiel avec l'écorégime auquel peuvent prétendre les exploitations conventionnelles labellisées HVE n'est ni à la hauteur des services écosystémiques supplémentaires apportés par le bio ni représentatif des surcoûts engendrés par la production bio. De

plus, ces exploitations labellisées HVE peuvent accéder aux MAEC ce qui n'est pas le cas usuel des productions bio.

Les objectifs de croissance de la part du bio, réalistes jusqu'en 2021, sont devenus inatteignables

Jusqu'à présent, les difficultés constatées n'ont pas abouti à une baisse massive de la SAU bio, ni à une forte réduction du nombre des exploitations bio.

Mais la stagnation de ces deux indicateurs depuis un maximum enregistré en 2022 après une longue période de hausse quasi continue, peut aussi être examinée au regard de l'objectif de 18% de la SAU en 2027 et de 21% en 2030.

Au rythme de croissance annuelle moyenne constatée depuis 2001 arrondie à 9%, il faudrait à compter de 2023, 6 ans ½ pour atteindre 18% de la SAU et 10 ans pour atteindre 25% de la SAU mais respectivement 8 et 13 années au rythme de croissance des 5 dernières années connues.

Avec la stagnation et le repli constaté au minimum pour 2023, 2024 et sans doute 2025, ces objectifs sont donc devenus impossibles à atteindre, ce qui alimente l'idée d'une crise plus importante qu'un simple aléa conjoncturel : c'est la trajectoire de l'AB qui devient incertaine.

1.6. L'image du bio est devenue brouillée pour les consommateurs et pour les agriculteurs

Pour ce qui est des produits issus de l'AB, la crise dévoile des tendances plus lourdes et notamment un écart croissant entre la croissance volontariste de l'offre, soutenue par les politiques publiques, et la stagnation de la désirabilité des produits et donc de la demande. Le surprix demandé au consommateur du bio constitue une limite forte à sa démocratisation et à sa généralisation, contribuant à contenir le bio dans une niche de facto réservée aux catégories sociaux professionnelles supérieures (CSP+) et aux personnes des autres CSP lorsqu'elles sont très motivées et dans les moments où elles le peuvent financièrement.

Le repli du bio a ainsi été fort et plus durable en GMS où la descente en gamme a été généralisée et dans les produits laitiers alors que certaines productions, comme les œufs, et certains circuits (MS, vente directe) ont moins souffert et sont repartis plus vite. La restauration collective est encore loin des objectifs fixés (50% de produits de qualité dont 20% en bio) par la loi EGALIM et les approvisionnements issus de l'AB à la restauration privée restent faibles.

Plus généralement les enquêtes qualitatives montrent que la position singulière du bio s'est affaiblie tant au stade de la production (émergence de la production HVE...), de la transformation (avec des labels privés concurrents), de la commercialisation

(développement de circuits de distribution « locaux » non bio) ou dans les pratiques alimentaires.

Selon la réglementation en vigueur, la question de la désirabilité des produits issus de l'AB par les consommateurs est donc centrale dans la raison d'être de l'agriculture biologique puisqu'elle a vocation à y répondre. De nombreuses études et enquêtes ont été réalisées tant par les filières que par des organismes publics pour apprécier la perception des consommateurs. La mission synthétise ainsi les enseignements de ces travaux :

- Une multiplication des signes -réglementaires ou privés- de qualité qui nuit à la lisibilité de chacun et désoriente le consommateur. La mise à jour 2022 de l'étude Kantar sur la force des labels ne recense pas moins de 26 labels, 16 mentions et 7 scores. Le logo AB fait partie des plus connus (bien plus que celui européen de l'euro feuille) par le consommateur en France.
- Une promesse du label bio plus compliquée à appréhender car portant sur des pratiques et non sur des résultats et qui varient sensiblement d'un pays à l'autre (produits phyto autorisés, chauffage des serres, ...).
- Une intersection forte entre les consommateurs du bio et ceux du local avec un avantage d'image pour ce dernier comme en témoigne l'expérience des magasins bio de proximité qui trouvent mieux leur clientèle en communiquant local qu'en communiquant bio.
- Une préoccupation santé qui lui est peu associée par les consommateurs sauf pour les fruits et légumes et moins que les mentions « sans » même si cette motivation reste la première justification de l'achat d'un produit issu de l'AB. En France, les aliments issus de l'agriculture conventionnelle étant eux-mêmes soumis à un cadre sanitaire strict et contrôlé, il est difficile d'objectiver une qualité sanitaire renforcée au profit des produits issus de l'AB.
- Pour les produits à forte typicité territoriale (fromages, vins), c'est le label garantissant l'origine qui justifie le prix et non le label bio qui a un positionnement de différenciation marketing et non de prix.
- Des faits qui ont entaché l'image du bio comme récemment les empoisonnements au datura dans la farine de sarrasin bio ou les difficultés des filières à maîtriser les mycotoxines dans certains produits issus de l'AB ou les interrogations sur la consommation de cuivre ou de zinc dans les exploitations en AB.

Annexe 4 : Bibliographie indicative

Le site internet de l'agence bio fournit de nombreuses informations et données.

<https://www.agencebio.org/>

Articles scientifiques

2024 ITAB et INRAE Quantification des externalités de l'AB

2024 Chatellier *Le revenu agricole des agriculteurs et des éleveurs en France : une forte variabilité interannuelle (2010-2022) et de grandes disparités*, Productions animales

2024 Chatellier *L'agriculture biologique et les produits animaux bio en France : après l'essor, le choc de l'inflation* Productions animales

2024 Sacchi et alii *The future of organic certification : potential impacts of the inclusion of Participatory Guarantee Systems in the European organic regulation* Agricultural and Food Economics

2023 Bermond et Guillemin *Crossing organic agriculture and short supply chains : evolution of the geography of transitional agriculture in France (2010-2020)* Hal

2021 Prache et alii *Review : Quality and authentication of organic animal products in Europe*, Animal

Rapports officiels et autres publications publiques

2024 Cour des comptes européenne L'agriculture biologique dans l'UE – Des lacunes et des incohérences compromettent le succès de la politique menée

2023 Cour des comptes européenne étiquetage des denrées alimentaires dans l'UE

2023 Commission d'enquête parlementaire sur les pesticides – Dominique Potier rapporteur

2022 Cour des comptes Le soutien à l'agriculture biologique

2021 CGAAER – CGEDD-IGF évaluation des actions financières du programme écophyto

2020 Sénat Rapport d'information sur les financements publics consacrés à l'agriculture biologique – Alain Houpert et Yannick Botrel rapporteurs