



CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n° 16118

# Programme Ambition Bio 2017

## Premier bilan intermédiaire

établi par

**Nicolas PETIT**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Sylvie ROCQ**

Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts

**José RUIZ**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

mars 2017



# SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	5
LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS.....	7
1. OBJECTIFS ET DÉROULEMENT DE LA MISSION.....	8
1.1. Le Programme Ambition Bio 2017.....	8
1.2. L'élaboration d'un nouveau Programme.....	9
1.3. Le déroulement de la mission.....	9
2. BILAN INTERMÉDIAIRE DE LA GOUVERNANCE.....	10
2.1. La gouvernance en régions.....	10
2.1.1. Moyens mis en œuvre.....	10
2.1.2. Résultats observés.....	10
2.1.3. Appréciations.....	11
2.1.4. Reste à faire.....	11
2.2. La gouvernance nationale.....	11
2.2.1. Moyens mis en œuvre.....	11
2.2.2. Résultats observés.....	12
2.2.3. Appréciations.....	12
2.2.4. Reste à faire.....	12
2.3. Le rôle pivot de l'Agence Bio.....	12
2.3.1. Moyens mis en œuvre.....	12
2.3.2. Résultats observés.....	13
2.3.3. Appréciations.....	14
2.3.4. Reste à faire.....	14
3. BILAN INTERMÉDIAIRE DES ACTIONS DÉVELOPPÉES.....	14
3.1. Développer la production.....	14
3.1.1. Moyens mis en œuvre.....	14
3.1.2. Résultats observés.....	17
3.1.3. Appréciations.....	18
3.1.4. Reste à faire.....	18
3.2. Structurer les filières.....	19
3.2.1. Moyens mis en œuvre.....	19
3.2.2. Résultats observés.....	21
3.2.3. Appréciations.....	22
3.2.4. Reste à faire.....	23
3.3. Développer la consommation et conquérir des marchés.....	24
3.3.1. Moyens mis en œuvre.....	24
3.3.2. Résultats observés.....	25
3.3.3. Appréciations.....	26
3.3.4. Reste à faire.....	26
3.4. Renforcer la recherche, son pilotage et la diffusion des résultats.....	26
3.4.1. Moyens mis en œuvre.....	27
3.4.2. Résultats observés.....	27
3.4.3. Appréciations.....	28

3.4.4. Reste à faire.....	29
3.5. Former les acteurs agricoles et agroalimentaires.....	29
3.5.1. Moyens mis en œuvre.....	29
3.5.2. Résultats observés.....	30
3.5.3. Appréciations.....	31
3.5.4. Reste à faire.....	31
3.6. Adapter la réglementation.....	31
3.6.1. Moyens mis en œuvre.....	32
3.6.2. Résultats observés.....	32
3.6.3. Appréciations.....	35
3.6.4. Reste à faire.....	36
4. ENSEIGNEMENTS À TIRER DE CE BILAN.....	36
4.1. Réussites et échecs.....	36
4.2. Rebondir sur les difficultés de mise en œuvre du dispositif d'aides à la production.....	37
4.3. Autres enseignements de principe.....	38
4.4. Quelques suites nécessaires au regard du Programme.....	39
4.5. Les priorités d'une poursuite du Programme.....	39
CONCLUSION.....	41
ANNEXES.....	42
Annexe 1 : Lettre de mission.....	43
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	46
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	50
Annexe 4 : Éléments d'information sur l'agriculture biologique.....	53
Annexe 5 : Liste des textes de références.....	54

## RÉSUMÉ

La mission de bilan intermédiaire du Programme Ambition Bio 2017 confiée au CGAAER vise, en parallèle aux réflexions menées avec les acteurs professionnels au niveau national et en Régions, à contribuer à l'élaboration de propositions de poursuite et de renforcement du Programme. Le présent rapport est fondé sur l'exploitation de la documentation mise à la disposition de la mission et sur des entretiens avec une quarantaine de parties prenantes du 12 janvier au 15 février 2017.

L'agriculture biologique (AB) est marquée, ces toutes dernières années, par l'émergence d'une consommation grand public, qui fait sortir le marché de la marginalité (+ 71 % de 2012 à 2016, dont + 15 % en 2015 et + 20 % en 2016, marché de 7 G€ en 2016), et un mouvement de fond des conversions sur les années 2015 et 2016 (+ 40 % de 2011 à 2016, dont + 9 % en 2015 et + 12 % en 2016, à fin 2016 32 326 fermes, soit 7,3 % des fermes françaises et 5,7 % de la SAU contre 3,8 % fin 2012)<sup>1</sup>.

Nouveauté du Programme, la mise en place d'une gouvernance régionale et son articulation avec la gouvernance nationale a vu son utilité confirmée pour permettre une mise en œuvre du Programme adaptée à la diversité des contextes. En même temps, cette gouvernance comporte des marges d'amélioration, relatives à l'articulation entre les deux niveaux et la gestion du dispositif d'aides à la production. En parallèle, le rôle pivot de l'Agence Bio, assurant pour l'ensemble des filières des actions classiquement prises en charge par les interprofessions, a été conforté comme prévu.

Sur les 6 axes du Programme, les éléments essentiels de bilan intermédiaire sont les suivants :

1. Sur l'axe « *Développer la production* », au-delà du constat d'une croissance en surface moindre que l'objectif du Programme, concentrée sur deux exercices et probablement provoquée plus par le contexte que par le Programme lui-même, on retiendra la forte mobilisation des partenaires et surtout les difficultés du dispositif d'aide à la production ; ces difficultés doivent être l'objet d'un retour d'expérience pour être dépassées.
2. Sur l'axe « *Structurer les filières* », tant l'état d'esprit des acteurs que les réalisations sont conformes aux perspectives du Programme, avec en particulier un souci partagé d'équilibre au sein des filières, pour conserver les atouts de l'AB, et l'arrivée à maturité du Fonds Avenir Bio ; des marges de progrès existent pour les fonctions d'observatoire économique, notamment en régions.
3. Sur l'axe « *Développer la consommation et conquérir des marchés* », dont les deux grands objectifs étaient l'éducation du consommateur par la communication et le développement de l'AB dans la restauration collective et chez les professionnels de l'alimentation, les réalisations sont conformes aux perspectives du Programme pour le premier objectif ; le second est loin d'être atteint, notamment dans la restauration collective d'État, les moyens mobilisés et la coordination interministérielle de ceux-ci apparaissant insuffisants.
4. Sur l'axe « *Renforcer la recherche, son pilotage et la diffusion des résultats* », l'évolution est conforme aux perspectives du Programme, les questions posées par l'AB ont trouvé leur place dans la programmation de la recherche et l'ITAB devient bien le pivot des actions de

---

<sup>1</sup> Cf. les éléments d'information sur l'AB en Annexe 4.

développement technique de l'AB ; cependant, le besoin d'acquisition et de diffusion de références technico-économiques demeure massif.

5. Sur l'axe « *Former les acteurs agricoles et agroalimentaires* », grâce à une forte mobilisation de l'enseignement technique et supérieur sous tutelle du MAAF, les accomplissements sont particulièrement consistants, avec notamment les deux tiers des exploitations des EPL qui ont une activité AB ; la formation des enseignants, les échanges entre enseignement technique et enseignement supérieur et la mobilisation explicite de l'enseignement privé sous contrat sont des domaines où les efforts sont à poursuivre.

6. Sur l'axe « *Adapter la réglementation* », les actions et réalisations sont conformes au Programme, avec une mobilisation forte des acteurs pour faciliter la production biologique tout en conservant un cadre strictement défini, y compris la mobilisation relative à l'évolution du règlement européen, dont la révision est toujours en cours.

Cinq ensembles d'enseignements sont tirés de ces éléments de bilan :

- la mise en exergue de quatre réussites (consensus des parties prenantes pour une réussite durable de l'AB, puissance de la mobilisation des acteurs, partage de l'attention portée aux équilibres de marché et utilité du Fonds Avenir Bio) et deux échecs (difficultés du dispositif d'aides à la production et non atteinte de l'objectif fixé pour la restauration collective d'État),

- la nécessité de commanditer un retour d'expérience sur les difficultés du dispositif d'aides à la production pour fonder son amélioration et l'identification des questions que ce retour d'expérience devra éclairer,

- deux enseignements portant sur les principes : (i) le fait qu'un tel programme doit s'attacher à accompagner les évolutions plutôt qu'à prétendre les fixer, (ii) la nécessité d'une mobilisation interministérielle pour la définition des objectifs assignés à l'AB par les politiques publiques, notamment dans un souci d'alimentation durable, et l'évaluation du besoin de soutien public

- l'identification de trois mesures pour parachever les réussites du Programme : fiabilisation des observatoires régionaux, amélioration de la lisibilité de l'action de l'Agence Bio, mobilisation de l'enseignement privé sous contrat,

- l'énoncé de quatre actions prioritaires, dans le domaine technico-économique, pour un futur programme : amélioration du dispositif d'observation des marchés, renforcement du Fonds Avenir Bio, renforcement de l'obtention et la diffusion de références technico-économiques, régulation du dispositif d'aides à la production en cohérence avec l'objectif assigné à l'AB par les politiques publiques.

En conclusion, la mise en œuvre du Programme a bénéficié d'une forte mobilisation de l'ensemble de parties prenantes pour des résultats proches de ceux envisagés. Les principales leçons à intégrer pour envisager sa poursuite concernent la gouvernance et le dispositif d'aides à la production.

**Mots clés : Agriculture biologique, développement agricole, enseignement et recherche, filières, réglementation**

## LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS

R1. Commanditer un opérateur pour un retour d'expérience sur les difficultés de mise en œuvre du dispositif d'aides à la production dans les régions, afin de fonder sur une compréhension partagée les nécessaires améliorations du dispositif.....	37
R2. Dans la préparation du prochain programme être attentif :.....	39
- à prévoir que sa gouvernance procédera à son adaptation chemin faisant,.....	39
- à mobiliser l'ensemble des départements ministériels concernés pour la définition des objectifs assignés à l'AB par les politiques publiques et l'évaluation du besoin de soutien public.....	39
R3. La mise en œuvre du Programme appelle, au stade où elle en est :.....	39
- la fiabilisation des observatoires régionaux et leur articulation avec l'observatoire national,.....	39
- l'amélioration de la lisibilité de l'action de l'Agence Bio au niveau régional,.....	39
- la mobilisation de l'enseignement privé, technique et supérieur, sous contrat.....	39
R4. Dans le futur programme, mettre en œuvre :.....	40
- une amélioration du dispositif d'observation des marchés,.....	40
- un renforcement du Fonds Avenir Bio,.....	40
- un renforcement de l'obtention et la diffusion de références technico-économiques,.....	40
- une régulation du dispositif d'aides à la production en cohérence avec l'objectif assigné à l'AB par les politiques publiques.....	40

# 1. OBJECTIFS ET DÉROULEMENT DE LA MISSION

La lettre de mission datée du 1<sup>er</sup> décembre 2016 par laquelle la Directrice du cabinet du MAAF demande au CGAAER de réaliser un premier bilan intermédiaire du Programme Ambition Bio 2017 figure en Annexe 1. Elle précise que ce travail doit contribuer à la synthèse des réflexions qui seront menées en parallèle avec les acteurs professionnels au niveau national et en Régions, avec l'objectif de rassembler l'ensemble de ces travaux pour les présenter au Comité de Pilotage Ambition Bio 2017 avant de réunir le Grand Conseil d'Orientation de l'Agence Bio afin de discuter des propositions de poursuite et de renforcement du Programme Ambition Bio.

## 1.1. Le Programme Ambition Bio 2017

Le Programme Ambition Bio 2017 a été présenté en mai 2013. Élaboré suite à concertation de l'ensemble des parties prenantes, nationale et en Régions, il venait à la suite de trois plans pluriannuels de développement de l'agriculture biologique publiés depuis 1998 et dont le dernier couvrait la période 2008-2012. Il est caractérisé par 5 items :

- un objectif général, de nature plutôt quantitative, de doublement des surfaces et de développement continu et durable de la consommation,
- un deuxième objectif, de nature par contre plutôt qualitative, de structuration des filières et de mobilisation des acteurs,
- trois caractéristiques marquant son insertion dans les politiques publiques menées par le Ministre, (i) concertation avec l'ensemble des acteurs et dynamique Etat – Régions, (ii) gouvernance reflet de l'implication des acteurs aux niveaux régional et national, (iii) inscription dans le projet agro-écologique.

Le Programme Ambition Bio 2017 est articulé autour de 6 axes<sup>2</sup> constitués de 21 objectifs opérationnels (de 2 à 5 objectifs par axe). Chaque objectif est décliné en actions (1 à 8 actions par axe, 81 actions au total). L'animation et le suivi du Programme sont définis en 3 actions.

La présentation laisse entendre qu'il s'agit d'un effort de mobilisation de l'ensemble des leviers imaginables pour le développement de l'AB, sans en négliger un seul. En même temps, elle ne met pas en exergue d'opérations nouvelles ou emblématiques dont la contribution aux résultats observés mériterait un examen particulier. De ce fait, si le bilan peut probablement être fait au niveau des actions pour ce qui est de la mise en œuvre des moyens, ce n'est probablement qu'au niveau des axes qu'un bilan des résultats peut être tiré.

La mission s'est interrogée ponctuellement sur l'intitulé de certains objectifs, dont la formulation décrit plutôt des moyens (exemple de l'objectif 3.1 « un renforcement de la communication »). Elle souligne qu'une pleine clarté de la formulation des objectifs et des moyens facilite la mise en œuvre du suivi du programme et l'établissement de son bilan et a été amenée ponctuellement à procéder à quelques reformulations dans ce but.

---

2 Développer la production, structurer les filières, développer la consommation et conquérir les marchés, renforcer la recherche, son pilotage et la diffusion des résultats, former les acteurs agricoles et agroalimentaires, adapter la réglementation.

## 1.2. L'élaboration d'un nouveau Programme

Le processus d'élaboration d'un nouveau Programme (à horizon 2021) a été enclenché lors de la réunion du 7 novembre 2016 du Comité de pilotage du Programme Ambition Bio 2017.

Les éléments de bilan intermédiaire, à synthétiser pour fonder cette poursuite, ont alors été demandés simultanément :

- au niveau national, aux groupes de travail émanant du Comité de pilotage et réunis, pour les axes 2 et 3 au sein de l'Agence Bio, pour les axes 4, 5 et 6 dans des formations *ad hoc*,
- au niveau régional, aux Préfets de Région, le travail devant être organisé en lien avec le Président du Conseil Régional,
- au CGAAER dans le cadre de la mission objet du présent rapport, pour ajouter un regard externe aux apports précédents.

En parallèle, les contributions des membres du Comité de pilotage du Programme et du Conseil d'administration de l'Agence Bio ont été sollicitées, respectivement par la DGPE et l'Agence Bio.

Suite aux restitutions provisoires effectuées, le Ministre a annoncé le 28 février 2017 la mise en place d'un nouveau Programme Ambition Bio. Dans ce but, une prochaine réunion du Comité de Suivi du Programme a vocation à examiner une synthèse des éléments de bilan intermédiaire et contributions sus-évoqués et les propositions de poursuite qui seront alors formulées.

## 1.3. Le déroulement de la mission

Le calendrier de la mission a été le suivant :

- 4 janvier 2017 : désignation de l'équipe en charge de la mission,
- 11 janvier : présentation au Cabinet du Ministre de la note de cadrage et mise au point de celle-ci,
- du 12 janvier au 15 février : rencontre des parties prenantes (liste des personnes rencontrées en Annexe 2) et étude de la documentation transmise notamment par la DGPE et l'Agence Bio,
- 20 février : présentation des résultats sous forme de diaporama au Cabinet du Ministre,
- du 21 février au 14 mars : rédaction du présent rapport.

Les entretiens réalisés du 12 janvier au 15 février ont permis de confronter-compléter les informations fournies par la DGPE et l'Agence Bio et de recueillir des appréciations qualitatives sur la mise en œuvre de chaque action et de l'ensemble du Programme. Avec les acteurs publics du périmètre MAAF, les entretiens ont été focalisés sur certains des objectifs du programme. Avec les autres parties prenantes, les entretiens ont plutôt été engagés par axes pour permettre aux interlocuteurs de se concentrer sur ce qui leur semble important.

Le deuxième chapitre du présent rapport présente le bilan intermédiaire de la gouvernance. Le troisième présente le bilan intermédiaire des actions développées sur chacun des six axes du Programme, pour chacun selon le plan (i) Moyens mis en œuvre, (ii) Résultats observés, (iii) Appréciations, (iv) Reste à faire. La partie (iii) Appréciations regroupe les observations de la mission et les éléments recueillis auprès de parties prenantes. Le quatrième chapitre présente les enseignements que la mission tire de ses travaux.

## **2. BILAN INTERMÉDIAIRE DE LA GOUVERNANCE**

« *La mise en place d'une nouvelle gouvernance, reflet de l'implication des acteurs concernés aux niveaux régional et national, pour le développement de l'agriculture biologique en France* » était l'un des cinq items caractérisant le Programme Ambition Bio 2017, quasiment un objectif en soi. Ceci justifie l'établissement d'un bilan intermédiaire spécifique, présenté distinctement de celui des actions développées au titre des 6 axes du programme.

### **2.1. La gouvernance en régions**

#### **2.1.1. Moyens mis en œuvre**

La mise en place d'une instance de concertation et de coordination regroupant l'ensemble des acteurs concernés et copilotée par l'État et la Région devait constituer le pivot de la gouvernance en régions. Ce comité de pilotage régional a bien été mis en œuvre.

Il a généralement structuré son action, tant en préparation d'un programme régional qu'en suivi de la mise en œuvre de celui-ci, par des groupes de travail thématiques. Ceci a favorisé l'appropriation régionale du Programme et une bonne prise en compte des spécificités régionales.

La répartition des responsabilités dans l'animation des groupes de travail et la mise en œuvre des actions a obligé les principaux acteurs, lorsqu'ils ne l'avaient pas déjà fait, à des efforts de compréhension mutuelle et de partage de raisonnements. Des tensions entre les acteurs du développement ont pu s'exprimer dans ce cadre. D'une part elles expriment l'implication des acteurs, d'autre part elles ont été généralement constructives, notamment lorsqu'elles ont été arbitrées par le copilotage Etat-Région.

Ce copilotage a néanmoins connu des discontinuités d'acteurs, des implications diverses des autorités et des flottements consécutifs aux fusions des régions.

La concertation régionale a généralement abouti à l'élaboration d'un plan régional de développement de l'AB, accompagné dans certaines régions d'un plan de financement concerté des actions.

#### **2.1.2. Résultats observés**

La mission retient trois observations principales :

- le souci des principaux acteurs (chambres d'agriculture, GAB et FRAB, opérateurs de la collecte et de la transformation) de s'impliquer de façon constructive et efficace dans le système pour concrétiser un développement de l'agriculture biologique à échelle de la région et leur réussite générale à dépasser des postures d'opposition pour avancer dans des réalisations concrètes supposant un minimum de partage de compréhensions ; le fonctionnement du pôle de conversion est souvent emblématique de cet état d'esprit.
- les groupes de travail sont des lieux utiles d'échange d'informations permettant de maîtriser les risques liés au développement de l'agriculture biologique (partage des informations techniques, connaissance des flux économiques, échange des analyses financières, ...).

- la construction du copilotage par l'État et la Région travaillant en bonne intelligence.

### **2.1.3. Appréciations**

Le changement d'état d'esprit et la possibilité désormais de considérer l'agriculture biologique comme un enjeu de développement économique régional capable de mobiliser l'ensemble de ses acteurs est unanimement présenté comme un acquis du Programme et de sa gouvernance.

Les insatisfactions recueillies concernent souvent l'articulation avec le niveau national. A titre d'exemple, il est attendu plus de lisibilité des actions menées par l'Agence Bio à échelle de la région (notamment sur l'utilisation du Fonds Avenir Bio) et une meilleure pertinence de l'information économique disponible sur les filières bio à échelle régionale.

### **2.1.4. Reste à faire**

Le principe d'une gouvernance régionale apparaissant comme un acquis du programme unanimement apprécié, cet acquis demeure à conforter. Il convient de maîtriser le risque de défaut du copilotage (qui a été ponctuellement rencontré ces dernières années) et d'améliorer le partage d'information assuré par les groupes de travail que cette gouvernance anime.

## **2.2. La gouvernance nationale**

Au niveau national, le Programme prévoit un Comité de pilotage, copiloté par le Cabinet du Ministre chargé de l'agriculture et l'ARF (Association des Régions de France), qui assure le suivi du Programme et sa cohérence avec les actions des régions et le futur plan d'action communautaire. Un tableau de bord, validé par le Comité de pilotage, doit servir de référence pour le suivi du programme.

### **2.2.1. Moyens mis en œuvre**

Le Comité de pilotage national a bien été constitué : il regroupe l'ARF, les directions générales du MAAF compétentes (DGPE, DGER, DGAL), le MEEM (CGDD), la FNAB, la FNSEA et JA, la Confédération paysanne, la Coordination rurale, l'APCA, Coop de France, Synabio, le groupement des DRAAF et l'Agence Bio.

Des réunions de groupes de travail élargis issus du Comité de pilotage ont été organisées sur les thématiques recherche, formation, structuration des filières, et réglementation, ainsi que des réunions des correspondants des DRAAF.

Par ailleurs, la production biologique dans son ensemble fait l'objet d'une gouvernance élargie dans le cadre du Grand Conseil d'Orientation de la Bio (GCO), composé de membres du conseil d'administration de l'Agence Bio, d'administrations de l'État, de collectivités territoriales, de représentants de la production biologique, des transformateurs et des distributeurs, de la recherche-développement, de cinq interprofessions<sup>3</sup>, d'établissements publics du MAAF, des agences de l'eau, d'organisations de la restauration collective, d'associations de consommateurs et d'organismes certificateurs.

---

<sup>3</sup> Interfel, CNIEL, Interbev, Intercéréales, Terres Univia.

### **2.2.2. Résultats observés**

Le Comité de pilotage national s'est réuni 5 fois, les groupes de travail, quant à eux, se sont réunis 4 fois pour la recherche, 3 fois pour la formation, 2 fois pour la structuration des filières et 5 fois pour la réglementation. Par ailleurs, les réunions des correspondants des DRAAF ont eu lieu à 8 reprises. Ces réunions ont fait l'objet de la production d'un tableau de bord des objectifs et actions du programme, d'un dossier de suivi/bilan de chaque axe/objectif/action et d'un compte rendu.

Le Comité de pilotage n'a pas été réuni régulièrement (année 2015 sans réunion), notamment du fait des difficultés sur le versement des aides à la production.

### **2.2.3. Appréciations**

Les acteurs des filières bio sont unanimement attachés au Comité de pilotage national comme lieu de concertation, d'échange d'information, d'expression des besoins et positions des uns et des autres, voire de revendication pour certains acteurs. La DGPE s'est attachée à collecter le maximum d'informations sur la mise en œuvre du Programme par les acteurs concernés et dans les régions. Néanmoins, certains acteurs ont regretté que le Comité de pilotage ne se soit pas réuni pendant plus d'un an et un manque d'engagement dans le pilotage réel de certaines actions, notamment en ce qui concerne la restauration hors domicile.

L'articulation entre le Comité de pilotage national et la gouvernance régionale a été jugée insuffisante par certains acteurs (pas de lien réel entre ces 2 niveaux).

### **2.2.4. Reste à faire**

Cette gouvernance nationale de la bio (Comité de pilotage du Programme et GCO) donnant satisfaction selon les acteurs, son maintien paraît nécessaire. Des marges de progrès subsistent néanmoins : articulation avec la gouvernance régionale et place des régions dans la gouvernance nationale, régularité des réunions du Comité de pilotage et du GCO, clarification des rôles respectifs du Comité de pilotage et du GCO.

## **2.3. Le rôle pivot de l'Agence Bio**

L'Agence Bio, créée en 2001 sous forme de GIP (groupement d'intérêt public), a pour objet le développement et la promotion de l'AB. Elle est le lieu privilégié de l'analyse transversale inter-filières et interprofessionnelle. De par sa constitution, en regroupant l'État (ministères de l'agriculture et de l'environnement), la profession agricole (APCA), les opérateurs aval (Coop de France, Synabio) et la FNAB, elle joue un rôle de plateforme et d'interface importante dans l'organisation de l'AB dans son ensemble.

Le Programme Ambition Bio affirme la nécessité de conforter l'Agence dans son rôle de communication, d'information, d'observatoire de l'AB des agriculteurs aux consommateurs. Elle est également attendue pour contribuer à la structuration des filières, au développement des marchés et des dynamiques collectives de l'amont à l'aval.

### **2.3.1. Moyens mis en œuvre**

Le fonctionnement de l'Agence Bio repose sur 2 instances (Conseil d'administration et Grand

Conseil d'Orientation de la Bio) et 4 commissions thématiques (filières et marchés, observatoire, communication, environnement et territoires), plus des groupes *ad hoc*. L'Agence est également chargée de réunir le comité Avenir Bio chargé de statuer sur les dossiers sollicitant l'intervention du Fonds Avenir Bio.

Le Grand Conseil d'Orientation (GCO), présidé par le ministre de l'agriculture, rassemble l'ensemble des partenaires impliqués dans le développement de l'agriculture biologique française (cf. supra). Il ne s'est pas réuni depuis le lancement du Programme Ambition Bio en 2013, les difficultés de mises en place de moyens financiers, notamment au travers de la nouvelle PAC, peuvent apporter des éléments d'explication sur cette situation.

Le Conseil d'administration et l'assemblée générale de l'Agence Bio ont été réunis conformément à la convention constitutive du GIP<sup>4</sup>. Les commissions thématiques, auxquelles sont conviés les membres du GCO, ont rempli leur rôle de construction de stratégie, échanges entre parties prenantes et mise en réseau.

L'Agence Bio a mis en place, en 2015, dans le cadre du Programme Ambition Bio (actions 117 et 223 notamment), le Club des Financeurs, dans le but de renforcer la synergie entre acteurs de financement publics et privés, développer un portage financier approprié à l'AB, sensibiliser les organismes bancaires et mettre en place les outils répondant aux besoins de garantie. Il s'est réuni quatre fois et a permis de resituer le rôle de chaque acteur, poser les difficultés et les spécificité du financement en AB.

Le budget de fonctionnement de l'Agence Bio (hors Fonds Avenir Bio) est stable (2,2 M€), la contribution de l'État étant largement majoritaire (85%). A noter que les cinq interprofessions membres du GCO apportent une contribution globale de 200 k€. Les moyens humains sont également stables (15 ETP). La volonté de l'État de conserver les moyens dédiés à l'Agence en dépit d'une restriction globale des crédits disponibles est à noter.

### **2.3.2. Résultats observés**

L'Agence Bio étant constituée en GIP dont le conventionnement doit être renouvelé tous les 5 ans, la reconduction intervenue en 2016 constitue un indicateur notable quant à la reconnaissance des résultats de l'action menée par l'Agence<sup>5</sup>.

Concernant les rôles de l'Agence en matière d'observatoire et de gestion du Fonds Avenir Bio, les éléments sont présentés dans les chapitres suivants en particulier le chapitre 3.2. En synthèse, l'ONAB (Observatoire national en agriculture biologique) répond aux attentes, mais la mise en place des relais régionaux est hétérogène, tant sur la forme que sur le fonds, tandis que le Fonds Avenir Bio remporte un franc succès appelant un renforcement de ses capacités actuelles.

---

4 L'exercice 2015 n'a toutefois pas connu de réunion de l'AG.

5 Le dossier constitué par l'institution à l'appui de sa demande fait état de sa feuille de route pour les années à venir, notamment :

- la relance d'un 5<sup>e</sup> programme d'information et de promotion de 3 ans (2015-2017), en écho aux objectifs du Programme Ambition Bio 2017 (axe 3) et en préparation du suivant,
- le renforcement de l'observatoire national de l'agriculture biologique (ONAB), dans son rôle de centre de ressources et d'analyse de l'AB et de ses produits, et de plate-forme d'échanges avec les organismes fournisseurs et utilisateurs de données,
- la mise en œuvre du Fonds Avenir Bio, mis en place depuis 2008, contribuant à l'organisation et donc à la sécurisation des filières au travers d'appels à projets pluriannuels.

### 2.3.3. Appréciations

L'Agence Bio, interface entre les nombreuses parties prenantes en AB, a sans conteste un rôle structurant dans le développement de l'AB. Elle offre l'espace indispensable à la mise en réseau et à la rencontre entre acteurs risquant de se méconnaître ou ayant des points de vue divergents.

Ses actions dans les domaines de la promotion des produits et de l'observation des marchés font partie de celles généralement assurées par les interprofessions. Le financement de l'Agence par des interprofessions manifeste l'articulation de leurs actions.

En accomplissant les 3 missions que sont la connaissance, de la production à la consommation (observatoire), l'animation des filières et le financement de projets, elle offre un service central pour permettre un développement équilibré.

Toutefois, il lui serait profitable de mieux faire percevoir au niveau régional son action, étant perçue, dans les régions rencontrées, comme « un outil parisien ».

### 2.3.4. Reste à faire

Deux points de vigilance sont à maintenir :

- la généralisation effective des observatoires régionaux<sup>6</sup>
- une amélioration de la restitution des décisions du Fonds Avenir Bio, notamment au niveau régional, comme indiqué en 3.2.3.

## 3. BILAN INTERMÉDIAIRE DES ACTIONS DÉVELOPPÉES

### 3.1. Développer la production

L'objectif est le développement de la production en visant :

- l'amélioration d'un dispositif d'aides ayant les qualités suivantes : stable, lisible, incitatif et permettant la viabilité des exploitations,
- les zones à enjeux eau,
- une politique du foncier adaptée au maintien en bio et à l'installation,
- une politique d'installation proactive,
- un accompagnement adapté et renforcé.

#### 3.1.1. Moyens mis en œuvre

En termes d'aides directes ou fiscales :

Le dispositif des principales aides du plan précédent a été reconduit (aides à la conversion et au maintien, crédit d'impôt).

---

<sup>6</sup> Le développement généralisé des observatoires régionaux est nécessaire pour permettre un pilotage local du développement de l'AB, notamment pour mettre en cohérence conversions et besoins de l'aval. Il constitue également une réponse au besoin de meilleure appropriation locale des travaux de l'Agence Bio.

Dans le cadre de la négociation du 2<sup>e</sup> pilier, les montants unitaires des aides directes ont été revalorisés, pour plus de la moitié des couverts, revalorisation non négligeable pour les cultures annuelles (+ 50 % en conversion, + 60 % pour le maintien) et les PPAM 2<sup>7</sup> (x 2,5 en conversion, x 4 pour le maintien). Le différentiel de montant entre MAEC et aides à la bio a bien été maintenu, comme prévu par le Programme, sauf exception (exemple en Bretagne, région pour laquelle le retour au système herbager est l'enjeu principal, et où la MAEC SPE est plus incitative que l'aide au maintien).

Les **moyens financiers inscrits** dans les PDR<sup>8</sup> sur la période 2015-2020 pour les aides à la conversion et au maintien s'élèvent à 911 M€ (Etat et Feader). A ce jour, la consommation des crédits ne peut être déterminée du fait du retard de paiement des aides 2015 et 2016. Toutefois, les contacts régionaux laissent augurer de réelles difficultés sur le fonds Feader dès 2017.

A titre d'illustration, en région Centre Val de Loire, la maquette Feader est épuisée dès 2017, en Hauts de France elle est consommée à 92 % en 2016. En Occitanie, malgré la participation en moyenne de 25 % des agences de l'eau entre 2015 et 2016, la maquette Feader est consommée à 86 % en 2016.

La participation d'autres financeurs (conseils régionaux et agences de l'eau) est très hétérogène. Elle s'inscrit dans un cadre national défini annuellement par l'État, cadre qui précise les marges de manœuvre dont disposent les régions pour la fixation du niveau d'aide aux exploitations. Ces participations et leur niveau sont venus atténuer l'insuffisance des crédits inscrits dans les maquettes initiales, afin de faire face à la flambée des dépôts de demandes de conversion (à partir de 2015). En parallèle, ont été instaurés en cours de campagne (2015 et 2016) des systèmes de plafonnement (au titre de 2015 entre 15 k€ à 45 k€ pour l'aide à la conversion<sup>9</sup>, au titre de 2016 prévisions<sup>10</sup> de division par deux de ces plafonds dans certaines régions), d'incitations de report de conversions sur 2017 (Centre Val de Loire), et une remise en cause potentielle de l'aide au maintien.

L'aide au maintien, dont la mise en place et les critères d'attribution sont totalement régionalisés, est devenue, comme signalé ci-dessus, une variable d'ajustement dans le bouclage financier des aides directes (CAB et MAB). 12 régions ont établi des critères dans l'attribution de cette aide (conditions d'accès<sup>11</sup> ou durée d'octroi).

Les problèmes rencontrés dans l'utilisation des outils Isis et Osiris de l'ASP génèrent d'importants retards dans l'instruction et le paiement des dossiers 2015 et 2016 (prévus au printemps 2017), et donc dans la connaissance précise de la situation financière. Ceci complique les ajustements de stratégies des financeurs et un processus éventuel de révision de maquettes des PDR.

Le plan cible des actions sur les zones à enjeux eau. Les moyens mobilisés sont essentiellement ceux des agences de l'eau. Dans le délai imparti à la mission et du fait de la diversité des modalités d'intervention des agences de l'eau, et parfois même de l'absence de retour pour ces dernières des données de l'ASP, il n'a pas été possible de réaliser une synthèse des moyens mis en œuvre dans ces zones. Ces dernières ont bien constitué une priorité d'intervention des agences

---

7 Les PPAM (plantes à parfum, aromatiques et médicinales) sont réparties en deux listes : PPAM 1 (lavande, lavandin, chardon marie, cumin, carvi, fenouil, psyllium, sauge sclarée) et PPAM 2 (autres).

8 Les PDR ont été élaborés et sont mis en œuvre selon le découpage existant avant la réforme territoriale.

9 En 2015, plafonnements instaurés dans 60 % des régions.

10 À ce jour, les arbitrages régionaux n'ont pas été rendus.

11 Pourcentage de surface en bio, JA, filières, années consécutives à la conversion.

de l'eau pour le financement d'aides à la conversion et au maintien.

L'utilisation de la mesure de crédit d'impôt croît de 20 à 27 M€ par an de 2013 à 2016. La montée en puissance est constatée sur 2015 et 2016 (plus de 10 000 bénéficiaires en 2015 pour un montant moyen de 2 300 €).

#### En termes d'aides à installation ou modernisation des exploitations

L'agriculture biologique bénéficie des nouvelles dispositions mises en place depuis 2015. Elle fait partie intégrante du critère « agroécologie » tant pour la majoration de la DJA (les autres critères étant hors cadre familial et valeur ajoutée-emploi) que pour la priorisation des aides à l'investissement (PCEAE).

La mise en place d'outils de garantie en lien avec les établissements bancaires, n'a pas connu d'autre réalisation que l'information sur la possibilité pour l'agriculture de bénéficier de l'intervention de la SIAGI, société de caution mutuelle créée en 1966 par les chambres de métiers et de l'artisanat, en partenariat avec le FEI (fonds européens d'investissement) dans le cadre du programme COSME.

En matière de maintien du foncier en mode de production agriculture biologique et d'accès du foncier pour les installations en bio, la Loi d'avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt de 2014 a mis en place les outils nécessaires pour l'action des SAFER (cession de terres en bio en priorité à un candidat s'engageant en bio pendant 6 ans) et la révision des schémas des structures (accent mis sur la promotion et le développement des systèmes de production à double performance économique et environnementale, dont l'agriculture biologique).

Un suivi plus précis du devenir des mutations foncières nécessite la mise en place d'un géo-référencement des parcelles en bio ou en conversion. Cette action a été lancée en 2014. Elle n'a pu encore aboutir du fait de difficultés rencontrées par l'ASP, au centre de ce dispositif.

#### En termes d'accompagnement

Dans l'esprit du Programme, les efforts d'organisation entre financeurs (Régions, DRAAF et agences de l'eau) sont notables pour faire converger leurs moyens et coordonner l'action des réseaux de développement, cela pouvant aller jusqu'au lancement d'appels à projets communs (Occitanie en 2017) et à la mise en place de pôles de conversion (Picardie, Bretagne, Centre Val de Loire).

Les moyens financiers inscrits sur cette action au niveau national (financement Etat) sont variables selon les années. En 2015, les crédits de l'État se montaient à plus de 3 M€, pour un cumul de financements nationaux (incluant les Régions, agences...) à 6,5 M€. La mission a constaté la nécessité, pour les services déconcentrés rencontrés, de recourir de façon importante à la fongibilité budgétaire (pour multiplier jusqu'à cinq fois les crédits disponibles) pour répondre au besoin d'accompagnement des exploitations par les réseaux compétents (chambres d'agriculture, réseau FNAB, CIVAM...). Elle constate également une baisse des moyens financiers : en 2016, le même cumul des financements nationaux plafonne à 4 M€ (dont financement de la prédation et de l'animation des MAEC), alors que sur le programme précédent (2008-2012), ces financements étaient en moyenne annuelle de 4 M€ pour la seule animation en AB.

En parallèle, le CASDAR finance l'accompagnement de l'AB au titre du PNDAR réparti en régions. Le montant dédié à cette action a été de 4,2 M€ en 2015.

### 3.1.2. Résultats observés

**Évolution des surfaces** : variation de même ordre que lors du programme précédent (+ 504 000 ha entre début 2013 et fin 2016), mais essentiellement concentrée sur deux années (2015 et 2016) : 80 % des augmentations des surfaces se sont réalisées sur ces deux dernières années. Par extrapolation, le taux de 6 % de la SAU devrait être atteint fin 2017 (contre 3,8 % fin 2012). La taille moyenne fin 2015 des exploitations en bio et/ou conversion a augmenté de 10 % par rapport à celle fin 2012 (47 ha contre 42 ha).

**Répartition entre régions** : en termes de surfaces en AB, les écarts perdurent. Le quintette de tête de fin 2012 en contribution de surfaces en bio au niveau national est le même fin 2016 (Midi Pyrénées, Pays de la Loire, Languedoc Roussillon, Provence Alpes Côte d'Azur, Rhône Alpes), même si les plus fortes augmentations relatives des surfaces se constatent non seulement en Midi Pyrénées (+ 60 %), mais également en Champagne-Ardennes (+ 42 %) et Poitou Charentes (+ 39 %).

La flambée des conversions résulte de la conjonction de trois facteurs :

- succession de crises agricoles (particulièrement en grandes cultures, lait et viande bovine),
- attractivité des aides à la conversion,
- consommation en expansion permettant de maintenir les prix et éviter la volatilité des marchés.

Il a été indiqué à la mission que certaines conversions pouvaient aussi être le fait d'agriculteurs en difficulté.

**Répartition entre productions** : entre 2012 et 2015, on enregistre une augmentation des surfaces surtout en grandes cultures (+ 48 %, représentant un tiers des augmentations de surfaces en bio sur la même période), les autres productions continuant leur progression (sauf la vigne), tandis que lors du programme précédent l'équilibre entre productions n'avait pas été modifié.

Pour ce qui concerne le poids de l'AB dans les installations, les premiers bilans présentés au CNIT de novembre 2016 font état de l'utilisation de modulation sur le critère « agroécologie » pour 37 % des dossiers d'installation. Par contre, les données ne sont pas encore disponibles pour les PCAE.

Les éléments chiffrés de bilan sur les dispositifs en matière de foncier sont attendus courant 2017 à l'occasion des enquêtes statistiques auprès des DDT.

Les efforts de coordination déployés ont permis une certaine amélioration de la qualité des relations entre réseaux Chambres d'agriculture, FNAB et coopératives, même si, selon les régions et les départements, elles peuvent demeurer conflictuelles.

La couverture du besoin de diffusion de références technico-économiques a été plusieurs fois signalée à la mission comme une importante marge d'amélioration subsistante (cf. axe 4).

La présence et l'activité d'une association interprofessionnelle régionale, siège potentiel d'une concertation entre têtes de réseau, sont également variables entre les régions. La récente fusion des régions peut générer des difficultés de définition d'une stratégie unifiée.

### 3.1.3. Appréciations

**L'insuffisance des crédits** pour accompagner le mouvement de conversion a été unanimement constatée. S'y ajoute le retard dans le paiement des aides 2015 et 2016, qui génère des difficultés de trésorerie pour les agriculteurs bénéficiaires qui pourraient être préjudiciables pour la pérennité de leur conversion. Tout ceci pourrait constituer un frein à la conversion vers l'agriculture biologique.

La non anticipation d'un mouvement de conversion d'une telle ampleur s'est révélée comme une fragilité du système mis en place. Mise en évidence dans ses effets budgétaires, cette fragilité peut avoir des conséquences sur l'organisation des filières dans les prochaines années.

Des conversions ont pu se réaliser sans concertation avec les opérateurs de l'aval et sans que les opérateurs de conseil aient pu accompagner la réflexion des exploitants. D'où un risque de dissociation entre le rythme de conversion et les besoins des différentes filières. Il serait préférable que les conversions fassent systématiquement l'objet d'analyses préalables technico-économiques, notamment en lien avec les opérateurs de l'aval, afin de tendre vers un équilibre offre/demande.

La variabilité avec laquelle l'aide au maintien de l'agriculture biologique a été traitée au niveau régional montre que sa pérennité nécessite une réflexion de fond. Cette réflexion devrait, d'une part, s'appuyer sur des éléments économiques et, d'autre part, intégrer la question plus large de la rémunération des externalités positives de modes de productions triplement performants.

Le crédit d'impôt reste populaire et apprécié mais les observations de la mission précédente relative au programme 2008-2012 restent d'actualité, à savoir la nécessité de connaître la cible effectivement bénéficiaire (petites exploitations ?).

L'accompagnement des exploitations à la conversion et leur suivi constitue un facteur important pour permettre aux conversions de s'inscrire dans la durée et de s'adapter aux besoins du marché. Des coordinations et complémentarités entre structures de conseil doivent être poursuivies et les moyens d'accompagnement financier dimensionnés aux nouveaux besoins.

### 3.1.4. Reste à faire

De façon globale, la mission estime nécessaire que soient étudiées les conditions d'efficacité d'une politique nationale de développement de la bio, dont les arbitrages financiers sont effectués au niveau régional. En effet, la régionalisation de ces arbitrages génère des différences d'accès aux aides pour les agriculteurs<sup>12</sup>.

Quant à l'accompagnement des exploitations, la mission recommande que les parties prenantes, tant d'amont que d'aval, approfondissent la définition de leurs rôles respectifs débutée avec la mise en place des pôles de conversion pour permettre aux financeurs de mieux coordonner leurs interventions. Cette démarche pourrait s'appuyer sur les résultats des travaux du CSAB, qui, dans sa mission d'évaluation des interventions des chambres d'agriculture en AB, a effectué en 2016 un travail d'évaluation des synergies et complémentarités entre APCA, FNAB et ITAB.

---

<sup>12</sup> Ces arbitrages s'effectuent dans les limites fixées par le cadre national. Divers acteurs, notamment syndicaux, en ont dénoncé les effets.

Le développement de la production suppose également que le dispositif de recherche-développement apporte des réponses aux questions techniques souvent évoquées comme des freins pour certaines productions, notamment en production porcine, en arboriculture, en cultures légumières (concernant le désherbage), en production de colza, et en vin bio.

## 3.2. Structurer les filières

Cet axe vise :

- à développer une approche par filières (développer les liens entre les acteurs, outils de collecte, transformation...), en particulier concernant les filières pour lesquelles les besoins sont les plus importants, notamment en réponse à des demandes non couvertes. Ce qui nécessite un diagnostic par filière : identifier les actions ayant le meilleur effet de levier et les évaluer régulièrement. Avec deux priorités : développer les grandes cultures bio et les oléo-protéagineux tout en tenant compte des priorités régionales ;
- à renforcer les outils de structuration des filières et de financement des projets les plus adaptés ;
- à développer la connaissance des marchés .

### 3.2.1. Moyens mis en œuvre

**Le diagnostic par filière** est posé et actualisé :

- par l'Agence Bio, qui a une bonne connaissance des filières via la procédure de notification des opérateurs à l'Agence et les travaux de sa commission « filières et marchés »,
- par les interprofessions nationales, dont 5 ont mis en place des commissions ou des groupes de travail spécialisés en bio : Interbev, Interfel, CNIEL, Intercéréales/Terres-Univia,
- en région par des associations dites interprofessionnelles (comme IBB en Bretagne, Bio Centre en Centre Val de Loire ou Sud et Bio et Interbio en Occitanie).

Au niveau régional, les **plans régionaux Ambition Bio 2014-2017** qui ont été élaborés courant 2014, ont porté notamment sur la structuration des filières. Ces plans, qui demeurent très divers selon les régions, ont défini des priorités, par exemple, viticulture, légumes de plein champ, grandes cultures, élevage bovin allaitant en Centre Val de Loire. Dans cette région, l'action 2.1 du plan régional Ambition bio « *Construire une filière grandes cultures AB d'excellence* » voit la mobilisation de 2,7 M€ et l'action « *légumes de plein champ bio* » bénéficie de 1,3 M€.

Dans certaines régions, **des messages interprofessionnels** ont été passés : en Centre Val de Loire, face à l'ampleur des conversions, un message commun d'orientation de Coop de France, des Chambres d'agriculture et de l'association interprofessionnelle Bio Centre a été adressé aux producteurs bio et candidats à la conversion, leur demandant de :

- contacter un metteur en marché pour commercialiser, afin d'anticiper les afflux de produits et les besoins de stockage,
- privilégier les cultures pour l'alimentation humaine (blé meunier) ou animale (soja),
- contractualiser précocement,
- faire attention aux mélanges de céréales, qui nécessitent des tris.

Le renforcement, prévu par le Programme, du **Fonds Avenir Bio** mis en place en 2008, a bien eu lieu puisqu'il est passé de 3 à 4 M€/an à partir de 2014. Sa mise en œuvre repose sur deux appels à projets par an à partir de 2014 (antérieurement un ou deux par an). Il finance des investissements matériels (équipements de production, stockage, conditionnement...) ou immatériels (coordination, études et expertises, appui technique, adéquation offre/demande).

Le fonds a pu financer des aides au montage du dossier d'investissement. A noter une demande de la FNAB pour un financement plus en amont, portant sur la réflexion prospective entre acteurs (repérages, précision des besoins...).

La contractualisation à l'intérieur de la filière a été un critère essentiel de sélection des projets par le Fonds Avenir Bio. Les dossiers retenus intègrent l'ensemble de la filière avec une envergure plutôt nationale. Les projets d'envergure régionale ont été plutôt orientés sur des financements de la Région ou d'une Agence de l'eau.

**Le club des financeurs** a été mis en place en 2015 au niveau national par l'Agence Bio. Il rassemble des organismes financeurs privés ou publics et les acteurs de la bio afin :

- de développer une coopération en présentant l'état des marchés et les références technico-économiques,
- d'avoir une vision complète des sources de financement possibles (Conseils régionaux, PEI, Fonds Leader gérés par les GAL, Agences de l'eau, Fonds Avenir Bio, PIA, banques, Banque de France sur TPE en difficultés) et répondre aux besoins spécifiques de financement de ce secteur.

En particulier, un travail sur les outils financiers mobilisables en termes de garantie est en cours. L'expertise menée pour la mise en place d'un **fonds de garantie** dédié à la Bio montre que la SIAGI (Société Interprofessionnelle Artisanale de Garantie d'Investissement) peut jouer ce rôle pour les petites entreprises, y compris agricoles. Une plaquette est en cours de rédaction et un mécanisme de garantie en lien avec BPI France et le fonds d'investissement européen est en préparation.

**Un forum Avenir Bio** est organisé chaque année depuis 2014. Il rassemble les acteurs publics et privés concernés par la structuration des filières bio afin d'organiser des rendez-vous entre porteurs de projets et organismes financiers. Un guide est en préparation, en deux volets, l'un pour les porteurs de projets, l'autre pour les financeurs.

**Les Agences de l'eau ont pu jouer un rôle déterminant** dans le financement d'équipements structurants pour les filières (par exemple stockage de céréales bio à Niort), lorsque ceci lève un verrou pour le développement d'une filière en zone à enjeu « eau ».

Un gros travail de collecte de données est fait (surfaces, rendements, prix...), au niveau national, par l'Agence Bio : **l'ONAB (observatoire national en agriculture biologique)** est le centre de ressources et d'analyse de l'AB, et de ses produits. Il reçoit les notifications de 47 000 producteurs, transformateurs, distributeurs et importateurs, de 9 organismes de contrôle (OC). Il rassemble et met en forme les données produites par l'Agence Bio et ses partenaires : MAAF, enquêtes FAM (volumes de production), enquêtes interprofessionnelles, ASP (surfaces en conversion). Ces données sont complétées par une enquête auprès des consommateurs et distributeurs.

L'information sur les prix à tous les stades des filières est un chantier en cours : travaux de l'Agence Bio et étude au niveau européen.

Certaines régions ont mis en place des **observatoires régionaux (ORAB)**.

Une **cellule de communication de crise** est en place à l'Agence Bio : c'est un souci majeur des acteurs des filières de savoir gérer les crises, et si possible les anticiper.

### 3.2.2. Résultats observés

L'augmentation du nombre de conversions, et donc des productions bio arrivant sur le marché, notamment en grandes cultures, et le développement de la consommation constituent une tendance lourde qui stimule le développement des filières et nécessite leur structuration.

Le nombre d'**opérateurs** se renforce :

- **32 326 producteurs**, soit + 12 % par rapport à fin 2015.

- **14 859 opérateurs de l'aval** (transformateurs, distributeurs et importateurs), soit + 10 % par rapport à fin 2015.

**La mobilisation des acteurs**, Agence Bio, interprofessions nationales et locales, est très importante dans ce contexte.

Le souci majeur des acteurs de la filière est de maintenir l'équilibre entre l'offre et la demande :

- afin de maintenir des prix plus rémunérateurs que le conventionnel,
- pour éviter les ventes de produits bio en tant que produits conventionnels<sup>13</sup>,
- pour éviter que l'augmentation de consommation ne soit couverte par des importations.

Le corollaire est le besoin permanent de connaissance des marchés (offre et demande) aussi bien au niveau français qu'au niveau européen, voire mondial.

**Le diagnostic par filière** montre des disparités, à la fois dans la structuration des filières ainsi que dans l'équilibre offre/demande :

- céréales/grandes cultures (17 % des producteurs bio) : pas d'atteinte de l'autosuffisance en 2016, comme pour le conventionnel le potentiel de production n'a pas pu s'exprimer pour des raisons climatiques ; l'autosuffisance est visée pour 2018 ; les préoccupations de filière portent sur les questions de stockage, de tri et de transport.
- bovin viande (18 % des producteurs bio en lait et/ou viande) : la filière cherche à renforcer la différenciation entre la viande bovine bio et la viande conventionnelle. L'information des bouchers est à renforcer. La valorisation des jeunes bovins issus du bio pose toujours problème.
- lait : les veaux laitiers et les vaches de réforme sont bien valorisés. Le lait de consommation se développe de manière forte, avec parfois des ruptures d'approvisionnement. Le lait bio représente 12 % du lait vendu en GMS. Les fromages bio sont peu développés.

---

<sup>13</sup> Quelques exemples de différentiel de prix :

- lait : 460 €/t en bio payé en 2016 contre 300 pour le conventionnel,
- blé : 400 €/t en bio contre 120 à 220 en conventionnel,
- porc : 3,5 €/kg en bio contre 1,4 en conventionnel.

- fruits (10 % des producteurs bio) et légumes (14 % des producteurs bio) : de nombreux produits valorisés, notamment en circuits courts. Des tensions d'approvisionnement ponctuelles pour satisfaire la demande.
- vins bio (17 % des producteurs bio) : l'ouverture sur l'exportation est un moteur de développement de cette filière.

De 2014 à 2016, le **Fonds Avenir Bio** a apporté 12 M€ de financement pour un investissement total de 56 M€, soit un effet levier de 4,7. Il a financé 38 programmes de structuration de filières concernant 36 opérateurs économiques bénéficiaires et 170 partenaires, acteurs sur l'ensemble du territoire.

Les opérateurs économiques bénéficiaires sont pour plus de la moitié des PME, pour plus d'un tiers des groupements de producteurs et associations et des coopératives et de l'ordre de 7 % des grandes entreprises.

Au delà de la collecte et du stockage des produits agricoles, le fonds a financé des lignes de transformation industrielle (plats cuisinés, compotes...) et de conditionnement (viande sous vide, jus de fruits...).

Le fonds a permis de développer des relations entre acteurs de l'amont et acteurs de l'aval par la mise en place de contrats de filière bipartite (entre producteurs et transformateurs/metteurs en marché) voire tripartite (en associant des distributeurs, GMS ou magasins spécialisés)<sup>14</sup>.

Le fonds est plébiscité par les acteurs.

Un guide sur le financement agroalimentaire a été diffusé par le MAAF.

**L'ONAB** est utilisé pour anticiper les évolutions et structurer les filières. Les résultats sont présentés et suivis par la Commission filières et marchés de l'Agence et par les interprofessions.

L'ONAB comporte également des données, notamment les surfaces, de niveau européen.

### 3.2.3. Appréciations

La mission a pu noter une excellente prise en compte par les interprofessions de l'enjeu que constitue le développement des productions bio au travers le dynamisme des **commissions bio des interprofessions**, et le dynamisme du syndicat des transformateurs, le Synabio.

La préoccupation des acteurs est forte et générale sur la nécessité de **préserver la valeur des produits bio, liée à l'adéquation entre offre et demande**, et donc la nécessité de maintenir les conversions en adéquation avec le marché.

Les commissions bio sont le lieu d'un vrai fonctionnement de filière, avec recherche de partage du risque pouvant aller jusqu'à des contrats de filière (par exemple à Interfel).

Le débat sur la création d'une interprofession spécifiquement Bio ayant été tranché en son temps, demeure une revendication de certains acteurs de la Bio quant au juste retour des CVO collectées

---

<sup>14</sup> Exemple de contrat de filière tripartite : convention entre Biolait, Système U et la Laiterie de Saint Denis de l'Hôtel pour une durée de 5 ans.

sur les produits bio.

Une préoccupation des acteurs de la filière concerne la pérennité du **différentiel de prix** entre produits bio et produits conventionnels, certains produits bio devenant des produits d'appel de grande consommation, tels que l'œuf ou le lait bio. Ce qui milite pour le développement de la contractualisation au sein de la filière, pour une meilleure répartition de la valeur ajoutée.

Les **exportations**, lorsqu'elles sont possibles vu l'équilibre offre/demande, ne sont jugées nécessaires par les acteurs des filières que pour réguler les marchés (sauf pour la filière viticole, très orientée sur l'export) : la priorité des filières est de produire pour la marché national (moins de transport).

**Maintenir la confiance**, et donc éviter tout scandale sanitaire ou tricherie, est également un enjeu majeur pour les acteurs des filières. De ce fait, ils refusent majoritairement tout assouplissement de l'encadrement de la production bio, ce qui risquerait de semer le doute dans l'esprit des consommateurs.

Après quelques années de démarrage avec peu de projets, on assiste sur la durée du plan à un vrai succès des appels à projets financés par le **Fonds Avenir Bio**. Ce qui nécessite d'être encore plus sélectif sur le choix des projets en privilégiant ceux qui font sauter des verrous au développement des filières. Une revalorisation significative est fortement souhaitée par les acteurs, les demandes dépassant largement le budget.

La gouvernance nationale du fonds est jugée par les acteurs satisfaisante dans le cadre du comité du Fonds Avenir Bio. Néanmoins, une restitution aux niveaux national et local serait utile afin d'expliquer les décisions prises. Le niveau régional a estimé être insuffisamment associé aux travaux de sélection (ceci signalé en régions Bretagne et Occitanie). En effet, le choix des projets recoupe la politique régionale d'aménagement du territoire mise en œuvre dans les futurs SRADDET.

L'implication de la BPI dans le financement des filières est demeurée modeste au cours du Programme. Le stade de développement atteint par les filières bio et la taille des projets nécessitent désormais un engagement conséquent de sa part.

L'articulation entre les observatoires régionaux (ORAB) et l'ONAB pourrait être renforcée, afin d'améliorer la connaissance des marchés, dans le cadre des travaux de la commission filières et marchés de l'Agence Bio. Globalement, la visibilité du développement de la bio n'est pas suffisante pour anticiper les mouvements (conversions, consommation...). Il est également nécessaire d'acquérir une meilleure connaissance des échanges avec les pays tiers et en intra-communautaire.

### **3.2.4. Reste à faire**

L'amélioration de la visibilité offre/demande et le renforcement de la connaissance des marchés européens afin de pouvoir anticiper les évolutions demeurent des éléments majeurs pour un développement maîtrisé de la bio. Ceci est valable pour toutes les filières et passe notamment par l'amélioration de l'articulation ONAB/ORAB précédemment évoquée.

La connaissance au niveau régional des marchés par les filières est à renforcer afin d'anticiper les risques. Cette connaissance repose sur les DRAAF-service SRISE : il s'agit de mieux coordonner les informations entre FAM, l'Agence bio, les coopératives..., notamment sur la typologie des exploitations, les circuits logistiques, les outils de transformation et de distribution. Cette connaissance régionale est à valoriser en région plus systématiquement que ce n'est aujourd'hui le cas.

Au stade actuel de développement des filières bio, la poursuite de la structuration passe par des investissements d'une ampleur supérieure à celle connue ces dernières années, ce qui milite pour une augmentation significative du Fonds Avenir Bio. Le club des financeurs (y compris BPI) doit aussi répondre à cet enjeu en assurant une coordination optimale de l'ensemble des outils à mobiliser.

Même si cette question ne relève pas de la structuration des filières, celles-ci insistent sur le besoin de travaux de recherche et d'expérimentation pour donner des réponses aux freins techniques souvent évoqués pour certaines productions (cf. axe production du Programme).

### **3.3. Développer la consommation et conquérir des marchés**

Dans l'objectif de développer la consommation et conquérir les marchés, l'axe 3 du Programme vise le renforcement de la communication, l'information du jeune public, le développement de la consommation bio en restauration collective et dans les lieux traditionnels, ainsi que l'accompagnement du développement des exportations.

Il est à noter que ces orientations s'inscrivent également dans des dynamiques plus globales de développement des produits locaux, donc non spécifiques à l'AB.

#### **3.3.1. Moyens mis en œuvre**

Au titre de son rôle central dans la communication sur la bio, l'Agence Bio a mis en place notamment un nouveau programme de communication pour la période 2015-2017, programme co-financé par l'UE (plus de 3,4 M€ sur cette période), en concertation avec l'ensemble des acteurs de la bio et en partenariat avec cinq interprofessions. Ce programme initie de nouveaux partenariats, notamment avec le milieu éducatif, hospitalier et universitaire, et développe des liens avec de grands médias.

Deux études apportent des éléments sur le lien entre agriculture et alimentation durables d'une part et les aménités environnementales et sociales de l'AB d'autre part. Il s'agit respectivement de Afterres 2050, élaborée par Solagro<sup>15</sup>, dont le scénario intègre pour la ferme France 50 % des surfaces agricoles en AB, et de l'étude conjointe ITAB-INRA faisant l'état de l'art sur la quantification économique des externalités de l'AB<sup>16</sup>.

En ce qui concerne la restauration collective, la politique du ministère de l'agriculture est commune pour les produits locaux et les produits bio, via le Programme National de l'Alimentation (PNA). Elle a été confortée par la loi d'Avenir de 2014, avec l'instauration des projets alimentaires territoriaux (PAT), qui visent la consolidation de filières territorialisées mobilisant des circuits courts et concernant en particulier les produits AB.

15 Bureau d'études associatif - Scénario Afterres 2050 : 1° version en 2013, 2° version en 2016.

16 Quantifier et chiffrer économiquement les externalités de l'agriculture biologique, novembre 2016.

Le ministère de l'agriculture a lancé en octobre 2016 Localim, boîte à outils à destination des acheteurs publics de la restauration collective en gestion directe, pour accompagner le développement de l'approvisionnement local et de qualité.

De son côté, la FNAB a œuvré pour faciliter l'accès des produits bio à la restauration collective en valorisant des retours d'expérience et en organisant notamment deux séminaires en 2015, l'un sur la restauration collective d'État et l'autre sur celle en entreprise. Plus localement, la mission a constaté que les différents acteurs en AB (production et aval) multiplient les initiatives de sensibilisation et de promotion des produits bio dans la restauration.

La définition de priorités pour les produits bio dans le POEAA de 2011 n'a pas été réalisée. La nouvelle stratégie à l'export 2017-2021, en cours de consultation publique, évoque l'AB en mentionnant l'Agence Bio comme acteur accompagnant les opérations collectives et les produits bio comme exemple de marché en expansion à conquérir.

### **3.3.2. Résultats observés**

En termes de notoriété de la bio, 92 % des Français lui accordent un rôle dans la préservation de l'environnement, 88 % considèrent ses produits meilleurs pour la santé et 75 % estiment qu'elle est source d'emploi. Le logo AB est reconnu par la quasi totalité des Français.

Au delà de la seule notoriété, la progression de la consommation globale de produits bio est de plus de 50 % sur la période 2013-2016, dont 20 points pour la seule année 2016, pour atteindre 7 milliards d'euros.

7 français sur 10 consomment des produits bio au moins une fois par mois et la part de ceux en consommant quotidiennement passe de 10 % en 2015 à 15 % en 2016.

La part des achats de la restauration collective en bio progresse (2,4 % en 2013, 3,2 % en 2015) en passant de 172 M€ à 225 M€ HT, soit une progression de 30 % en 2 ans, essentiellement constatée en 2015.

Les exportations sont elles aussi estimées à la hausse : 553 M€ en 2015 contre 393 M€ en 2013. Dans le même temps, le taux d'approvisionnement en France des produits consommés se maintient aux alentours de 75 %.

La mission constate que l'approvisionnement de la RHD en produits bio pâtit de la concurrence des produits locaux. La principale raison avancée est un défaut de regroupement de l'offre. De plus, dans le secteur de la viande bovine, l'organisation d'une telle offre nécessite une articulation entre les différents débouchés (restauration collective, restauration privée, magasins traditionnels...), pour assurer la valorisation de l'ensemble de la carcasse.

Oscillant entre 4 et 18 % en 2016 pour les restaurants des administrations centrales ayant répondu à l'enquête « Etat exemplaire », le taux d'approvisionnement de la restauration collective d'État ne semble pas avoir progressé sur la durée du Programme, sans avoir atteint le niveau objectif de 20% qui avait été fixé pour 2012 par le Grenelle de l'environnement et repris par le Programme.

Par contre, concernant la restauration scolaire, certaines régions, comme l'Occitanie, sont le siège d'un grand dynamisme de la restauration scolaire pour l'approvisionnement en produits locaux et de qualité, type de restauration sous la responsabilité des collectivités locales.

### **3.3.3. Appréciations**

L'objectif en termes de communication vers les consommateurs est atteint.

Le rôle d'animation et d'accompagnement des services déconcentrés de l'État et des Régions a été déterminant dans la mise en œuvre des principes et objectifs du PNA, dans lesquels sont inclus les produits issus de l'agriculture biologique.

Des progrès demeurent à réaliser en matière de restauration collective car elle constitue un levier intéressant pour créer du lien entre production et consommation dans les territoires, notamment en offrant l'opportunité d'une approche pédagogique (en particulier avec la restauration scolaire). En ce sens, les efforts d'accompagnement auprès des gestionnaires pour faciliter leur approvisionnement (aspect juridiques, organisation de plates-formes) sont à poursuivre.

Concernant les exportations, hormis pour la filière vinicole, la stratégie des interprofessions est d'augmenter la production pour approvisionner un marché français non saturé. Dans cette optique, il n'y a de nécessité à travailler l'exportation que pour sécuriser le débouché. Dans la situation actuelle de déficit de production pour couvrir la demande intérieure, ce travail n'est pas encore à l'ordre du jour.

La mission note qu'une des caractéristiques de l'AB est la mobilisation de 60 % d'emplois en plus que l'agriculture conventionnelle (en moyenne 2,4 UTA contre 1,52 UTA, données recensement agricole 2010). Bien que cette caractéristique constitue un élément social non négligeable, elle n'est pas véritablement mise en valeur dans les éléments de communication ni dans les critères de politique d'aides<sup>17</sup>.

### **3.3.4. Reste à faire**

Le développement de la RHD est un des objectifs non atteints du Programme. Ce développement demeure largement tributaire d'une amélioration de l'organisation des filières, en lien étroit avec l'accompagnement de la dynamique de conversion. A cet égard, la dynamique d'« État exemplaire » mériterait d'être réactivée.

Pour les restaurations hospitalière et sociale (maisons de retraite) qui présentent des enjeux de santé, un travail mériterait d'être lancé en interministériel pour s'accorder quant à l'approvisionnement AB des établissements.

## **3.4. Renforcer la recherche, son pilotage et la diffusion des résultats**

Avant de se focaliser sur la mise en œuvre de l'axe recherche du Programme Ambition Bio 2017, on rappellera que l'engagement de l'INRA, opérateur principal de la recherche pour ce qui concerne l'AB, a été formalisé en 2000, avec le lancement d'un premier programme de recherche dédié à l'AB (AgriBio 1), et la création du Comité interne de l'agriculture biologique (CIAB). Au delà de la coordination du programme Agribio, le CIAB est chargé de promouvoir les recherches en AB à l'INRA et de développer le partenariat avec les acteurs de l'AB. Au fil des programmes successifs, la place de l'INRA, mesurée par le nombre des publications, est passée du 60<sup>e</sup> rang mondial sur la période 1990-99 au 9<sup>e</sup> rang sur 2000-07 puis au 3<sup>e</sup> rang sur 2008-13. Sur les

---

<sup>17</sup> La Confédération Paysanne propose d'introduire un critère d'emploi plutôt que de surfaces dans le calcul des aides à l'AB.

dernières années, il partage la première place avec l'USDA.

Les 14 actions constitutives de l'axe n°4 du Programme, consacré à la recherche, sont structurées autour de trois objectifs :

- des actions de recherche spécifiques à l'agriculture biologique,
- le développement de la synergie et de la complémentarité entre les actions spécifiques à la bio et celles sur les autres modes de production,
- une meilleure diffusion et un plus grand partage des résultats de recherche.

L'examen des actions constitutives de cet axe permet de formuler en termes plus concrets quatre grandes intentions :

- prendre en considération, dans la programmation européenne et nationale des actions de recherche, les questions posées par l'agriculture biologique,
- davantage prioriser l'AB dans l'allocation des moyens,
- renforcer le lien entre les actions de développement de l'AB et la recherche d'une part, l'agriculture conventionnelle d'autre part, en faisant de l'ITAB le pivot du dispositif,
- répondre en particulier à un besoin fondamental de références technico-économiques.

### **3.4.1. Moyens mis en œuvre**

Les moyens mis en œuvre au titre de cet axe recherche se sont inscrits dans la continuité des précédents programmes avec l'élément nouveau, fin 2012, de la qualification de l'ITAB en tant qu'institut technique et le passage de 500 k€ à 1 M€ de sa dotation annuelle CASDAR. Le Conseil Scientifique de l'Agriculture Biologique (CSAB), créé en 2008 pour conseiller la puissance publique en matière de R&D touchant l'AB, est alors dupliqué en conseil scientifique de l'ITAB.

A peu près en même temps sont intervenus la signature d'un accord cadre entre l'ITAB et l'INRA et, au sein de ce dernier, le renouvellement des animateurs du CIAB. En cours de Programme, l'ITAB a également conventionné avec Arvalis, Terres Innovia et l'Idele pour asseoir sa position de lieu de concertation des besoins de recherche et de coordination des actions de développement pour l'AB.

Les moyens d'orientation des travaux mobilisés en continuité des précédents programmes sont ceux de l'UE (à la fois via le PCRD pour le financement compétitif de projets de recherche dédiés à l'agriculture « bas intrants » et via le réseau ERA-NET Core Organic, véritable incubateur de partenariats internationaux de développement), ceux du CASDAR (via une enveloppe de 1M€ pour les projets concernant l'AB au titre de l'AAP Innovation et Partenariat) et ceux de l'INRA (budget de 800 k€ pour le programme AgriBio 4 2015-2019 et, à partir de 2016, deux demi-bourses de thèse soit de l'ordre de 110 k€ par an).

### **3.4.2. Résultats observés**

Sur la durée du Programme, la thématique AB a gagné en attractivité et en lisibilité au sein de l'INRA. De nombreux indicateurs soutiennent ce diagnostic :

- la qualité du site web du CIAB et de l'information qu'il propose,

- l'élaboration et la publication (en coopération avec l'ITAB) d'une liste de 100 objectifs de recherche pour l'agriculture biologique, liste permettant d'orienter l'élaboration des projets de recherche de l'ensemble des équipes de l'institut soucieuses de plaider leur inscription dans les programmes ciblés sur l'agroécologie,
- la poursuite de la croissance des publications scientifiques sur l'AB (46 en 2015 contre 22 en 2012),
- au-delà de son devoir de publication, la participation au salon biennal Tech&Bio et la contribution au centre documentaire Abiodoc géré par VétAgroSup à Clermont-Ferrand,
- enfin, l'appui apporté à l'ITAB pour la publication fin 2016 d'une première étude sur les externalités de l'AB, étude dont les limites constituent autant d'invitations aux équipes de recherche à s'y intéresser.

L'efficacité de l'articulation INRA-ITAB est un autre résultat observable avec, en sus des éléments déjà notés ci-dessus :

- le fonctionnement du Comité de pilotage bisannuel de l'accord cadre,
- les partenariats constatés dans l'élaboration de projets en réponse à l'appel à projets Innovation et Partenariats.

L'affirmation du rôle de l'ITAB comme coordonnateur des actions de développement pour l'AB est visible en particulier, au-delà de sa production propre :

- par l'activité de ses commissions techniques,
- par l'animation, qu'il assure à partir de 2015, de l'action thématique transversale agriculture biologique, action coordonnée par l'ACTA dans le cadre du PNDAR,
- par son rôle au sein du RMT TransfoBio,
- par son partenariat avec le réseau FormaBio de l'enseignement technique agricole,
- par l'avis du CSAB relativement à la coordination entre ITAB, APCA et FNAB.

On mentionnera, enfin comme résultat observé sur les échanges entre AB et conventionnel, l'ampleur de la participation d'agriculteurs traditionnels au salon Tech&Bio et la valorisation par le programme EcoPhyto des techniques de biocontrôle développées en agriculture biologique, notamment pour les productions de fruits et légumes.

### **3.4.3. Appréciations**

En synthèse des informations réunies, l'avis de la mission est que les questions posées par l'AB ont trouvé leur place dans la programmation européenne et nationale de la recherche et que l'évolution de l'ITAB doit lui permettre d'être le pivot des actions de développement technique de l'AB, même si elle demeure à parfaire.

La mission mentionne l'avis divergent de la FNAB, qui évoque au contraire un manque d'implication de l'INRA.

L'INRA signale une difficulté d'accès des équipes de recherche aux données de l'Agence Bio.

### **3.4.4. Reste à faire**

Quelques actions du Programme ont néanmoins connu des accomplissements insuffisants :

- c'est le cas en particulier de l'action d'acquisition et de diffusion de références technico-économiques, dont le besoin est jugé massif par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission,
- c'est peut-être le cas du développement et de la mise en réseau des fermes expérimentales AB des chambres d'agriculture et de l'INRA,
- enfin, l'idée de la création d'un prix de thèse, qui n'a pas connu de concrétisation, mérite d'être reprise, plutôt par la création d'une journée d'échanges autour des thèses en cours concernant l'AB.

Le bilan provisoire du Programme met en évidence des besoins non initialement identifiés et méritant désormais d'être pris en considération :

- des travaux de recherche, tant dans le champ de l'économie (notamment la question des aménités de l'AB) que relatifs au changement d'échelle de l'AB,
- de la recherche sur la transformation des produits de l'AB, ce qui suppose l'existence de sources de financement plus accessibles que les seuls PCRD ou ANR (d'où l'idée de mobiliser les financements PEI désormais gérés par les Régions),
- une animation scientifique et technique autour de la liste des 100 objectifs de recherche pour l'agriculture biologique (qui intègre la question des impasses techniques soulevée par les professionnels), à la fois pour creuser les questions, générer des projets mobilisant des partenariats nouveaux et assurer la nécessaire évolution de la liste.

## **3.5. Former les acteurs agricoles et agroalimentaires**

Une meilleure intégration des spécificités de la bio dans l'enseignement technique constituait l'objectif essentiel de cet axe, regroupant 6 des 10 actions programmées. Les quatre autres concernaient l'enseignement supérieur, la formation à des métiers spécifiques (métiers de bouche, diététiciens, nutritionnistes) et la formation continue des opérateurs de la filière (2 actions).

### **3.5.1. Moyens mis en œuvre**

L'ensemble du dispositif de l'enseignement technique agricole sous tutelle du MAAF, établissements locaux, services régionaux et services centraux, s'est massivement investi dans la mise en œuvre du Programme, en demeurant attentif à traiter l'agriculture biologique comme une modalité particulièrement accomplie de démarche agro-écologique. Les 6 actions relatives à l'enseignement technique agricole à la fois se sont inscrites dans la continuité de ce qui avait été réalisé dans les années précédentes et ont bénéficié de la nouvelle dynamique du Produisons autrement.

L'enseignement technique privé sous contrat paraissait moins concerné par ces 6 actions (à l'exception de celles de portée générale comme l'intégration dans les référentiels de diplôme ou la formation des enseignants) et n'est mentionné nulle part dans le Programme.

Les moyens mobilisés par l'enseignement supérieur pour répondre à l'attente d'un développement des modules spécifiques AB devaient respecter la double contrainte (i) d'éviter aux diplômés une excessive spécialisation AB (ii) de disposer d'un ancrage dans un corpus de connaissances scientifiques et de respecter les éventuels référentiels définissant les cursus de formation. Chaque établissement a été ainsi amené à définir sa propre réponse aux attentes du Programme. A noter que l'évolution de l'enseignement supérieur est également stimulée par l'attente de la population étudiante.

### 3.5.2. Résultats observés

Pour les 6 actions concernant l'enseignement technique, les résultats sont consistants :

- conformes aux attentes pour les actions 1 (intégration de l'AB dans les référentiels de diplôme) conduite par la DGER<sup>18</sup>, 2 (renforcement du lien entre l'enseignement agricole et les réseaux professionnels AB) grâce à l'action du réseau Formabio, 5 (prise en compte de l'AB dans les PREA) et 6 (prise en compte de l'AB dans le pilotage de la mission ADT), ces deux dernières menées par les SRFD,
- particulièrement développés pour l'action 3 (AB dans les exploitations des EPL) : sur 110 exploitations, 70 ont une activité AB, intégrale pour 25 d'entre elles, ceci représentant 20 % de leur SAU, soit plus de trois fois la proportion nationale ; de plus, les 3/4 des ateliers de transformation présentent une qualification bio,
- encore inachevés pour l'action 4 (formation des enseignants, formateurs et agents), pour laquelle la faible lisibilité de l'offre mobilisable handicape la mise en œuvre ; dans ce domaine, la formation spécifique des enseignants semble, hors leur formation initiale, limitée à une sensibilisation aux enjeux et méthode d'intégration de l'agroécologie et de l'AB dans les actions des EPL, sans apport disciplinaire supplémentaire.

Dans l'enseignement supérieur sous tutelle, l'ouverture à l'AB passe plus par des conférences de professionnels et l'accompagnement des parcours individuels des étudiants (stages et projets) que par la mise en place de modules spécifiques, voire de masters (un seul repéré) : pour ces derniers, la crainte de former des techniciens ne connaissant pas l'agriculture conventionnelle et dont le cursus de carrière demeurerait handicapé a été un frein, même si l'on trouverait des candidats<sup>19</sup>. Pour les ingénieurs IAA et les vétérinaires, s'il est logique de former les étudiants aux spécificités des matières premières et élevages AB, l'introduction d'apprentissages aux techniques alternatives peut poser des problèmes de ressourcement académique et de respect de référentiel. Dans ce contexte, la mise en chantier d'un MOOC<sup>20</sup> consacré à l'AB montre bien le souci de l'enseignement supérieur sous tutelle d'être actif en matière d'AB tout en respectant ses valeurs et ses contraintes.

Par ailleurs, la mission note l'engagement de VetAgroSup (en lien avec l'Université Blaise Pascal de Clermont Ferrand) auprès d'EPL d'Occitanie pour la délivrance d'une licence professionnelle spécialisée AB (cursus ABCD).

Relativement aux métiers ciblés par le Programme, la mission n'a eu connaissance d'actions en

---

18 On notera en particulier la note de service DGER du 22 février 2017, qui précise la mise en œuvre, dans l'enseignement agricole, de formations à orientation AB, celle-ci confortée dans tous les référentiels de diplômes délivrés par le ministère chargé de l'agriculture.

19 La mission n'a pas investigué l'enseignement supérieur sous contrat ; quelques indications laissent penser que celui-ci a davantage considéré l'agriculture biologique comme un débouché durable d'une formation professionnalisante ciblée.

20 Massive Open Online Course, formation en ligne ouverte à tous (FLOT) également appelée cours en ligne ouvert et massif (CLOM).

régions que de formations pour les métiers de bouche : ces actions étaient en effet dans le champ de vision des instances régionales de pilotage du Programme, à la lisière des actions de structuration des circuits de proximité.

La mission n'a pas réussi à investiguer la question de la formation continue des opérateurs de la filière.

### **3.5.3. Appréciations**

Relativement aux actions de cet axe, deux appréciations ressortent, tant de l'expression des acteurs rencontrés que de l'évaluation propre de la mission :

- l'ampleur et la cohérence des actions de l'enseignement technique agricole pour intégrer dans ses enseignements et réalisations les spécificités de l'AB,
- la faiblesse des interactions, tant au niveau régional qu'au niveau national, entre le pilotage de cet axe et celui des autres axes, alors qu'il y avait sans doute matière.

### **3.5.4. Reste à faire**

Hors l'amélioration de l'insertion de cet axe dans la gouvernance de l'ensemble du Programme, deux actions méritent étude pour compléter l'efficacité du Programme dans ce domaine :

- la structuration de la formation disciplinaire initiale des enseignants de l'enseignement technique agricole et de la formation continue des agents du MAAF relativement à l'AB,
- l'instauration à échelle régionale d'un dialogue entre supérieur et technique sous tutelle, pour identifier des opportunités d'échanges spécifiques à l'AB dans la région, par exemple de formations partagées comme peuvent l'être les licences professionnelles.

Par ailleurs, la mission recommande, dans l'établissement d'un nouveau Programme, d'explicitier l'implication dans celui-ci de l'enseignement privé technique et supérieur sous contrat.

## **3.6. Adapter la réglementation**

Cet axe vise à faciliter l'accès de l'agriculture biologique à des intrants adaptés à la bio (variétés, produits de protection des plantes ou matières fertilisantes), à développer des outils pour accompagner les acteurs de la bio dans l'application de la réglementation générale, à améliorer les voies d'appui des opérateurs confrontés à des contaminations subies et accidentelles des productions biologiques, à intégrer l'AB dans l'étude d'impact des projets de textes législatifs et réglementaires, à prendre en compte spécifiquement des produits biologiques dans les barèmes des calamités agricoles et à mettre en place une identification européenne des produits bio dans les flux d'échanges.

Il vise également à l'amélioration de la réglementation spécifique à la bio, notamment par la révision du règlement européen entamée en 2014, le développement d'outils d'accompagnement des acteurs de la bio (guides...) et le développement de cahiers des charges dans des domaines non couverts par la réglementation européenne.

### 3.6.1. Moyens mis en œuvre

**Le CNAB** (Comité national de l'agriculture biologique), composé désormais de 6 commissions, (réglementation, aquaculture, intrants, vins bio, semences et plants, produits transformés), et deux groupes de travail (apiculture et restauration commerciale), instance de l'INAO gérée par son pôle Agriculture biologique, est l'instance dédiée à la concertation professionnelle nécessaire à l'adaptation de la réglementation, qui, pour l'essentiel, est communautaire, et pour échanger et définir son interprétation.

Les acteurs de la production biologique ont apporté leur expertise pour publier un certain nombre de documents ou mettre à disposition les informations utiles aux acteurs.

L'ensemble des acteurs se sont mobilisés pour faire connaître leurs positions dans le cadre de la **révision du Règlement européen** de base de la bio no 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007, aussi bien dans le cadre du CNAB, que des interprofessions et des instances de gouvernance du Programme Ambition Bio.

### 3.6.2. Résultats observés

Les travaux sur l'accès d'un certain nombre d'intrants au bénéfice de la production biologique ont porté sur les points suivants :

- **l'utilisation de « substances de base »** : ces substances peuvent être utilisées en AB sous réserve qu'elles soient incluses au règlement (CE) n°540/2011 (règlement phytosanitaire) et qu'elles soient également incluses à l'annexe II du règlement (CE) n°889/2008 (règlement « bio »). Elles sont dispensées d'AMM.

Certaines demandes ont été portées par la France au niveau communautaire en s'appuyant sur des dossiers techniques préparés par l'ITAB. Une convention DGAL/ITAB a été établie pour préparer les dossiers d'approbation européenne de substances de base.

Au 7 novembre 2016, 12 substances de base ont été reconnues. 8 d'entre elles sont d'ores et déjà utilisables en AB : Prêle, Chitosan, Saccharose, Fructose, Vinaigre, Lécithine, Hydroxyde de calcium, Petit-lait. La liste des substances de base utilisables en AB est disponible sur le site de l'INAO.

4 autres devraient rejoindre cette liste prochainement : huile de tournesol, saule, bicarbonate de sodium, phosphate d'ammonium.

D'autres substances sont encore en cours d'évaluation (Pulpe de citron, Sorbate de Potassium...).

- **les usages "orphelins"**, qui nécessitent une demande d'utilisation dérogatoire en bio d'un produit faisant l'objet d'une AMM, pour un usage non prévu par l'AMM. Une dizaine de demandes par an concernent la production bio sur une centaine de demandes au total. Outre ces dérogations, les firmes détentrices de l'AMM peuvent déposer une demande d'extension d'usage auprès de l'ANSES.

- **l'usage de biostimulants** : ils sont classés dans les fertilisants (L 255-1) soumis à AMM, provenant d'une synthèse ou d'une extraction. Or le règlement « bio » n'autorise au départ que le compostage ou la fermentation comme procédé de fabrication de fertilisants. Le reste est soumis à encadrement national : deux textes ont été publiés, le décret no 2016-532 du 27 avril 2016 qui fixe

la procédure d'autorisation des substances naturelles à usage biostimulant et l'arrêté du même jour qui fixe une liste des substances naturelles à usage biostimulant, par exemple le purin d'ortie.

A noter la possibilité d'utiliser le digestat de méthanisation agricole en dispense d'AMM. L'arrêté sera publié en avril 2017.

- **l'utilisation de produits de bio-contrôle** : il s'agit de faciliter l'utilisation de ces produits soumis à AMM, utilisables en bio pour l'essentiel, via une instruction accélérée (6 mois) pour la délivrance de l'AMM. Ils sont soumis à une taxation au taux réduit au titre de la pharmaco-vigilance et du volet phyto-pharmaceutique de l'agroécologie.

Le programme national d'expérimentation, visant à générer des données d'efficacité et de résidus pour faciliter la constitution des dossiers de demandes d'autorisation, a permis en 2016 de mettre en place 39 essais concernant 20 produits de bio-contrôle (dont certains en AB) sur 18 cultures, pour un montant total de 300 k€ (ce montant couvrant également les produits non-bio testés simultanément pour les mêmes impasses).

- **la phytothérapie (plantes) et l'aromathérapie (huiles essentielles) en santé animale** : des AMM sont nécessaires car ce sont des médicaments vétérinaires. Or, à l'heure actuelle, aucune AMM n'a été encore publiée ; ces produits ne sont pas encore officiellement autorisés. Des évaluations classiques applicables aux médicaments sont nécessaires (limite maximum de résidu dans les produits à la consommation, innocuité, efficacité et qualité).

Seule l'homéopathie en est dispensée à ce stade comme médicament vétérinaire. Un travail est en cours sur ce sujet au sein d'un groupe de travail de la commission élevage de l'ITAB. La FNAB souhaiterait sortir du cadre général de l'AMM.

L'ANSES a été saisie pour constitution d'un dossier simplifié pour ces produits, en le limitant à une preuve documentaire de l'efficacité et en minorant la taxe. L'ANSES a donné son accord, il s'agit maintenant de négocier ce sujet dans le cadre des discussions sur le règlement relatif aux médicaments vétérinaires. La position est soutenue par la France (arbitré au SGAE). Une note des autorités françaises (NAF) à destination de la Commission européenne est en cours de préparation pour expliciter la position française.

- **le plan éco-antibio** : ce plan n'est pas spécifique à la bio mais va dans le même sens du fait des mesures incitatives à prévenir les maladies par des alternatives médicales, et des mesures réglementaires.

- **la production de semences et plants** : le levier variétal est un facteur essentiel dans la conception des systèmes de cultures en AB. L'offre en semences et plants AB est insuffisante pour répondre à la demande. En effet, soit le nombre de variétés disponibles en AB est insuffisant, soit les variétés potentiellement intéressantes ne sont pas multipliées en AB.

Illustration de cette problématique globale : en blé, les deux variétés inscrites au catalogue officiel au titre de la bio, suite à une évaluation en conditions biologiques, ne sont pas ou peu cultivées, et c'est la variété « Renan », variété inscrite depuis 1989 au catalogue officiel, qui est la plus utilisée.

Un plan « Semences et plants pour une agriculture durable » a été publié en décembre 2016 ; il prend en compte cet objectif de développement des semences produites spécifiquement pour la production bio. Son axe 3 vise à adapter les critères d'inscription des variétés pour une agriculture multi-performante, et notamment à favoriser l'inscription de variétés adaptées à l'AB. Cet axe vise

à répondre aux besoins spécifiques des filières et des utilisateurs des variétés.

Cela se traduit par 2 actions :

- la mise en place, depuis novembre 2016, d'une Commission InterSpécifique de l'Agriculture Biologique (CISAB) au sein du CTPS, ayant pour objectif de favoriser l'inscription de variétés adaptées à l'AB,
- un projet EcovAB « Evaluer le comportement des variétés en AB : construire aujourd'hui les outils pour demain » financé par le CASDAR a démarré en 2015, piloté par l'ITAB avec comme partenaires le GNIS, l'INRA, et le CTPS.

Par ailleurs, on note :

- la possibilité de demander des dérogations à l'utilisation de semences ou plants non traitées non OGM. La base de données semences-biologiques.org permet à l'utilisateur de s'assurer de la disponibilité de la semence ou du plant bio en ligne et de demander, le cas échéant, une dérogation. L'INAO gère le dispositif avec une Commission Semences et Plants dédiée. La base de données sera modernisée en 2017.
- la simplification du système dérogatoire pour l'utilisation des mélanges de semences fourragères (autorisation de mélanges d'espèces et de variétés composés seulement à 70 % de semences biologiques).
- l'arrêt des subventions des essais par FranceAgriMer (fin des crédits d'expérimentation hors CASDAR), ce qui a pu freiner les efforts vers des espèces/variétés AB.
- une réflexion pour développer l'offre des plants en AB, en particulier pour les vignes et les pommiers.

En matière de **production de guides à destination des acteurs**, les guides suivants, concernant aussi bien l'application de la réglementation générale que spécifique à la bio, ont été publiés :

- des guides ont été produits par les acteurs du développement (financement CASDAR),
- des guides techniques, comme un guide des intrants, plan fertilisation, maraîchage bio...(ITAB),
- une plate-forme « qui fait quoi » en AB (ITAB),
- des fiches réglementaires aux agriculteurs (acteur FNAB, financement CASDAR),

En particulier, pour faciliter l'harmonisation et l'application du droit européen relatif à la production biologique, l'INAO tient à jour :

- un guide de lecture du règlement communautaire,
- un guide de l'étiquetage précisant l'utilisation du sigle AB,
- un guide des produits de protection des cultures utilisables en AB en France.

**En matière d'importations en provenance des pays tiers** sans accord d'équivalence, la France a mis en place un code douanier spécifique bio depuis plusieurs années. Ce code a été rendu obligatoire par la Commission au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Par ailleurs, le certificat papier signé par l'organisme certificateur du pays tiers sera remplacé par un certificat électronique (mise en place

prévue en octobre 2017 comme prévu par le règlement modifié le 14 octobre 2016). Cette action répond à un souci de sécurisation des transactions et de meilleure connaissance des marchés.

Par ailleurs, les États-membres ont travaillé à la mise en place de nouveaux accords d'équivalence réciproque depuis 2013 avec la Corée, le Canada (extension aux produits transformés) et le Chili (en cours).

Les discussions sur la **révision du règlement no 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007** sont toujours en cours début 2017. Les acteurs des filières bio se sont exprimés pour le maintien d'un cahier des charges exigeant, avec un niveau d'interprétation uniforme au plan européen. Les positions exprimées, convergentes, concernent :

- le contrôle annuel : grande majorité des acteurs pour le maintien du dispositif actuel d'un contrôle par an, harmonisé au niveau européen,
- le lien au sol à maintenir,
- les garanties sur les produits importés : la position de la Commission est le respect des règles européennes pour les produits importés en provenance de l'extérieur de l'UE,
- le maintien de la mixité des exploitations, possibilité de coexistence de productions bio et non bio sur la même exploitation dès lors qu'il s'agit d'espèces différentes,
- les semences, à savoir le maintien des dérogations pour l'utilisation de semences non traitées non OGM tant que l'offre en semences AB est insuffisante pour l'espèce considérée,
- le niveau minimum d'autosuffisance alimentaire pour les élevages (ce qui, en corollaire, conduit à limiter l'intensification).

La Commission voudrait déclasser les produits via des seuils de déclassement automatique. La France y est opposée (i) faute de méthodes unifiées de mesure (quelles molécules, quels seuils), (ii) faute de dispositif d'indemnisation, (iii) pour une question de principe, la bio étant une obligation de moyens et non de résultats. Une base de données est en cours de construction par le SYNABIO (molécules, provenance..) en lien avec les OC et les opérateurs de la transformation.

**Des cahiers des charges nationaux** de types de production n'ayant pas de règles détaillées dans le règlement européen (production d'escargots, de lapins, d'autruches), de règles dont la compétence est déléguée aux États-membres (systèmes de pêcheries durables, adjuvants...) ou de productions non couvertes (alimentation des animaux de compagnie, restauration) ont été élaborés par l'INAO et homologués par le MAAF-DGPE.

**L'harmonisation du dispositif de contrôle** a été poursuivie au niveau national, par l'entrée en vigueur, en novembre 2014, d'un catalogue national des mesures à appliquer en cas d'irrégularité ou d'infraction aux règles de la production biologique, applicable par tous les organismes certificateurs agréés par l'INAO pour le contrôle et la certification des produits biologiques. D'autres travaux sont par ailleurs en cours pour harmoniser certaines méthodes de contrôle par les organismes certificateurs.

### 3.6.3. Appréciations

La mission estime que les avancées ont été importantes, notamment sur :

- les autorisations de l'utilisation de substances de base en agriculture biologique, ces sujets ont été portés par la France,
- l'instruction des demandes d'usages « orphelins », traitées de manière rapide par la DGAL,
- l'utilisation de produits bio-stimulants et des produits de biocontrôle.

Les importations sont mieux connues du fait des certificats électroniques mis en place.

De nombreux guides ont été produits par les différents acteurs des filières bio (FNAB, INAO, ITAB) pour l'application en production biologique tant de la réglementation générale que de la réglementation spécifique à la bio. Les conditions d'application de la réglementation ont été harmonisées par les guides tenus par l'INAO ainsi que le catalogue national de traitement des manquements. Ces documents font désormais référence pour les opérateurs et les OC.

Les acteurs de la filière ont pu exprimer dans les différentes instances leurs positions sur la négociation européenne du règlement bio. Les cahiers des charges nécessaires à la définition de productions bio ou d'utilisation de produits bio (par exemple dans la restauration collective), non définis dans le cadre européen, ont bien été produits conformément au Programme.

#### **3.6.4. Reste à faire**

La négociation reste à conduire sur la procédure de délivrance des AMM pour l'utilisation en santé animale des produits de phytothérapie (plantes) et d'aromathérapie (huiles essentielles)

Par ailleurs, un développement de la formation à l'usage de la phytothérapie vétérinaire demeure à mettre en place.

Des travaux sont encore à conduire pour étoffer l'offre de semences sélectionnées spécifiquement pour une utilisation en bio.

La négociation du règlement européen sur la production biologique demeure à finaliser sur de nombreux points comme évoqué plus haut.

## **4. ENSEIGNEMENTS À TIRER DE CE BILAN**

### **4.1. Réussites et échecs**

En se dégageant de la présentation analytique des éléments de bilan opérée au chapitre 3, la mission identifie quatre réussites et deux échecs.

Au titre des réussites :

- le consensus des parties prenantes de toutes les filières pour œuvrer à une réussite durable du développement de l'AB, les considérations économiques étant devenues prioritaires dans la construction des filières. Ce consensus porte notamment sur :

- une attention partagée par les acteurs aux équilibres de marché,
- la nécessaire mise en place d'outils de structuration des filières (financement, équipements, contrats..),

- une répartition équilibrée de la valeur ajoutée au long des filières, afin de conserver une rémunération des opérateurs aux différents stades qui ne reproduise pas les difficultés des filières conventionnelles, ce qui est unanimement considéré aujourd'hui comme une chance et pour demain comme un objectif.

- l'attention partagée pour répondre à la demande du consommateur d'une façon qui le sécurise en matière de régularité et de qualité de l'approvisionnement, et conserver ainsi sa confiance.

- la mobilisation des acteurs aux niveaux national et régional, notamment du périmètre MAAF : cette mobilisation a résisté aux difficultés de mise en œuvre et est un atout pour la réussite de toute poursuite.

- l'utilité du Fonds Avenir Bio comme levier de financement d'investissements structurants.

Au titre des échecs :

- les difficultés de mise en œuvre du dispositif d'aides à la production : il est certain que l'objectif « *d'un dispositif plus stable, plus lisible et plus incitatif sur toute la période de programmation* » n'a pas été atteint. De nombreux facteurs, dont l'accumulation a probablement aggravé l'impact (difficultés de programmation, abondance des conversions, transfert aux régions, déficience des outils, fusions des régions, ...), ont contribué à cet échec. Il est nécessaire d'en capitaliser le retour d'expérience pour envisager une poursuite (cf. 4.2 infra).

- l'absence de mobilisation pour l'atteinte de l'objectif de 20 % de produits bio dans la restauration collective d'État, objectif fixé par le Programme.

## **4.2. Rebondir sur les difficultés de mise en œuvre du dispositif d'aides à la production**

Le dispositif d'aides à la production était l'un des piliers du Programme et demeurera important pour toute poursuite de celui-ci. Au-delà du constat des difficultés rencontrées, le cadre de la mission ne permettait pas d'analyser les mécanismes à l'origine de ses dysfonctionnements (difficultés de programmation, abondance des conversions, transfert aux régions, déficience des outils, fusions des régions, ...), et de dégager les enseignements à en tirer. Mais il serait illusoire d'espérer améliorer le dispositif sans un consensus des parties prenantes quant au diagnostic de ce qui a dysfonctionné.

Ce diagnostic se situe à la fois à un niveau politique (objectifs et moyens, gouvernance, priorisation,...) et à un niveau technique relativement aux outils utilisés. Pour l'établir, la diversité des contextes et des voies d'adaptation mises en œuvre d'une région à l'autre peut être instructive et doit être analysée.

Enfin, l'élaboration de ce diagnostic constitue un travail en soi. Il est donc nécessaire de le confier à un opérateur avant qu'il soit discuté en Comité de pilotage du programme.

D'où la recommandation suivante :

**R1.** Commanditer un opérateur pour un retour d'expérience sur les difficultés de mise en œuvre du dispositif d'aides à la production dans les régions, afin de fonder sur une compréhension partagée les nécessaires améliorations du dispositif.

En se fondant sur ses observations en régions, la mission estime que ce retour d'expérience devra s'intéresser aux problématiques suivantes :

- la conciliation entre cohérence nationale et adaptation régionale, en regardant notamment comment cette conciliation a été abordée,
- les enseignements à tirer de la diversité des régulations régionales, puisque, face à des difficultés de mêmes types, les solutions mises en œuvre par les régions ont différé, tant dans leurs intentions que dans leurs réalisations.

Pourront alors être traitées par le niveau politique *ad hoc* les questions suivantes, nécessaires à trancher pour élaborer un nouveau programme :

- le questionnement de l'aide au maintien, que plusieurs régions ont traitée comme la principale variable d'ajustement, plus, selon la mission, dans un raisonnement de régulation administrative que de remise en question politique,
- l'optimisation du dispositif d'accompagnement technico-économique pour anticiper les conversions,
- la mise en place d'une régulation du dispositif d'aides : identification des critères à l'entrée du dispositif (par exemple les perspectives de marché) et modalités de mise en œuvre (instances consultées, progressivité, ...).

### 4.3. Autres enseignements de principe

Deux enseignements de principe ressortent d'une lecture transverse des constats de la mission :

**Le premier est relatif au rôle du Programme** : formellement, celui-ci affiche un objectif quantitatif et qualitatif et des actions censées en permettre l'atteinte. Le constat du développement de l'AB par marches successives sur les 20 dernières années, confirmé par la croissance historique connue en 2015 et 2016, montre que le Programme ne peut prétendre maîtriser certains déterminants essentiels de l'évolution. En l'occurrence, sur 2015 et 2016, l'émergence d'une consommation grand public faisant sortir le marché de la marginalité et les crises agricoles ont été des facteurs de changement de rythme de développement de l'AB largement indépendants du Programme. Dès lors, s'il est logique qu'un programme envisage un objectif quantitatif de moyen terme pour se donner un cadre de cohérence globale, sa vocation essentielle est d'organiser **l'accompagnement de mouvements de fond** pour en optimiser les modalités et impacts : faire en sorte que la réalité du développement de l'AB à la fois réponde aux attentes sociétales et devienne un point fort durable de l'agriculture française. Le Programme intégrait déjà ce souci d'accompagnement en affichant un objectif qualitatif de « *développement équilibré et de structuration de toutes les filières* ».

De ce fait, la mission estime :

- qu'un nouveau programme devra intégrer la nécessité d'être adapté chemin faisant en fonction de facteurs exogènes,
- que sa gouvernance devra être en mesure de procéder à ces adaptations, ce qui nécessite une articulation entre les niveaux national et régional.

**Le second enseignement porte sur la nécessaire mobilisation interministérielle** à l'appui d'un tel programme : si le Programme comportait déjà ce souci par les patronages politiques affichés dans ses premières pages, sa mise en œuvre a mobilisé pour l'essentiel des opérateurs du périmètre du MAAF, à l'exception notable du CGDD-MEEM et des agences de l'eau. La mission recommande une mobilisation interministérielle pour l'élaboration d'un prochain programme, à la fois pour disposer d'une vision partagée du changement d'échelle de la bio **face au besoin d'alimentation durable**<sup>21</sup>, et pour avoir accès à l'ensemble des outils à mobiliser. Le concours de l'ensemble des services en charge de la santé, de la consommation et de la formation est en effet nécessaire à la pleine efficacité du programme.

Ces deux enseignements amènent à formuler la recommandation suivante :

- R2.** Dans la préparation du prochain programme être attentif :
- à prévoir que sa gouvernance procédera à son adaptation chemin faisant,
  - à mobiliser l'ensemble des départements ministériels concernés pour la définition des objectifs assignés à l'AB par les politiques publiques et l'évaluation du besoin de soutien public.

#### **4.4. Quelques suites nécessaires au regard du Programme**

Dans la logique du Programme, un nombre limité de « reste à faire » ou de compléments évidents ont été identifiés, au fur et à mesure du bilan, comme nécessaires à son « parfait achèvement ». Ils sont repris dans la recommandation suivante.

- R3.** La mise en œuvre du Programme appelle, au stade où elle en est :
- la fiabilisation des observatoires régionaux et leur articulation avec l'observatoire national,
  - l'amélioration de la lisibilité de l'action de l'Agence Bio au niveau régional,
  - la mobilisation de l'enseignement privé, technique et supérieur, sous contrat.

#### **4.5. Les priorités d'une poursuite du Programme**

Les questions traitées dans les parties 4.2 et 4.3 constituent des préalables encadrant l'élaboration d'un nouveau programme.

Pour discerner les inflexions de contenu à envisager, l'étude de la mise en œuvre du Programme amène la mission à diagnostiquer que, les objectifs assignés à l'AB par les politiques publiques étant explicités ainsi que préconisé en 4.3, les limites d'un développement harmonieux de l'AB

---

<sup>21</sup> Définition de l'alimentation durable (FAO 2010) :

- Protège la biodiversité et les écosystèmes
- Est acceptable culturellement, accessible
- Économiquement loyale et réaliste
- Sûre, nutritionnellement adéquate et bonne pour la santé
- Optimise l'usage des ressources naturelles et humaines

relèvent pour l'essentiel du domaine technico-économique (performances de la production et équilibre des filières), d'où la formulation d'une recommandation relative aux outils pour la poursuite du programme.

**R4.** Dans le futur programme, mettre en œuvre :

- une amélioration du dispositif d'observation des marchés,
- un renforcement du Fonds Avenir Bio,
- un renforcement de l'obtention et la diffusion de références technico-économiques,
- une régulation du dispositif d'aides à la production en cohérence avec l'objectif assigné à l'AB par les politiques publiques.

Le prochain programme devra enfin être attentif à deux sujets repérés par la mission au fil de ses travaux :

- avec la décentralisation de sa gouvernance, la nécessité que les intitulés des éléments du programme soient parfaitement explicites,
- le besoin d'une réflexion face au constat de déséquilibre de l'AB entre le nord et le sud de la France.

## CONCLUSION

La mise en œuvre de ce quatrième programme de développement de l'agriculture biologique, Ambition Bio 2017, a bénéficié d'une forte mobilisation de l'ensemble des parties prenantes. Les résultats sont proches de ceux envisagés.

La période considérée aura enregistré deux nouveautés :

- l'émergence d'une consommation grand public générant une certaine autonomie du développement du marché de l'AB par rapport à un programme public, dont la vocation est désormais d'accompagner au mieux ce développement,
- l'installation d'une gouvernance à deux niveaux (national et régional), nécessaire, compte tenu de l'évolution institutionnelle (rôle des Régions dans le développement économique et dans la gestion des fonds communautaires) et pour une mise en œuvre au plus près des besoins, mais qui peut être source de complexité.

Dès lors, les leçons à intégrer pour construire un cinquième programme concernent deux domaines principaux :

- la gouvernance, qui devra ménager la possibilité d'adaptations du programme chemin faisant et comporter l'articulation nécessaire entre les niveaux national et régional.
- le dispositif d'aides à la production, qui devra comporter un dispositif de régulation cohérent avec les objectifs fixés à l'AB par les politiques publiques.

# **ANNEXES**

## **Annexe 1 : Lettre de mission**



**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT**

LA DIRECTRICE DU CABINET

Paris, le **01 DEC. 2016**

N/Réf : CI 0739957

à

Monsieur Alain MOULINIER  
Vice-Président du Conseil Général  
de l'Alimentation, de l'Agriculture  
et des Espaces Ruraux (CGAAER)  
251, rue de Vaugirard  
75732 PARIS CEDEX 15

Objet : Lettre de mission relative à un premier bilan intermédiaire du Programme Ambition Bio 2017.

En 2013, le Ministre chargé de l'Agriculture a lancé le Programme Ambition Bio 2017, élaboré en concertation avec tous les acteurs concernés tant au niveau national qu'au niveau régional. Ce Programme d'actions a pour objectif de donner un nouvel élan au développement équilibré de toutes les filières biologiques en France, en prévoyant un doublement des surfaces cultivées en Agriculture Biologique tout en mettant l'accent sur la croissance de la consommation et la structuration des filières pour préserver la compétitivité.

Les dernières données publiées par l'Agence Française pour le Développement et la Promotion de l'Agriculture Biologique (Agence bio) font état d'une croissance historique de la Bio en France. Le marché enregistre une nouvelle hausse de 20 % au premier semestre 2016, après une progression de 15 % en 2015. La consommation de produits biologiques s'ancre dans les habitudes des français puisque 9 sur 10 d'entre eux déclarent consommer Bio au moins occasionnellement et qu'ils sont 27 % à consommer Bio au moins 1 fois par semaine.

.../...

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

Pour répondre à cette demande, l'engagement des producteurs, des entreprises de transformation et des distributeurs se renforce. 21 nouvelles fermes Bio se sont installées chaque jour au cours du premier semestre 2016 pour atteindre presque 32 000 fermes au 30 juin 2016 (en hausse de 10 % par rapport au 31 décembre 2015), soit plus de 7 % des exploitations françaises et 10 % de l'emploi agricole en France. Cela représente 1,57 million d'hectares de Surface Agricole Utile (SAU) exploités selon le mode de production biologique, soit 5,8 % de la SAU des exploitations françaises. Plus de 10 000 transformateurs sont engagés en Bio au 30 juin 2016 (5 % de plus qu'au 31 décembre 2015) et 3 850 distributeurs (+ 7 %), avec un dynamisme particulièrement important des magasins spécialisés en Bio.

Dans ce contexte, le Ministre a souhaité que soient lancées des réflexions sur l'évolution de la Bio dans les prochaines années et sur la façon d'en accompagner l'essor pour pérenniser la dynamique impulsée par le Programme Ambition Bio 2017.

Pour mener ce travail, il est nécessaire de disposer d'un premier bilan intermédiaire des actions développées dans le cadre du Programme Ambition Bio 2017 sur chacun de ses 6 axes et d'analyser les éventuelles actions restant à développer.

Je demande au CGAAER de réaliser un premier bilan pour la fin du mois de janvier 2017 afin de contribuer à la synthèse des réflexions qui seront menées en parallèle avec les acteurs professionnels au niveau national et en Régions. L'objectif est de rassembler l'ensemble de ces travaux pour les présenter au Comité de Pilotage Ambition Bio 2017 au mois de février 2017 avant de réunir le grand Conseil de l'orientation de l'Agence Bio afin de discuter des propositions de poursuite et de renforcement du Programme Ambition Bio.



Christine AVELIN

## Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
<b>MAAF/DGPE</b>			
SIMON Françoise	DGPE/SD Compétitivité	Adjointe à la SD	11/01/17
PIEPRZOWNIK Valérie	DGPE/Bureau de la qualité	Cheffe du bureau	11/01/17 16/01/17 19/01/17
AILLERY Florence	DGPE/Bureau de la qualité	Chargée de mission	11/01/17 16/01/17 19/01/17
VIAU Julien	DGPE/Bureau de la qualité	Chargé de mission	19/01/17
BLANC Christophe	DGPE/SD Gestion aides PAC	Sous-directeur	16/01/17
DOMINIAK Marion	DGPE/BAZDAE	Chargée de mission	16/01/17
THURIET Thierry	DGPE/BDACA	Chef de bureau	02/02/17
ABT Vincent	DGPE/Bureau du financement	Chef de bureau	02/02/17
SZLEPER Vincent	DGPE/Bureau du foncier	Chef de bureau	27/02/17
<b>MAAF/DGER</b>			
BOISSIERES Daniel	DGER/SD RIC1	Adjoint au SD	19/01/17
CARON Bernard	DGER/BDAPI	Chargé de mission	19/01/17
CARRIERE Tiphaine	DGER/BFES	Chargée de mission	19/01/17
MINAUD Bertrand	DGER/Réseau Formabio	Animateur national	19/01/17
GUYOT Joëlle	DGER/SDPFE	Adjointe au SD	27/01/17
<b>MAAF/DGAL</b>			
PRUNAUX Olivier	DGAL/BIBC	Chef du bureau	27/01/17
TOUVAIS Marie	DGAL/BIBC	Adjointe	27/01/17
MARTHON-GASQUET Stéph.	DGAL/BIBC	Chargée de mission	27/01/17
DIBARI Delphine	DGAL/BIBC	Chargée de mission	27/01/17
DEBAERE Olivier	DGAL/BISPE	Chef du bureau	27/01/17
VALLA Viviane	DGAL/BPPA	Chef de bureau	09/02/17
MALOT Raphaëlle	DGAL/BSPIC	Chargée de mission	14/02/17

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
<b>MEEM/CGDD</b>			
FOSSE Julien-	CGDD/Bureau Agriculture	Chef de bureau	20/01/17
FEVRE Cécile	CGDD/Bureau Agriculture	Chargée de mission	20/01/17
<b>INAO</b>			
CATROUX Olivier	INAO/Pôle AB	Responsable Pôle	12/01/17
<b>Enseignement sup/recherche</b>			
LAVIALLE Olivier	Bordeaux Sciences Agro	Directeur	26/01/17
BENOIT Marc	INRA/CIAB	Co-animateur	31/01/17
TCHAMITCHIAN Marc	INRA/CIAB	Co-animateur	31/01/17
DETANG-DESSENDRE Cécile	INRA/DS Agriculture	Adjointe	31/01/17
MERCIER Thierry	ITAB	Président	13/01/17
DECAUX Catherine	ITAB	Directrice	13/01/17
<b>Profession agricole</b>			
GANGNERON Etienne	APCA Comité Bio	Président	24/01/17
PIOR Jacques	APCA	Chargé d'études	24/01/17
BETENCOURT Elodie	APCA	Chargée d'études	24/01/17
PAGEOT Stéphanie	FNAB	Présidente	12/01/17
ADDA Julien	FNAB	Directeur	12/01/17
GANGNERON Etienne	FNSEA	Président	24/01/17
DUPETIT Quentin	FNSEA	Chargé d'études	24/01/17
RIBA Christine	Confédération paysanne	Secrétaire nat. AB	02/02/17
DALMAIS Mathieu	Confédération paysanne	Animateur AB	02/02/17
<b>Interprofessions</b>			
GUHL Florent	Agence Bio	Directeur	16/01/17
VERDIER Jean	Synabio	Président	30/01/17
PERNIN Charles	Synabio	Délégué général	30/01/17
BERNARD Philippe	Interfel Comité Bio	Co-rapporteur	30/01/17
JUSSERAND Isabelle	Interfel	Chargée d'études	30/01/17
GURY Pascal	Intercéréales Comité Bio	Co-président	31/01/17
BARRIER-GUILLOT Bruno	Intercéréales	Chargé d'études	31/01/17

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LEVEUGLE Emmanuel	Terres Univia Comité Bio	Co-président	31/01/17
LE GUILLOU Céline	Terres Univia	Chargée d'études	31/01/17
DEVEZE Cécile	Interbev Commission bio	Animatrice	31/01/17
DEGLORIE Jean-François	Interbev	Animateur	31/01/17
ZINDY Paul	CNIEL	Chef de projet bio	01/02/17
SAINT-LEGER Stéphanie	CNIEL	Chef de service	01/02/17
SANLAVILLE Marianne	Coop de France/Comm. Bio	Animatrice	01/02/17
<b>Hauts de France</b>			
MAURER Luc	DRAAF Hauts de France	Directeur régional	02/02/17
JACQUOT Clélia	DRAAF/SRPE	Chargée de mission	02/02/17
DEMPIERRE Christophe	DRAAF/SRFD	Chargé de mission	02/02/17
	DRAAF/FAM	Chargé de mission	02/02/17
BRAUX Marie-Claire	Agriculture Biologique en Picardie	Directrice	02/02/17
MOREL Olivier	CRA Hauts de France	Référent bio	02/02/17
BIGOTTE Jean-Michel	CIA Nord – Pas de Calais	Conseiller	02/02/17
	GRAB Nord – Pas de Calais	Directeur	02/02/17
FLEURY Hubert	Région HdF/ Service agricole	Chef de service	06/02/17
QUILLICO Magali	Région HdF/ Service agricole	Chargée de mission	06/02/17
<b>Bretagne</b>			
DE GUENIN Philippe	DRAAF Bretagne	Directeur régional	03/02/17
MAROY Didier	DRAAF/SREA	Chef du service	03/02/17
LE ROHELLEC Catherine	Région Bretagne/Serv. Agri.	Chargée de mission	03/02/17
<b>Occitanie</b>			
LOIRETTE Nadine	DRAAF/SRAA	Cheffe d'unité	30/01/17
SARTHOU Sylvie	DRAAF/SRAA	Cheffe d'unité	30/01/17
COLIN Nadine	DRAAF/SRAA	Chargée de mission	30/01/17
CHABBERT Michel	DRAAF/SRFD	Chef du service	30/01/17
GRZESIAK Virginie	DRAAF/SRAL	Cheffe d'unité	15/02/17

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
MASBOU Nathalie	FRAB	Administratrice	30/01/17
CLUZON Frédéric	FRAB	Administrateur	30/01/17
BEZIN Virgil	FRAB	Directeur	30/01/17
BONNAUD Henri	Chbre régionale d'agriculture	Pdt commission AB	31/01/17
GLANDIERES Anne	Chbre régionale d'agriculture	Conseillère	31/01/17
LAGANIER-JARN. Emmanuelle	Région Occitanie/Serv. Agri	Directrice adjointe	31/01/17
MONCEAU Eric	Région Occitanie/Serv. Agri	Chef de service	31/01/17
RIGAL Manon	Région Occitanie/Serv. Agri	Chargée de mission	31/01/17
PRADALIE Pierre	Coop de France	Chargé de mission	31/01/17
SOLACROUP Franck	AE Adour-Gar./Dpt ressources	Chef du départem.	31/01/17
GAUTIER Nathalie	AE Adour-Gar./Dpt ressources	Chargée d'études	31/01/17
<b>Centre Val de Loire</b>			
GAILLET Jean-Roch	DRAAF Centre Val de Loire	Directeur	02/02/17
BONHOURE Anne-Claire	DRAAF/SRFD		02/02/17
PEZZIN Daniel	DRAAF/SRFD		02/02/17
BONTEMPS Arnaud	DRAAF/SREAR		02/02/17
MILLOT Muriele	DRAAF/SREAR		02/02/17
CAPDEVILLE Bruno	DRAAF/SREAR		02/02/17
COSTES Cécile	DRAAF/SREAR		02/02/17
GUTTON Martin	AE Loire Bretagne	Directeur général	02/02/17
GITTON Claude	AE Loire Bretagne	DGA	02/02/17
MARQUES Rémy	AE Loire Bretagne	Chargé de mission	02/02/17
BOURGY Emmanuel	GRAB et Biocentre	Co président et Pdt.	02/02/17
GRANDIN Jean-Christophe	GRAB Centre Val de Loire	Animateur	02/02/17
SAPPEI Jacques	Biocentre	Directeur	02/02/17
LEVEILLARD Jean-Pierre	CRA Centre Val de Loire	Président	02/02/17
TASSIN Benoit	CRA Centre Val de Loire	Directeur adjoint	02/02/17
BONNOT Luc	CRA Centre Val de Loire		02/02/17
CHALOCHE Olivier	GAB Loiret	Président	02/02/17

### Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

AAP	Appel à projets
AB	Agriculture biologique
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ANR	Agence nationale de la recherche
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
ARF	Association des régions de France
ASP	Agence de service et de paiement
ADT	Animation du développement des territoires
AMM	Autorisation de mise en marché
BPI	Banque publique d'investissement
CAB	Conversion à l'agriculture biologique
CASDAR	Compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural »
CGDD-MEEM	Commissariat général au développement durable
CIAB	Comité interne (à l'INRA) de l'agriculture biologique
CIVAM	Centre d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural
CNAB	Comité national de l'agriculture biologique
CNIEL	Centre national interprofessionnel de l'économie laitière
CNIT	Comité national pour l'installation et la transmission
CSAB	Conseil scientifique de l'agriculture biologique
CNJA	Centre national des jeunes agriculteurs
CTPS	Comité technique permanent de la sélection
CVO	Contribution volontaire obligatoire
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGER	Direction générale de l'enseignement et de la recherche
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
EPL(EFPA)	Établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricoles

FNAB	Fédération nationale de l'agriculture biologique
FRAB	Fédération régionale de l'agriculture biologique
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEI	Fonds européen d'intégration
FAM	France agri-mer
GAB	Groupement en agriculture biologique
GAL	Groupe d'action local (assurant le pilotage d'un projet Leader)
GCO	Grand conseil de l'orientation de l'Agence Bio
GIP	Groupement d'intérêt public
GNIS	Groupement national interprofessionnel de semences et plants
IBB	Initiative bio Bretagne
INAO	Institut national de l'origine et de la qualité
INRA	Institut national de la recherche agronomique
ITAB	Institut technique de l'agriculture biologique
MAB	Maintien en agriculture biologique
MAEC	Mesure agro-environnementale et climatique
MAAF	Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
MEEM	Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
NAF	Note des autorités françaises
OC	Organisme de contrôle
ONAB	Observatoire national en agriculture biologique
ORAB	Observatoire régional en agriculture biologique
PAC	Politique agricole commune
PCAE	Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations
PCRD	Programme cadre (européen) pour la recherche et le développement
PDR	Plan de développement rural
PEI	Programme européen pour l'innovation
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PNA	Programme national de l'alimentation

PNDAR	Programme national de développement agricole et rural
PPAM	Plantes à parfum, aromatiques et médicinales
PREA	Programme régional de l'enseignement agricole
POEAA	Programme d'orientation de l'export agroalimentaire
RHD	Restauration hors domicile
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAU	Surface agricole utile
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRISE	Service régional pour l'information statistique et économique
TPE	Très petite entreprise
UE	Union européenne
UTA	Unité de travail agricole
USDA	United states département of agriculture

## Annexe 4 : Éléments d'information sur l'agriculture biologique

Au 31 décembre 2016 :

- 47 185 opérateurs (32 326 fermes, 14 859 transformateurs, distributeurs, importateurs et exportateurs),
- 1,54 Mha, dont 472 000 en conversion, 5,7 % de la SAU,
- un marché de 7 G€ en 2016.

Répartition régionale des producteurs : Occitanie 7 227, Auvergne-Rhône Alpes 4 776, Nouvelle Aquitaine 4 720, Provence-Alpes-Cote d'Azur 2 882, Pays de la Loire 2 549, Bretagne 2 381, Grand-Est 1 961, Bourgogne-Franche Comté 1 800, Normandie 1 397, Centre-Val de Loirs 970, Hauts de France 721, Outre-Mer 357, Corse 327, Ile de France 258.

Marché européen (UE) de 28,6 G€ en 2015 (en progression de 12,1 % sur 2014), dont 68 % dans quatre pays : Allemagne (30%), France (20%), Italie (9%), Royaume-Uni (9%).

Les Français et la bio :

- 82 % estiment important de développer l'AB, 83 % font confiance aux produits bio, 29 % des consommateurs bio ont l'intention d'augmenter leur consommation bio.
- 9 Français sur 10 ont déjà consommé du bio au cours des 12 derniers mois, 7 sur 10 en consomment au moins une fois par mois, 15 % en consomment quotidiennement.
- 78 % des consommateurs bio consomment des fruits et légumes bio, 71 % des produits laitiers, 65 % des œufs, 51 % de l'épicerie, 49 % des viandes.

Attentes des français quant à l'existence d'une proposition de produits bio en restauration :

restauration scolaire 89 %, restaurants 81 %, lieux de travail 78 %, hôpitaux 77 %, maisons de retraite 72 %, centres de vacances 70 %, restauration rapide 68 %, distribution automatique 54 %.

## **Annexe 5 : Liste des textes de références**

### **Les textes sont consultables sur les sites suivants :**

<http://agriculture.gouv.fr/lagriculture-biologique-2>

<http://www.agencebio.org/les-textes-reglementaires>

<http://www.inao.gouv.fr/Textes-officiels/Textes-JO>

### **Les textes de base :**

Dans toute l'Union européenne, le règlement (CE) n°834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 précise l'ensemble des règles à suivre concernant la production, la transformation, la distribution, l'importation, le contrôle et l'étiquetage des produits biologiques.

Il est complété par des règlements d'application, notamment le règlement (CE) n°889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 et le règlement (CE) n° 1235/2008 de la Commission du 8 décembre 2008.

### **Textes français :**

- Cahier des charges concernant le mode de production biologique d'animaux d'élevage
- Cahier des charges « aliments pour animaux de compagnie à base de matières premières issues du mode de production biologiques »
- Cahier des charges pour la restauration hors foyer à caractère commercial