



COMMISSION EUROPEENNE
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AGRICULTURE
ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL

Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles



Evaluation ex post du Plan de Développement Rural National

Marché CNASEA n° 22-07

Soutien à l'agroenvironnement

Annexe : étude de cas sur l'agriculture biologique

Décembre 2008
Rapport final définitif



International



10 boulevard de Bonne Nouvelle – F 75010 PARIS
Tel : + 331 45 23 18 81 - fax : +331 48 00 01 45
e-mail : secretariat@and-international.com

Sommaire

1.1	PREMIERE PARTIE : DISPOSITIF ET CONTEXTE.....	1
1.1.1	<i>Objectif et méthode.....</i>	1
1.1.2	<i>Eléments de contexte et facteurs externes</i>	2
1.1.3	<i>La mesure Conversion à l'Agriculture Biologique : montants et évolution</i>	15
1.2	DEUXIEME PARTIE : RESULTATS ET COMMENTAIRES.....	30
1.2.1	<i>La mise en œuvre de la mesure : d'importantes difficultés de terrain.....</i>	30
1.2.2	<i>Bilan des réalisations.....</i>	41
1.2.3	<i>Les bénéfices environnementaux de la CAB – évolution des pratiques agricoles.....</i>	61
1.2.4	<i>Réussites et manques du dispositif CAB en France</i>	86

La conversion à l'agriculture biologique (CAB)

1.1 Première partie : dispositif et contexte

1.1.1 Objectif et méthode

1.1.1.1 Pourquoi étudier la conversion à l'agriculture biologique ?

Parmi les mesures agro-environnementales proposées dans le cadre du PDRN 2000-2006, la « conversion à l'agriculture biologique » (CAB) présente plusieurs spécificités.

En premier lieu, il s'agit d'une mesure système, qui implique un changement profond de l'ensemble des techniques agricoles et de la gestion globale de l'exploitation. Son adoption est à la fois un témoin et un moteur d'une mutation du métier d'agriculteur, basée sur une prise en compte explicite et primordiale de l'environnement. Cette singularité fait de l'agriculture biologique plus qu'une simple technique agricole, et lui donne une valeur symbolique, sociale et politique : toute réflexion sur sa mise en œuvre dépasse inévitablement les seules dimensions technique et administrative¹.

Ensuite, l'agriculture biologique est un mode de production codifié à l'échelle mondiale (dans les « règles de base IFOAM », élaborées par la fédération internationale des mouvements de l'agriculture biologique, qui regroupe 700 organisations dans 140 pays ; dans le Codex Alimentarius de la FAO) et à l'échelle de l'Union européenne (règlement CE 2092/91 modifié). Elle permet ainsi des comparaisons entre pays sur le plan des effets environnementaux et des dispositifs de soutien. En effet, la conversion à l'agriculture biologique est l'une des seules MAE présente dans la totalité des pays de l'UE (concernés par le RDR 2000-2006), bien qu'elle soit appliquée avec des montants et des modalités différentes d'un Etat-membre à l'autre.

Enfin, l'agriculture biologique possède une double dimension environnementale et économique, puisqu'elle est reconnue en tant que « signe officiel de qualité », donnant lieu à une identification commerciale et à des filières spécifiques.

1.1.1.2 Les questions posées et les sources utilisées

Evaluer l'efficacité de la mesure CAB en France revient à se poser plusieurs questions complémentaires :

1. L'agriculture biologique est-elle bénéfique à l'environnement ?

Il importe non seulement de vérifier que l'impact bénéfique « théorique » des pratiques biologiques, qui fait l'objet de plusieurs études à travers la planète, mais également d'aborder la question du seuil d'efficacité et des impacts (positifs ou négatifs) indirects.

La réponse à cette question pourra être approchée à partir des résultats des études menées en France et à l'étranger (étude FNAB-MEDAD 2006, études régionales en PACA et Aquitaine, expérimentations pluriannuelles menées en Suisse et aux Etats-Unis, synthèses internationales thématiques sur la biodiversité, l'eau...). Un zoom sera réalisé sur quelques systèmes de culture (grandes cultures, arboriculture...), ainsi que sur l'expérience menée à Munich depuis 1992 (conversion en bio du bassin versant pour maintenir et restaurer la qualité de l'eau).

¹ Cf. ASCA, *Evaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n°1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural*, 2003.

2. La mesure CAB dans le PDRN 2000-2006 a-t-elle permis d'augmenter les surfaces en agriculture biologique en France ?

Au-delà du constat statistique (nombre d'hectares conduits en bio ou engagés en conversion), il convient de faire la part entre les effets directs de la mesure CAB et le mouvement de fond indépendant de la mesure elle-même : une analyse qualitative doublera donc l'analyse quantitative brute. Il sera nécessaire d'étudier la pertinence de la localisation des conversions, et notamment de la couverture (ou non) de zones à enjeu environnemental.

Nous nous appuierons sur les données annuelles de l'Agence Bio ainsi que sur les statistiques du CNASEA sur les CTE et les CAD, et nous ébaucherons une analyse qualitative à partir des rapports publics ou associatifs sur les politiques de développement de l'agriculture biologique (rapport Riquois, rapport Saddier, étude FNAB-Ministère de l'Agriculture 2003...) ainsi que de l'expérience d'animateurs du développement de la bio.

3. La mesure CAB a-t-elle permis de développer les pratiques biologiques ?

Indépendamment de l'évolution des surfaces, il s'agira d'évaluer l'impact de la CAB en termes de nombre d'agriculteurs utilisant les techniques biologiques (sur la base des données annuelles de l'Agence Bio) et d'estimer le taux de pénétration de ces techniques. En particulier, nous distinguerons les « nouveaux engagements » et les agrandissements, et nous nous interrogerons sur les flux entrée-sortie (notamment à partir de l'étude FNAB-CNASEA 2007). Cette question nous conduira à aborder la question de la pérennité des conversions.

Les questions 2 et 3 seront traitées en interaction.

4. Le dispositif CAB français a-t-il été à la hauteur du potentiel de développement ?

Il est nécessaire de nous interroger d'une part sur la mise en œuvre concrète de la mesure CAB à travers les dispositifs CTE puis CAD (quelle pertinence des dispositifs et de leur application ?), et d'autre part sur les moyens éventuels pour renforcer ou amplifier le développement de l'agriculture biologique (en particulier en s'inspirant des dispositifs mis en œuvre dans d'autres pays européens durant la même période).

Au cours de l'analyse de ces différents aspects, il conviendra de faire – autant que possible – la part entre le « contexte » et les « instruments » (de l'UE et de la France), tels qu'ils sont caractérisés dans le schéma figurant p. 26 du rapport de structuration.

1.1.2 Eléments de contexte et facteurs externes

L'efficacité des dispositifs de soutien à l'agriculture biologique n'est pas simple à analyser, tant les facteurs en cause sont nombreux. Pour comprendre, ou du moins estimer, le rôle qu'a pu jouer le PDRN dans l'évolution de l'agriculture biologique française entre 2000 et 2006, il est essentiel de connaître au préalable quelques tendances de fond à l'échelle française et internationale, de façon à pouvoir faire la part entre les différentes causes identifiables des évolutions constatées.

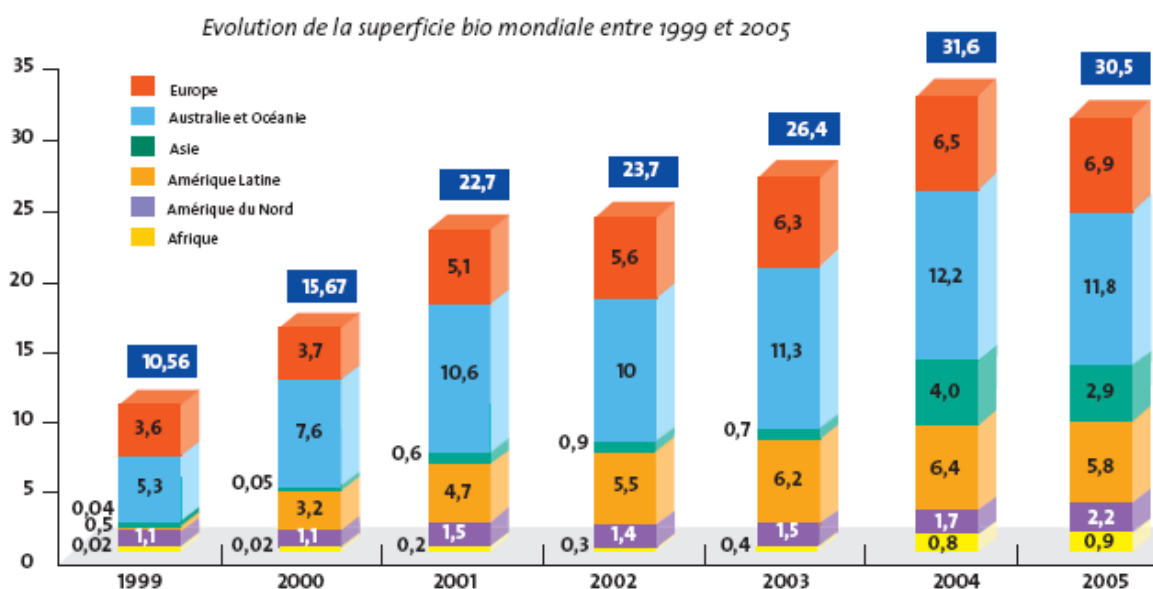
1.1.2.1 L'agriculture biologique : un mode de production en plein essor à l'échelle internationale et européenne

Définie en Europe dans les années 1920 à 1940 (notamment à partir des travaux de l'Autrichien Rudolf Steiner, du Suisse Hans Müller et de l'Anglais Sir Albert Howard), l'agriculture biologique s'est organisée dans les années 1960 à 1990 à l'échelle d'associations nationales puis internationales et à l'échelle des administrations publiques. Si le premier « cahier des charges » de la bio a été écrit en 1972 par l'association française Nature & Progrès, la reconnaissance officielle de l'agriculture biologique en France date de la Loi d'Orientation Agricole de 1980, et sa reconnaissance officielle mondiale remonte à 1999 (inscription dans le Codex Alimentarius, référence agricole de l'ONU, des « Directives concernant la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des aliments issus de l'agriculture biologique »).

Après avoir été très lent jusqu'au début des années 1990, le développement de l'agriculture biologique s'est fortement accéléré à travers le monde depuis 15 ans, sous l'effet combiné de plusieurs facteurs :

- une prise de conscience environnementale qui valorise un mode de production dont l'objectif affiché est de réduire les impacts négatifs de l'agriculture sur l'environnement ;
- une forte croissance de l'intérêt des consommateurs pour l'environnement mais aussi pour des produits considérés (à tort ou à raison) comme plus « sains » ;
- l'adoption par l'Union européenne d'un règlement sur les productions végétales biologiques (règlement CE 2092/91, appliqué à partir de 1992) puis d'un règlement sur les productions animales biologiques (REPAB, appliqué à partir de 2000) ;
- l'organisation des associations biologiques au sein d'une fédération internationale, IFOAM (International Federation of Organic Agricultural Movements) qui regroupe 700 organisations à travers 140 pays ;
- la mise en œuvre par l'Union européenne, la Suisse et d'autres pays de dispositifs de soutien aux pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (pour l'UE, dispositifs du deuxième pilier de la PAC) ;
- la remise en cause, par de nombreuses organisations paysannes du tiers-monde, du modèle agricole intensif basé sur les engrais, les pesticides et l'endettement, qui a conduit de nombreuses communautés paysannes en Asie ou en Amérique Latine à se tourner vers l'agriculture biologique pour leur autoconsommation.

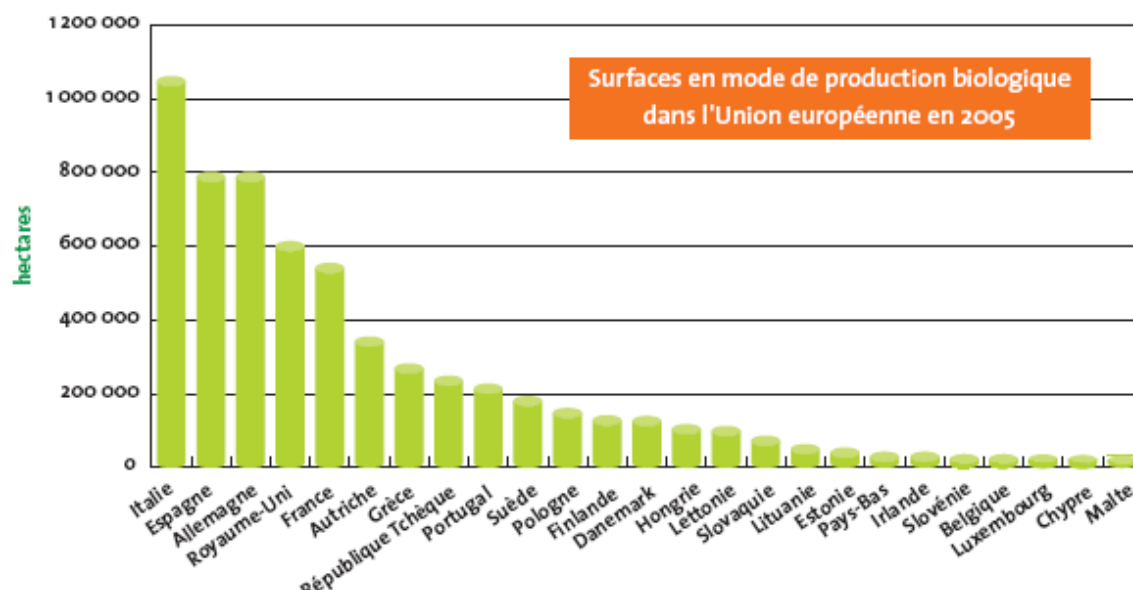
Les surfaces officiellement certifiées en agriculture biologique (suivant les règles d'IFOAM et du Codex Alimentarius) ont ainsi triplé à l'échelle mondiale entre 1999 et 2004 – et ces données ne prennent pas en compte les surfaces consacrées à l'agriculture biologique vivrière, non certifiée ou désignée sous le terme « agro-écologie », particulièrement importantes en Amérique Latine et en Asie. La légère baisse observée en 2005 est due à une normalisation statistique (surfaces de cueillette en Chine) et à une décertification événementielle de 600.000 ha au Chili, mais ne remet pas en cause la très forte tendance à la croissance de la bio à l'échelle mondiale.



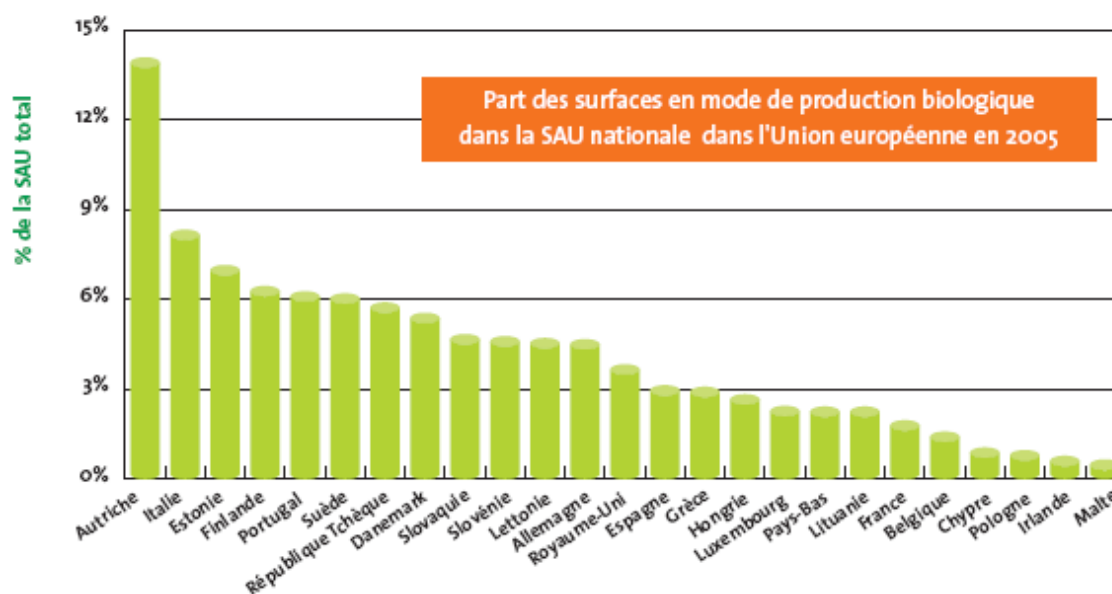
Source : FiBL 2007 – Agence Bio

Au sein de l'**Union européenne**, la croissance des surfaces en bio est particulièrement flagrante depuis la mise en œuvre des MAE du dispositif 2078/92 (1992-1999) puis du RDR 2000-2006. Toutefois, cette croissance a débuté dès le milieu des années 1980 en Autriche, Allemagne, Scandinavie..., pour s'amplifier ces dernières années. Les objectifs officiels de développement de l'agriculture biologique sont actuellement très ambitieux, puisque des pays

comme l'Autriche ou l'Allemagne visent de conduire 15 à 20 % de leur SAU en bio à court terme.

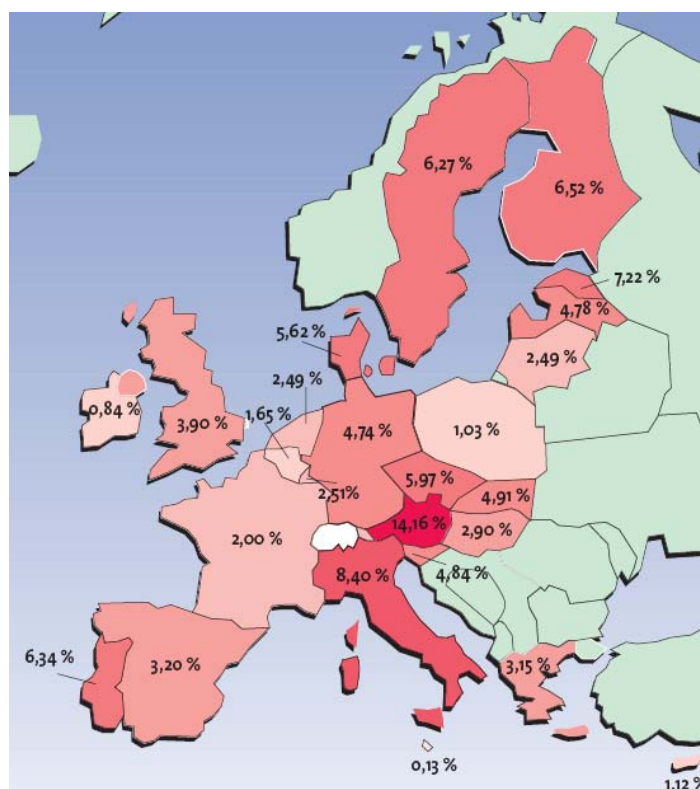


Source : FiBL 2007 – Agence Bio



Source : FiBL 2007 – Agence Bio

Si l'Italie occupe la tête de l'UE en terme de surfaces totales conduites en bio (plus d'un million d'hectares) devant l'Espagne et l'Allemagne, c'est l'Autriche qui est leader en terme de pourcentage de la SAU devant l'Italie. Le cas de la Suède est particulier, puisque dans ce pays près de 20 % de la SAU est conduite selon les règles de l'agriculture biologique (avec des pratiques contrôlées puisqu'elles reçoivent des aides agro-environnementales) mais seulement 7 % apparaissant dans les statistiques officielles : cet écart est dû au choix de la Suède de développer les pratiques bio même sans commercialisation « bio » assurée ; en effet seules 7 % des surfaces suédoises font l'objet d'une valorisation des produits sous le label bio ... tandis que 20 % des surfaces sont bien conduites en bio de façon à protéger l'environnement.

Part du territoire agricole certifié bio dans les pays de l'UE en 2005 (Source : Agence Bio)**1.1.2.2 En France : un retard compensé à la fin des années 1990 par le PPDAB (1997)**

Après avoir occupé le 1^{er} rang européen pour l'agriculture biologique (en surfaces et en pourcentage) en 1985, la France a vu ses surfaces biologiques pratiquement stagner jusqu'au milieu des années 1990. Dépassée par l'Italie puis l'Allemagne et l'Espagne en terme de surfaces totales consacrées à la bio, la France était en 1997 encore plus en retard en terme de « pourcentage » de SAU consacrée à l'agriculture biologique, derrière l'Autriche, l'Italie, les pays scandinaves, l'Allemagne, l'Espagne, la Grande-Bretagne.

Face à ce constat, un plan de développement fut initié en 1996 par Philippe Vasseur puis finalisé et lancé en décembre 1997 par Louis Le Pensec, sur la base des propositions d'Alain Riquois (le plan est ainsi souvent nommé par les acteurs de la bio « plan Riquois ») : le PPDAB – plan pluriannuel de développement de l'agriculture biologique.

Nous ne reviendrons pas en détail ici sur le PPDAB, qui est présenté dans le rapport d'évaluation des MAE à mi-parcours par ASCA – et plus précisément dans le rapport d'Alain Riquois². Il est toutefois utile de préciser que le PPDAB s'était fixé un objectif ambitieux et réalisable (5 % de la SAU en bio en 2005), qu'il était défini pour 5 ans (1998-2002) et qu'il a instauré plusieurs niveaux de concertations innovantes :

- entre l'ensemble des organisations biologiques d'amont (FNAB, associations privées) et d'aval (SETRAB, Bioconvergence, Biocoop...) ;

² ASCA, *Evaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n°1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural*, Tome II des Annexes, 2003

RIQUOIS Alain, *Pour une agriculture biologique au cœur de l'agriculture française – Rapport de propositions pour la mise en œuvre du plan pluriannuel de développement 1998-2002*, MAP / Conseil Général du Génie Rural des Eaux et des Forêts, 1998

- entre les organisations spécialisées en bio (cf. amont et aval ligne précédente) et des organisations généralistes conduites à aborder ponctuellement l'agriculture biologique (Chambres d'Agriculture, syndicats agricoles généralistes, coopératives agricoles généralistes) ;
- entre le Ministère en charge de l'agriculture et le Ministère en charge de l'environnement ;
- entre des structures publiques ou semi-publiques (Ministères, APCA, Offices agricoles) et des structures privées (FNAB, syndicats, associations biologiques, entreprises biologiques).

Ces concertations devaient se décliner au sein de chaque région, au sein d'un « PARC Bio » (programme d'action régional et concerté). Selon A. Riquois, chaque PARC Bio devait réunir autour d'une même table les GRAB et GAB (Groupements d'Agriculture Biologique régionaux et départementaux, membres du réseau FNAB), les Chambres Régionales d'Agriculture, le Conseil Régional, la DRAF – auxquels pouvaient s'ajouter la DIREN, les Conseils Généraux, les acteurs économiques biologiques (lorsqu'il existait une coordination régionale, ce qui était rare pour ces acteurs), les Chambres départementales d'Agriculture (lorsqu'elles menaient des actions spécifiques pour le développement de la bio) et tout acteur pertinent. La mise en œuvre des PARC Bio a été inégale, que ce soit en terme de rapidité (les premiers étaient opérationnels dès 1999, d'autres seulement en 2002 ou 2003), de périmètre de la concertation (certains ne concertaient que les GAB et les Chambres d'Agriculture autour de la DRAF et du Conseil Régional, d'autres impliquaient la DIREN et divers acteurs) et de rôle régional : certains PARC Bio ont clairement joué le rôle de moteur et de lieu central pour le développement de la bio dans la région, décidant notamment de l'affectation des divers financements disponibles, d'autres n'ont été que des lieux de concertation formelle et épisodique.

A l'échelle nationale, la concertation entre acteurs a d'abord été informelle (au sein du COSE Bio – comité d'orientation de suivi et d'évaluation du PPDAB) de 1997 à 2000, puis formalisée au sein du GIP « Agence Bio » (Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique) à partir de fin 2001.

Il convient de noter que le PPDAB a permis une véritable redynamisation de l'agriculture biologique française en 1998 et 1999 (durant ces deux années, le rythme de conversions vers l'agriculture biologique était conforme aux prévisions du plan), mais qu'il s'est rapidement essoufflé avec la mise en œuvre complexe des CTE en 2000 et surtout leur suspension brutale en 2002.

1.1.2.3 Un plan intermédiaire avec peu de mesures opérationnelles : le PRAB

Devant le constat de l'essoufflement du PPDAB – et son arrivée à échéance, Hervé Gaymard a décidé de lancer au début 2004 un PRAB (plan de relance de l'agriculture biologique française) sur la base des propositions de Martial Saddier.

1.1.2.3.1 **Les principales préconisations du PRAB**

Outre une reprise des objectifs généraux du PPDAB, ce nouveau plan s'appuyait surtout sur le constat d'une distorsion réglementaire entre la France et ses voisins, ainsi que d'une insuffisance dans l'accompagnement des filières.

Si le second point, sur la nécessité d'un soutien aux filières économiques, faisait l'objet d'une unanimité au sein des organisations biologiques (nous y reviendrons dans le chapitre 4), le premier a été largement contesté et semble être le résultat d'un malentendu (voir plus bas).

Rendu public en février 2004 (c'est-à-dire juste après la mise en route du dispositif CAD), le PRAB s'est articulé autour des objectifs suivants :

- une meilleure connaissance des marchés et prise en compte des contraintes économiques ;
- un rapprochement des réglementations nationale et européenne ;

- des actions de communication et d'information du consommateur ;
- un développement accru de la formation et de la recherche ;
- une optimisation des soutiens des pouvoirs publics ;
- la définition de lieux de concertation et de coordination adaptés.

Certains de ces axes relevaient de la poursuite et de la confirmation d'actions déjà engagées (communication, concertation, enveloppe budgétaire réservataire pour la bio dans les CAD), d'autres de préconisations sans conséquences visibles pour l'heure (développement accru de la formation et de la recherche), d'autres enfin de travaux à long terme à l'échelle des règles européennes (réglementation et optimisation des soutiens). Seul le premier point (meilleure connaissance des marchés) a été mis en œuvre par l'élargissement des missions de l'Agence Bio.

En pratique, le PRAB a donc donné lieu à peu d'actions nouvelles et visibles sur le terrain, et a surtout eu comme effet de réaffirmer la volonté de développer l'agriculture biologique en France, à une période où certains acteurs demandaient des signaux politiques en ce sens. Il a également permis de prolonger l'élan du PPDAB en évitant une carence de dispositif bio en France après la fin de ce dernier.

1.1.2.3.2 Le crédit d'impôt

Parmi les rares mesures issues directement ou indirectement du PRAB, il est nécessaire de citer le « crédit d'impôt pour les agriculteurs biologiques ». Ce crédit d'impôt, dont le montant s'échelonnait entre 1 200 et 2 000 € selon la taille des exploitations, s'adresse exclusivement aux agriculteurs déjà en bio (ayant moins de 50 % de leurs surfaces aidées au titre de la mesure « conversion à l'agriculture biologique »). Il a été instauré en 2005 pour une durée initialement limitée, mais pourrait être prolongé voire revalorisé par la suite.

Même si ce dispositif ne relève aucunement du PDRN, il a été adopté de façon à compenser une partie des carences du système d'aides françaises à la bio, en permettant aux agriculteurs déjà certifiés bio de bénéficier d'un soutien partiel – certes très inférieur aux aides au maintien allouées dans les autres pays européens, mais indiquant une intention en ce sens de la part de la France. Il est une conséquence des intentions affichées dans le PRAB d'améliorer les soutiens aux agriculteurs biologiques.

1.1.2.3.3 La question réglementaire : un malentendu ?

La question d'une distorsion réglementaire entre la France et ses voisins européens sur le règlement biologique n'est pas anodine, car elle constitue un élément de contexte important pour le développement (ou non) de l'agriculture biologique. Il semble que l'analyse portée en 2004 dans le « rapport Saddier » soit largement l'objet d'un malentendu entre deux niveaux réglementaires : celui des règles nationales et celui des marques privées.

En effet, il est important de noter que de 2000 à 2008 le règlement européen sur les productions animales biologiques (REPAB) permettait aux Etats-membres d'édicter des règles éventuellement plus contraignantes que le règlement européen (subsidiarité positive), mais aucunement des règles moins contraignantes. C'est ainsi que le CC REPAB F (cahier des charges pour l'application du REPAB en France) apparaissait significativement plus contraignant que le texte européen sur plusieurs points (âge minimum d'abattage des volailles, attache des animaux...). Le rapport Saddier insiste sur ces différences, les considérant comme source d'une distorsion de concurrence préjudiciable à l'agriculture biologique française.

Mais il est essentiel de savoir que, par ailleurs, toute marque privée est autorisée à ajouter des contraintes supplémentaires, puisqu'elle ressortit du droit privé, mais doit bien évidemment respecter « au minimum » les règles européennes : ici encore il est uniquement possible d'être plus contraignant. Cette possibilité offerte aux marques privées est beaucoup plus large que celle des textes nationaux, puisqu'à l'échelle des règlements nationaux la subsidiarité ne concerne que le règlement animal (il n'y a aucune spécificité nationale possible pour le

règlement végétal biologique adopté en 1991), alors que pour les marques privées elle peut également concerner les productions végétales.

En première approche, il est tentant de considérer que les éleveurs biologiques français, soumis au « CC REPAB F », étaient obligés de suivre des règles plus strictes que leurs voisins qui n'étaient soumis qu'au REPAB ou équivalent. Cependant, cette approche oublie une réalité essentielle : la France est le seul pays de l'Union européenne dans lequel seule une minorité d'agriculteurs bio adhère à des marques biologiques privées. Dans tous les autres pays, et singulièrement en Angleterre, en Allemagne et en Autriche (souvent cités en exemple pour leurs règles animales nationales plus souples qu'en France), la quasi-totalité des agriculteurs biologiques sont adhérents à des marques privées qui structurent fortement le développement de la bio : Soil Association, Bioland, Naturland, Demeter, Bio Austria...

Or, non seulement les règles de ces marques privées ne sont pas plus souples que le « CC REPAB F » appliqué en France, mais elles sont même souvent beaucoup plus contraignantes. Un exemple, souvent cité par erreur, peut illustrer les termes du malentendu réglementaire :

Le CC REPAB F imposait un « lien au sol », c'est-à-dire qu'il exigeait qu'au moins 40 % de l'alimentation des volailles provienne de la même ferme ou au moins d'une ferme bio voisine par contractualisation. Cette règle avait été instaurée face au constat que la plupart des fermes de volailles bio possédaient un atelier de « grandes cultures » ... souvent conduit en conventionnel : le lien au sol imposait une conversion partielle de cet atelier de grandes cultures, de façon à assurer l'alimentation des volailles sans avoir recours à des importations parfois difficiles à sécuriser (il y eut plusieurs affaires de fraudes aux céréales biologiques importées à la fin des années 1990). Cette contrainte semblait a priori beaucoup plus stricte que le REPAB. Cependant, les marques privées allemandes et autrichiennes interdisent purement et simplement la « mixité » (maintien d'ateliers bio et non-bio sur la même ferme), ce qui signifie l'obligation de convertir non pas « de quoi assurer 40 % de l'alimentation des volailles » mais « la totalité de l'atelier de grandes cultures » (source : Bioland et Bio Austria). Par conséquent, les agriculteurs biologiques allemands et autrichiens étaient soumis à une règle beaucoup plus stricte que les agriculteurs biologiques français.

La notion de « distorsion de concurrence réglementaire » relève donc d'une méconnaissance de la réalité de l'agriculture biologique à travers l'Europe, où les marques privées sont beaucoup plus prégnantes qu'en France, et a conduit la France à un diagnostic erroné sur la question réglementaire : bien loin d'être défavorisés par la réglementation animale française, les éleveurs biologiques bénéficiaient de règles généralement plus simples et moins contraignantes que la majorité de leurs voisins.

Bien évidemment, cette précision ne signifie pas qu'il n'existait pas des points sur lesquels le règlement français pouvait être plus strict que les marques privées des pays voisins. Elle indique avant tout que la méthode de comparaison était biaisée, et que d'une façon globale il n'est pas possible d'identifier une tendance lourde qui créerait une distorsion de concurrence réglementaire au détriment de la France. Les différences ponctuelles étaient globalement non-significatives (souvent avantageuses pour les agriculteurs français, parfois désavantageuses).

Il apparaît ainsi que **la principale distorsion de concurrence entre pays résidait avant tout dans la différence des aides allouées aux agriculteurs biologiques (en conversion mais surtout déjà certifiés bio)** : la différence des cours des produits bio s'en explique facilement. L'outil « RDR » a donc joué ici un rôle bien plus important que l'outil réglementaire.

1.1.2.4 Les filières biologiques et l'évolution des marchés

Les filières constituent un « facteur externe » fondamental pour le développement de l'agriculture biologique. En effet, la demande de produits bio joue un rôle indéniable dans l'attractivité de ce mode de production, et la structuration des filières intermédiaires (collecte, transformation, distribution) est un élément majeur de sécurisation des agriculteurs, surtout en période de changement profond des pratiques et des débouchés.

1.1.2.4.1 Une demande en forte croissance

Le marché des produits alimentaires biologiques a connu une augmentation moyenne de 9,5 % par an entre 1999 et 2005 (source : Agence Bio), avec une croissance à deux chiffres les dernières années de la période. Il s'agit ainsi non seulement d'un marché en fort développement, mais également avec une croissance soutenue et régulière. De plus, la mesure du marché ne peut prendre en compte que la demande satisfaite : elle sous-estime la demande potentielle non satisfaite (habitants des zones rurales sans magasin bio, rareté de l'offre de viande bio, indisponibilité ponctuelle de certains produits...) : le potentiel de développement est donc probablement encore supérieur.

Selon l'enquête CSA/Agence Bio réalisée du 25 au 31 octobre 2006, 43 % des français ont déclaré avoir consommé au moins un produit bio au cours des 4 semaines précédant l'enquête, et 7 % tous les jours³.

1.1.2.4.2 Une distribution diversifiée : magasins spécialisés, grandes surfaces, vente directe

Le marché des produits alimentaires bio en France représente en 2005 1,6 milliards d'euros. Selon l'enquête réalisée en 2005 par l'Agence Bio, la commercialisation est essentiellement réalisée :

- dans des magasins spécialisés (42 % du total) ;
- dans des grandes et moyennes surfaces (39 % du total) ;
- en vente directe (19 % du total) ;
- en restauration hors domicile (essentiellement cantines scolaires) pour une part non estimée pour l'instant mais en forte croissance depuis quelques années.

Toutefois, selon certains acteurs de l'agriculture biologique, cette enquête sous-estime la part de la vente directe, car cette dernière est difficile à mesurer précisément faute d'instrument exhaustif.

1.1.2.4.3 Des filières qui s'organisent ... plus ou moins facilement

La période couverte par le PDRN a vu se succéder plusieurs phases en matière de filières biologiques. Il est utile de dresser un tour d'horizon rapide de ces évolutions, pour les principales filières concernées.

Les céréales

A la fin des années 1990, la filière « céréales » était l'une des moins dynamique en terme de production : il existait un fort déficit de surfaces de grandes cultures conduites en bio en France. A l'inverse, l'organisation de la filière n'était pas déficiente, avec d'une part plusieurs coopératives ou meuniers spécialisées en bio et très dynamiques sur le marché (Biocer, Cocebi, Corab, Moulin Marion...) et d'autre part quelques branches bio qui commençaient à s'organiser au sein des grandes coopératives céréalières conventionnelles.

A l'initiative de l'ONIGC (alors ONIC-ONIOL), une stratégie de soutien au développement des grandes cultures biologiques a été mise en place en 2000-2001 :

- création d'un « comité bio » au sein de l'ONIC-ONIOL (le PPDAB incitait à la création de tels comités bio au sein des offices agricoles, mais il faut noter que l'ONIC-ONIOL fut le premier office à en créer un) ;
- réalisation d'une étude pour identifier les freins aux conversions en systèmes de grandes cultures et pour les lever⁴ ;

³ Agence Bio, *L'agriculture biologique française – Chiffres 2006*, 2007.

- financements nationaux et régionaux pour aider à l'organisation de la filière (silos, outils de transformation, concertation entre acteurs...).

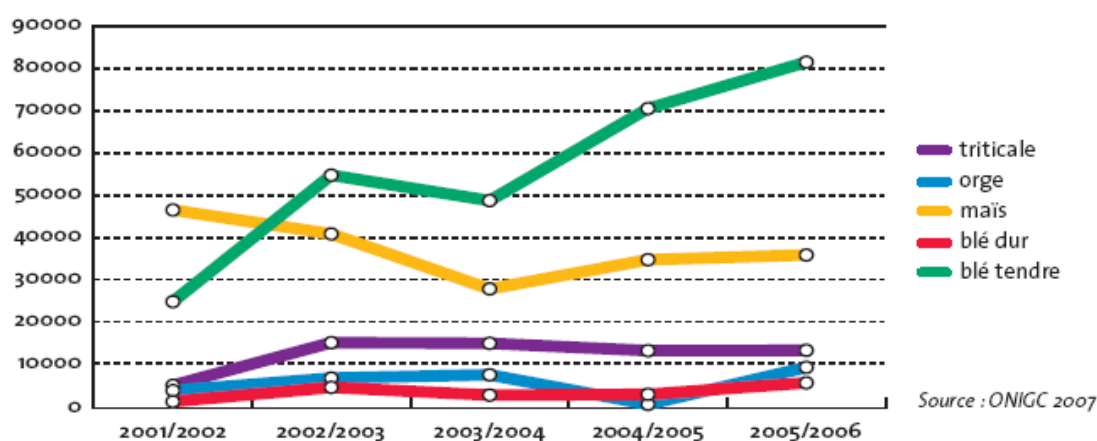
Cette stratégie, facilitée par l'augmentation des aides à la conversion à partir de 2000, a probablement joué un rôle important dans la croissance des surfaces de grandes cultures biologiques en 2001 et 2002. De l'avis des acteurs de la filière, la seule augmentation des aides à la conversion n'aurait pas suffi à sécuriser les agriculteurs si elle n'avait pas été accompagnée d'une politique visible en faveur de la bio de la part de l'ONIC-ONIOL.

Malgré cette croissance et ces efforts, la collecte de céréales et oléo-protéagineux biologiques reste insuffisante pour faire face à la demande française. Il faut noter que cette demande est très variée, puisqu'elle concerne autant les aliments pour bétail que les produits de consommation humaine. Le déficit français en grandes cultures bio est l'une des raisons invoquées par les fabricants d'aliments du bétail pour conserver une proportion d'ingrédients « non-bio » dans leurs aliments bio (dans la limite autorisée par le règlement européen), même si ce constat est contesté par les partisans d'un règlement plus strict.

Dans la dernière partie de la période considérée (2005) les acteurs de la filière ont envisagé la possibilité de la fin prochaine du déficit de grandes cultures bio – mais la tendance a de nouveau basculé très nettement du côté du déficit de produits depuis l'année sèche de 2006 (forte demande d'aliments pour bétail) et la crise alimentaire mondiale de 2007 (forte demande y compris en bio). Paradoxalement, les cours des céréales biologiques ont brièvement été dépassés par ceux des céréales conventionnelles au début de la campagne 2007, avant que la situation ne se régularise. Cet incident montre le rôle important joué par la spéculation sur les prix des céréales biologiques : les agriculteurs estiment que les opérateurs d'aval font peser une pression à la baisse qui n'est pas toujours justifiée, mais qui s'appuie sur les cours observés dans les pays voisins ... où existe une « aide au maintien de la bio » (au-delà de la période de conversion) qui permet aux agriculteurs bio de conserver une rentabilité tout en vendant moins cher.

Il faut savoir qu'il existe des importations significatives de céréales biologiques issues des « nouveaux entrants » de l'Union européenne, et ponctuellement d'Allemagne ou d'Italie.

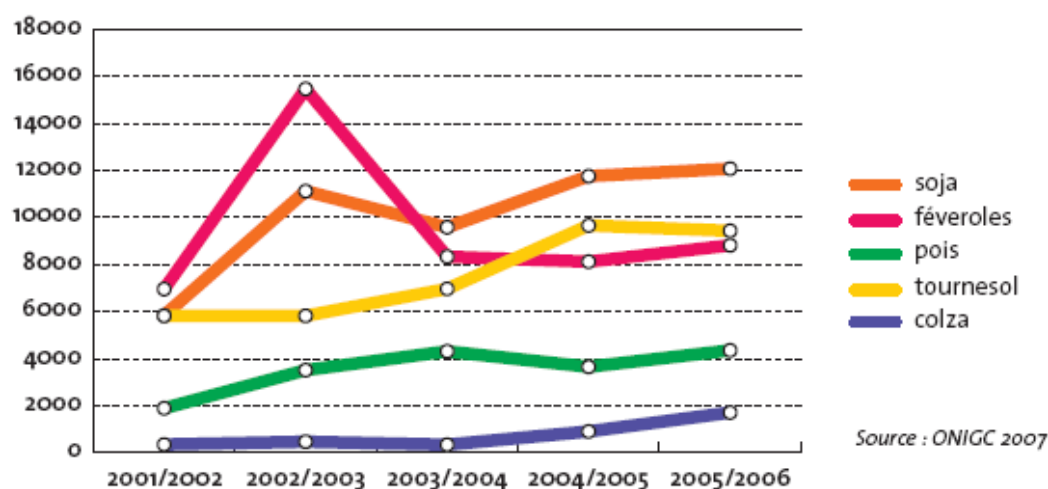
Evolution de la collecte pour les différentes céréales cultivées selon le mode biologique (bio + conversion) (en tonnes)



Source : ONIGC + Agence Bio

⁴ FAUGERE Garance, *Pour un essor durable des grandes cultures biologique : connaître et lever les freins à la conversion*, ONIC-ONIOL / FNAB, 2001.

Evolution de la collecte d'oléoprotéagineux cultivés suivant le mode biologique (bio + conversion) (en tonnes)



Source : ONIGC + Agence Bio

La viande

La filière viande biologique s'est organisée à la fin des années 1990, avec la création de plusieurs groupements très dynamiques (Coopablim, BioBourgogne Viande, Bretagne Viande Bio, puis Normandie Viande Bio...). La structuration de la filière s'est confirmée avec la signature en 2000 d'une convention entre Auchan, la FNAB et l'APCA pour assurer l'approvisionnement des grandes surfaces du groupe Auchan. A cette époque, la FNAB jouait un rôle essentiel en organisant une concertation continue entre les principaux groupements de producteurs de viande biologique, leur permettant de peser dans les négociations commerciales. A partir de 2001, l'organisation des concertations entre groupements de producteurs bio a été confiée à l'association « Eleveurs Bio de France ».

Après la période d'euphorie des années 1998-2001, la filière viande biologique a connu un ralentissement puis des tensions, dues essentiellement à la difficulté de dynamiser l'échelon « vente » (il n'est pas simple d'ouvrir une boucherie biologique, même au sein d'une grande surface ou d'un magasin spécialisé). Paradoxalement, alors que la demande potentielle était estimée importante, il devenait plus difficile d'écouler les produits, d'autant que les volumes atteints obligeaient à une nouvelle organisation du marché (notamment pour valoriser les « bas morceaux »).

La filière viande biologique a ainsi connu une période de tension entre 2003 et 2006, particulièrement sensible dans l'élevage ovin : il devenait parfois plus intéressant financièrement de commercialiser les agneaux biologiques dans des filières conventionnelles de qualité que dans les filières biologiques... Les organisations de producteurs ont été souvent fragilisées, certains groupements « historiques » disparaissant même (Coopablim, BioBourgogne Viande).

Un autre facteur de fragilisation de la filière, ou du moins un frein à son développement, a été le cadre de reconnaissance des « organisations de producteurs » (OP). Pour être éligibles à certains soutiens publics – et notamment à des aides européennes – les OP « viande » doivent représenter un volume minimum d'animaux et un nombre minimum d'adhérents. Or, les OP spécialisées en viande biologique ne pouvaient pas atteindre ces seuils, malgré une activité *de facto* significative et structurante à l'échelle de la filière : les critères de reconnaissance n'étaient pas adaptés aux spécificités d'une filière native comme l'agriculture biologique. Cette difficulté a pénalisé les OP spécialisées en viande biologique et a contribué à ralentir le développement d'outils de dynamisation (caisses de péréquation, équipements...).

La forte croissance de la demande, ainsi que la poursuite de l'organisation des filières, a permis une redynamisation de la filière viande bio depuis 2006-2007.

Le lait ... et l'importance des « effets de seuil »

La filière lait est un cas d'école des paradoxes du développement de l'agriculture biologique. En effet, après une période de forte croissance jusqu'en 2001, cette filière a connu une véritable crise en 2002-2004 avant de se redresser progressivement ... et de connaître un fort déficit de lait bio depuis 2008.

La crise de 2002-2004 a joué un rôle important dans la chute de confiance des agriculteurs (toutes filières confondues) vis-à-vis de l'agriculture biologique : les agriculteurs conventionnels « en phase de questionnement » voyaient pour la première fois depuis 10 ans l'agriculture biologique présentée comme n'étant pas entièrement fiable et sécurisée sur le plan commercial.

Pourtant, selon les analyses de plusieurs opérateurs et acteurs de la bio, cette crise était largement prévisible et évitable. Elle relève du mécanisme des « effets de seuil », habituel dans les filières natives. Cet effet peut se schématiser ainsi :

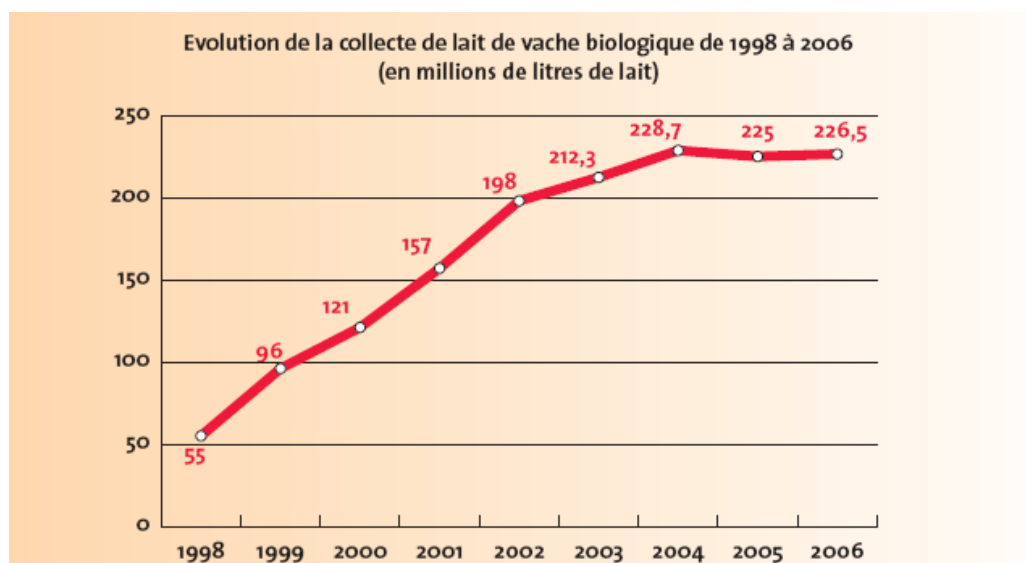
- la courbe de croissance de la production de lait biologique est nécessairement continue, puisque l'unité de conversion (l'exploitation) est très petite : au fil du temps, l'augmentation du nombre d'exploitations (et par conséquent d'hectares et de litres de lait) peut être considérée comme pratiquement linéaire ;
- à l'inverse, la croissance des opérateurs intermédiaires biologiques est nécessairement en escalier, puisque les volumes concernés par chaque conversion d'atelier de transformation sont beaucoup plus importants à chaque fois ;
- par conséquent, il existe mécaniquement des périodes où la courbe des volumes de lait disponibles en bio se situe au dessus de celle des unités de transformation converties en bio ... et des périodes où, à l'inverse, les volumes de lait disponibles sont inférieurs (sauf à organiser structurellement une surproduction dynamique, comme certaines filières natives en ont parfois bénéficié pour faciliter leur développement).

A titre d'exemple : une fromagerie laitière de Franche-Comté collecte et transforme le lait de 15 agriculteurs. Si 3 d'entre eux décident de passer en bio, il n'est pas rentable pour la fromagerie de s'organiser pour assurer une transformation bio partielle. Mais si 3 ou 4 fromageries voisines s'entendent pour des échanges de lait, il est possible que l'une d'entre elle se convertisse en bio et écoule la production des éleveurs laitiers biologiques du secteur. Si le nombre d'éleveurs biologiques double, une seconde fromagerie pourra s'y consacrer, etc. – mais encore faut-il avoir créé l'organisation initiale permettant d'atteindre un seuil de rentabilité pour la transformation bio. Dans l'attente, si les conversions sont découragées, le seuil critique ne sera jamais atteint ... alors que la demande existe à l'autre extrémité de la filière.

Dans le cas de la production laitière (hors fromageries), s'y ajoute une difficulté particulière pour « collecter » le lait de façon coordonnée lorsque les producteurs sont encore disséminés sur le territoire sans atteindre une densité importante : ici encore l'effet de seuil joue un rôle essentiel, sans pour autant qu'il y ait surproduction en volume global.

En pratique, il existait entre 2002 et 2006 une demande de lait bio non assouvie (de nombreux consommateurs témoignant de rayons vides) tandis que beaucoup d'opérateurs alertaient sur ... une « surproduction » de lait bio. Il semble au contraire que cette crise d'ajustement ne témoignait pas d'une surproduction mais d'une inadéquation entre l'offre et les outils de transformation et de distribution. Le fait que du lait bio autrichien ait été importé en pleine période de crise supposée (2002-2004) paraît confirmer cette analyse. La situation actuelle appuie également ce diagnostic, puisque les rayons de lait biologique connaissent une rupture de stock presque permanente (notamment dans les magasins spécialisés), et que les acteurs de la filière prévoient un déficit de lait biologique imminent – du fait du quasi-arrêt des conversions laitières entre 2003 et 2006. La FNAB, qui relativisait la « crise laitière » en tant qu'effet de seuil provisoire, et qui alertait sur le risque d'un manque de lait bio en cas d'arrêt des

conversions, ne manque pas de noter que l'évolution du marché lui a hélas donné raison⁵ : du fait du délai de trois ans entre le début de conversion et la commercialisation du lait sous label « bio », les volumes de lait biologique qui vont manquer en 2008 correspondent au déficit de conversions laitières en 2005.



Source : Office de l'élevage – Agence Bio

NB : Dans le graphique ci-dessus, la stagnation de la collecte en 2005 et 2006 correspond à la faiblesse des nouvelles conversions en 2002 et 2003 (lors de l'apparition de la « crise laitière biologique ») – les courbes de collectes sont nécessairement décalées de 2 à 3 ans par rapport au rythme des conversions.

Les fruits et légumes

La filière « fruits et légumes » est celle qui est la plus difficile à structurer en agriculture conventionnelle comme en agriculture biologique.

Le développement de l'agriculture biologique française s'est historiquement appuyée en premier lieu sur ces productions, en particulier le maraîchage, en raison de l'absence initiale de marché bio organisé : il était possible pour des maraîchers en vente directe de se convertir en bio sans attendre que des filières s'organisent. A l'inverse, cette caractéristique est plutôt un handicap depuis les années 2000, dans la mesure où les maraîchers industriels ont besoin d'une sécurité économique pour se convertir en bio. En parallèle, la faiblesse des aides à la conversion pour le maraîchage (car elles sont liées à l'hectare et plafonnées par les règles européennes) n'incite pas les petits maraîchers à se convertir ... ou justifie pour certains une conversion sans aide qui ne donne ensuite pas toujours lieu à une certification bio officielle.

Toutefois, il faut noter que la filière « fruits et légumes bio » s'organise progressivement depuis 2000-2002 sous l'action combinée :

- de plusieurs organisations économiques regroupant des producteurs biologiques de fruits et légumes (APFLBB, Bio-Loire-Océan, Bio-Val-de-Centre, Norabio...) ;
- des opérateurs généralistes des fruits et légumes, qui se s'intéressent peu à peu au marché bio ;
- des magasins spécialisés du réseau Biocoop, qui a suscité la création de plateformes d'achat permettant de massifier l'offre et de l'organiser (à la fois au sein de plateformes d'approvisionnement spécifique des Biocoop et au sein d'une

⁵ Pour l'analyse portée à l'époque par la FNAB, cf. *Les conversions vers l'agriculture biologique : comprendre les causes du ralentissement et proposer des dispositifs adaptés*, FNAB / Ministère de l'Agriculture, 2003.

organisation économique commune avec d'autres acteurs de la filière fruits et légumes biologiques) ;

- de la restauration hors domicile, qui s'appuie également sur la création de plateformes regroupant l'offre.

L'un des principaux obstacles techniques à l'organisation de la filière « fruits et légumes bio » a été, comme en viande, l'inadaptation des critères de reconnaissances des OP (organisations de producteurs). Exigeant des tailles et volumes traités irréalistes en agriculture biologique (du moins à ce stade de développement en termes de surfaces et de densité territoriale), ces critères de reconnaissance ont exclu les OP spécialisées dans le développement des fruits et légumes bio d'un certain nombre d'aides financières ou structurantes.

Ces freins tendent à se lever progressivement depuis 2006-2007, et les différents acteurs économiques en fruits et légumes bio proposent de plus en plus des projets communs destinés à massifier l'offre et à optimiser les outils. Cette filière fait face toutefois à d'importants flux d'importation, en provenance d'Italie, d'Espagne et d'Afrique du Nord.

Evolution globale des filières biologiques

Pour résumer, nous pouvons constater que :

- alors que la demande potentielle et la consommation réelle de produits alimentaires biologiques ont connu durant la période 2000-2006 une croissance régulière et significative, les marchés et filières ont connu une évolution plus erratique du fait de critères de reconnaissance des OP inadaptés à une filière native, des difficultés d'organisation des différents maillons (regroupement de l'offre, transformation, distribution), et de leurs effets de seuil respectifs ;
- d'une façon générale, et malgré des intensités différentes selon les produits, les filières biologiques ont connu une période de croissance nette entre 2000 et 2002, de stagnation voire de repli ponctuel entre 2003 et 2005 (effets de seuil), puis de nouvelle croissance nette à partir de 2006.

1.1.2.5 Les principaux acteurs de l'application de la CAB en France

Il est utile de présenter succinctement les principaux organismes impliqués dans la mise en œuvre de la mesure Conversion à l'Agriculture Biologique entre 2000 et 2006. Nous trouvons en particulier :

- les GAB (groupements départementaux d'agriculture biologique) et les GRAB (groupements régionaux d'agriculture biologique) : réunissant environ 60 % des agriculteurs biologiques français, ces groupements sont réunis au sein de la FNAB (fédération nationale d'agriculture biologique des régions de France). Ils sont historiquement les premiers à avoir mis en œuvre la mesure CAB en France, et se chargent notamment d'accompagner les agriculteurs en projet ou en cours de conversion (diagnostic, conseils d'évolution pour s'adapter à la réglementation, parfois suivi technique, aide à la première mise en marché des produits). Ils participent également activement à l'élaboration et au suivi des dispositifs administratifs, et portent la parole des paysans biologiques au sein des instances départementales, régionales et nationales (par le biais de la FNAB pour ce dernier échelon)⁶.

⁶ Attention : ces groupements ont souvent des noms très différents de leur sigle générique. Ainsi une vingtaine de GAB sont désignés sous le terme de CIVAM Bio (centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural) et sont alors en général également adhérents de la FNCIVAM en parallèle à leur adhésion à la FNAB. D'autres encore sont des GABB (le second B se référant à la biodynamie, branche spécifique de l'agriculture biologique). Quant aux GRAB, ils ont des noms très différents les uns des autres (GABLIM pour le Limousin, FRAB pour la Bretagne, CGA pour la Lorraine...). Nous devons noter que les GAB et les GRAB couvrent l'ensemble du territoire métropolitain ainsi que la Corse, la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion.

- les Chambres d'Agriculture : parmi les nombreuses missions généralistes de développement agricole, les Chambres d'Agriculture et leur tête de réseau national l'APCA (assemblée permanente des chambres d'agriculture) ont ajouté l'agriculture biologique à la fin des années 1990 ou au début des années 2000. Impliquées comme les GAB dans l'accompagnement des conversions (parfois avec des conflits et parfois en entente avec ces derniers), ils se concentrent souvent particulièrement sur le suivi technique – bien que leurs conseillers impliqués soient rarement spécialisés sur l'agriculture biologique. A l'échelle nationale, l'APCA est impliquée comme la FNAB dans les concertations et débats sur la bio ;
- l'Agence Bio : ce groupement d'intérêt public, créé fin 2001, réunit dans son « grand conseil » l'ensemble des acteurs français de la bio. Son conseil d'administration, plus resserré, est constitué du Ministère de l'agriculture, du Ministère de l'environnement, de la FNAB, de l'APCA, du SYNABIO (fédération des transformateurs bio) et de Coop de France. L'Agence Bio s'attache notamment à la communication grand public et à la concertation des acteurs des filières.

Nous ne présentons pas ici les marques privées (Nature & Progrès, Demeter...), qui ont joué un rôle important jusqu'au milieu des années 1990, mais qui sont peu impliqués dans la mise en œuvre de la mesure CAB. De même, les opérateurs d'aval (transformateurs, distributeurs) ne sont pas directement concernés par la mise en œuvre de la mesure, même s'ils peuvent être impliqués dans des actions liées à cette mesure et s'ils jouent un rôle dans la dynamique de développement.

Enfin, tous les acteurs agricoles conventionnels sont conduits à intervenir au même titre que pour la mise en œuvre des autres MAE (ADASEA et CNAMEA, DDAF et DRAF, syndicats généralistes...).

1.1.3 La mesure Conversion à l'Agriculture Biologique : montants et évolution

1.1.3.1 La CAB avant 2000 (dispositif 2078/92)

La mise en œuvre d'une mesure de soutien à l'agriculture biologique date en France de 1992 (avec la mesure « Extenbio ») puis 1993 avec la mesure « conversion à l'agriculture biologique » mise en œuvre en pratique à partir de 1994.

Cette mesure, dont le nom est resté constant à travers les dispositifs successifs, sera désormais désignée ici sous son abrégé CAB (à ne pas confondre avec les CAD, mis en œuvre en 2003), ou parfois sous le nom « d'aide à la conversion ».

La CAB est définie comme une aide à l'hectare, justifiée par les bénéfices environnementaux des pratiques biologiques, et basée sur les manques à gagner économiques induits par l'adoption de ces pratiques. Compte-tenu de la diversité des productions concernées – et de leurs manques à gagner relatifs – la CAB se décline avec différents montants selon les cultures. Dans le cadre du dispositif 2078/92 en vigueur jusqu'en 1999 inclus, les montants alloués étaient les suivants :

Type de production	Montant annuel de la prime par hectare (en Francs et pour info en euros)	Durée de conversion
Cultures légumières	Années 1 et 2 : 1 995 F/ha/an (304 €) Années 3, 4 et 5 : néant Total = 608 €	2 ans

Semences, plantes aromatiques et médicinales annuelles ou bi-annuelles	Années 1 et 2 : 1 190 F/ha/an (181 €) Années 3, 4 et 5 : néant <i>Total = 362 €</i>	2 ans
Autres cultures annuelles (notamment grandes cultures et prairies temporaires)	Années 1 et 2 : 1 190 F/ha/an (181 €) Années 3, 4 et 5 : néant <i>Total = 362 €</i>	2 ans
Prairies permanentes (STH) ⁽¹⁾	Années 1 et 2 : 700 F/ha/an (107 €) Années 3, 4 et 5 : néant <i>Total = 213 €</i>	2 ans
Agrumes	Années 1, 2 et 3 : 4 700 F/ha/an (717 €) Années 4 et 5 : néant <i>Total = 2 150 €</i>	3 ans
Oliveraies spécialisées	Années 1, 2 et 3 : 3 000 F/ha/an (457 €) Années 4 et 5 : néant <i>Total = 1 372 €</i>	3 ans
Vignes (les 10 premiers hectares) Autres cultures pérennes ⁽²⁾	Années 1, 2 et 3 : 5 500 F/ha/an (838 €) Années 4 et 5 : néant <i>Total = 2 515 €</i>	3 ans
Vignes (du 11 ^{ème} au 20 ^{ème} hectare contractualisé)	Années 1, 2 et 3 : 3 850 F/ha/an (587 €) Années 4 et 5 : néant <i>Total = 1 761 €</i>	3 ans
Vignes (du 21 ^{ème} au 30 ^{ème} hectare contractualisé)	Années 1, 2 et 3 : 2 695 F/ha/an (411 €) Années 4 et 5 : néant <i>Total = 1 233 €</i>	3 ans
Vignes (hectares situés au-delà du 31 ^{ème} hectare contractualisé)	Années 1, 2 et 3 : 1 886 F/ha/an (288 €) Années 4 et 5 : néant <i>Total = 864 €</i>	3 ans

⁽¹⁾ Prairies permanentes : équivalentes aux surfaces toujours en herbe (STH) ou aux prairies naturelles, elles ne rentrent pas dans la rotation des cultures.

⁽²⁾ Châtaigniers, noyers, amandiers : l'aide sera réservée aux productions commercialisées de 400 kg / ha minimum. Des factures de vente des 2 dernières années seront demandées, sauf pour les nouvelles surfaces implantées qui feront l'objet de factures d'achat des plants.

Bien que le versement des aides ne fût alors effectué que pendant 2 ans (pour les cultures annuelles et les plantes aromatiques) ou 3 ans (pour les cultures pérennes), l'agriculteur s'engageait à utiliser les techniques de l'agriculture biologique pendant 5 ans – dans le cas contraire il lui était demandé de rembourser les aides perçues. La mesure CAB était donc un contrat de 5 ans, mais payé uniquement durant la conversion réglementaire proprement dite (qui est de 2 ans pour les cultures annuelles et 3 ans pour les cultures pérennes).

L'aide était strictement calculée sur la base d'un manque à gagner durant la période de conversion, où l'agriculteur doit utiliser les techniques biologiques (et voir ses rendements baisser) sans avoir le droit de vendre sous label « bio » (donc sans valorisation économique en contrepartie). Une fois cette période achevée, la France considérait que la valorisation sous le signe de qualité « agriculture biologique » suffisait à compenser les manques à gagner en terme de rendement.

1.1.3.2 La CAB dans les CTE (2000-2002) : revalorisation et dégressivité

1.1.3.2.1 Une remise à plat des aides bio dans le contexte du PPDAB

Les organisations de développement de l'agriculture biologique auprès des paysans (regroupées pour l'essentiel au sein de la FNAB – Fédération Nationale d'Agriculture Biologique des régions de France) estimaient que l'effort technique et économique dû à la conversion ne concerne pas que les seules années de conversion réglementaire. En effet :

- la création d'un nouvel équilibre agronomique (notamment la restauration de la fertilité biologique du sol) s'échelonne sur plusieurs années et en tout état de cause plus de deux ans ;
- l'adoption et la maîtrise de nouvelles techniques par l'agriculteur demande plusieurs années, et ne peut pas être entièrement achevée à l'issue des 2 ou 3 années de conversion réglementaire ;
- ne maîtrisant pas entièrement les nouvelles techniques en 2 ans, l'agriculteur est susceptible de faire face à des incidents techniques ou climatiques ponctuels durant les années qui suivent sa conversion réglementaire, qui ne peuvent pas être compensés par les coûts du marché bio.

Par conséquent, les organisations biologiques demandaient non seulement une revalorisation du montant des aides à la conversion (pour les rapprocher des montants alloués dans les autres Etats-membres de l'UE) mais également un allongement de leur durée de versement, moyennant une dégressivité du montant au fil des années (il semblait logique que le montant reste supérieur pendant la période où le manque à gagner est le plus important, c'est-à-dire les 2 ou 3 années de conversion réglementaire). Un tel allongement permettait de sécuriser la démarche de conversion et donc de renforcer la dynamique de développement.

Dans la continuité des mesures de développement de la bio adoptées fin 1997 sous le nom de « Plan Pluriannuel de Développement de l'Agriculture Biologique » (PPDAB), la refonte du dispositif des MAE a été l'occasion d'une remise à plat des aides à la conversion. Pour mémoire, nous pouvons noter que ce PPDAB avait déjà conduit à abonder les enveloppes budgétaires consacrées à la CAB en 1998 et 1999, et qu'il constituait un cadre cohérent pour la rénovation des dispositifs concernant l'agriculture biologique⁷.

1.1.3.2.2 Le principe : une revalorisation et une double dégressivité

A l'issue d'une concertation entre le Ministère de l'Agriculture, la FNAB et les syndicats agricoles généralistes, plusieurs principes d'évolution de la mesure CAB ont été retenus :

- Une revalorisation générale du montant des aides, à la fois par une augmentation des montants à l'hectare durant la période de conversion réglementaire et par une prolongation de la durée de versement sur 5 ans.
- Une dégressivité des aides dans le temps : les montants étaient maximums pendant la conversion réglementaire (2 ou 3 ans selon les cultures) puis se réduisaient progressivement les années suivantes. Ce système répondait à la demande des organisations bio de maintenir une aide, bien que plus faible, durant les premières années qui suivent la conversion réglementaire.
- Une dégressivité des aides par rapport au montant global. Il s'agissait d'éviter une relation purement linéaire entre le nombre d'hectare et le montant perçu, compte-

⁷ Pour plus de détails sur le PPDAB, voir partie II ci-dessus et se reporter au rapport Riquois et au rapport d'évaluation intermédiaire des MAE :

RIQUOIS Alain, *Pour une agriculture biologique au cœur de l'agriculture française – Rapport de propositions pour la mise en œuvre du plan pluriannuel de développement 1998-2002*, MAP / Conseil Général du Génie Rural des Eaux et des Forêts, 1998

ASCA, *Evaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n°1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural*, Tome II des Annexes, 2003

tenu des phénomènes d'économie d'échelle. Les organisations biologiques et une partie des syndicats généralistes souhaitaient pratiquer un « plafonnement » des aides à l'exploitation, ou pour le moins une dégressivité, de façon également à soutenir plus fortement les structures de taille raisonnable et d'éviter une prime au gigantisme. A la demande de la FNAB, cette dégressivité du volume global des aides bio à l'exploitation a été indexée sur le nombre d'actifs agricoles sur l'exploitation : à surfaces égales, une exploitation avec davantage de main d'œuvre subissait une dégressivité moins stricte. Cette disposition était destinée à prendre en compte et valoriser le fait que l'agriculture biologique conduit à un plus grand nombre d'UTH à l'hectare.

- Une bonification des aides en cas de conversion de la totalité de la SAU de l'exploitation. Il s'agissait d'inciter à une conversion totale (et d'éviter la complexité technique et réglementaire d'exploitations partiellement biologiques et partiellement conventionnelles). Il convient de noter que dans beaucoup de pays européens, la « mixité » (bio / non-bio) des exploitations est interdite par les marques privées ... auxquelles adhèrent tous les agriculteurs bio (la faiblesse des marques privées est une spécificité française dans le monde de la bio)⁸. Plutôt qu'une contrainte réglementaire comme ses voisins, la France avait choisi en 2000 une incitation financière à la conversion totale (majoration de 20 % des aides).

1.1.3.2.3 Nouveaux montants par hectare

Type de production	Montant annuel de la prime	Durée de conversion
Semences, légumes , plantes aromatiques et médicinales annuelles ou bi-annuelles	Années 1 et 2 : 457 €/ha Années 3 et 4 : 229 €/ha Année 5 : 152 €/ha <i>Total = 1 524 €</i>	2 ans
Vergers hautes tiges ou pâturés ⁽¹⁾	Années 1 et 2 : 457 €/ha Années 3 et 4 : 229 €/ha Année 5 : 152 €/ha <i>Total = 1 524 €</i>	3 ans
Autres cultures annuelles (notamment grandes cultures et prairies temporaires)	Années 1 et 2 : 366 €/ha Années 3 et 4 : 183 €/ha Année 5 : 122 €/ha <i>Total = 1 220 €</i>	2 ans
Prairies permanentes (STH) ⁽²⁾	Années 1 et 2 : 160 €/ha Années 3 et 4 : 80 €/ha Année 5 : 53 €/ha <i>Total = 533 €</i>	2 ans
Oliveraies spécialisées Vignes (les hectares suivant les 10 premiers hectares contractualisés)	Années 1, 2 et 3 : 572 €/ha Année 4 : 343 €/ha Année 5 : 229 €/ha <i>Total = 2 288 €</i>	3 ans
Vignes (les 10 premiers hectares) Autres cultures pérennes (y compris agrumes) ⁽³⁾	Années 1, 2 et 3 : 877 €/ha Année 4 : 526 €/ha Année 5 : 351 €/ha <i>Total = 3 508 €</i>	3 ans

⁸ En Allemagne, Autriche, Suisse, la mixité « bio / non-bio » est de fait interdite puisque la quasi-totalité des agriculteurs adhèrent à des marques privées qui la proscrivent strictement. En Suède, la mixité est autorisée mais très strictement encadrée et découragée (contrôles supplémentaires, procédures plus lourdes...).

En cas de conversion totale de la ferme, une **majoration de 20 %** est ajoutée aux montants ci-dessus.

⁽¹⁾ Vergers hautes tiges ou pâturés : (vergers cidricoles, mirabelles, etc.), n'étant pas soumis aux mêmes contraintes que les productions arboricoles, une prime inférieure aux cultures pérennes est attribuée.

⁽²⁾ Prairies permanentes : équivalentes aux surfaces toujours en herbe (STH) ou aux prairies naturelles, elles ne rentrent pas dans la rotation des cultures.

⁽³⁾ Châtaigniers, noyers, amandiers : l'aide sera exclusivement réservée aux productions commercialisées de 400 kg / ha mini. Des factures de vente des 2 dernières années seront demandées, sauf pour les nouvelles surfaces implantées qui feront l'objet de factures d'achat des plants.

Les surfaces déclarées en parcours individuels pourront être prises en compte au même titre que les prairies permanentes après **pondération par le coefficient « structure »** du schéma départemental, appliqué à ces surfaces.

Dans le cas de cultures associées appartenant à des types de production différents, le calcul du montant de l'aide est réalisé sur la base de la culture retenue comme principale.

Les prairies permanentes sont les seules surfaces à pouvoir bénéficier d'une aide **même si leur durée de conversion est nulle**, à condition que les animaux soient convertis dans un délai de 3 ans après le début de l'engagement des prairies. Toutefois, pour les autres types de production, si une durée de conversion est réduite (sans être nulle) ou allongée en raison de l'utilisation antérieure de la parcelle, **la durée de versement des aides et leur montant restent inchangés**.

1.1.3.2.4 Tableau de dégressivité (2000-2002)

Aide sur 5 ans	moins de 45 734 €	de 45 734 € à < 76 224 €	de 76 224 € à < 114 336 €	de 114 336 € à < 152 449 €	152 449 € et plus
Taux	100 %	85 %	50 %	25 %	25 %
Pondération positive	0 %	égal ou supérieur à 1,5 UTH ⇒ 15 %	égal ou supérieur à 1,5 UTH ⇒ 15 %	égal ou supérieur à 1,5 UTH ⇒ 0 %	0 %
			égal ou supérieur à 2 UTH ⇒ 20 %	égal ou supérieur à 2 UTH ⇒ 20 %	
			égal ou supérieur à 3 UTH ⇒ 30 %	égal ou supérieur à 3 UTH ⇒ 30 %	
			égal ou supérieur à 4 UTH ⇒ 40 %	égal ou supérieur à 4 UTH ⇒ 40 %	

Le montant du contrat résulte de l'addition des produits ainsi calculés pour chaque tranche. Sont prises en compte les unités de travail humain (UTH) présentes au moment de la signature du contrat (mentionnées dans le formulaire de demande d'aide) ainsi que celles déclarées comme devant être créées pendant la durée du contrat (mentionnées dans le contrat). Un avenant pourra être signé en cours de contrat afin de pouvoir prendre en compte des créations d'emploi non prévues au départ. L'ajustement du montant d'aide portera sur les annuités suivantes.

Les UTH en place à la signature du contrat et créés pendant le contrat doivent être maintenues pendant au moins 2 ans sur l'exploitation et les créations d'emplois doivent intervenir dans les 3 ans après la signature du contrat.

Lorsqu'un contrat CTE comprend pour la partie agro-environnementale une mesure CAB et d'autres mesures agro-environnementales, les deux règles de dégressivité s'appliquent chacune pour la mesure qui la concerne : la dégressivité CAB pour la mesure CAB, la dégressivité mesure agro-environnementale (SMI) pour les autres mesures. La bonification de 20% pour conversion totale est calculée avant application de la dégressivité.

1.1.3.3 La CAB dans les CAD (2003-2006) : renforcement de la dégressivité

Si le remplacement des CTE par les CAD a donné lieu à d'importants changements dans les dispositifs (cf. plus bas), il n'a pas conduit à modifier les montants à l'hectare de l'aide CAB, ni leur dégressivité dans le temps. En revanche, à cette occasion, la dégressivité du volume global des aides perçues par dossier a été fortement renforcée et simplifiée. Le principe d'un renforcement était souhaité par la majorité des organisations biologiques, mais l'ampleur du renforcement a été plus importante que leur demande initiale.

Dégressivité retenue	≤ 30 000 euros	30 000 à 60 000 euros (inclus)	> 60 000 euros
≤ 1 UTH	100 %	50 %	15 %
1 < UTH < 2	100 %	60 %	20 %
2 ≤ UTH < 3	100 %	70 %	25 %
3 ≤ UTH	100 %	80 %	30 %

L'aide CAB se calcule comme suit :

- 1. Pour chaque type de production (légumes, prairies permanentes, « autres cultures annuelles », etc.), multipliez le nombre d'hectare par le montant à l'hectare.
- 2. Une fois ces calculs effectués, une majoration de 20 % est appliquée dans les cas de conversion totale.
- 3. Puis le montant total est séparé en tranches, selon le tableau ci-dessus, et se voit appliquer le pourcentage indiqué pour chaque tranche.

Le montant total de l'aide à la conversion à l'agriculture biologique résulte de l'addition des produits calculés pour chaque tranche. Est prise en compte la moyenne des unités de travail humain (UTH) sur l'exploitation sur les deux derniers exercices comptables. Lorsque la création de l'exploitation remonte à moins de deux exercices comptables, sont prises en compte les UTH présentes en moyenne depuis cette création. Lorsque la création de l'exploitation est concomitante avec la signature du contrat, est pris en compte le nombre d'UTH présentes au moment de la signature du contrat.

Pour les GAEC, le montant des tranches est multiplié par le nombre d'exploitations regroupées dans la limite de trois et du nombre d'associés éligibles, tandis que le nombre d'UTH à prendre en compte dans la « pondération en fonction du nombre d'UTH » est le nombre d'UTH de l'exploitation divisé par le nombre d'exploitations regroupées dans la limite de trois et du nombre d'exploitants éligibles.

1.1.3.4 Pertinence ou insuffisance des montants d'aides

La revalorisation (et le prolongement) des aides qui fut décidée lors de la mise en place des CTE a permis de rapprocher les montants français de ceux qui étaient en vigueur dans d'autres pays européens (cf. plus loin). Toutefois, ces nouveaux montants ne permettaient pas toujours de couvrir l'ensemble des pertes économiques consécutives à la conversion bio, selon les calculs effectués par la FNAB pour alimenter les travaux du Ministère de l'Agriculture et selon les analyses exprimées par Coop de France. Les calculs cités ci-dessous concernent les « premiers hectares » : il existe généralement un effet d'économie d'échelle au fur et à mesure que la taille de la ferme concernée augmente – ce que prenait en compte la dégressivité du volume global d'aides, introduite dans les CTE et renforcée dans les CAD. Nous n'avons donc pas fait ici d'estimation de cet aspect du problème, dans la mesure où il est difficile à estimer et où il était d'ores et déjà pris en compte dans le PDRN par la dégressivité. Il suffisait ici de nous attacher aux premiers hectares, et par conséquent au montant théorique des aides avant dégressivité.

1.1.3.4.1 Maraîchage et PPAM (plantes à parfum, aromatiques et médicinales)

La pratique du maraîchage biologique (ou des PPAM) engendre des surcoûts de production imputables à :

- des rotations culturales plus importantes.
- un couvert végétal « non productif ».
- un rendement réduit.
- des traitements alternatifs coûteux.
- des exploitations de petites surfaces.

Le tableau indicatif suivant présente les résultats économiques observés dans des exploitations maraîchères (source FNAB) :

	En agriculture conventionnelle	En période de conversion	En agriculture biologique
Produit moyen par hectare	33 300 €	26 000 €	29 000 €
Charges opérationnelles par hectare (<i>y compris charges de main d'œuvre</i>)	17 600 €	20 000 €	20 000 €
Marge brute par hectare	15 700 €	6 000 €	9 000 €

La **perte de marge brute** s'élève donc à :

- 6 700 € / ha pour les parcelles en agriculture biologique
- 9 700 € / ha pour les parcelles en conversion

Même si ce résultat est indicatif et qu'il existe une marge d'erreur dans l'évaluation des pertes économiques, l'ampleur de ces dernières est telle qu'il est incontestable qu'une aide à l'hectare de 305 € par an en moyenne pendant 5 ans (= 1 524 € sur 5 ans avec les CTE et les CAD) est notablement insuffisante pour couvrir les surcoûts.

Commentaire :

En raison du plafonnement européen des aides annuelles à l'hectare à 600 €, il apparaît clairement qu'une simple aide surfacique n'est pas adaptée à la conversion bio en maraîchage. Quoi qu'il en soit, l'aide attribuée dans le cadre des CTE et des CAD n'était ici ni incitative ni compensatrice, elle restait très faible. Le maraîchage est probablement le système de production qui était le moins bien pris en compte par le dispositif du PDRN en matière de conversion à l'agriculture biologique.

1.1.3.4.2 Grandes cultures et prairies

La conduite des **grandes cultures** ou des systèmes de **polyculture-élevage** en agriculture biologique implique :

- un allongement des rotations, avec introduction de prairies temporaires et/ou artificielles ;
- une diversification de l'assolement (au moins 30 % de légumineuses), entraînant un coût supplémentaire en terme de compétences et de matériel nécessaires ;
- un travail du sol plus exigeant (déchaumage, labour, faux-semis...) et coûteux ;
- des apports d'engrais organiques, plus coûteux et dont la mise en œuvre est lourde ;
- la pratique du désherbage mécanique (binage, étrillage, écroutage, écimage...) et manuel ;
- des rendements plus faibles ;
- un triage des récoltes, et le stockage des productions.

Par ailleurs, la difficulté à maîtriser complètement les aléas de production et de qualité technologique des cultures peut être lourde de conséquence sur le revenu d'une année donnée : il est nécessaire d'assurer un effet de « lissage » pluriannuel de ce risque.

A titre d'exemple, les deux tableaux ci-dessous comparent des résultats observés sur des exploitations de la région Ile-de-France (le premier en agriculture conventionnelle, le second en agriculture biologique) (Source : GAB IdF)

Exploitation conventionnelle	Pourcentage de l'assolement concerné par la culture	Produit Brut	Charges opérationnelles	Marges Brutes
Blé	46%	830 €	325 €	505 €
Colza	8%	658 €	350 €	308 €
Escourgeon	8%	610 €	335 €	275 €
Féverole	10%	520 €	214 €	306 €
Jachère	10%	0 €	30 €	-30 €
Maïs	9%	971 €	510 €	461 €
Pois	9%	750 €	255 €	495 €
Moyenne pondérée	100%	689 €	297 €	392 €

Exploitation en agriculture bio	Pourcentage de l'assolement concerné par la culture	Produit Brut	Charges opérationnelles	Marges Brutes
Blé	36%	751 €	254 €	497 €
Féverole	10%	551 €	195 €	356 €
Jachère Trèfle	17%	0 €	45 €	-45 €
Maïs	6%	680 €	568 €	112 €
Tournesol	4%	667 €	385 €	282 €
Triticale-Pois	9%	671 €	98 €	573 €
Triticale	17%	592 €	220 €	372 €
Moyenne pondérée	100%	555 €	214 €	341 €

De la même manière, l'on obtient sur des rotations de grandes cultures en région Bourgogne (sur des terres très favorables aux cultures) une marge brute moyenne de 729 €/ha en agriculture conventionnelle et de seulement 615 €/ha en agriculture biologique (source : BioBourgogne SEDARB). La différence y est donc encore plus marquée.

En tenant compte des charges supplémentaires en main d'œuvre, et en considérant spécifiquement la situation en conversion, l'on obtiendrait le différentiel suivant (Source : FNAB) :

	En agriculture conventionnelle	En période de conversion	En agriculture biologique
Produit moyen par hectare	690 €	345 €	555 €
Charges opérationnelles par hectare	300 €	215 €	215 €
Charges de main d'œuvre supplémentaires (<i>rapportées à l'hectare</i>)	-	100 €	100 €
Marge par hectare	390 €	30 €	240 €

La **perte de marge** s'élève donc à :

- 150 € / ha pour les parcelles en agriculture biologique
- 360 € / ha pour les parcelles en conversion

Les coopératives céréalières (conventionnelles ... mais aussi biologiques ou mixtes) regroupées au sein de Coop de France estimaient également le manque à gagner en grandes cultures à au moins 300 € par hectare et par an durant la période de conversion, et au moins 150 € après la conversion.

Dans le cas de **l'élevage spécialisé**, la conduite en agriculture biologique implique :

- une productivité plus faible à l'hectare pour l'herbe ;
- un chargement plus faible ;
- une productivité numérique plus faible (élevage ovin) et une production laitière plus faible (élevage laitier).

Une étude de l'INRA de Theix indique ainsi une marge brute des surfaces fourragères de 725 € / ha en élevage ovin conventionnel contre 525 € / ha en élevage ovin biologique (zone de montagne dans les deux cas) : la différence est donc ici de **200 € / ha de prairies**.

Enfin, le cas des **prairies permanentes à faible chargement** doit être géré séparément, compte-tenu de la limitation des surcoûts en cas d'absence (ou de faible présence) d'animaux concernés par le mode de conduite biologique. Les pertes qui demeurent relèvent de la baisse de production en herbe, il est possible de les estimer à 50 € / ha (équivalente en conversion et en agriculture biologique – source FNAB).

Commentaire :

Aussi, pour les grandes cultures l'aide de 244 € par an en moyenne sur 5 ans (= 1 220 € sur 5 ans dans le cadre des CTE et des CAD – hors dégressivité par hectare) n'était pas totalement suffisant pour couvrir l'ensemble des frais et risques de la conversion, mais permettait de limiter les pertes dans une limite raisonnable.

Pour les prairies permanentes, l'aide de 107 € par an en moyenne (= 533 € sur 5 ans) ne couvrirait qu'une bonne moitié des surcoûts. Elle restait trop faible pour être véritablement sécurisante, même si elle limitait une partie des pertes observées.

A l'inverse, pour les prairies permanentes à faible chargement (moins de 0,3 UGB/ha), il eut été pertinent de définir un montant d'aide spécifique et plus faible, de l'ordre de 50 € par hectare et par an (soit 250 € sur 5 ans).

1.1.3.4.3 Vigne

L'exemple type utilisé ici comme référence correspond au cas le plus courant en France : les vignes palissées. Les surcoûts de production en agriculture biologique sont surtout liés à l'accroissement des coûts de main-d'œuvre et de mécanisation.

La pratique de l'agriculture biologique conduit à une baisse de rendement de 15 à 30 % (source : FNAB). Celle-ci est encore plus importante durant la période de conversion : la reprise des labours sur des parcelles anciennement désherbées chimiquement entraîne une destruction importante du système racinaire superficiel, s'ajoutant aux effets de la modification des stratégies de fertilisation.

Caractéristiques techniques du cas type (sud-est de la France) :

- densité de plantation : 3 500 pieds/ha
- mode de conduite : palissage 5 fils
- en culture conventionnelle :
 - labours dans l'inter-rang et désherbage chimique sur le rang
 - traitements : 4 mildiou, 7 oïdium, 1 botrytis, 2 acariens, 1 cicadelle
 - rendement : 85 hectolitres / ha
- en culture biologique :
 - travail du sol intégral avec décavaillonnage + 2 fauchages
 - traitement : 5 mildiou, au printemps, 8 oïdium dont 2 poudrages, 1 ver de la grappe
 - rendement : 65 hectolitres / ha
- commercialisation en vin de pays.

Vigne	En agriculture conventionnelle	En période de conversion	En agriculture biologique
Marge brute par hectare	2 200 €	700 €	1 800 €

La **perte de marge brute** s'élève donc à :

- 400 € / ha pour les parcelles en agriculture biologique ;
- 1 500 € / ha pour les parcelles en conversion.

Commentaire :

Ici encore, l'aide à la conversion attribuée dans le cadre des CTE et des CAD (3 508 € sur 5 ans soit 702 € par an en moyenne) restait inférieure aux pertes calculées, mais approchait le plafond autorisé par l'UE pour les cultures pérennes (qui est fixé à 900 € / ha toutes aides confondues). Elle était proche de celle attribuée dans d'autres pays, et semble avoir permis de sécuriser convenablement les projets de conversion.

1.1.3.4.4 4.4. Arboriculture

Plusieurs cas de figure peuvent être distingués : vergers classiques (y compris agrumes), vergers haute-tige ou pâturés, fruits secs, oliveraies spécialisées.

Vergers classiques (pommes, prunes, agrumes...)

Nous prenons ici l'exemple des pommiers.

Du fait de pratiques respectueuses de l'environnement, la production en agriculture biologique est environ divisée par 3 comparativement à celle obtenue en agriculture conventionnelle : soit

environ 10 T / ha en bio pour 30 T / ha en conventionnel, ce qui n'est que très partiellement compensé par le différentiel de prix (multiplié par 2 à 2,5) [Source : FNAB].

Les pratiques responsables de cette différence sont notamment :

- éclaircissage manuel à la place d'un éclaircissage chimique
- enherbement et fauchage des vergers
- lutte biologique
- fertilisation organique

Ex : Pommes	En agriculture conventionnelle	En période de conversion	En agriculture biologique
Produit moyen par hectare	15 000 €	10 000 €	12 850 €
Charges opérationnelles par hectare (y compris charges de main d'œuvre)	6 200 €	7 500 €	7 500 €
Marge brute par hectare	8 800 €	2 500 €	5 350 €

La perte de marge brute s'élève donc à :

- 3 450 € / ha pour les parcelles en agriculture biologique
- 6 300 € / ha pour les parcelles en conversion

Vergers hautes-tiges ou pâturés

Bien que concernés par les mêmes productions que la catégorie précédente, ces vergers sont moins productifs et font l'objet de moins de frais (en agriculture biologique comme en agriculture conventionnelle). C'est pourquoi une aide plus faible que pour les précédents apparaît suffisante (de l'ordre de 360 € pour la conversion).

Fruits secs (châtaigniers, noyers, amandiers, noisetiers...)

Les charges dues à la conversion ou à la pratique de l'agriculture biologique concernent essentiellement des charges de main d'œuvre, tandis que les baisses de produit sont limitées à 10 % environ. Ici encore, une aide plus faible que pour les vergers classique apparaît suffisante (de l'ordre de 360 € pour la conversion).

Oliveraies spécialisées

Le différentiel entre agriculture biologique et agriculture conventionnelle est comparable à celui observé pour les vergers hautes-tiges ou pâturés, avec toutefois des charges supplémentaires en matière de main d'œuvre et un différentiel de rendement plus important. L'aide nécessaire est estimée par les GAB des régions concernées à 200 € / ha / an en agriculture biologique, augmentée à 600 € / ha / an en période de conversion.

Commentaire :

En matière d'arboriculture, l'efficacité de l'aide attribuée dans le cadre du PDRN était variable. Pour les vergers classiques (3 508 € sur 5 ans soit 702 € par an en moyenne), elle restait insuffisante pour couvrir l'ensemble des frais mais s'approchait du plafond européen autorisé pour les cultures pérennes et se situait dans le même ordre de grandeur que les aides accordées dans d'autres pays de l'UE.

Pour les fruits secs, à l'inverse, le montant alloué semble supérieur aux pertes dues à la conversion en bio, puisque l'aide attribuée était la même que pour les vergers classiques : il aurait été raisonnable de réduire le montant à l'hectare pour les fruits secs, en l'alignant sur celui des vergers hautes-tiges voire sur celui des grandes cultures.

Pour les vergers hautes-tiges, le montant attribué dans le cadre du PDRN (1 524 € sur 5 ans soit 305 € par an en moyenne) correspondait assez bien à celui des pertes à compenser (en tenant compte du fait que les dernières années du contrat conduisaient à une perte plus faible que pendant la conversion réglementaire).

Pour les oliveraies spécialisées, l'aide du PDRN (2 288 € sur 5 ans soit 458 € par an en moyenne) correspondait également bien aux pertes à compenser (ici encore, en tenant compte des dernières années du contrat situées « hors conversion réglementaire »).

1.1.3.4.5 Productions animales peu prises en compte

Certaines productions animales sont basées sur un faible nombre d'hectares (parcours pour volailles...) voire indépendamment de toute surface directement exploitée par l'agriculteur (apiculture). Par conséquent, le dispositif d'aide à la conversion du PDRN, basé exclusivement sur une aide à l'hectare, ne permettait pas de compenser correctement les surcoûts ou pertes liés à la conversion à l'agriculture biologique.

Ainsi, pour les volailles (pondeuses ou de chair), les porcs et les lapins, l'aide attribuée ne concernait que les quelques hectares de parcours herbeux, soit entre 0,5 et 5 ha selon les situations (les agriculteurs concernés ayant souvent une surface de parcours supérieure à la seule obligation réglementaire). Or, la FNAB a estimé l'aide nécessaire à :

- environ 10 € par mère lapine (ou 100 € par tranche de 10) ;
- environ 0,5 € par petite volaille (poules pondeuses, poulets, pintades ; ou 50 € par tranche de 100 volailles) ;
- environ 1 € par grosse volaille (canards, oies, dindes ; ou 100 € par tranche de 100 volailles) ;
- environ 100 € par truie reproductrice (à baisser nettement au-delà de 100 truies en raison d'une forte économie d'échelle) ;
- environ 5 € par porc charcutier (ou 50 € par tranche de 10 porcs).

Par ailleurs, dans le cas de l'apiculture, de nombreuses contraintes conduisent à des surcoûts notables par rapport à l'apiculture conventionnelle :

- une constitution des ruchers exclusivement par division de colonies ;
- le maintien de réserves de miel et de pollen au sein des ruches pendant l'hiver, pour assurer l'hivernage ;
- un suivi vétérinaire assuré prioritairement par la prévention, les produits phytothérapeutiques et l'homéopathie ;
- une obligation de placer les ruches dans des zones conduites en agriculture biologique ou indemnes de pollution (manutention complexe) ;
- la prohibition de toute destruction d'abeilles dans les rayons lors de la récolte, de même que l'interdiction de rogner les ailes des reines ;
- l'utilisation de cire gaufrée d'origine biologique ;
- un traitement des ruches (panneaux...) à base de produits naturels.

Ces pratiques conduisent, selon l'estimation de la FNAB, à un surcoût d'environ 25 € par ruche (ou 250 € par tranche de 10 ruches pour éviter la dispersion).

Commentaire :

Le choix d'une aide liée à l'hectare ne permet pas de prendre en compte précisément l'ensemble des productions concernées par la conversion à l'agriculture biologique. Un complément à l'aide surfacique aurait pu être recherché dans le cadre d'autres dispositifs du PDRN, hors de la mesure f. Toutefois, la mise en œuvre d'aides non-surfaciques n'est pas simple ; il semble que les services du Ministère de l'Agriculture aient cherché à compléter le dispositif conversion dans ce sens ... sans parvenir à dégager de piste satisfaisante.

1.1.3.4.6 Montants alloués dans les autres Etats-membres de l'UE

L'antenne européenne de la fédération internationale de l'agriculture biologique, IFOAM-EU, a collecté en 2004 les montants alloués dans les différents pays pour la conversion et le « maintien » (aide aux agriculteurs déjà en bio). La colonne qui nous intéresse ici pour la comparaison avec la France est celle du milieu, concernant les aides à la conversion.

Il convient de prendre en compte le fait que dans tous les autres pays il n'existait pas de dégressivité liée au volume des aides (par conséquent, le montant moyen à l'hectare restait fixe, tandis qu'en France il était souvent inférieur au montant théorique), et que l'aide affichée était versée le plus souvent avec le même montant pendant 5 ans (sauf mention contraire : « Yrs 1 & 2 ») voire sans limite (grâce au relais pris par l'aide au maintien).

Montants des aides à l'agriculture biologique en Europe – 2004 (Source : IFOAM-EU)

Member state	CONVERSION AID (Euro/Ha/Year)	ON-GOING MAINTENANCE AID (Euro/Ha/Year)
UK	Yrs 1 & 2 (average)	
England	Arable (AAPS) & permanent crops 265	44 (from 2005: 88)
	Other improved land 206	34 (from 2005: 88)
	Unimproved land 26	7 (from 2005: 88)
	Top fruit (Yrs 1-3) 882	44 (from 2005: 88)
Wales	Arable (AAPS) & permanent crops 265	51
	Enclosed 206	51
	Unenclosed 26	15
Scotland	Arable 323	44
	Vegetable & fruit 441	21
	Improved 176	21
	Unimproved or rough grazing 7	735 payment for any area
	(Also capital payments provided)	
Austria	Arable 327	327 (all as for conversion)
	Market gardens 508	508
	Grass 250	250
	Vines, hops, Fruit 800	800
Belgium	Yrs 1 & 2	
	Annual crops (AAPS) 181	112
	Other annual crops 300	300
	Grass 297	173
	Vegetables 991/867	744
	Perennial crops (fruit) 842	842
Czech Republic	Horticulture 82.5 (approx.)	82.5 (approx.) (all as for conversion)
	Arable 55 (approx.)	55 (approx.)
	Grassland 27 (approx.)	27 (approx.)
Denmark	<u>All farms</u>	<u>All farms</u> 114
	Arable with no milk production	
	409 in Yrs 1&2 - 275 in Yr 3	
	Intensive pig holdings : 382 in Yrs 3-5	

Finland	Yrs 1-5 All farms	147				All farms	103
France		Yrs 1&2	Yr3	Yr4	Yr5	None	
	Seeds and Vegetables	457	229	229	152		
	Other annual crops	366	183	183	122		
	Orchards	457	229	229	152		
	Grass	160	80	80	53		
	Olives	572	572	343	229		
	Other permanent crops	877	877	526	351		
Germany (National rates can be varied –20% to + 40% by Lander)	Arable and grass	125				100	
	Permanent crop					500	
Greece	Annual Crops (incl.veg)	170-300				170-300 (all as for conversion)	
	Perennial crops	440-840				440-840	
Hungary	Some help with direct costs, e.g. purchase of equipment. System of direct payments currently being devised					System of direct payments currently being devised.	
Ireland	All holdings (excl hort. under 3ha)	112				56	
	Horticultural holdings under 3ha	149				75	
Italy	Paid under regional programmes					(all as for conversion)	
	Arable	90 – 250				90 – 250	
	Grass	200 - 250				200 – 250	
	Olives	320 – 400				320 - 400	
	Vines and fruit trees	450- 700					
Luxembourg		Yrs 1&2	Yrs 3-5		None		
	Holdings up to 70 ha	175	150				
Netherlands	None					None	
Poland	Arable	70				58	
	Vegetable	116				93	
	Top Fruit	140				128	
	Berries	128				116	
	Grassland	23				19	
Portugal	Arable without irrigation and olives	181				181 (all as for conversion)	
	Irrigated crops, hort. & glasshouse	302				302	
	Fruit without irrigation	362				362	
	Fruit with irrigation	604				604	
	Vines	483				483	
Spain	Paid under regional programmes across regions	305				305 (all as for conversion)	
Slovenia	Grassland	200				200 (all as for conversion)	
	Horticulture	370				370	
	Glass Houses	450				450	
	Inspection and certification costs	50				50	
Sweden	Grass	57				57 (all as for conversion)	
	Cereals	149				149	
	Oil seed, sugar beet, potatoes	253				253	
	Vegetables	575				575	
	Fruit	862				862	
	Per livestock unit	195				195	

1.1.3.4.7 Bilan général sur les aides accordées

Sur la base des estimations disponibles en matière de pertes économiques liées à la conversion à l'agriculture biologique, ainsi que des montants attribués dans d'autres pays de l'Union européenne (et justifiés auprès de la Commission en terme de surcoûts avérés), il apparaît que :

- les aides allouées en France pour les prairies et grandes cultures étaient significatives mais légèrement insuffisantes pour couvrir l'ensemble des coûts : elles permettaient d'accompagner le changement mais ne disposaient pas d'un véritable caractère incitatif en soi – sauf pour le cas très particulier des prairies à faible chargement qui auraient pu faire l'objet d'une aide plus faible ;
- les aides allouées aux cultures pérennes (vigne, arboriculture...) étaient convenables bien que peu incitatives, du fait des limites imposées par les plafonds européens – sauf pour les fruits secs (châtaigniers...) où elles étaient au contraire trop élevées ;
- les aides allouées pour le maraîchage et les PPAM étaient notoirement insuffisantes, ne couvrant qu'une part minime des frais occasionnés par la conversion ;
- au-delà du maraîchage, l'ensemble des systèmes à faible foncier étaient peu soutenus par ce dispositif basé sur des aides à l'hectare (apiculture, porcs, volailles).

1.2 Deuxième partie : résultats et commentaires

1.2.1 La mise en œuvre de la mesure : d'importantes difficultés de terrain

L'intégration de la mesure « conversion à l'agriculture biologique » aux dispositifs CTE puis CAD a conduit, selon les acteurs du développement de la bio, à d'importantes retards, malentendus et complications pratiques.

1.2.1.1 Le dispositif antérieur : mesure CAB-2078/92

Il nous paraît important de rappeler brièvement le fonctionnement de la mesure « conversion à l'agriculture biologique » (CAB) dans le cadre du dispositif 2078/92 en vigueur de 1992 à 1999 (pour la bio, de 1993 à 1999). En effet, il permet d'expliquer les ruptures observées avec le changement de dispositif ... et il constitue un élément de comparaison très utile à l'évaluation et à la formulation de propositions pour l'avenir.

Dans le cadre du dispositif 2078/92, l'animation des conversions reposait sur :

- un accompagnement de terrain réalisé presque exclusivement par les GAB (groupements d'agriculture biologique) et les CIVAM Bio (centres d'initiative pour valoriser l'agriculture et le milieu rural) – seules quelques Chambres d'Agriculture s'y impliquaient, en complément du GAB départemental lorsque ce dernier ne disposait pas de moyens humains ;
- un financement de l'accompagnement qui était proportionnel aux dossiers engagés : la structure chargée de préparer et monter le dossier de conversion recevait automatiquement un montant équivalent à 10 % du paiement accordé à l'agriculteur (sans être prélevé à ce dernier : il s'agissait d'un montant complémentaire pour l'animation) ;
- une gestion des enveloppes et une validation des dossiers qui étaient assurés par la Commission Régionale Agro-Environnementale (sous l'autorité de la DRAF), avec une connaissance précise des dossiers en cours de finalisation ... et par conséquent à la fois de l'antériorité de chaque dossier et du budget nécessaire. De plus, les membres de la CRAE s'appuyaient largement sur l'expertise du GRAB (groupement régional d'agriculture biologique) dans la mesure où il n'existait pas de nécessité d'arbitrer sur le fond, mais uniquement d'attribuer des fonds aux dossiers conformes.

Ce dispositif, en vigueur jusqu'en 1999 inclus, assurait donc aux organismes qui se chargeaient de développer la bio de disposer d'un financement prévisible et proportionnel à leur activité, et il permettait une gestion concertée des enveloppes disponibles sans aucune interférence avec d'autres dispositifs : la ligne « CAB » lui était entièrement dédiée. De plus, après le lancement fin 1997 du PPDA (plan pluriannuel de développement de l'agriculture biologique, cf. rapport d'évaluation intermédiaire 2003 d'ASCA), la ligne budgétaire dédiée à la CAB était régulièrement réévaluée sur la base des dossiers en attente. C'est ainsi qu'en 1999 par exemple, une rallonge budgétaire avait été décidée par le Ministre de l'Agriculture à l'automne, permettant d'assurer le financement de tous les dossiers en cours. Cet ajustement avait été rendu possible par :

- La bonne connaissance des dossiers « en attente » et « en cours d'instruction », puisqu'un seul organisme par département se chargeait de les monter et que des synthèses régionales étaient réalisées régulièrement par les GRAB (groupements régionaux d'agriculture biologique, couvrant l'ensemble du territoire métropolitain et la Corse). Les montants nécessaires pour financer les projets en cours étaient ainsi connus avec précision par la FNAB (réunissant tous les GRAB) et par le Ministère de l'agriculture ;

- Un suivi « au fil de l'eau » des dossiers instruits et des montants consommés, permettant à la CRAE de connaître à tout instant le budget disponible – et le budget nécessaire pour les dossiers en cours ;
- L'existence d'une ligne budgétaire spécifique pour la mesure CAB, rendant possible son abondement par le Ministre de façon à financer les dossiers en attente.

En revanche, ce dispositif laissait l'agriculture biologique plus ou moins « en marge » des autres dispositifs de développement agricole, et ne permettait pas structurellement d'accompagner la conversion par d'autres mesures (même si certaines régions avaient pris l'initiative de mesures complémentaires).

Il convient également de noter une disposition réglementaire bio qui était étroitement liée à la gestion des dossiers de conversion : celle qui concernait la date de début de conversion en agriculture biologique. Jusqu'en 1999 inclus, les organismes certificateurs (OC) étaient autorisés à valider la date de début de conversion de façon rétroactive, dans la limite de 6 mois avant la première visite. En effet, les OC ne pouvaient pas toujours visiter un agriculteur dès que celui-ci déclarait vouloir s'engager en conversion, et tout délai pouvait pénaliser fortement l'agriculteur en cas de dépassement des périodes de semis ou de mise en culture. Par conséquent, la seule « date de première visite d'un OC » ne pouvait pas être opérationnelle, et il était parfois nécessaire pour le contrôleur de prendre en compte une date antérieure (dans la limite de 6 mois) de façon à éviter à l'agriculteur de perdre une année de production – à condition, bien entendu, que le contrôleur puisse établir de façon fiable que les pratiques avaient bien été conformes au règlement biologique depuis la date retenue (factures, analyses, témoignages, cohérence agronomique du système de production). Cette disposition dérogatoire a été supprimée en février 2000.

1.2.1.2 L'intégration à une logique de projet : une idée bien accueillie par les acteurs de l'agriculture biologique...

Lorsque la mise en place des CTE a été annoncée en 1999, les organisations de l'agriculture biologique (notamment la FNAB) se sont montrées très intéressées et favorable à la logique de « projet ». A cette date, il existait une forte convergence entre l'administration de l'agriculture et les organisations bio pour intégrer la mesure CAB dans les CTE. Dans la démarche de l'agriculture biologique, l'évolution des exploitations agricoles doit impérativement être considérée comme une globalité, et tout choix agronomique concernant un atelier influe sur les autres ateliers : une orientation technique ne peut donc pas être décidée indépendamment des autres, et l'évolution de l'exploitation doit se raisonner en cohérence dans la durée. Pour la FNAB et ses groupements régionaux, il était donc naturel que la conversion vers la bio, qui est une décision lourde de conséquences devant être soigneusement préparée, relève d'un dispositif d'évolution globale de l'exploitation.

De plus, le dispositif des CTE pouvait permettre d'améliorer l'accompagnement des conversions. A la place d'une unique mesure CAB, l'agriculteur pouvait se voir proposée une gamme de mesures complémentaires, permettant soit d'approfondir l'évolution de ses pratiques dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement (plantation de haies...), soit de financer des équipements rendus nécessaires par le passage en bio (matériel de désherbage mécanique, système de compostage, etc.). La double dimension environnementale et économique du CTE apparaissait à ce titre pleine de promesses pour les organisations bio.

Il convient de noter que l'agriculture biologique faisait l'objet d'une disposition particulière au sein des CTE : la souscription de la mesure CAB pouvait suffire à valider aussi bien le volet environnemental que le volet socio-économique du contrat. Contrairement aux autres MAE, la CAB comptait donc également comme mesure « socio-économique », en raison de la valorisation des produits dans un « signe officiel de qualité ». Bien entendu, un agriculteur en conversion pouvait également ajouter un volet socio-économique spécifique (investissements...), mais il n'y était pas obligé. La mesure CAB pouvait donc constituer un CTE à elle seule – même si les animateurs bio conseillaient aux agriculteurs concernés de compléter autant que possible leur projet pour lui donner une plus grande assise.

1.2.1.3 ... mais dont la mise en œuvre n'a pas été optimale

Malgré la disposition permettant à la mesure CAB de valider automatiquement les deux volets du CTE, l'intégration de la CAB dans le dispositif global a constitué une rupture importante dans l'animation des conversions, et a été à l'origine de lourdeurs administratives significatives, qui se sont prolongées avec les CAD.

La première difficulté de mise en œuvre a été générale aux MAE intégrées dans le nouveau dispositif CTE puis CAD : l'existence d'incertitudes provisoires, de consignes pas toujours immédiatement comprises ou appliquées, et plus généralement d'une période de battement lors du démarrage des CTE puis à nouveau lors de leur suspension puis de la mise en œuvre des CAD. Cette difficulté n'étant pas spécifique à la mesure « conversion à l'agriculture biologique », nous ne nous y attarderons pas ici puisqu'elle est abordée par ailleurs.

Mais, avant d'aborder en détail les nombreuses difficultés qui ont émaillé l'application de la mesure bio dans le PDRN 2000-2006, il est utile d'évoquer la rupture importante qu'a représentée l'intégration de cette mesure dans les CTE, et ses conséquences à l'échelle nationale. En effet, la gestion de la mesure a été profondément bouleversée par rapport à la situation antérieure (2078/92).

1.2.1.3.1 Animation sur le terrain et financement des organisations de développement

L'animation des CTE (d'une façon générale) était un enjeu important pour les organisations agricoles, en matière de reconnaissance politique et économique. Habituellement chargé de la gestion de la plupart des dispositifs, les Chambres d'Agriculture ont souhaité conserver une place centrale dans celui des CTE ... ce qui a, de fait, inclus la CAB mécaniquement. Par ailleurs, de nombreux organismes ont souhaité s'impliquer dans certaines étapes obligatoires des CTE (diagnostics, volet économique...) ce qui a, ici encore, inclus la CAB mécaniquement. Les GAB (groupements d'agriculture biologique) se sont ainsi vu concurrencés sur la mise en œuvre de la mesure bio, ce qui a contribué à tendre les relations entre organisations jusque-là complémentaires et à complexifier fortement le paysage pour un agriculteur intéressé par la bio.

Les conséquences de cette évolution n'ont pas toujours été négatives : par l'implication nouvelle des Chambres d'Agriculture dans le développement de l'agriculture biologique, elle a pu contribuer à renforcer la visibilité de l'agriculture bio auprès d'agriculteurs réticents à contacter un groupement spécifiquement bio. Cette nouvelle implication d'organismes généralistes a également permis dans certains départements un partage des tâches en fonction des compétences de chacun – toutefois, ce partage a souvent conduit à réserver la technique aux Chambres d'Agriculture, alors que ces dernières ne mobilisaient que rarement un technicien « spécialisé en agriculture biologique ». Or, même s'il est utile et parfois nécessaire de réaliser des ponts entre les techniques bio et non-bio, il est apparu à l'usage que les techniciens non-bio manquaient souvent de précision et de pertinence pour résoudre des problèmes techniques dans une démarche biologique (cf. rapport FNAB-ONIC 2001). Les situations rapportées sont ainsi très différentes selon les régions et départements, puisque dans certains l'évolution de la mesure CAB a permis un partage des tâches efficace et souhaité par tous, dans d'autres un partage des tâches contesté mais imposé par les financeurs, dans d'autres enfin une concurrence et une tension entre structures de développement.

Par ailleurs, le financement de l'activité de conseil sur la conversion est devenu aléatoire. Au lieu de représenter un pourcentage sur les dossiers réalisés (cf. dispositif 2078/92) il reposait désormais sur les décisions de la DDAF en matière de répartition des « 3 % animation » du Fonds de Financement des CTE (FFCTE). Non seulement l'enveloppe destinée à l'animation a ainsi baissé (3 % au lieu de 10 %) mais surtout elle n'était plus automatiquement attribuée aux organismes habitués à monter les dossiers. De nombreux GAB ont vu leur financement fragilisé par ce dispositif (baisse ou perte des fonds d'animation) – même si la situation a été contrastée selon les départements.

Sur le plan économique, les deux dispositifs successifs (CTE et CAD) ont donc consacré une baisse nette des financements alloués aux GAB pour l'accompagnement des conversions.

Même si une ligne budgétaire nationale a été débloquée pour compenser cette perte (la ligne « animation bio » du Ministère de l'Agriculture, destinée à financer les acteurs du développement de la bio et dotée d'environ 3 millions d'euros à l'échelle nationale), ses critères de mobilisation n'étaient plus les mêmes : elle ne pouvait que très partiellement financer l'animation des conversions, mais devait être justifiée par d'autres activités de développement. Nous avons donc assisté à un glissement des animateurs bio départementaux, qui n'étaient plus aussi facilement financés pour accompagner directement les agriculteurs en conversion et devaient développer de nouvelles activités.

Les conséquences de cette rupture dans les dispositifs ne sont pas qu'économiques : elle a impacté l'accompagnement sur le terrain. Jusqu'en 1999, un agriculteur qui envisageait une conversion bio contactait le GAB (ou le CIVAM Bio) de son département – directement ou indirectement puisque la Chambre d'Agriculture ou la DDAF renvoyait alors systématiquement vers le GAB. Etant spécialisé sur l'agriculture biologique, le GAB pouvait réaliser un diagnostic prenant en compte les contraintes réglementaires bio et les connaissances techniques spécifiques, et pouvait conseiller avec précision l'évolution de l'exploitation – lorsqu'il disposait d'un animateur de terrain (ce n'était toutefois pas toujours le cas). Avec le nouveau dispositif CTE (puis CAD), un agriculteur qui envisageait une conversion pouvait contacter des interlocuteurs très différents, dont certains possédaient une grande compétence en matière de diagnostic agro-environnemental ou économique mais ne connaissaient l'agriculture bio que de façon superficielle : il n'est pas possible de connaître avec précision tous les systèmes de production concernés par les CTE. De l'avis des animateurs bio qui ont connu la période de transition 1999-2000, le conseil auprès des agriculteurs en conversion a alors connu une évolution vers une démarche plus administrative que technique. La « qualité » et la pérennité des conversions peuvent en avoir été fragilisées.

1.2.1.3.2 Ligne budgétaire consacrée à la mesure CAB

Avec les CTE, il n'existait plus de ligne budgétaire spécifique à la mesure CAB, mais cette dernière faisait l'objet d'un fléchage prioritaire dans les consignes nationales (les dossiers comportant une mesure CAB devaient être traités prioritairement par les commissions techniques départementales). Toutefois, l'application dans les départements n'était pas toujours exactement conforme aux consignes, comme en témoignent de nombreux animateurs bio régionaux ou départementaux, qui ont parfois dû faire intervenir les services centraux du Ministère de l'Agriculture pour débloquent l'instruction de dossiers de conversion.

Lors du remplacement des CTE par les CAD, en octobre 2003, la gestion budgétaire de la CAB a été facilitée par la définition annuelle par le Ministère de l'Agriculture d'une « part réservataire » dédiée à la conversion à l'agriculture biologique. De plus, la partie d'un dossier CAD consacrée à la CAB n'était pas comptabilisée dans la moyenne départementale (de 27.000 euros). Concrètement, au sein de la ligne budgétaire destinée aux MAE, chaque région disposait d'une ligne spécifique pour la mesure CAB, qu'elle répartissait ensuite dans les départements. La clef de répartition de cette « part réservataire » prenait notamment en compte le nombre de dossiers CAB montés dans la région lors des trois années précédentes (avec coefficient supérieur pour la dernière année, de façon à tenir compte de l'évolution des dynamiques) et les surfaces engagées en conversion. Cette disposition, qui avait été demandée aussi bien par les représentants de la FNAB que par ceux des administrations décentralisées (DDAF et DRAF), permettait d'éviter des concurrences budgétaires entre dossiers de conversion et autres dossiers. Pour autant, les problèmes n'ont pas été entièrement évités (cf. point 4 ci-dessous).

1.2.1.3.3 Examen et validation des dossiers

A partir de 2000, la validation des dossiers n'était plus gérée par une commission régionale incluant systématiquement des représentants bio et attribuant automatiquement les fonds aux dossiers conformes (cf. dispositif 2078/92). Désormais, qu'il s'agisse du dispositif CTE ou de celui des CAD, tout dossier faisait l'objet d'une discussion en CDOA sur le fond (pertinence du projet) impliquant de nombreux représentants d'organisations connaissant peu l'agriculture biologique.

L'existence d'un débat sur chaque dossier en CDOA (commission départementale d'orientation de l'agriculture) n'est pas contestable sur le fond. Même s'il est coûteux en temps, le principe de l'examen précis d'un dossier en amont de tout accord de financement relève d'une gestion rationnelle des fonds publics. En revanche, force est de constater que ce système a conduit à faire intervenir sur des dossiers « bio » des représentants d'organismes qui connaissaient mal – voire ne connaissaient pas du tout – l'agriculture biologique, et étaient parfois soucieux d'assurer un budget suffisant pour d'autres mesures ... au détriment de la bio. Dans le cadre du dispositif CTE (où il n'existait pas encore de « part réservataire » pour la CAB dans le budget des MAE), les CDOA durent parfois arbitrer entre plusieurs dossiers ou plusieurs mesures, par peur d'une insuffisance budgétaire. Cet arbitrage n'était pas rendu dans les meilleures conditions puisque d'une part les promoteurs de mesures « concurrentes » de la bio étaient présents en nombre dans les CDOA (ils étaient juges et parties) et d'autre part les acteurs chargés de décider connaissaient pour la plupart très mal les réalités de la bio, et rendaient plus souvent leur avis sur la base d'éléments administratifs que sur la pertinence ou non du projet de fond.

1.2.1.3.4 Chronologie de dépôt et d'examen des dossiers

Une autre disposition a fait l'objet de plusieurs changements entre le programme 1992-1999 et le PDRN 2000-2006 : la chronologie pour le dépôt et l'instruction des dossiers de conversion à l'agriculture biologique.

Ancien dispositif (1994-1999)

Jusqu'en 1999, un agriculteur pouvait s'engager en conversion à toute époque de l'année, en fonction de ses impératifs agronomiques (un cultivateur de maïs pouvait s'engager au printemps avant le semis de son maïs ; un maraîcher pouvait s'engager en hiver avant le début de sa saison de maraîchage ; un céréalier ou polyculteur-éleveur pouvait s'engager en septembre avant les semis d'automne). Il montait alors un dossier de demande d'aide et contactait un organisme certificateur : celui-ci pouvait ensuite valider rétroactivement les mois écoulés depuis l'engagement technique de l'agriculteur. Le dossier, quant à lui, était instruit et validé deux fois par an (en mai et novembre), mais cette date de validation n'avait pas d'impact sur la date d'engagement technique, qui pouvait être antérieure.

Dispositif CTE (2000-2002)

La possibilité de validation rétroactive (dans la limite de 6 mois) d'un engagement en conversion par l'OC (organisme certificateur) posait d'évidentes questions de fiabilité. Le 22 février 2000, cette disposition était abrogée et la date légale d'engagement en conversion devenait celle de l'engagement formel auprès d'un OC (date de signature du contrat – qui est la date à partir de laquelle l'agriculteur peut être contrôlé à tout moment par l'OC)⁹.

En parallèle, le dispositif des CTE impliquait qu'une mesure contractualisée ait été validée par la CDOA avant tout engagement. Dans le cas de la mesure CAB, il existait une disposition plus souple, tenant compte du fait que tout dossier CAB complet devait être validé (il n'existait pratiquement pas de motif de refus, la CDOA pouvait uniquement ajourner un dossier pour en obtenir une amélioration ou une précision, et il fut même rapidement précisé que les dossiers ne comportant que la seule mesure CAB n'avaient pas besoin de recevoir d'avis de la CDOA une fois instruits par l'ADASEA et la DDAF) : les organisations biologiques avaient obtenu que la date de référence administrative soit celle de la réception par l'agriculteur du « récépissé de dépôt de dossier complet » auprès de l'ADASEA. Cette souplesse permettait de limiter le risque de voir un dossier de conversion bloqué faute d'examen par la CDOA dans un délai raisonnable. Par ailleurs, l'engagement auprès d'un OC (et la notification administrative auprès de la DDAF) devait être pris avant la signature formelle du dossier par le préfet. La chronologie suivante était donc devenue obligatoire :

⁹ Note DPEI aux Organismes Certificateurs agréés en agriculture biologique du 22 février 2000 « date de début de conversion en agriculture biologique ».

Dépôt du dossier CTE « complet » → engagement auprès d'un organisme certificateur → notification en DDAF → signature du CTE.

En pratique, l'administration et les conseillers bio recommandaient vivement aux agriculteurs d'attendre la validation du dossier en CDOA (lorsque le dossier devait y être présenté) avant de s'engager en conversion, sauf cas d'urgence agronomique (et dans ce cas, ils devaient de toute façon attendre le récépissé de dépôt de leur dossier complet). Cette précaution était d'autant plus nécessaire si le dossier comportait d'autres mesures que la seule CAB, car les autres mesures pouvaient faire l'objet d'un refus total ou partiel par la CDOA, ce qui pouvait modifier substantiellement le projet de l'agriculteur (voire lui faire renoncer à la conversion bio dans certains cas).

Aussi, un agriculteur souhaitant s'engager en conversion ne pouvait plus ajuster librement sa date à ses impératifs agronomiques, mais devenait tributaire des délais d'instruction de son dossier (et généralement aussi des délais de validation). Concrètement, un céréalier désirant s'engager en conversion en septembre-octobre (avant ses semis), s'il souscrivait uniquement la mesure CAB, devait avoir déposé son dossier complet dans l'été, et donc avoir préparé le dossier au printemps précédent. Si ce même céréalier souhaitait souscrire des mesures complémentaires à la mesure CAB (investissement matériel spécifique, autres MAE), il devait anticiper encore plus rigoureusement, de façon à assurer la validation du dossier au plus tard lors de la CDOA précédant l'été (en général en juin ou tout début juillet) : dans ce cas, il était impératif qu'il ait déposé son dossier complet au début du printemps (compte-tenu des délais d'instruction par l'ADASEA et la DDAF) et donc qu'il l'ait préparé durant l'hiver précédent ... voire même un an avant la date prévue pour son engagement agronomique en conversion.

Dispositif CAD (2004-2006)

Lors du remplacement des CTE par les CAD, la chronologie théorique était peu différente de celle qui précédait :

Diagnostic → Dépôt du dossier complet « sous-réserve » → Accusé de réception du dossier « sous-réserve » → Engagement auprès de l'organisme certificateur → Passage en CDOA puis accusé de réception du dossier « complet » puis signature du dossier → Début d'engagement administratif.

En pratique, il était, plus encore qu'avec les CTE, recommandé d'attendre le passage en CDOA avant de s'engager auprès de l'OC, car il faut bien noter que désormais la validation des mesures CAB n'était plus automatique : le dépôt du dossier ne garantissait pas que l'accord serait donné par la CDOA. La chronologie « recommandée » par le Ministère de l'Agriculture et la FNAB dérogeait donc à celle indiquée dans les premières circulaires, et inversait l'ordre entre « engagement auprès de l'OC » et « passage en CDOA ».

Mais la situation se compliquait relativement aux CTE, car dans le cadre des CAD il n'existait plus que deux dates par an pour l'engagement des mesures (1^{er} mai et 1^{er} septembre). Par conséquent, non seulement l'agriculteur devait anticiper largement le montage de son dossier, mais le calendrier de validation pouvait se retrouver décalé avec son calendrier agronomique, voire conduire à une contradiction insoluble : impossible de s'engager avant les semis de printemps lorsque le dossier ne passe en CDOA que fin avril – et impossible de résoudre le problème en anticipant l'engagement au 1^{er} septembre précédent puisque l'engagement auprès de l'OC doit alors être réalisé avant la récolte non-bio... Dans la plupart des cas, il était alors nécessaire pour les agriculteurs de s'engager avant d'être assuré de la validation en CDOA. Il faut toutefois noter que les dates de mai et septembre étaient plus cohérentes avec les calendriers agronomiques que celle de novembre initialement prévue.

L'ensemble de ces difficultés a contribué à compliquer fortement le montage d'un dossier CAB, en diminuant la fluidité administrative et la cohérence du suivi technique, et par conséquent a probablement joué un rôle dans le ralentissement des conversions constaté à l'échelle nationale entre 2000 et 2002.

Nous allons préciser désormais quelques difficultés rencontrées concrètement dans certains départements : il convient de noter qu'elles n'étaient pas générales à tout le territoire français, l'application des CTE et des CAD étant parfois contrastée selon les départements.

1.2.1.4 De nombreuses difficultés d'application dans les départements

Les problèmes cités ici sont issus de témoignages directs des animateurs biologiques dans les départements concernés, et correspondent donc à des cas précis et concrets. Ils concernent essentiellement le dispositif CAD (2003-2006), les problèmes posés par l'application du dispositif CTE ayant déjà été largement abordés dans le point 3 ci-dessus.

1.2.1.4.1 **Traitement prioritaire des dossiers de conversion**

La suspension du dispositif CTE en août 2002 a logiquement provoqué un coup d'arrêt aux conversions à l'agriculture biologique. A la demande des organisations de développement de la bio (en particulier de la FNAB), les pouvoirs publics français ont instauré deux dispositions destinées à en limiter les effets négatifs :

Mise en place de la « déclaration d'intention de conversion à l'agriculture biologique » (D-CAB)

Un agriculteur pouvait faire connaître à l'administration son projet de conversion à une date donnée par l'envoi du formulaire de D-CAB ; l'administration lui renvoyait un récépissé ; l'agriculteur pouvait s'engager auprès d'un organisme certificateur dès réception du récépissé ... sans perdre le droit aux aides ultérieures. La D-CAB permettait donc à l'agriculteur de conserver son droit aux futures aides CAD sans avoir à attendre la validation d'un dossier pour s'engager techniquement en conversion. Elle évitait une rupture totale dans les conversions en France, mais elle ne pouvait pas éviter un très fort ralentissement : en effet, peu d'agriculteurs ont pris la responsabilité de s'engager en conversion sans même connaître le dispositif ultérieur ni le montant des aides auxquelles ils pourraient ensuite avoir droit – la plupart ont alors préféré attendre d'en savoir plus. Toutefois, les agriculteurs dont le projet de conversion était mûr et qui ne souhaitaient pas perdre une ou deux années agronomiques ont ainsi pu poursuivre leur démarche sans attendre la mise en œuvre des CAD et sans perdre leur droit aux MAE.

Traitement prioritaire des dossiers de conversion

Lors de la mise en place du nouveau dispositif des Contrats d'Agriculture Durable (CAD), le Ministère de l'Agriculture a donné la consigne aux DDAF d'instruire et valider les dossiers de conversion à l'agriculture biologique en priorité. Cette priorité était particulièrement nécessaire (et particulièrement fléchée) pour les dossiers ayant fait l'objet d'un engagement en conversion anticipé au moyen de la D-CAB : il était indispensable que les agriculteurs concernés attendent le moins longtemps possible avant de recevoir les aides liées à leur conversion déjà engagée.

Pourtant, cette consigne n'a pas été respectée dans tous les départements, les dossiers de conversion en attente ne se voyant parfois accorder qu'une priorité toute secondaire (voire inexistante) : ce fut le cas notamment dans les différents départements des régions Basse-Normandie, Limousin, Corse et Centre. Il convient de distinguer deux cas de figures : pour certains départements, l'ensemble des dossiers ont été traités avec retard, car les arrêtés préfectoraux ont tardé à être pris (Haut-Rhin, Landes, Pyrénées-Atlantiques, Seine-et-Marne, tous les départements de la région Midi-Pyrénées, tous les départements de la région PACA) ; pour d'autres, c'est bien la priorité de traitement des dossiers de conversion bio qui a été ignorée alors que les arrêtés préfectoraux avaient pourtant été pris (refus explicite d'appliquer la priorité aux dossiers de D-CAB dans les trois départements de la région Limousin et dans le département de l'Ardèche, négligence dans l'application de cette priorité dans l'Yonne, le Maine-et-Loire, les départements de la Corse et les départements de la région Rhône-Alpes).

Dans certains cas l'intervention des services centraux du Ministère de l'Agriculture (rappel de la consigne), à la demande de la FNAB, a permis de rattraper le retard pris. Dans d'autres cas, les dossiers de conversion n'ont été instruits qu'après d'autres dossiers dont l'engagement avait pourtant été postérieur, ce qui a contribué selon les animateurs biologiques à donner sur le

terrain l'impression que l'agriculture biologique était négligée et secondaire et à démobiliser certains agriculteurs intéressés par la bio.

1.2.1.4.2 La question des cumuls

Fondamentalement, l'aide à la conversion vers l'agriculture biologique a été conçue par l'administration française, et validée par la Commission européenne, sur la base d'un « manque à gagner » économique par rapport aux mêmes systèmes agricoles en gestion « conventionnelle ». Aussi, cette aide ne peut être efficace qu'à la condition de représenter un différentiel significatif par rapport aux systèmes conventionnels.

C'est pourquoi, si le cumul de certaines MAE avec la Conversion doit être ponctuellement restreint lorsque les « manque à gagner » se superposent, il est problématique de limiter le cumul entre la CAB (conversion bio) et des mesures « système » ou des mesures accessibles à la majorité des agriculteurs d'un territoire. En particulier, les organisations bio contestaient toute limitation du cumul entre la CAB et l'action « 20.01 » (prime à l'herbe au sein des CAD) : à système d'élevage équivalent, un agriculteur décidant de ne pas se convertir en bio pouvait toucher l'aide 20.01 et, en cas de non-cumul, le différentiel pour un agriculteur décidant de se convertir en bio aurait alors été diminué d'autant, rendant la bio non-attractive.

Après de nombreuses concertations nationales, il a été décidé de permettre le cumul entre la CAB et la mesure 20.01 (sauf son option D, considérée comme imposant des contraintes proches de celles de la bio et donc non-cumulables). Or, dans plusieurs régions où la prime à l'herbe est très largement souscrite (Auvergne, Franche-Comté, certains départements de Lorraine...) l'application du cumul CAB-20.01 a été refusée dans un premier temps par les CDOA et les DDAF, puis autorisée après de longs échanges entre les GAB et l'administration – l'intervention du Ministère de l'Agriculture étant souvent déterminante, par un rappel de la règle nationale. Dans les trois départements de Basse-Normandie, le cumul avait été autorisé ... mais en le plafonnant (ce qui n'était pas prévu ni autorisé compte-tenu de l'existence de la « part réservataire » pour la conversion biologique, qui la rendait indépendante des autres mesures sur le plan de la gestion budgétaire).

L'impact de cette autorisation (ou non) du cumul peut être illustré par le pourcentage des exploitations et surfaces concernées par la PHAE. En Auvergne, 64 % des exploitations et 40 % des surfaces touchaient la PHAE en 2004 ; en Franche-Comté 59 % des exploitations et 40 % des surfaces ; en Limousin 49 % des exploitations et 31 % des surfaces ; en PACA 15 % des exploitations mais 41 % des surfaces... Il est aisé de concevoir l'obstacle qu'un refus de cumul peut représenter pour le développement de l'agriculture biologique, lorsque la majorité des surfaces régionales et la quasi-totalité des exploitations d'élevage risquent alors de préférer en rester à la PHAE.

Ces cas de figure illustrent la contradiction entre une consigne nationale adoptée après des concertations impliquant tous les représentants de l'agriculture et de la société, et son application locale soumise à la pression d'un « rapport de force » beaucoup moins représentatif de l'ensemble des acteurs. Le cas de l'agriculture biologique témoigne de la difficulté pour une filière « minoritaire » à se faire entendre localement, alors qu'il est possible pour elle de se faire entendre à l'échelle nationale, où sa représentativité est plus significative. Dans ce type de situations, la gestion des dispositifs à l'échelle départemental a été génératrice de blocages et de conflits qui auraient été évités en cas de gestion à une échelle supérieure.

1.2.1.4.3 Transfert de PHAE (prime à l'herbe agro-environnementale) ou de CTE

Certains agriculteurs avaient souscrit une PHAE (ou une PMSEE antérieure, transférée en PHAE en 2003) puis ont décidé en 2004 ou 2005 de s'engager en conversion à l'agriculture biologique. Dans le cadre des CAD, ils étaient alors autorisés à « transformer » leur engagement PHAE en mesure Conversion ... mais d'une part ils se voyaient parfois refuser d'y ajouter une mesure 20.01 (comme en Haute-Loire ; cf. paragraphe précédent : ce cumul était pourtant jugé essentiel pour assurer la viabilité économique d'une conversion relativement aux agriculteurs conventionnels bénéficiant de la PHAE ou de la 20.01), et d'autre part un tel transfert conduisait à une gestion administrative très lourde, obligeant à annuler un dossier pour

en créer un nouveau. Certains agriculteurs y ont renoncé tant les démarches étaient complexes et parfois longues.

Par ailleurs, lorsqu'un agriculteur conventionnel titulaire d'un CTE (sans mesure CAB) désirait se convertir à l'agriculture biologique entre 2003 et 2006, il devait obtenir le transfert de son dossier CTE en dossier CAD, avec réajustement de ses mesures (limitation à deux MAE par parcelle, prise en compte des plafonnements et limitations de cumuls, etc.). Cette obligation pouvait le conduire à renoncer à certaines MAE ... et parfois à les rembourser lorsqu'elles n'étaient pas considérées comme « remplacées » par la conversion bio, et la réalisation d'un nouveau dossier était ici encore complexe et longue. Cette obligation a conduit des agriculteurs à abandonner leur projet de conversion ou à l'ajourner. De plus, certains départements refusaient (au moins dans un premier temps) tout transfert d'un CTE vers un CAD (les 4 départements de la région Auvergne, les deux départements de la région Nord-Pas-de-Calais, la Drome...).

1.2.1.4.4 La transition de CTE vers CAD : le cas des conversions progressives

Un nombre significatif de conversions est réalisé selon la modalité de la « conversion progressive », c'est-à-dire l'étalement sur plusieurs années de l'engagement des parcelles en bio. Les agriculteurs ayant débuté cette conversion progressive avant la suspension des CTE devaient ensuite poursuivre leurs engagements de parcelles sous le régime des CAD, ce qui impliquait la réalisation d'un avenant et une nouvelle instruction totale de leur ancien dossier à l'aune des CAD.

Cette disposition pouvait être handicapante sur le fond, car du fait du renforcement de la « dégressivité conversion », son application rétroactive au dossier initial conduisait parfois l'agriculteur ... à ne plus toucher un centime malgré l'engagement de nouveaux hectares (c'était notamment le cas pour des systèmes de grandes cultures). Pour éviter l'arrêt total des conversions progressives du Grand Bassin Parisien (6 régions concernées), la FNAB avait proposé que cette nouvelle dégressivité ne soit appliquée qu'aux nouveaux hectares engagés après le 06 août 2002, ce qui a été refusé en raison de l'impossibilité d'appliquer des règles différentes au sein d'un même dispositif. En pratique, il semble que la plupart des exploitations concernées ont poursuivi leur conversion malgré cette perte économique, mais au prix d'une rancœur mainte fois exprimée en réunions, et d'une perte de confiance des céréaliers dans la volonté réelle de la France de développer l'agriculture biologique. Quelques exploitations ont interrompu leur conversion progressive et sont restées « mixtes » (partiellement bio, partiellement conventionnel).

Cette disposition posait également d'importants problèmes sur la forme. En effet, dans plusieurs départements (Puy-de-Dôme, Basse-Normandie), les avenants « conversion » étaient considérés comme devant être imputés à l'enveloppe départementale (limitée à 27.000 euros en moyenne par dossier) ... alors qu'il convenait de les imputer à « l'enveloppe réservataire conversion » et non à l'enveloppe départementale.

Surtout, l'obligation de transférer un dossier de CTE en un dossier CAD impliquait pour les agriculteurs une procédure administrative, conduisant parfois à des conflits d'interprétation et souvent à de longs allers-retours entre agriculteur, animateur et administration. La lourdeur des dossiers à monter et la longueur des délais ont souvent été jugées démobilisatrices. Le changement de dispositif (remplacement des CTE par les CAD) et ses conséquences en matière de gestion des dossiers a donc été très mal perçu par les agriculteurs en conversion ou en projet de conversion.

1.2.1.4.5 La prise en compte de l'aval

Avec la mise en place des CAD, une nouvelle disposition apparaissait dans l'instruction des dossiers de conversion bio : la prise en compte des filières commerciales. Il ne s'agissait pas de conditionner formellement la conversion à l'existence d'un débouché bio assuré (le délai entre l'engagement en conversion et la première mise en marché de produits certifiés « biologiques » est de 2 à 3 ans, c'est-à-dire tel qu'aucune filière ni biologique ni conventionnelle ne peut garantir une visibilité certaine), mais de permettre de limiter certaines conversions en cas de

« crise » avérée dans un secteur particulier. Surtout, l'objectif explicite des promoteurs de cette obligation était d'inciter les agriculteurs à bien s'interroger sur l'aval de leur projet de façon à lui donner plus d'assise.

La circulaire du 30 octobre 2003 précise clairement que la CDOA ne pouvait refuser un dossier de conversion que s'il existait à la fois un avis défavorable de la DGFAR (après consultation des OPA nationales concernées) à l'échelle nationale sur la filière considérée ET un avis défavorable du PARC bio (programme d'action régional concerté – ou d'une instance équivalente de concertation régionale sur la bio) pour la même filière spécifique. Cette combinaison d'avis ne s'est, de fait, jamais produite ... ce qui n'a pas empêché de nombreuses CDOA de tenter de bloquer certains dossiers de conversion ou d'imposer une étude d'aval lourde, et de nombreuses Chambres d'Agriculture de refuser d'instruire certains projets de conversion (en production laitière notamment).

De fait, les agriculteurs ont très clairement perçu entre 2003 et 2005 un message très négatif à l'égard des filières biologiques, supposées « en crise » : ce message est attesté par tous les acteurs impliqués à l'époque dans l'agriculture biologique. Si la disposition spécifique introduite dans les CAD n'est pas la seule responsable de ce message négatif, elle a sa part de responsabilité, d'autant plus qu'elle a servi de justification à certaines Chambres d'Agriculture pour déconseiller certains projets de conversion, essentiellement en production laitière. Or, l'ensemble des acteurs de l'agriculture biologique s'accordent en 2008 à reconnaître que la production bio française est insuffisante pour faire face aux besoins du marché national, et que les produits qui manquaient en 2007-2008 correspondent à un déficit de conversions en 2004-2005 (compte-tenu du délai de trois ans entre l'engagement en conversion et la commercialisation de produits certifiés). Depuis 2008, ce déficit de produits biologiques concerne également les produits laitiers – ce qui indique qu'il était erroné de refuser des conversions laitières en 2005.

Il s'est donc agi d'une disposition contre-productive pour le développement de l'agriculture biologique. Nous devons noter que cette analyse a été partiellement réalisée et prise en compte dans la définition des nouvelles mesures 2007-2013 : les textes qui instaurent la nouvelle mesure CAB précisent que l'étude d'aval doit être un moyen pour l'agriculteur de mieux préparer son projet (sa réalisation est donc obligatoire), mais qu'elle ne peut pas être un motif de refus d'un dossier. L'erreur faite en 2003 a d'ores et déjà été corrigée.

1.2.1.4.6 Des interprétations contradictoires et des tensions ponctuelles

Sans entrer dans le détail des nombreux tracasseries administratives signalées par les animateurs biologiques dans les départements, il est utile de citer les plus significatifs. Ils illustrent la complexité qu'a pu représenter l'intégration de la mesure CAB dans les dispositifs CTE et CAD, et la nécessité de concevoir à l'avenir des dispositifs mieux cadrés à l'échelle nationale. Ils montrent aussi à quel point les enjeux liés à la conversion bio sont peu connus des acteurs locaux, qui appliquent souvent des règles « techniques » ou de « gestion budgétaire » sans en mesurer les impacts négatifs sur le développement de l'agriculture biologique.

Lors de la mise en route des CAD, le département de l'Orne n'appliquait plus la « majoration de 20 % des aides en cas de conversion totale » – alors qu'elle existait toujours et qu'il n'était absolument pas possible de la refuser.

Dans le même ordre d'idée, le département de la Marne prévoyait de plafonner la « conversion » à 15.000 euros. Outre le fait qu'un tel plafond n'était pas autorisé pour la mesure CAB, il conduisait indirectement à discriminer les producteurs bio en les rendant inéligibles à des aides complémentaires du Conseil Régional (qui imposaient l'engagement de 20 % minimum de la SAU – ce qu'une conversion plafonnée à 15.000 euros ne permettait pas, dans une région céréalière).

En Haute-Vienne, la Chambre d'Agriculture s'était vanté d'avoir retardé les dossiers « bio » de façon à ce que la part réservataire bio ne soit pas consommée ... et que son reliquat soit reversé sur les dossiers conventionnels. Un agriculteur en projet de conversion, victime du report de son dossier, avait dénoncé ce procédé dans le bulletin du GABLIM (groupement

d'agriculture biologique du Limousin) et a fait l'objet d'un procès en diffamation de la part du Président de la Chambre d'Agriculture ... procès gagné par l'agriculteur en projet de conversion puisque la démarche départementale avait été ouvertement assumée dans le bulletin de la Chambre d'Agriculture de Haute-Vienne. Cet exemple extrême illustre la tension que peut provoquer l'absence de contrainte nationale ferme, conduisant à une concurrence locale sur les budgets disponibles, souvent au détriment des systèmes les moins représentés. La procédure utilisée en Haute-Vienne (retards dans les dossiers bio de façon à reverser une partie de la « part réservataire bio » vers les dossiers conventionnels) est évoquée dans une dizaine d'autres départements – mais sans preuve indiscutable d'une intention consciente, ni tension aussi extrême.

1.2.1.5 La suspension des CTE en 2002 : des dynamiques interrompues

1.2.1.5.1 Une addition de périodes transitoires

Le remplacement des CTE par les CAD n'a pas seulement obligé les animateurs et les agriculteurs à assimiler un nouveau dispositif. Il a également provoqué :

- l'interruption des CTE au moment même où la nouvelle mesure CAB commençait à trouver son rythme de croisière au sein de ce dispositif,
- une période d'un an et demi d'incertitudes sur les montants d'aides ultérieurs et sur les dispositifs généraux,
- la reprise d'une longue phase de négociations nationales, régionales et départementales pour définir les nouvelles modalités d'application de la mesure CAB.

1.2.1.5.2 L'oubli des agriculteurs déjà certifiés en bio

Dans le cadre des CTE, la FNAB et le Ministère de l'Agriculture étaient convenus de mettre en lumière des « CTE-cadres » spécifiques à la filière biologique, de façon à :

- encourager les agriculteurs déjà certifiés en agriculture biologique à aller plus loin en matière de protection de l'environnement (volet agro-environnemental),
- aider plus spécifiquement l'organisation des filières biologiques (volet socio-économique).

En particulier, l'objectif de ces CTE-cadres était d'éviter que les agriculteurs déjà certifiés en agriculture biologique ne soient exclus du système des MAE en France. En effet, les pratiques biologiques étant déjà très exigeantes en matière environnementale, beaucoup de mesures relevant des « changements de pratiques » ne leur étaient pas ouvertes au motif qu'ils les pratiquaient déjà. Pourtant :

- les agriculteurs déjà certifiés bio avaient (et ont toujours) encore des marges de progrès en matière environnementale, au-delà du règlement CE 2092/91 modifié ;
- il existait aussi des MAE éligibles aux agriculteurs biologiques, concernant les haies, la diversification énergétique, etc., mais les agriculteurs biologiques les connaissaient souvent mal ou n'étaient pas certains de l'intérêt de contractualiser un CTE pour les appliquer.

Il avait donc été décidé de regrouper symboliquement des mesures agro-environnementales « de pointe » éligibles pour un agriculteur déjà en agriculture biologique, de façon à la fois à inciter ces derniers à améliorer encore leur système sur le plan environnemental et à disposer d'une démarche et d'un cadre simple et accessible pour ce faire.

Or, la suspension des CTE est intervenue au moment même où la FNAB et le Ministère de l'Agriculture allaient publier conjointement un document pédagogique et synthétique sur ces CTE dits « Bio progrès ». De plus, le nouveau dispositif CAD, en étant recentré sur quelques mesures, ne permettait plus de proposer un tel outil. Par conséquent, non seulement la suspension des CTE a annulé plusieurs mois de travail des animateurs régionaux et nationaux

de la bio pour proposer des mesures destinées aux agriculteurs biologiques déjà certifiés, mais surtout la mise en place des CAD a mis fin à cette possibilité.

Paradoxalement, les agriculteurs déjà certifiés bio se sont retrouvés les moins concernés par le nouveau dispositif agro-environnemental 2003-2006. Ils ont souvent eu le sentiment d'être les « oubliés » du PDRN.

1.2.2 Bilan des réalisations

Dans le cas de la mesure Conversion à l'Agriculture Biologique (CAB), nous disposons de deux sources d'informations : les statistiques concernant les contrats souscrits année par année (CTE puis CAD) et les chiffres nationaux de l'agriculture biologique fournis par l'Agence Bio sur compilation des données des « organismes certificateurs » et des notifications administratives obligatoires. Il nous sera ainsi non seulement possible de mesurer le nombre d'agriculteurs et de surfaces engagées dans les dispositifs du PDRN, mais également de les comparer avec l'évolution nette d'exploitations et de surfaces conduites en bio (ce qui permet d'avoir une approximation des flux nets entrées-sorties). De plus, les données de l'Agence Bio permettent de visualiser l'évolution de l'agriculture biologique au-delà de la période du PDRN et de replacer cette dernière dans la dynamique globale de l'agriculture biologique en France.

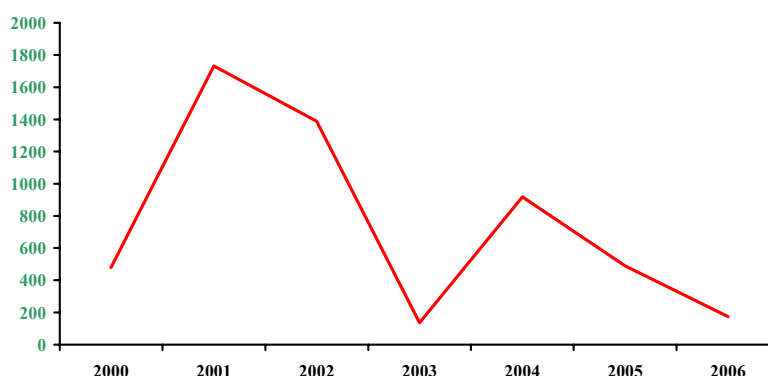
1.2.2.1 Les chiffres nationaux

Il est nécessaire de s'intéresser à deux données complémentaires : le nombre d'exploitations ayant engagé une mesure CAB (dans le dispositif CTE puis CAD), et le nombre d'hectares concernés par cet engagement. Les deux données peuvent évoluer de façon distinctes, car une partie des dossiers concerne des agriculteurs déjà certifiés bio depuis plus ou moins longtemps, et engageant de nouvelles surfaces (soit parce qu'ils avaient fait le choix d'une « conversion progressive », soit parce qu'ils venaient d'acquérir quelques hectares supplémentaires). Dans ce cas, le nombre d'hectare engagés est alors faible (en cas de conversion progressive, il peut concerner un tiers de l'exploitation) voire très faible (en cas d'acquisition de nouvelles parcelles), ce qui tend à modifier artificiellement la moyenne d'hectares engagés par dossier.

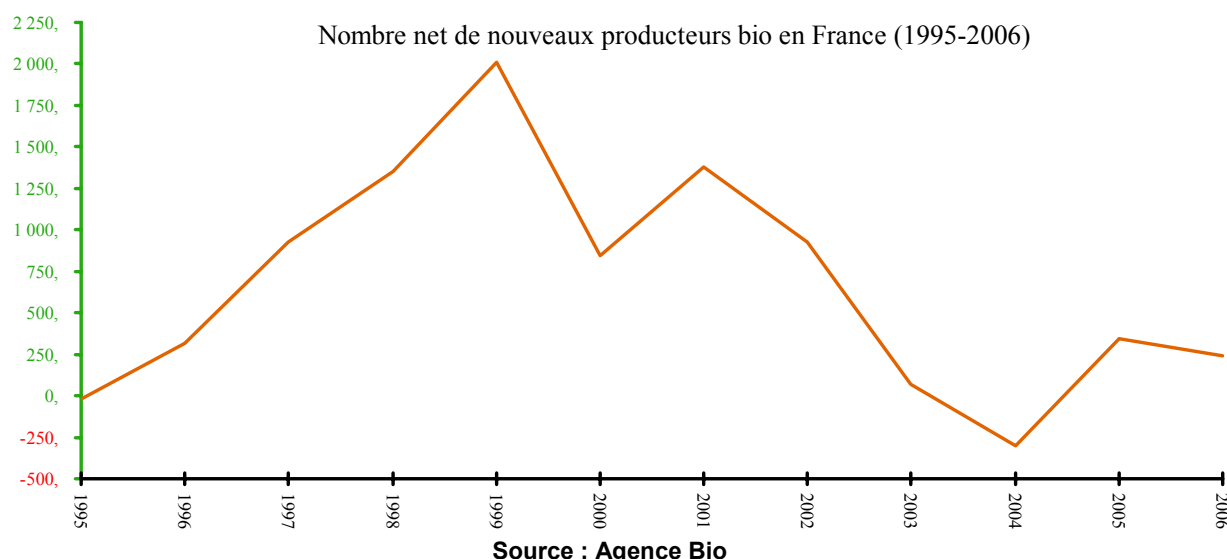
1.2.2.1.1 1.1. Nombre de CTE-CAB et de CAD-CAB engagés entre 2000 et 2006

Il est intéressant de considérer en parallèle le nombre dossiers CAB signés (CTE et CAD) et l'évolution du nombre d'agriculteurs biologiques (chiffres Agence Bio).

Nombre de dossiers CAB signés par an en France
(2000-2006)



Source : CNASEA – ODR – ANDi



Une partie des courbes s'explique « techniquement » par l'évolution des dispositifs :

- l'année 2000 correspond à la mise en route des CTE, avec nécessairement peu de dossiers aboutis et signés ;
- l'année 2002 est incomplète du fait de la suspension des CTE début août, le nombre de conversions atteintes en 7 mois (en y ajoutant les dossiers repêchés en fin d'années) laissait présager d'un nombre de conversion sensiblement égal à celui de 2001, en cas de poursuite du dispositif ;
- l'année 2003 correspond au solde des derniers CTE déposés en 2002 et au tout début des CAD, avec nécessairement très peu de dossiers instruits et signés.

Le cas particulier de l'année 2004 : l'effet des « D-CAB » et le décalage statistique

Nous constatons un important décalage entre les données du CNASEA (918 nouveaux dossiers en 2004, puis moitié moins en 2005) et celles de l'Agence Bio (stagnation du nombre d'agriculteurs biologiques en 2003, suivi d'une très nette baisse en 2004, puis une augmentation faible en 2005 et plus faible en 2006). Il pourrait signifier qu'il a existé un très grand nombre d'arrêts de l'agriculture biologique en 2004 : si les deux statistiques étaient construites sur les mêmes informations elles indiqueraient un arrêt de la bio chez plus de 1 200 agriculteurs soit l'arrêt de plus de 10 % des exploitations bio françaises en une seule année. Pourtant, même si un flux de sortie existe bel et bien, et même s'il a été significatif en 2004 de l'avis des acteurs de terrain, il paraît improbable qu'il ait pu être aussi important.

En réalité, il faut noter que les années 2002 à 2004 ont donné lieu à des statistiques décalées entre l'Agence Bio et le CNASEA, car les données prises en compte n'étaient pas les mêmes. En effet, pour éviter que l'interruption du dispositif CTE ne provoque un coup d'arrêt dans le développement de la bio, l'administration avait autorisé sur demande de la FNAB que les agriculteurs puissent s'engager en conversion (certification et notification) sans attendre la validation d'un dossier administratif, à condition de déposer en amont auprès de l'administration une « D-CAB » (déclaration d'intention de conversion à l'agriculture biologique, cf. plus haut). Cette D-CAB autorisait les agriculteurs à se convertir en 2002 ou 2003 (avant la reprise des CAD) puis à valider leur dossier administrativement a posteriori en 2003 ou 2004 sans perdre le bénéfice des aides. De fait, les animateurs précisent que la plupart des D-CAB avaient été engagées en 2002 (et beaucoup moins en 2003 compte-tenu de l'étirement des délais de redémarrage du dispositif, qui augmentait le sentiment d'incertitude), tandis que leur signature et leur validation administrative est essentiellement intervenue en 2004.

Par conséquent, les engagements d'exploitations comptabilisées par l'administration en 2004 (données CNASEA = dossiers signés et mis en œuvre) correspondent pour une grande part à

des conversions réalisées et comptabilisées en 2002 et pour une moindre mesure en 2003 (données Agence Bio = engagements obligatoire auprès des organismes certificateurs).

Aussi, les résultats de 2004 sont la combinaison de deux phénomènes :

- d'une part un nombre significatif d'arrêt de la bio (plusieurs centaines de cas ... mais beaucoup moins que 1 200, probablement entre 400 et 500).
- d'autre part un effet de décalage statistique, entre les conversions engagées et comptabilisées en 2002 par l'Agence Bio, et comptabilisées administrativement en 2004 par le CNASEA.

Un ralentissement en deux temps

Une fois prises en compte les évolutions prévisibles et l'effet de décalage de 2002 à 2004, les deux courbes indiquent :

- un nombre de conversion « en rythme de croisière » dans le cadre des CTE (2001 et potentiel 2002 avant suspension du dispositif) nettement **inférieur à celui constaté lors de la dernière année du dispositif 2078/92 (1999)** et à peine égal à celui de 1998 : il apparaît donc que les CTE n'ont pas eu d'effet significatif d'amplification des conversions bio en France ;
- un nombre de conversion qui baisse à nouveau à partir de 2003 (d'autant plus lorsqu'on retranche de 2004 les dossiers qui correspondent en réalité à l'année 2002).

Une approche incertaine des décertifications

Le phénomène de « décertification » (arrêt de la certification bio) recouvre diverses situations : agriculteurs partant en retraite, agriculteurs retournant en agriculture conventionnelle, et agriculteurs restant en bio mais cessant de se certifier officiellement. C'est pourquoi ce terme a été préféré à celui de « déconversions » dans l'étude FNAB-CNASEA de 2006-2007, puisque la décertification est mesurable tandis que la déconversion est plus hypothétique (et pas toujours avérée). En tout état de cause, les données disponibles à l'Agence Bio indiquent que la moitié des décertifications correspondent à des départs en retraite (cf. plus loin).

Une fois intégrée approximativement la correction nécessaire sur les données 2002-2004 (cf. ci-dessus), il est tentant de comparer les données du CNASEA et de l'Agence Bio pour en déduire le flux de sortie : nous connaissons apparemment le résultat net par les chiffres de l'Agence Bio (3 500 agriculteurs biologiques de plus en 2006 par rapport à 1999) et les flux d'entrée par les chiffres du CNASEA (5 314 dossiers CAB signés de 2000 à 2006). Cependant, ce calcul est largement faussé par le fait que les statistiques du CNASEA sur les dossiers CAB signés ne recouvrent pas la totalité des nouvelles conversions :

- il existe également des agriculteurs qui se sont convertis sans aides, notamment dans les systèmes à faible foncier (maraîchage, apiculture...) pour lesquels les aides peuvent s'avérer minimales ; ce cas de figure tend à minimiser le résultat net et par conséquent l'estimation des flux de sortie ;
- une partie des dossiers signés entre 2000 et 2006 concerne des agriculteurs qui étaient déjà entièrement ou partiellement en agriculture biologique et donc comptabilisés dans les statistiques antérieures de l'Agence Bio, et qui ont dû déposer un dossier CTE ou CAD pour cause d'engagement de nouvelles surfaces (conversion progressive ou acquisition de nouvelles parcelles) ; ce cas de figure tend à exagérer le flux d'entrée et par conséquent l'estimation des flux de sortie.

Les deux biais invérifiables étant opposés (le premier sous-estime les flux de sortie tandis que le second les surestime), les résultats obtenus par comparaison des données disponibles sont très aléatoires. Toutefois, en globalisant les données sur l'ensemble de la période (pour englober le décalage 2002-2004) et en conservant une grande prudence, nous pouvons constater que le flux de sortie semble d'un ordre de grandeur de 1 800 agriculteurs sur la période du PDRN, soit une moyenne de 260 décertifications par an. **Nous insistons sur**

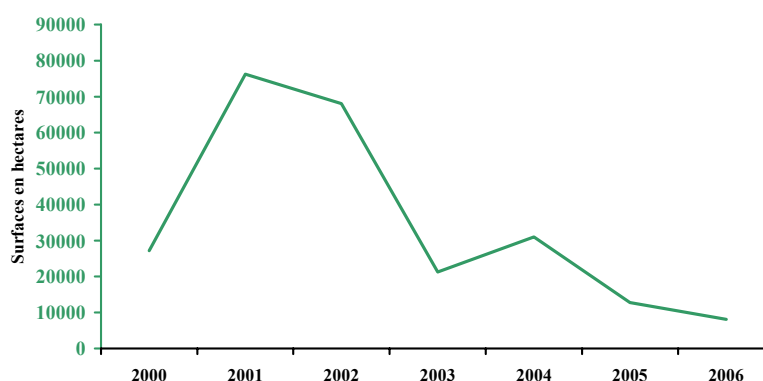
l'approximation que représente cette moyenne, puisqu'elle ne constitue ni une borne supérieure ni une borne inférieure de la réalité.

En revanche, sur la base des chiffres de l'Agence Bio et des constats faits par les acteurs de l'agriculture biologique, nous pouvons estimer que les décertifications ont été plus importantes en 2004 (ainsi probablement qu'en 2005 et 2006 dans une moindre mesure).

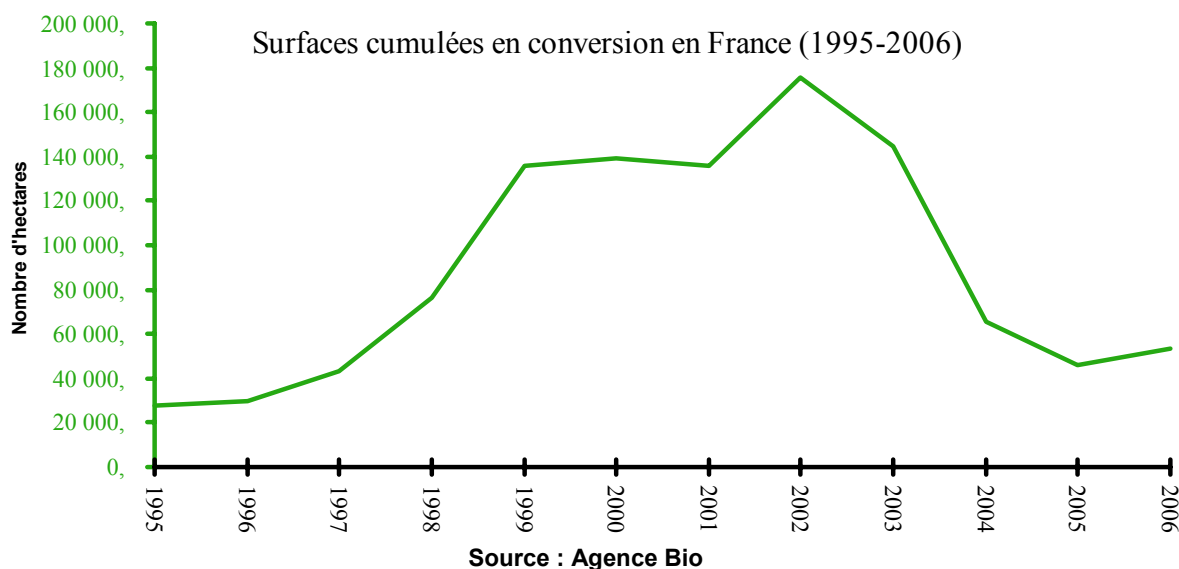
1.2.2.1.2 Surfaces engagées entre 2000 et 2006

Ici encore, il est intéressant d'analyser en parallèles les données du CNASEA (dossiers signés) et celles de l'Agence Bio (évolution nette constatée).

**Surfaces engagées annuellement en CAB
(2000 à 2006)**



Source : CNASEA – ODR – ANDi



L'évolution globale des surfaces totales engagées en conversion chaque année dans les dispositifs CTE et CAD (données CNASEA) n'est pas sensiblement différente de celle du nombre d'exploitation : nous constatons à nouveau une baisse importante à partir de 2003.

Dans le cas des données de l'Agence Bio, il est important de noter que les surfaces indiquées pour chaque année cumulent :

- les nouvelles surfaces converties durant l'année considérée ;
- les surfaces engagées l'année précédente et encore en conversion réglementaire ;

- les surfaces de cultures pérennes engagées deux ans auparavant et encore en conversion réglementaire (puisque les cultures pérennes ont une durée de conversion de 3 ans, contre 2 pour les cultures annuelles).

Aussi, il existe un décalage flottant (irrégulier) entre les nouvelles conversions constatées et les données de la courbe Agence Bio, dû aux différentes durées de conversion. Ce graphique est donc peu utilisable pour des analyses précises. Il permet toutefois de confirmer la forte baisse des conversions à partir de 2003.

Une approche des décertifications

Pour établir une comparaison entre chiffres bruts (nouvelles surfaces en conversion selon les statistiques CNASEA) et les chiffres nets, et avoir une estimation grossière des surfaces « décertifiées », il convient d'utiliser les données « surfaces totales conduites en agriculture biologique (bio + conversion) de l'Agence Bio.

Ici, les données sont plus fiables que pour le nombre d'agriculteurs, car :

- il n'existe pas de biais dû aux exploitations déjà bio engageant de nouvelles parcelles, puisque les données considérées ici sont celles des surfaces (une surface ne peut être comptabilisée qu'une fois, si elle est engagée en conversion entre 2000 et 2006 c'est qu'elle n'avait pas été engagée au titre du dispositif 2078/92) ;
- les cas de conversions sans aides concernent essentiellement des systèmes à faible foncier, ce qui réduit le nombre d'hectares concernés.

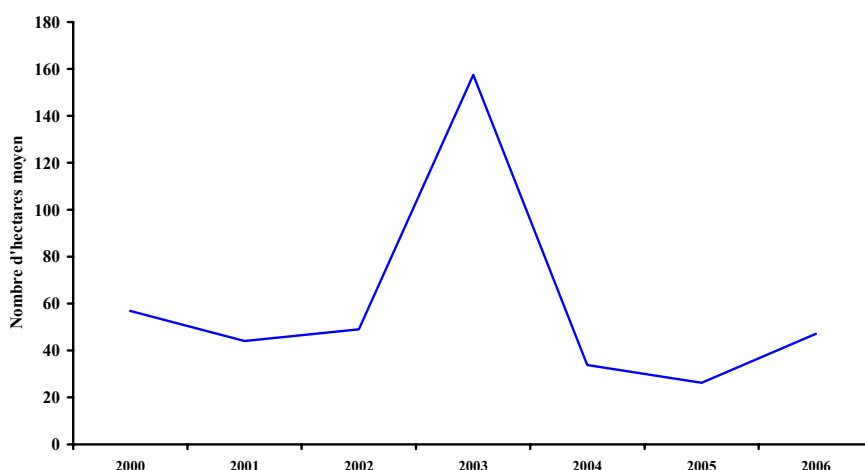
Ainsi, non seulement les écarts entre les données disponibles et la réalité sont probablement plus faibles que pour le nombre d'exploitations, mais de plus le biais s'exerçant dans une seule direction (légère sous-estimation des entrées) il est possible de « borner » le résultat obtenu.

Avec 244 721 nouveaux hectares engagés en CAB de 2000 à 2006, pour une augmentation nette de 236 824 hectares sur la période (552 824 ha en 2006 contre 316 000 ha en 1999), il est possible d'estimer les décertifications à 7 900 ha au total sur la période, soit **une moyenne de 1 130 ha par an**. Même si ce résultat est légèrement inférieur à la réalité (les nouveaux hectares engagés ne prennent pas en compte les hectares de maraîchage engagés sans aide), il nous indique que les décertifications ne concernent probablement guère plus de 8 à 9 000 ha sur la période, soit moins de 1 500 ha par an en moyenne.

1.2.2.1.3 Evolution des surfaces moyennes engagées

Les données surfaciques nous permettent de calculer les surfaces moyennes des dossiers engagés entre 2000 et 2006. Le graphique ci-dessous présente le résultat de ce calcul :

Surfaces moyennes des dossiers CAB (2000-2006)



Source : CNASEA – ODR – ANDi

Pour replacer ces données dans la dynamique temporelle, il est utile de noter que la surface moyenne des fermes biologiques était de 39 ha en 1999 – et la surface moyenne des nouveaux engagements 1999 (par différence avec les chiffres 1998) était de 27 ha seulement. Nous avons donc assisté à une forte augmentation de la taille moyenne des fermes converties entre 2000 et 2002 (le cas de 2003 étant à considérer à part), puis d'un retour à une taille plus modérée à partir de 2004.

Une augmentation des surfaces moyennes engagées en 2000-2002 (par rapport à la période précédente)

L'augmentation de la surface moyenne convertie entre 2000 et 2002 est d'autant plus nette qu'une partie des dossiers CTE concernaient des augmentations de surfaces (fin de conversions progressives engagées en 1998 et 1999 ou agrandissements ponctuels) ce qui diminue artificiellement la moyenne (puisque ces conversions partielles ne concernent alors que des surfaces faibles). La moyenne des « nouveaux engagements d'exploitations » est probablement supérieure à 50 ha durant les trois années des CTE.

Cette augmentation de la surface engagée par exploitation témoigne d'un changement partiel de profil des bénéficiaires, par rapport à la période précédente. En effet, la période des CTE correspond à un effort particulier réalisé pour que la France rattrape une part de son retard dans le domaine des grandes cultures biologiques (cf. première partie ci-dessus), et cet effort a donné des résultats positifs, avec une hausse limitée mais sensible des conversions en systèmes de grandes cultures – dont les surfaces par exploitations sont supérieures à ceux des systèmes de polyculture-élevage et de fruits et légumes.

De plus, l'agriculture biologique ne reste pas à l'écart de la tendance à l'accroissement des surfaces par exploitation, et il est logique que cela impacte les statistiques de conversion.

Un nouveau décalage statistique : l'année 2003

La moyenne observée pour l'année 2003 est manifestement aberrante, car elle constitue un saut ponctuel considérable par rapport aux années précédentes et suivantes. Elle doit être relativisée par le faible nombre de dossiers considérés (135 seulement), qui la rend sujette à un biais statistique : il peut suffire de quelques conversions de grands parcours de montagne pour faire monter en flèche la moyenne, sans qu'elle soit rééquilibrée par les autres exploitations du fait de leur faible nombre.

Surtout, il est probable qu'elle soit le fait d'un « rattrapage » statistique des conversions progressives engagées entre 2000 et 2002 : après la suspension des CTE en août 2002, toutes les exploitations engagées dans une conversion progressive ont dû enregistrer leurs nouvelles

surfaces dans le cadre du dispositif dérogatoire de D-CAB (voir ci-dessus) puis les régulariser fin 2003. Plus encore, certaines exploitations ont alors « précipité » l'achèvement d'engagement des surfaces concernées par la conversion progressive, par crainte de voir le futur dispositif CAD leur être moins favorable – en comptant que leurs engagements régularisés en « avenants CTE » soient encore soumis au régime CTE. Ces dossiers d'avenants CTE ont été les premiers régularisés à la fin 2003, pour solder l'ancien dispositif, et ont donc été pris en compte dans les statistiques de 2003 (contrairement aux autres D-CAB régularisées seulement en 2004 car relevant du nouveau dispositif CAD).

Ces dossiers donnaient lieu à l'enregistrement d'hectares supplémentaires mais pas d'exploitations supplémentaires (il s'agissait d'un avenant à un contrat déjà comptabilisé), et tiraient par conséquent artificiellement la moyenne vers le haut. De fait, lorsque nous dissociions dans l'ODR les données « CTE 2003 (rattrapage) » et « CAD 2003 », il apparaît que les conversions bio engagées en 2003 dans le cadre des CAD représentent une moyenne de 32 ha par exploitations (pour 38 exploitations) – tandis que les conversions bio comptabilisées administrativement en 2003 comme CTE représentent une moyenne de 206 ha par exploitation (pour 97 exploitations) : cela semble confirmer l'hypothèse que le biais provient de la comptabilisation des surfaces CTE rattrapés de 2002.

Il convient de noter ici la grande différence d'impact des conversions progressives sur les statistiques entre la période 2000-2002 d'une part et la période 2003-2006 d'autre part. En effet :

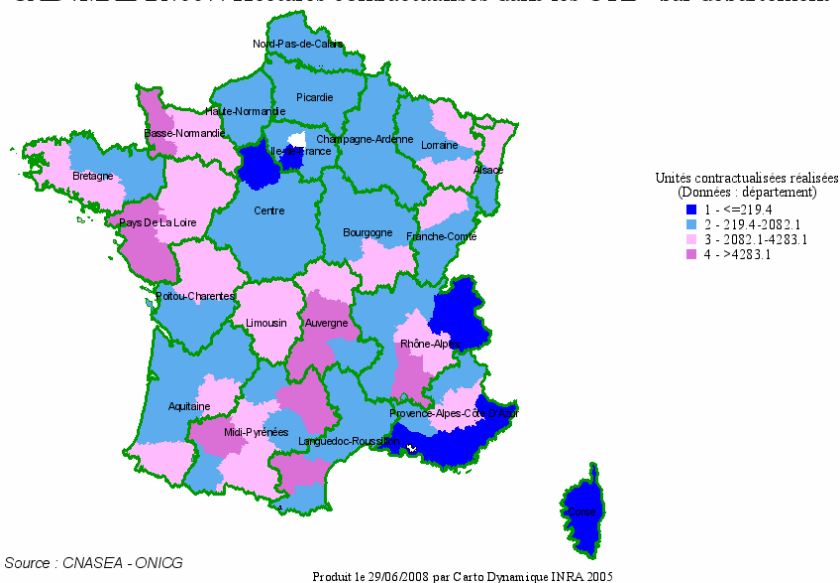
- Durant la période 2000-2002, l'achèvement d'une conversion progressive débutée en 1998-1999 donnait lieu à l'enregistrement statistique d'un nouveau dossier CTE (puisque le dispositif n'était plus le même que lors du début de conversion) et d'un nombre limité d'hectares : il contribuait à faire baisser artificiellement la moyenne d'hectares par dossiers de conversion.
- A l'inverse, à partir de 2003, l'achèvement d'une conversion progressive débutée en 2000-2002 ne donnait pas lieu à un nouveau dossier mais seulement à un avenant (puisque l'exploitation avait déjà été enregistrée comme titulaire d'un CTE), tout en conduisant par contre à l'enregistrement statistique de nouveaux hectares : il contribuait à augmenter artificiellement la moyenne d'hectares par dossier enregistré.

1.2.2.2 Bilan global des localisations

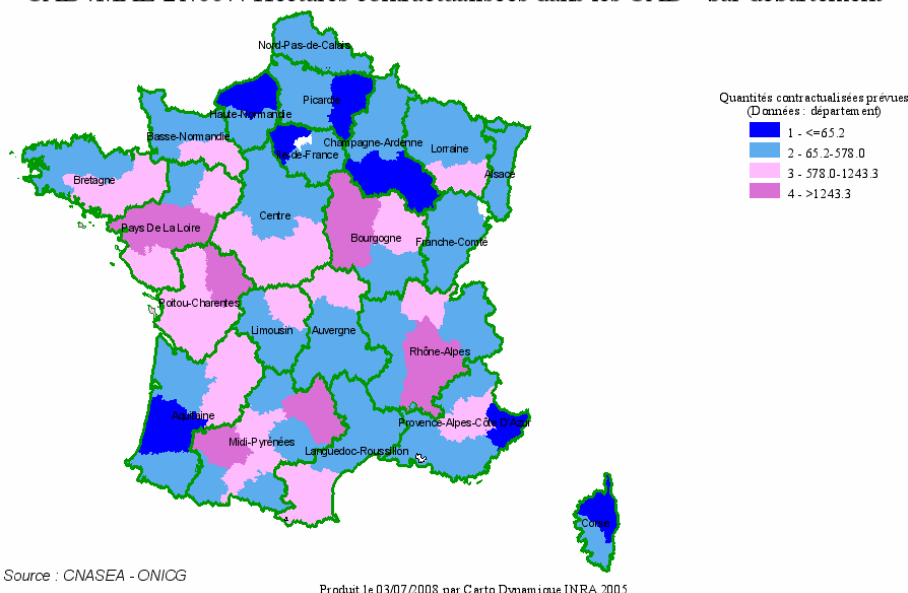
1.2.2.2.1 Selon les régions et départements

Il est intéressant de vérifier si les conversions engagées entre 2000 et 2006 se sont réparties de façon équivalente sur l'ensemble du territoire national, ou si elles se sont concentrées sur certaines régions administratives, géographiques ou agro-climatiques. Nous nous proposons d'effectuer cette analyse en séparant les dispositifs CTE et CAD, d'autant qu'ils recouvrent des périodes où la dynamique de l'agriculture biologique étaient différentes (cf. plus haut) : il est possible que la répartition des dossiers ait également évolué entre ces deux périodes.

CAB (MAE 21.00) : Hectares contractualisés dans les CTE - par département



CAB (MAE 21.00) : Hectares contractualisés dans les CAD - par département



NB : Pour la seconde carte, nous avons utilisé les surfaces « prévues » au 31 décembre 2006, sans préjuger de leur réalisation finale – faute de pouvoir disposer des données consolidées à cette date. Cependant, nous avons vérifié que la carte est alors extrêmement proche de celle, consolidée quant à elle, des surfaces réalisées au 31 décembre 2005. Ses tendances semblent donc fiables pour présenter les résultats des CAD.

Il apparaît que dans les deux périodes (et les deux dispositifs), les départements ayant contractualisé le plus grand nombre d'hectare en conversion à l'agriculture biologique sont sensiblement les mêmes. Ils se situent pour l'essentiel dans le grand-ouest, le massif-central et le sud-ouest ; auxquels il faut ajouter quelques départements de Rhône-Alpes (Drôme essentiellement) et de Bourgogne.

Toutefois, il semble se dégager quelques tendances d'évolution entre les deux périodes :

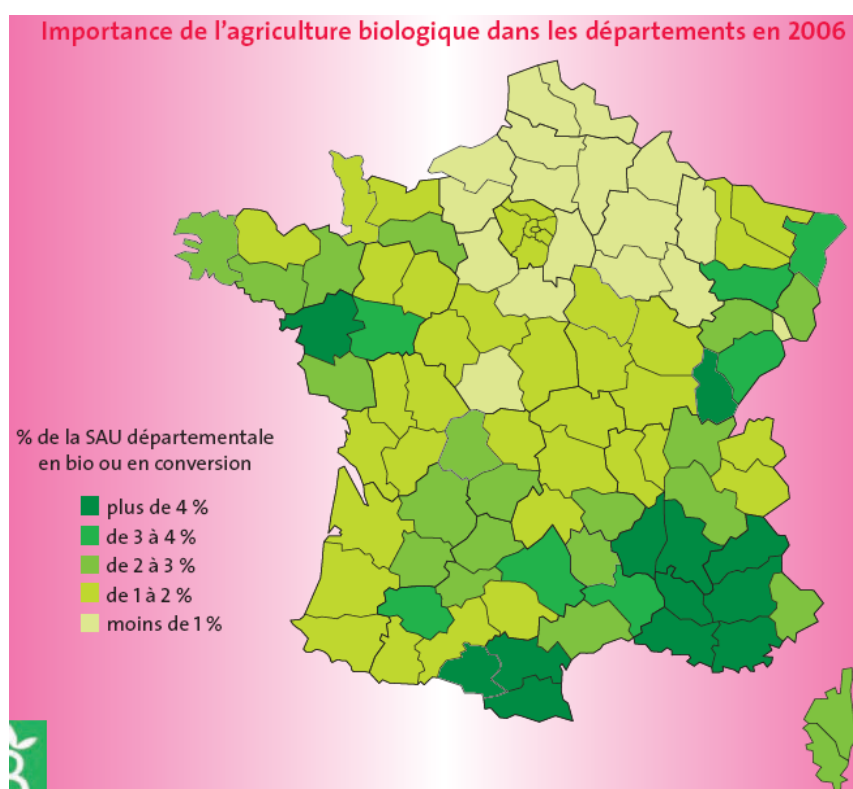
- une diminution des conversions dans le Massif Central ;
- une baisse modérée des conversions dans l'est ;

- une augmentation modérée des conversions dans le sud du Bassin Parisien (nord de la Bourgogne et une partie de la région Centre) et dans le sud de Poitou-Charentes.

Ces tendances sont trop limitées et peu marquées pour que nous puissions en tirer des conclusions définitives. Cependant, nous notons que plusieurs régions concernées par une diminution des conversions dans le cadre des CAD correspondent à ceux où il a existé une concurrence entre la mesure CAB et la mesure herbagère (PHAE et mesure herbagère des CAD) : Auvergne, Limousin, Provence, Lorraine.

Quoi qu'il en soit, malgré l'augmentation des conversions constatées entre 2000 et 2002 dans les systèmes de grandes cultures, les régions spécialisées en grandes cultures restent les moins touchées par la mesure CAB : il semble donc qu'une partie significative des conversions céréalières aient été réalisées dans des régions mixtes (sud-ouest, Poitou-Charentes, Bourgogne, Lorraine...) et non dans les régions où ce système est le plus concentré (voir point 2.3. ci-dessous).

Pour mémoire, nous pouvons rapprocher les deux cartes qui précèdent de la carte globale de l'importance relative des surfaces biologiques dans les départements en 2006 (ci-dessous). Nous constatons notamment que trois régions historiquement importantes en terme de développement de l'agriculture biologique (sud-est, Languedoc-Roussillon et est) ont vu leur croissance fortement ralentie depuis 2000, tandis que deux régions se renforcent fortement depuis 2000 : grand-ouest et sud-ouest. En revanche, les régions de grandes cultures (Bassin Parisien et bassin aquitain) restent peu développées en terme d'agriculture biologique, tant historiquement que récemment.



Source : Agence Bio

1.2.2.2 Une couverture plus ciblée ou non sur les zones à enjeu ?

Il aurait été intéressant de savoir si les surfaces engagées en CAB ont été (ou non) plus nombreuses sur les zones considérées comme étant « à fort enjeu environnemental » (zones vulnérables, zones sensibles, Natura 2000...). Compte-tenu des bénéfices environnementaux de la CAB (cf. plus loin), elle aurait pu être particulièrement promue sur tout ou partie de ces zones. Cependant, les données disponibles ne nous ont pas permis de réaliser de tels calculs :

nous disposions bien des surfaces CAB comprises dans des zones vulnérables, mais pas des surfaces totales en zone vulnérable stricte. Pour Natura 2000, nous ne disposions que des surfaces CAB incluses dans des communes concernées par Natura 2000 ... mais sans pouvoir connaître celles situées précisément dans les parties véritablement classées Natura 2000 (les données prenaient indifféremment en compte les zones classées et non-classées dès lors qu'il en existait dans la commune considérée).

La seule donnée disponible sur ce sujet, qui mériterait d'être approfondi, est la suivante :

- dans le cadres des CTE, 70 473 ha de CAB étaient situés dans les zones vulnérables, sur un total de 191 547 ha de CAB-CTE, ce qui signifie que 37 % des surfaces CAB étaient situées en zones vulnérables ;
- dans le cadre des CAD, 25 387 ha de CAB étaient situées dans les zones vulnérables (surfaces « prévues » au 31 décembre 2006, cf. ci-dessus), sur un total de 53 174 ha de CAB-CAD, ce qui signifie que 48 % des surfaces CAB étaient situées en zones vulnérables.

Aussi, la localisation des CAB s'est plus concentrée dans les zones vulnérables lors des CAD (2004-2006) que lors des CTE (2000-2006), mais pour une surface totale plus faible compte-tenu de la baisse des conversions durant les dernières années du PDRN. Cette donnée reste très limitée puisqu'elle ne peut pas être mise en regard des surfaces concernées par ce classement au total et de leur pertinence.

1.2.2.2.3 Selon les systèmes de production

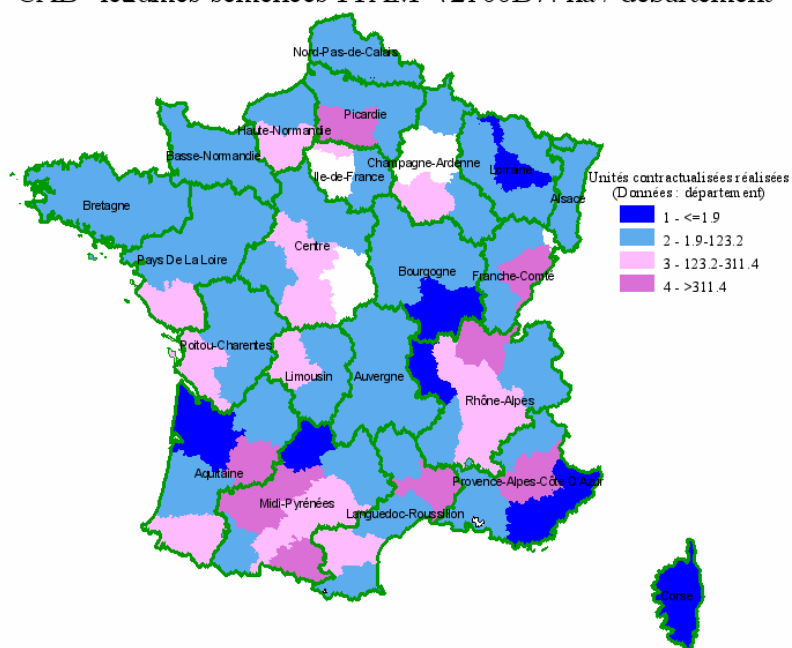
Nous avons noté précédemment que les régions de grandes cultures ont vu le plus faible nombre d'hectares contractualisés au titre de la mesure CAB dans les CTE et les CAD ... alors que nous avons également vu que la période des CTE correspondait à un rattrapage relatif des conversions en grandes cultures en France. Ce paradoxe apparent nous incite à vérifier la répartition précise des différents systèmes de production ... avec un bémol important : la classification administrative de la CAB ne nous permet pas de distinguer précisément les systèmes, mais uniquement de séparer :

- les légumes, semences et PPAM ;
- les autres cultures annuelles (grandes cultures et prairies temporaires) ;
- les prairies permanentes ;
- les oliveraies spécialisées et ha de vignes au-delà des 10 premiers (nous nous proposons de ne pas analyser cette catégorie, peu informative en raison de sa composition) ;
- l'arboriculture et la vigne (10 premiers hectares).

Cultures légumières, maraîchage, PPAM, production de semences

L'ensemble de ces catégories ont pour point commun de concerner généralement de petites exploitations. Seules les « cultures légumières de plein champ » concernent souvent des exploitations moyennes voire de grande taille, mais elles sont *de facto* rarement enregistrées dans cette catégorie, car la nomenclature de la mesure CAB impose d'attribuer la même catégorie pendant toute la durée du contrat (et donc de la rotation). Or, comme il n'est pas possible de « surclasser » une culture (c'est-à-dire de lui attribuer une aide supérieure à celle à laquelle elle a théoriquement droit), les agriculteurs concernés par une rotation mixte « grandes cultures + légumes » étaient tenus de déclarer les parcelles dans la catégorie la moins bien rémunérée des deux, soit « autres cultures annuelles ». Par conséquent, seules les exploitations spécialisées en cultures légumières de plein champ, sans autres cultures intercalées dans la rotation, pouvaient souscrire la catégorie 21-B.

CAB "légumes-semences-PPAM" (2100B) : ha / département



Source : CNASEA - ONICG

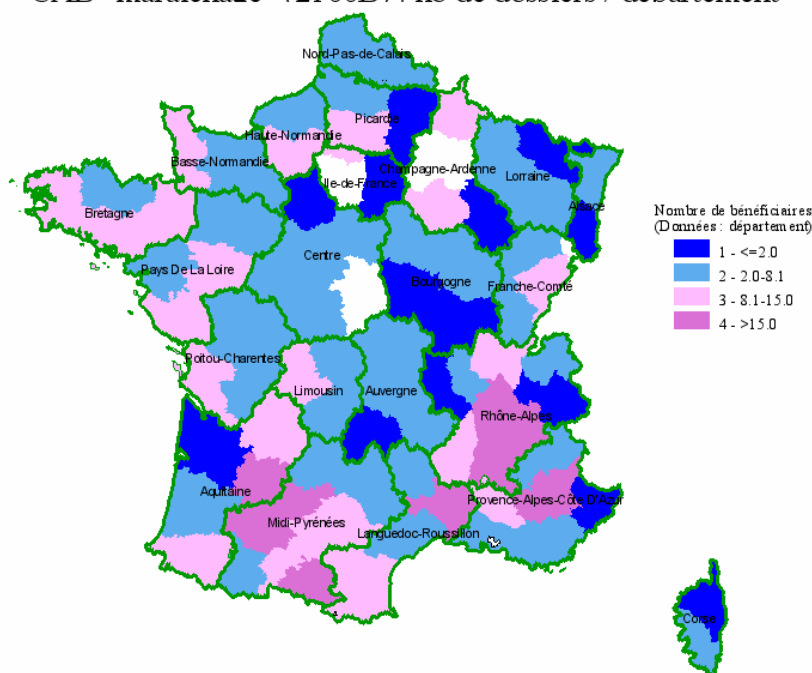
Produit le 30/06/2008 par Carto Dynamique INRA 2005

La seule région homogène où nous trouvons une quantité significative de surfaces converties au titre de la mesure 21-B est le **sud-ouest** (région Midi-Pyrénées + Aude, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques). Une deuxième zone peut être signalée, celle du **nord de la région parisienne** (Val d'Oise, Oise, Eure) : bien que la croissance n'y soit pas considérable, elle est notable dans des départements où la dynamique de l'agriculture biologique est faible. Elle témoigne probablement en grande partie de la forte demande des consommateurs urbains pour des légumes bio de proximité, qui s'est traduite par la création de nombreuses AMAP¹⁰ en Ile-de-France et en Picardie.

Pour le reste, les conversions en maraîchage, PPAM et production de semences sont peu concentrées, et témoignent plus de la dynamique locale de l'agriculture biologique (comme dans les Alpes-de-Haute-Provence ou la Drôme) que d'un zonage particulier. Il est cependant tout-à-fait significatif de noter la **faible croissance en région PACA** : il s'agit pourtant là d'une région historique du développement des fruits et légumes biologiques en France, et où la production maraîchère est importante. La faiblesse du nombre d'hectares de légumes et PPAM engagés en conversion sur la période du PDRN témoigne donc d'un ralentissement du développement de l'agriculture biologique (à l'exception notable des Alpes-de-Haute-Provence). Cette analyse peut être approfondie ou nuancée par une carte du nombre de dossiers signés pour la mesure 21-B.

¹⁰ Les AMAP (associations pour le maintien d'une agriculture paysanne) regroupent des consommateurs, qui s'organisent et contractualisent avec des agriculteurs pour s'approvisionner en produits de proximité (systèmes de « paniers bio »). La charte des AMAP préconise autant que possible la pratique de l'agriculture biologique.

CAB "maraîchage" (2100B) : nb de dossiers / département



Source : CNASEA - ONICG

Produit le 30/06/2008 par Carto Dynamique INRA 2005

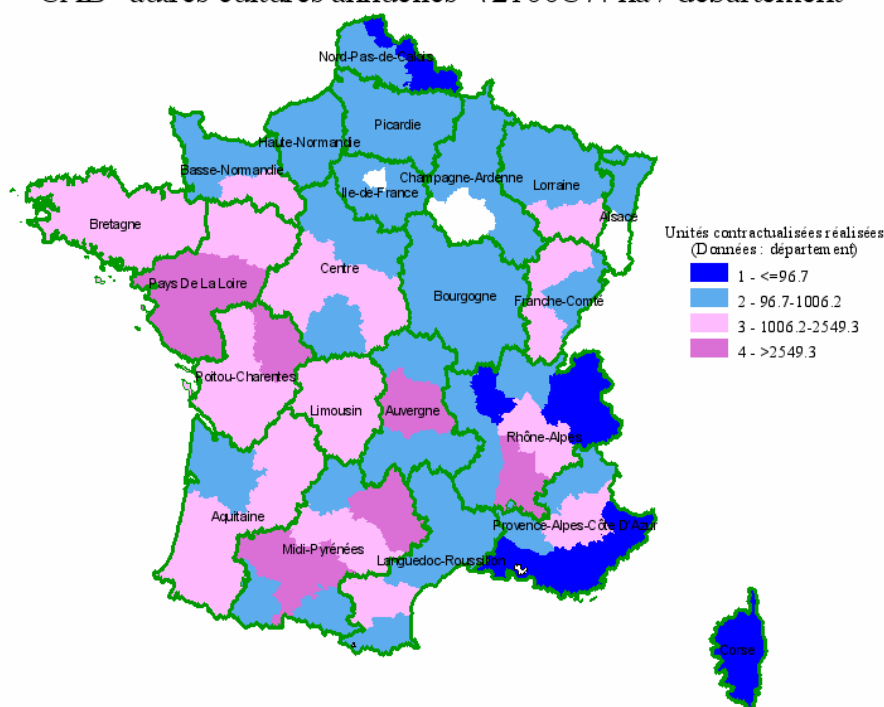
Malgré des résultats un peu meilleurs pour le sud-est (départements frontaliers de PACA et de Rhône-Alpes), cette carte diffère peu de la précédente : le développement des légumes biologiques dans le sud-est connaît donc non seulement un ralentissement en surface mais également en nombre d'exploitations.

En revanche, cette nouvelle carte indique un nombre significatif de dossiers en Bretagne, alors que cette région n'apparaissait pas dans la précédente. Il est vrai que les surfaces moyennes des exploitations maraîchères sont faibles, et cette croissance bretonne du maraîchage biologique était donc « masquée » avec une approche uniquement surfacique.

Grandes cultures et prairies temporaires

La carte suivante confirme l'hypothèse formulée plus haut (point 2.1) : **les conversions en systèmes de grandes cultures se sont surtout concentrées dans les régions mixtes**, et n'ont concerné que secondairement les régions de dominante grandes cultures. Elle précise l'analyse : la Bourgogne et la Lorraine ont en réalité peu contribué à cette croissance relative des grandes cultures, les principales régions contributrices ayant été le grand-ouest et le sud-ouest (auxquelles s'ajoutent le Puy-de-Dôme, le Limousin et une partie de Rhône-Alpes).

CAB "autres cultures annuelles" (2100C) : ha / département



Source : CNASEA - ONICG

Produit le 30/06/2008 par Carto Dynamique INRA 2005

Toutefois, la concentration observée sur la carte ci-dessus est biaisée par le regroupement dans la même catégorie des grandes cultures proprement dites (rotation végétale sans élevage ou avec un élevage très secondaire) et des prairies temporaires. La forte croissance observée dans la région grand-ouest est probablement plus due aux prairies temporaires (systèmes d'élevage ou de polyculture-élevage) que par celle des grandes cultures : là où la croissance est forte il est difficile d'en analyser précisément la composition. Toutefois, par défaut la carte confirme bien la faible croissance dans les régions dites céréalières. **Les dispositifs CTE et CAD n'ont par conséquent guère stimulé le développement de l'agriculture biologique dans les régions historiquement faibles, celles du grand Bassin Parisien.**

Prairies permanentes

La catégorie 21-D était la plus simple des nomenclatures de la mesure CAB, puisqu'elle comprenait uniquement les prairies permanentes.

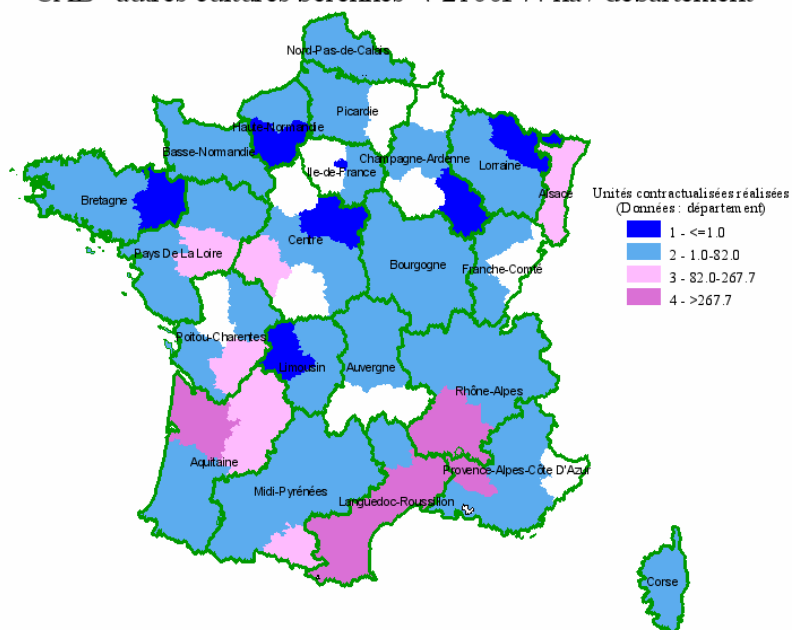
Unités contractualisées réalisées
(Données : département)

1 - <=16.3
2 - 16.3-802.9
3 - 802.9-2225.7
4 - >2225.7

La carte apporte peu d'informations marquantes, à l'exception d'une croissance faible dans les Alpes (où l'élevage est pourtant bien présent) et dans une moindre mesure dans les Pyrénées (seuls l'Ariège et l'Aude ont fait l'objet de conversions notables). **L'agriculture biologique semble donc avoir été peu attractive dans les régions de montagne**, sans doute en raison de systèmes déjà bien valorisés par des AOC ou des appellations fermières (l'image « montagne »).

La carte du nombre d'hectares contractualisés témoigne de conversions viticoles dans la région des vins de Bordeaux et en Alsace, de conversions de vergers et de vignes dans le val de Loire, et de conversions viticoles + arboricoles en Languedoc-Roussillon. **Le nombre d'hectares concernés par la mesure 21-F suit donc globalement la carte de France des régions viticoles et arboricoles.**

CAB "autres cultures pérennes" (2100F) : ha / département

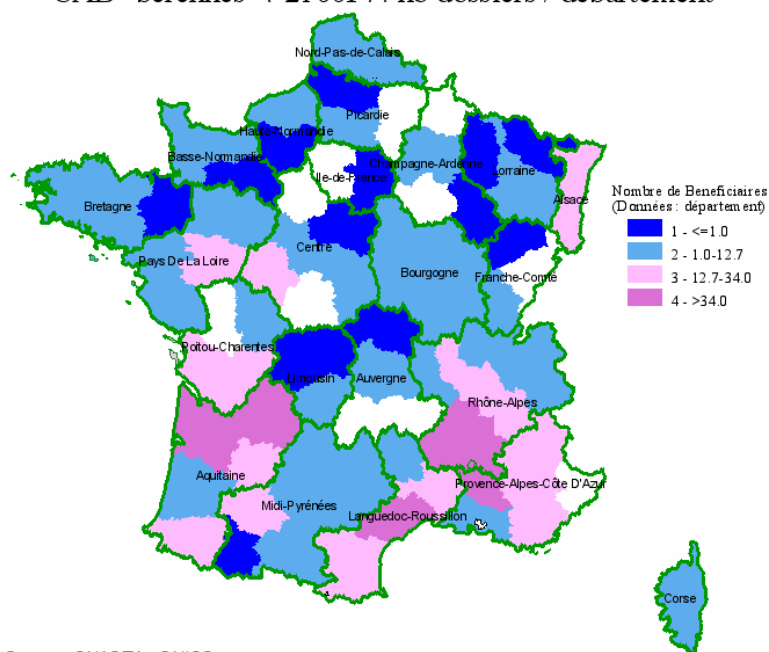


Source : CNASEA - ONIGC

Produit le 30/06/2008 par Carto Dynamique INRA 2005

A ce titre, toutefois, l'absence de surfaces significatives dans les départements bourguignons (vignes) et en région PACA (arboriculture) est surprenante. Il paraît donc utile de compléter par la carte du nombre d'agriculteurs ayant signé des dossiers de conversion, car il est possible dans le cas de la Bourgogne que la faible taille des exploitations viticoles (relativement à d'autres régions comme le bordelais ou le Languedoc) ait masqué le résultat.

CAB "pérennes" (2100F) : nb dossiers / département



Source : CNASEA - ONIGC

Produit le 30/06/2008 par Carto Dynamique INRA 2005

Cette nouvelle carte est sensiblement semblable à la précédente, à l'exception du sud-est (PACA et sud de Rhône-Alpes) qui apparaît désormais parmi les régions les plus dynamiques. Nous pouvons en déduire que dans cette zone sud-est, les conversions n'ont pas été négligeables, mais ont concerné essentiellement des fermes de taille moyenne ou petite.

En revanche, l'absence de la Bourgogne de la dynamique de conversion en viticulture à l'échelle des départements, durant la période 2000-2006, est confirmée par cette carte. Il faut

dire qu'il existait déjà dans cette région un nombre significatif de domaines viticoles convertis en agriculture biologique avant 2000, et que la vigne y est très localisée ce qui réduit la visibilité statistique des conversions (même l'échelle des petites régions agricoles ne fait pas apparaître de zone significative, car ce zonage ne recouvre pas exactement celui des vignobles bourguignons). Cet effet de dilution est sans doute en cause, car les animateurs régionaux indiquent qu'il a bel et bien existé des conversions en viticulture biologique en Bourgogne durant la période du PDRN.

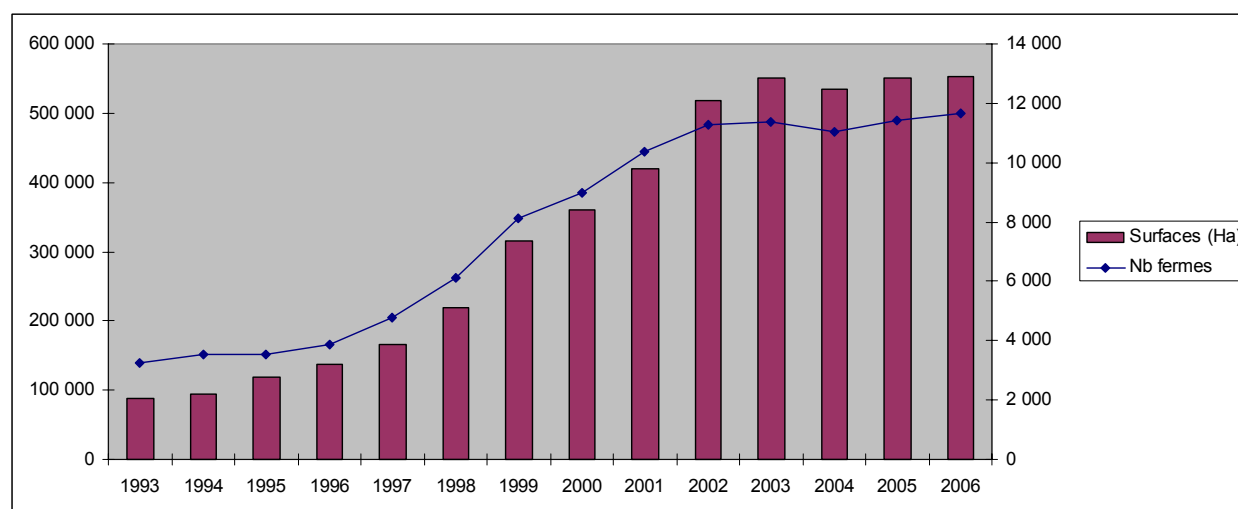
Ce cas de figure montre à quel point les données doivent être analysées avec prudence, tant les paramètres de classement peuvent « masquer » certains résultats : nos analyses ne prétendent par conséquent pas à l'exhaustivité, mais ne visent qu'à mettre en lumière ce qu'il est possible d'établir clairement.

1.2.2.3 Evolution de la dynamique (1997-2006) : commentaires

1.2.2.3.1 Des périodes successives, marquées par l'instabilité des dispositifs

Au-delà des statistiques issues de l'ODR, il est intéressant de présenter l'évolution globale des exploitations et surfaces en agriculture biologiques en France. Le graphique ci-dessous montre non plus les engagements annuels mais le nombre net d'agriculteurs et de surfaces biologiques (certifiées + en conversion) en France au fil des ans. Il permet de visualiser le résultat final des différentes dynamiques.

Evolution du nombre d'exploitations et des surfaces conduites en bio en France (1993-2006) (Source Agence Bio)



Les deux courbes sont de forme très proche, avec :

- une tendance exponentielle entre 1997 et 1999 (dérivée positive, croissance qui s'accélère) ;
- une droite inclinée entre 2000 et 2002 (dérivée nulle, croissance constante) ;
- une courbe plus irrégulière avec réduction ponctuelle entre 2003 et 2006 (dérivée négative, croissance en réduction voire décroissance ponctuelle en 2004).

Les CTE : une dynamique tardive

Comme nous l'avons vu précédemment, le dispositif CTE était potentiellement bien adapté pour accompagner un changement complet de système comme c'est le cas lors d'une conversion à l'agriculture biologique. Pourtant, les difficultés rencontrées sur le terrain pour rendre ce nouveau dispositif opérationnel ont fortement obéré les projets de conversions de l'année 2000,

qui s'est transformée en année d'expérimentation des démarches administratives et de rodage des nouveaux partenariats entre acteurs.

Cette année presque « blanche » sur le plan du nombre de dossiers signés aurait pu être sans grande conséquence sur la dynamique de développement de l'agriculture biologique si elle avait été suivie de plusieurs années stables et opérationnelles. En effet, le nombre de conversions de l'année 2001 était comparable à celui de l'année 1998 (qui marquait le début du PPDAB) et le nombre d'hectares engagés était supérieur à celui de 1998 et même pas très éloigné de celui de 1999 (76 252 nouveaux hectares engagés en 2001 contre 53 400 ha en 1998 et 97 200 ha en 1999). D'après les animateurs de terrain consultés, l'année 2002 semblait partie sur les mêmes bases ... lorsque le dispositif a été interrompu.

Les CAD : un redémarrage laborieux

Malgré l'instauration par l'administration d'un outil transitoire permettant aux agriculteurs d'engager des hectares en conversion sans perdre le bénéfice des aides ultérieures (système de la D-CAB, voir plus haut), la période d'interruption des dispositifs a marqué une rupture nette dans la dynamique de l'agriculture biologique en France.

En effet, alors que la mise en place des CTE avait généré une année d'incertitude et de rodage, celle des CAD a généré un arrêt plus long, puisqu'il a vu se succéder :

- Une année d'interruption presque complète : seuls les agriculteurs engagés en conversion progressive, et quelques rares exploitations qui dépendaient peu du montant d'aides à percevoir ultérieurement, ont utilisé l'outil D-CAB. Pour la plupart des agriculteurs ayant un projet de conversion, l'incertitude sur le futur dispositif et, il faut bien le dire, avant tout sur le futur montant des aides, ont conduit à ajourner leur projet voire à l'abandonner.
- Une année de rodage comparable à celle rencontrée lors des CTE : durant l'année 2004, comme nous l'avons vu plus haut, les animateurs et agriculteurs en projet ont dû affronter les inadéquations provisoires des outils, les doutes sur les enveloppes disponibles, les divergences d'interprétation des textes (notamment sur le cumul avec l'aide herbagère) entre les GAB et les DDAF, etc.

Les contretemps de l'année 2004 ont ainsi été beaucoup plus préjudiciables aux conversions biologiques que ceux de l'année 2000, d'une part parce qu'ils suivaient une année d'interruption de toute aide opérationnelle (ce qui n'était pas le cas en 2000) et d'autre part parce qu'il s'agissait de la seconde période de « guérilla administrative » pour reprendre les termes utilisés par des animateurs. Arrivant seulement 4 ans après une première période de ce type, l'année de rodage des CAD a conduit à un sentiment d'épuisement et d'empilement de tracasseries inutiles chez les animateurs chargés du développement de la bio dans les départements, par effet cumulatif. Beaucoup disent avoir alors eu l'impression de passer beaucoup plus de temps à négocier l'application des CAD à l'agriculture biologique (défense des dossiers de D-CAB parfois oubliés par l'administration, défense de l'enveloppe réservataire parfois mise en cause localement, argumentation récurrente sur la nécessité d'autoriser des cumuls notamment avec la mesure herbagère...) qu'à sensibiliser et accompagner les agriculteurs sur le terrain.

Il va de soi que le ralentissement observé à partir de 2003 ne peut pas être uniquement mis sur le compte du changement de dispositif. L'apparition des « crises » temporaire d'ajustement des filières s'est ajoutée aux incertitudes sur les aides à la conversion, et porte une responsabilité au moins aussi importante dans l'arrêt de certains projets (notamment lorsque certaines Chambres d'Agriculture déconseillaient les conversions dans certains systèmes à cause des difficultés rencontrées alors pour écouler les productions ... et malgré une demande inassouvie). En fin de compte, à partir de 2003 l'addition de plusieurs incertitudes économiques (sur les aides, sur les filières) a contribué à l'apparition d'un doute sur la faisabilité de l'agriculture biologique – or les différentes études réalisées montrent l'importance de la confiance dans la décision de s'engager en conversion bio¹¹. Les acteurs de la bio auraient

¹¹ Cf. notamment : FAUGERE Garance, *Pour un essor durable des grandes cultures biologique : connaître et lever les freins à la conversion*, ONIC-ONIO / FNAB, 2001.

préférait un ajustement du dispositif CTE, qui arrivait en rythme de croisière en 2002, plutôt que sa suppression et son remplacement par un nouvel outil.

1.2.2.3.2 Un « effet d'aubaine » très relatif

Avant la période de ralentissement de 2003-2006, le niveau des aides à la conversion (nettement supérieures dans le PDRN que dans le dispositif 2078/92) avait conduit beaucoup d'acteurs de la bio à redouter un « effet d'aubaine ». Aussi bien les GAB que les Chambres d'Agriculture, et même certains acteurs d'aval, estimaient qu'une part importante des nouveaux agriculteurs contractualisant une mesure CAB le faisait désormais par opportunisme économique. Cette analyse, subjective car formulée avant que des statistiques ne soient disponibles, exprimait la crainte de voir arriver des agriculteurs moins militants, moins convaincus de l'intérêt environnemental de l'agriculture biologique, et plus volatils. Ces acteurs craignaient explicitement un « afflux » de conversions et une difficulté à les accompagner.

Dans un premier temps, les crises d'ajustement des filières de 2003-2004 ont semblé confirmer cette crainte : l'afflux de produits biologiques était logiquement difficile à écouler.

Pourtant, cette affirmation ne résiste pas à l'analyse :

- En pratique, l'étude des courbes d'évolution des conversions nous a clairement montré que les CTE n'ont pas conduit à un afflux des conversions, mais au contraire à un léger ralentissement de ces dernières. Le véritable afflux de conversions s'est produit en 1998 et 1999 ... soit avant les CTE et avant que les acteurs ne s'inquiètent de voir arriver « trop » d'agriculteurs en bio.
- La véritable période d'abondance relative de produits biologiques s'est produite entre 2000 et 2002 (après la fin des conversions de 1998 et 1999), sans provoquer de crise notable car les outils économiques continuaient alors leur croissance et leur organisation. Comme nous l'avons vu, la « crise » très relative des filières bio entre 2002 et 2005 était avant tout due à un retard d'organisation des filières pour assurer la collecte, la transformation et la distribution des produits bio. Toutefois, il est évident que l'afflux de produits entre 2000 et 2002 a joué un rôle dans ce décalage provisoire et dans l'apparition de cette « crise » ... mais il était indépendant des CTE.

Pour autant, il est probable qu'une partie des agriculteurs qui se sont engagés en conversion dans le cadre du PDRN (et en particulier dans le cadre des CTE) ont vu leur décision facilitée par le nouveau montant des aides. Plusieurs animateurs peuvent témoigner d'agriculteurs ayant ouvertement revendiqué avoir pris leur décision grâce à la revalorisation des aides, voire même dans le but de profiter d'un dispositif qui leur semblait ponctuellement intéressant.

Toutefois, il serait illusoire de penser qu'un agriculteur, quel qu'il soit, prenne la décision de se convertir en agriculture biologique « sur un coup de tête » ou sur la seule foi d'une étude économique avantageuse. Comme l'ont montré les études sur le sujet, même les agriculteurs intéressés à la bio (pour raison militante ... ou économique) ont le plus grand mal à « sauter le pas », par peur de la réaction de leurs voisins et collègues et par crainte de ne pas maîtriser les techniques biologiques. L'engagement dans une conversion à l'agriculture biologique est toujours la dernière étape d'un processus pluriannuel de réflexion sur son système de production et sur son métier.

A ce titre, des aides CAB d'un montant avantageux peuvent jouer le rôle d'un déclencheur, d'un facilitateur à la décision. Pour un agriculteur peu militant, elles peuvent être déterminantes. Mais même dans ce cas, la conversion n'est pas improvisée et constitue l'aboutissement d'une réflexion plus ancienne.

Aussi, non seulement la notion « d'effet d'aubaine » n'est pas confirmée par les statistiques de conversion, mais elle ne correspond guère à la réalité d'un changement de mode de production lourd et complexe. Tout au plus pouvons-nous voir dans les CTE un « effet de déblocage » auprès d'agriculteurs hésitants – mais sans que cela n'ait conduit à un afflux artificiel de nouveaux agriculteurs.

1.2.2.3.3 Des « flux de sortie » difficile à évaluer précisément mais d'ampleur limitée

La question de l'effet d'aubaine supposé nous conduit naturellement à celle des flux de sortie. En effet, l'un des arguments des acteurs inquiets de l'afflux supposé de 2000-2002 était le risque important de voir les agriculteurs concernés se « déconvertir », c'est-à-dire retourner en agriculture conventionnelle, à l'issue de leur contrat.

Au-delà de la mesure (éventuelle) de ce flux de sortie spécifiquement lié à la fin des contrats CTE en 2005-2006, il est de toute façon intéressant d'avoir un aperçu des « arrêts de l'agriculture biologique » de façon à identifier ceux qui peuvent être liés au dispositif – et de connaître l'ordre de grandeur que représentent les conversions dans le cadre du PDRN par rapport aux autres dynamiques internes à l'agriculture biologique.

Une étude qui relativise l'ampleur des décertifications

L'étude FNAB-CNASEA réalisée en 2006-2007¹² dresse plusieurs constats ou tendances :

- la plus grande part des décertifications concerne des cessations d'activité agricole, et en particulier des départs à la retraite (environ 50 % selon l'Agence Bio) ;
- la baisse relative des exploitations biologiques est plus faible que celle des exploitations conventionnelles¹³ : le pourcentage de surfaces conduites en bio a continué à augmenter même l'année où ces surfaces baissaient légèrement en valeur absolue (2004) ;
- le phénomène de décertifications est largement exagéré du fait de sa visibilité récente (alors qu'il a toujours existé en tant que « bruit de fond ») et de l'amplification résultant des on-dit ;
- les décertifications avérées entre 2004 et 2006 ont concerné essentiellement l'élevage bovin laitier (et dans une moindre mesure l'élevage viande) et dans des exploitations peu autonomes en aliments du bétail, n'arrivant pas à commercialiser leurs produits sous label bio. Elles sont plus rares (même si elles existent ponctuellement) dans les autres systèmes de production.

Par ailleurs, cette étude indique que la grande majorité des agriculteurs ayant cessé de se certifier en agriculture biologique ont conservé pour l'essentiel des pratiques biologiques (à l'exception de l'origine des aliments pour leur troupeau). Il convient donc de parler de « décertifications » et non véritablement d'un phénomène de « déconversions » (même si des déconversions proprement dites existent également mais restent ponctuelles).

Les décertifications avérées sont surtout motivées par des raisons économiques (absence de valorisation des produits sous label biologique), mais ces dernières sont très rarement un facteur d'arrêt à elles seules. Le manque d'autonomie alimentaire (nécessité d'acheter des aliments bio pour le bétail), le manque d'accompagnement et de motivation, sont autant de cofacteurs déclenchant. Les exploitations laitières sans valorisation économique en bio mais bénéficiant d'un accompagnement technique et humain ont généralement conservé leur certification biologique : ce facteur peut donc permettre de circonscrire les décertifications.

Un faible nombre d'hectare concerné

Nous avons montré par la comparaison des surfaces engagées en CAB et des statistiques de l'Agence Bio que la décertification (ou déconversion) ne concerne que 8 à 9 000 ha au total sur la période 2000-2006, soit moins de 1 500 ha par an en moyenne (voir plus haut).

¹² CAPLAT Jacques, *Première approche d'un phénomène limité : le désengagement d'exploitations converties à l'agriculture biologique lors des CTE*, FNAB / CNASEA, 2007.

¹³ Entre 2003 et 2004, le nombre de fermes biologiques a baissé en valeur absolue (de 11.359 à 11.059), de même que les surfaces conduites en bio (de 550.990 ha à 534.037 ha), tandis que le pourcentage de la SAU française conduite en bio a ... augmenté (de 1,87 % à 1,93 %) – source Agence Bio.

En effet, la différence statistique exacte est de 7 900 ha, qui peuvent être réévalués du fait de la non-comptabilisation dans les « entrées » des hectares engagés sans aides. Mais comme le phénomène d'engagement en conversion sans aide est très marginal, de l'avis des différents acteurs, et ne concerne que des systèmes à faible foncier très peu aidés (maraîchage, apiculture...), le nombre total d'hectares absent des statistiques ne peut pas être très important, et nous proposons de l'estimer à moins de 1 000 ha au total.

Avec des exploitations biologiques d'une surface moyenne de 40 à 45 ha, un flux de sortie de 1 500 ha par an correspondrait environ à 35 décertifications par an en moyenne. Comme un tel flux semble trop faible par rapport aux estimations raisonnables réalisées par les acteurs de la bio et par nos soins (cf. plus haut), il est probable que les exploitations ayant arrêté l'agriculture biologique soient très souvent des exploitations de petite taille, et quoi qu'il en soit de taille très inférieure à la moyenne. Ce résultat n'est pas surprenant, puisque les arrêts de la bio relèvent pour moitié de départ à la retraite non compensés, et donc d'exploitations difficiles à « reprendre ». Pour autant, à partir de ces données, il est difficile d'arriver à un nombre de décertification très supérieur à 100 décertifications par an (qui représenteraient une surface moyenne de seulement 15 ha par exploitation ayant arrêté la bio).

Une fois croisées, ces différentes approches confirment en tout état de cause un nombre de décertifications inférieures à 100 ou 150 exploitations par an en moyenne sur la période du PDRN. **Leur ordre de grandeur est donc de 15 à 20 % du nombre d'exploitations engagées annuellement dans la mesure CAB** (760 dossiers CAB par an en moyenne de 2000 à 2006).

1.2.2.3.4 Des changements de pratique plus pérennes que l'engagement formel

Nous avons vu que l'étude FNAB-CNASEA sur les décertifications a indiqué que la plupart des agriculteurs arrêtant de se certifier en agriculture biologique ont conservé l'essentiel des pratiques bio. Presque tous les agriculteurs interrogés dans ce cadre ont spontanément affirmé rester attachés aux techniques bio acquises durant leur conversion. Très rares ont été les agriculteurs affirmant refuser les contraintes techniques de la bio ou ne pas souhaiter les poursuivre dans les domaines n'ayant pas d'impact économique direct pour eux.

Ce constat confirme l'importance du changement technique global provoqué par la conversion à l'agriculture biologique. Non seulement ce changement est suffisamment significatif pour que les agriculteurs ne fassent pas facilement marche arrière, mais de plus une fois acquises les techniques biologiques séduisent les agriculteurs qui les ont mises en œuvre.

Cette information est importante pour évaluer l'impact à moyen et long terme de la mesure CAB : elle indique que même pour les agriculteurs ayant mis fin à leur contrat, le changement agro-environnemental est conservé pour l'essentiel. Le bénéfice de la conversion à l'agriculture biologique est plus pérenne que l'engagement formel dans le dispositif d'aide du PDRN.

1.2.2.3.5 Un changement de profil des bénéficiaires ... impliquant une augmentation des besoins d'accompagnement

Nous avons noté précédemment la crainte exprimée par certains acteurs de voir arriver de nouveaux agriculteurs, plus « opportunistes », à l'occasion de la revalorisation des aides CAB à partir de 2000. Nous avons également signalé le rattrapage (relatif) des conversions en systèmes de grandes cultures entre 2000 et 2002 par rapport à la période précédente – et l'augmentation de la surface moyenne des exploitations biologiques (autour de 50 ha lors des CTE, une fois prise en compte la baisse artificielle due aux poursuites de conversions progressives et aux agrandissements de fermes déjà bio mais signant un CTE sur quelques hectares).

Ces différents constats corroborent celui réalisé en 2003 par le cabinet ASCA dans l'évaluation à mi-parcours du PDRN : les CTE ont été témoin d'un changement de profil des agriculteurs s'engageant en conversion à l'agriculture biologique.

Ce changement était prévisible et logique, par « épuisement » progressif des agrobiologistes les plus militants :

- la génération des agriculteurs « pionniers » de la bio s'était convertie sans aide avant 1994 ;
- celle des agriculteurs « militants » de la bio (mais exigeant un minimum de valorisation et de pérennité économique) s'était engagée entre 1995 et 1999, lorsque les filières économiques s'organisaient peu à peu et que des aides modestes à la conversion avaient été mises en place ;
- les conversions postérieures à 2000 concernaient nécessairement des agriculteurs moins militants ou de récents installés.

Pour autant, cette nouvelle génération n'a aucune raison *a priori* d'être moins sérieuse ou moins motivée dans sa pratique de l'agriculture biologique. En revanche, ces nouveaux agriculteurs biologiques étaient :

- moins informés sur la bio avant leur conversion – ils avaient donc un besoin de formation et d'accompagnement technique plus important,
- moins convaincus d'avance et donc moins prêts à encaisser des pertes en cas de problème technique ou économique – ils avaient donc besoin d'une meilleure stabilité des filières et, ici encore, d'un accompagnement renforcé.

Aussi, même si le nombre net d'agriculteurs convertis chaque année a baissé avec le PDRN (par rapport aux dernières années du dispositif 2078/92), leur besoin d'encadrement a quant à lui augmenté en raison d'un changement de profil des bénéficiaires : exploitations plus grandes, systèmes moins polyvalents, moindre prédisposition à accepter des pertes économiques transitoires, moins bonne connaissance préalable des techniques biologiques. Or, comme nous l'avons vu dans la partie précédente, cet accompagnement technique et économique n'a pas toujours augmenté durant la période faute d'un financement spécifique sur ce volet – même si la situation diffère sensiblement d'un département à l'autre.

1.2.3 Les bénéfices environnementaux de la CAB – évolution des pratiques agricoles

La conversion vers l'agriculture biologique présente l'avantage de partir d'un « état zéro » identifié et d'imposer un ensemble de pratiques très codifiées et strictement contrôlées (la certification implique un contrôle annuel obligatoire et une moyenne d'un contrôle inopiné supplémentaire tous les deux ans). Pour autant, l'évolution des pratiques de l'agriculteur n'est pas linéaire ni constante, et de nombreux changements techniques ne sont pas directement prescrits par le règlement bio (règlement CE 2092/91 modifié). Par conséquent, l'évaluation des changements de pratiques induits par l'engagement en agriculture biologique est nécessaire, d'autant que ces changements peuvent être différents selon les systèmes de production (élevage, grandes cultures, cultures pérennes...) et progressifs.

1.2.3.1 Principales sources bibliographiques

Plusieurs études françaises ou internationales se sont penchées ces dernières années sur les impacts sur l'environnement du passage en bio.

Certaines ont abordé le sujet de façon globale (plusieurs indicateurs couvrant tout ou partie des champs environnementaux) et sous l'angle des pratiques agricoles et de leurs conséquences environnementales – nous pouvons citer en particulier :

- une étude pluriannuelle menée par la FNAB et le MEDAD¹⁴ entre 2001 et 2006 (la collecte des données proprement dites date de 2005-2006), appuyée notamment

¹⁴ FNAB : Fédération Nationale d'Agriculture Biologique des régions de France ; MEDAD : Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables.

sur la base de données de SOLAGRO, et dont deux étapes principales ont donné lieu à des rapports détaillés :

- RAY-BARMAN Carole et CAPLAT Jacques, 2001 – Inventaire des Diagnostics Agro-Environnementaux en agriculture bio, FNAB /Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement ;
 - CAPLAT Jacques, 2006 – Mise en place et analyse d'une collecte de données agro-environnementales sur les pratiques de l'agriculture biologique, Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables / FNAB.
- plusieurs études pluriannuelles menées dans des régions françaises (Aquitaine, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Picardie), qui complètent et confirment les résultats de l'étude ci-dessus, en affinant notamment la connaissance des systèmes de cultures pérennes :
- BOURDAIS Jean-Louis, 1998 – Agrobiologie et environnement ; une comparaison de systèmes de production agrobiologiques et conventionnels en Aquitaine sur la base d'indicateurs, CEMAGREF, 50 p. ;
 - SERES Claire et GRAEFF Michèle, 2006 – Rapport fermes ressources 2005 : consommations énergétiques et nouvelle réforme de la PAC en agriculture biologique, Bio d'Aquitaine, 46 p. ;
 - JAMES Didier, 2006 – Les bénéfices de la bio sur l'environnement, Bio de Provence, 10 p. ;
 - PERTRIAUX Jean-Baptiste, 2004 – Impacts environnementaux de l'agriculture biologique en Picardie, Institut Supérieur d'Agriculture de Lille / Association des Agriculteurs Biologiques de Picardie, 90 p. + annexes.
- **une comparaison de plusieurs modes de production agricole par l'INRA de Colmar :**
- BOCKSTALLER Christian et GIRARDIN Philippe, 2000 – Les indicateurs agro-écologiques, INRA Colmar, 16 p. ;
 - GIRARDIN Philippe et SARDET E., 2003 – Évaluation de l'impact sur les eaux des prescriptions du cahier des charges de l'agriculture biologique, INRA de Colmar, 16 p.

D'autres études se sont concentrées sur un domaine environnemental (protection de la qualité de l'eau, biodiversité...) ou une comparaison de longue durée entre systèmes agricoles :

- une étude de l'INRA de Mirecourt sur l'impact des modes d'élevage sur la pollution de l'eau :
- BENOIT Marc et al., 2003 – Agriculture biologique et qualité des eaux : depuis des observations et enquêtes à des tentatives de modélisation en situation de polyculture-élevage, INRA de Mirecourt, 23 p.
- plusieurs travaux sur l'expérience menée à Munich (bassin versant conduit en bio depuis 1992) ou dans d'autres villes allemandes :
- POINTEREAU Philippe et MEIFFRE I., 2002 – Munich, la bio pour une eau non traitée, in Campagnes Solidaires / Silence ;
 - ITADA - Institut Transfrontalier d'Application et de Développement Agronomique (France/Allemagne), 1999 – Dynamique et gestion de l'azote dans les rotations culturales d'exploitations biologiques sans ou pauvres en élevage, 111 p.
- une synthèse de 76 études internationales (en langue anglaise) sur l'impact de l'agriculture biologique sur la biodiversité :
- HOLE D.G. et al., 2005 – Does organic farming benefit biodiversity ?, in Biological Conservation n° 122, pp. 113-130.

- Les résultats de comparaisons entre systèmes biologiques et conventionnels, menée séparément depuis plus de 20 ans (l'une aux Etats-Unis, l'autre en Suisse) :
 - PIMENTEL David et al., 2005 – Environmental, energetic, and economic comparisons of organic and conventional farming systems, Rodale Institute / Cornell University (USA), *in* BioScience Vol. 55, n°7, pp. 573-582. ;
 - FLIESSBACH Andreas et al., 2001 – La bio améliore la fertilité du sol et la biodiversité – résultats de 21 ans d'essais DOC (agriculture bio-Dynamique, bio-Organique, Conventionnelle), FiBL / IRAB, 16 p.
- Concernant les impacts sur le changement climatique, plusieurs travaux ont été présentés en avril 2008 à l'occasion du colloque « agriculture biologique et changement climatique », notamment :
 - FLIESSBACH Andreas, 2008 – Contribution of Organic Agriculture to Mitigate and Adapt to Climate Change, FiBL ;
 - BOCHU Jean-Luc et RISOU Bernadette, 2008 – Consommation d'énergie et émissions de GES des exploitations en agriculture biologique : synthèse des résultats PLANETE 2006, Solagro / ENESA Dijon / ADEME ;
 - AZEEZ Gundula, 2008 – Assessing & recognising the soil carbon benefits of organic farming, Soil Association ;
 - PATTEY E., TRZCINSKI M.K., DESJARDINS R.L., 2008 – Réduction des émissions de gaz à effet de serre générée par le compostage de fumier de bovins de boucherie et de bovins laitiers, Research Branch, Agriculture and Agri-Food Canada ;
 - AUBERT Claude, 2008 – Agriculture biologique et changement climatique – Les enseignements d'un colloque, Clermont-Ferrand, DinABio.

Par ailleurs, plusieurs études internationales ont abordé divers aspects de la « sécurité alimentaire » (telle qu'elle est définie par la FAO : volume alimentaire global produit, accessibilité de l'ensemble de la population à la nourriture, capacité à produire durablement en préservant les ressources, qualité de l'alimentation). Il nous semblait important de disposer également de données sur cette question, puisqu'elle est légitimement soulevée dès lors que le développement des pratiques biologiques est proposé : l'efficacité environnementale des mesures en faveur de la bio implique qu'elle n'obère pas la sécurité alimentaire ou n'oblige pas à de nouveaux défrichements d'espaces naturels :

- NIGGLI Urs, Resilience in organic systems - consequences for climate change, FiBL (Institut suisse de recherche sur l'agriculture biologique), présentation lors de la conférence de la FAO sur « agriculture biologique et sécurité alimentaire », Rome, mai 2007 ;
- HALBERG Niels et al., The impact of organic farming on food security in a regional and global perspective : challenges and prospects, University of Aarhus / Faculty of Agricultural Science (Danemark), présentation lors de la conférence de la FAO sur « agriculture biologique et sécurité alimentaire », Rome, mai 2007 ;
- KILCHER Lukas et ZUNDEL Christine, How organic agriculture contribute to food availability, présentation lors de la conférence de la FAO sur « agriculture biologique et sécurité alimentaire », Rome, mai 2007 ;
- MATHUR Shantanu, Contribution of organic agriculture to poverty reduction in Asia and Latin America, présentation lors de la conférence de la FAO sur « agriculture biologique et sécurité alimentaire », Rome, mai 2007.

1.2.3.2 Une vision d'ensemble : l'inventaire des pratiques bio mené par la FNAB et le MEDAD

1.2.3.2.1 Objectifs et méthodologie de l'étude

L'étude pluriannuelle réalisée par la FNAB et le MEDAD, dont la phase opérationnelle se situait en 2005 et 2006 (collecte des données sur 150 fermes biologiques représentatives selon la méthode des quotas et comparaison avec un échantillon de fermes conventionnelles), donne des informations assez précises sur les impacts de l'engagement en agriculture biologique – dans la limite toutefois des indicateurs environnementaux mesurés par la méthode DIALECTE (outil de diagnostic agro-environnemental mis au point par SOLAGRO). En voici une présentation synthétique ainsi que les principaux résultats.

Il convient de noter que les analyses et commentaires de cette étude tiennent également compte des résultats d'études régionales plus ciblées appuyées sur des relevés pluriannuels (Provence et Aquitaine).

Un constat initial :

- les cahiers des charges de l'agriculture biologique semblent peu « prescriptifs » en matière environnementale ... alors que la protection de l'environnement est pourtant un fondement essentiel de la bio ;
- les pratiques environnementales des paysans biologiques semblent aller bien au-delà des prescriptions des cahiers des charges ;
- objectif de l'étude : à travers les pratiques « de fait » des agriculteurs biologiques (et non pas simplement sur la base des cahiers des charges), identifier les bénéfices de la bio sur l'environnement ... et les marges de progrès éventuelles.

Une étude pluriannuelle en plusieurs étapes :

- 2001 : inventaire des Diagnostics Agro-Environnementaux (DAE) et de leur pertinence pour l'agriculture biologique ;
- 2003 : élaboration d'un cadre pour un inventaire statistiquement représentatif (échantillon, questions, DAE retenus) ;
- 2005-2007 : réalisation de 150 diagnostics et synthèse des résultats.

La méthode : 150 enquêtes, un échantillon représentatif de la « ferme bio » française

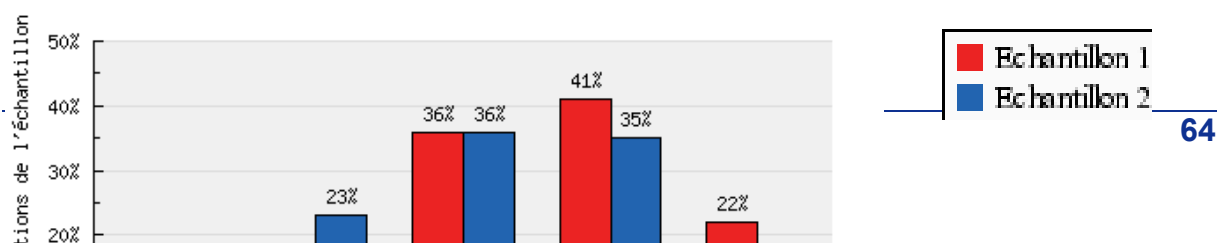
- 150 enquêtes sur des fermes représentatives de la bio française, par la méthode des quotas ;
- Représentativité sur la base des systèmes de production, de l'ancienneté en bio et des grandes régions agro-climatiques significatives en bio (Grand-Ouest, Plaines céréalières, Vallée du Rhône-Méditerranée, Sud-ouest, Zones intermédiaires) ;
- 3 outils de diagnostic : DIALECTE, IDEA et DEPART ;
- Données « rapatriées » sous DIALECTE pour le traitement statistique final.

Une comparaison indicative « agriculture biologique – agriculture conventionnelle »

- Les résultats ont été comparés avec un échantillon de 281 fermes conventionnelles présentes dans la base de données du diagnostic DIALECTE (site base de données géré par l'association SOLAGRO) ;
- Attention : les échantillons ne sont pas équivalents – les fermes de polyculture-élevage et les fermes « durables » sont surreprésentées dans l'échantillon conventionnel ;
- Par conséquent, les résultats sous-estiment probablement la plus-value bio (car l'échantillon conventionnel est plus respectueux de l'environnement que la moyenne française).

1.2.3.2 Premiers résultats

Approche globale de l'exploitation



Rouge : 150 fermes biologiques
Bleu : 281 fermes conventionnelles

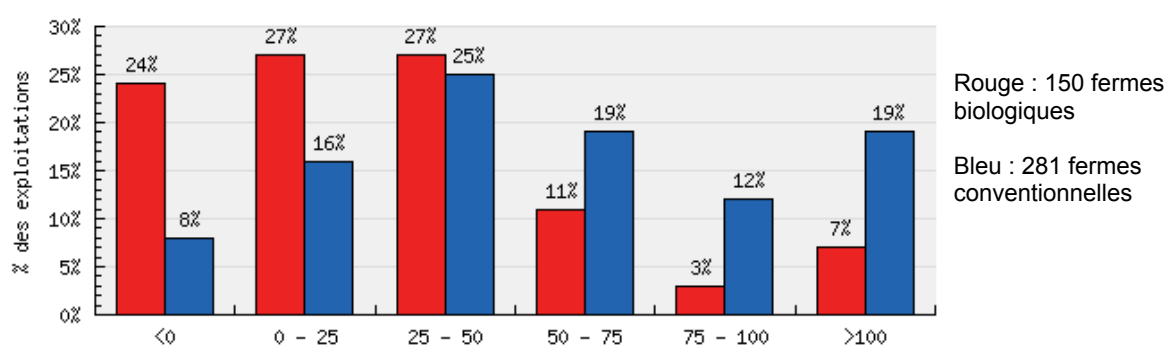
- Note moyenne en bio : 67 / 100, soit une note supérieure de 20 % à celle de l'échantillon conventionnel (55 / 100) ;
- 22 % des fermes bio ont une note supérieure à 80 (contre seulement 4 % des fermes conventionnelles) ;
- Très peu de « mauvais élèves » en bio : 1 % seulement des fermes bio ont une note inférieure à 40 (contre 24 % des fermes conventionnelles).

Mixité des productions de l'exploitation

- Une note de 44 / 70 en moyenne en bio (contre 37 / 70 en conventionnel), soit 19% de plus en bio ;
- Diversité des productions végétales :
 - Plus forte part des légumineuses dans l'assolement
 - Meilleure couverture du sol en hiver
- Gestion de la matière organique et autonomie en fourrages ;
- Surfaces de compensation écologique (SCE) :
 - Très peu de mauvaises notes (2 % des fermes bio y consacrent moins de 1 % de leur SAU – contre 19 % des fermes conventionnelles)
 - Rôle important des prairies (nombreuses en bio)
- Des résultats bio constamment supérieurs à ceux de l'échantillon conventionnel ;
- Des variations au sein de l'échantillon bio : mixité et couverture du sol moins bonnes en systèmes viticulture et arboriculture ; des limites en systèmes spécialisés (en élevage notamment) ; SCE moins bonnes en céréales....

Gestion des intrants

- Gestion de l'azote et du phosphore : résultats bio très supérieurs, et qui vont bien au-delà des obligations réglementaires ;
- Ex. de la répartition des bilans azote

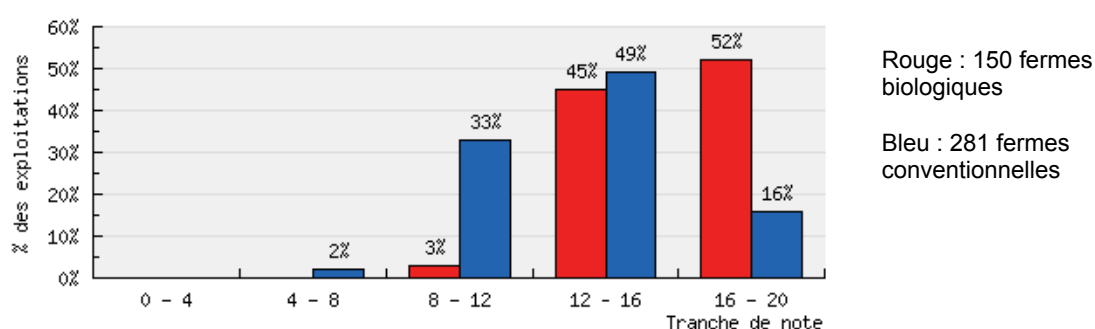


- Produits phytosanitaires :

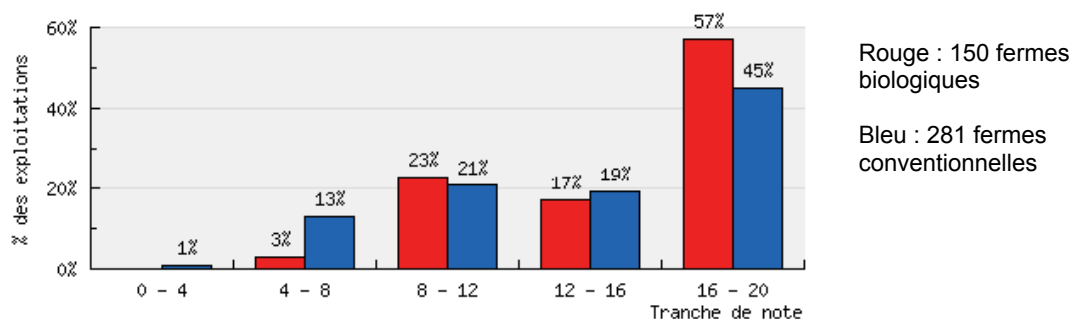
- Des résultats bio bien meilleurs (dans 79 % des fermes bio, moins de 2 traitements/an par des pesticides autorisés en bio)...
 - ... mais quelques limites en systèmes de cultures pérennes
 - Les limites bio doivent être relativisées : le critère pris en compte ici est celui du nombre de traitements – sans différencier la nocivité des produits utilisés en bio
- Une moindre consommation d'énergie ;
 - Des consommations d'eau variables (note bio légèrement meilleure que la moyenne conventionnelle ... mais une plus forte proportion de fermes maraîchères et arboricoles dans l'échantillon bio : comparaison faussée).

L'eau

- Note moyenne de 15,9 / 20 en bio (contre 13,1 / 20 en conventionnel) ;
- Répartition des résultats :



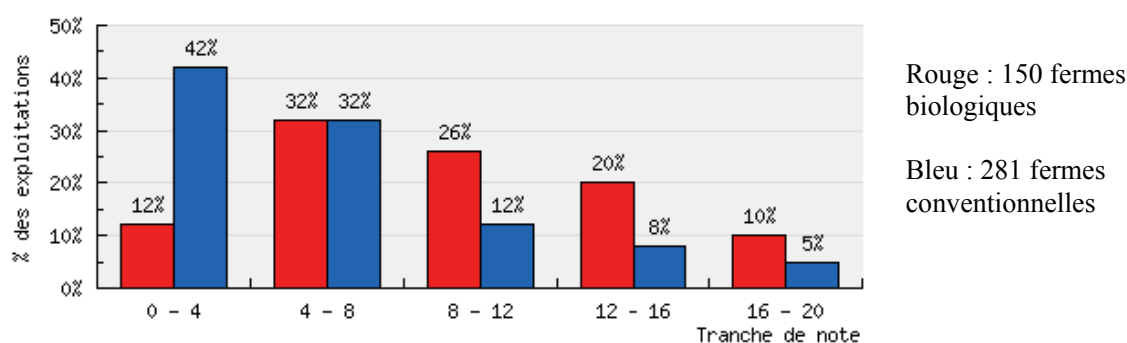
- Note moyenne de 41 en bio, contre 36 en conventionnel
- Répartition des résultats :



- NB : ces résultats ne prennent pas en compte la microbiologie des sols, probablement très favorable à la bio.

La biodiversité

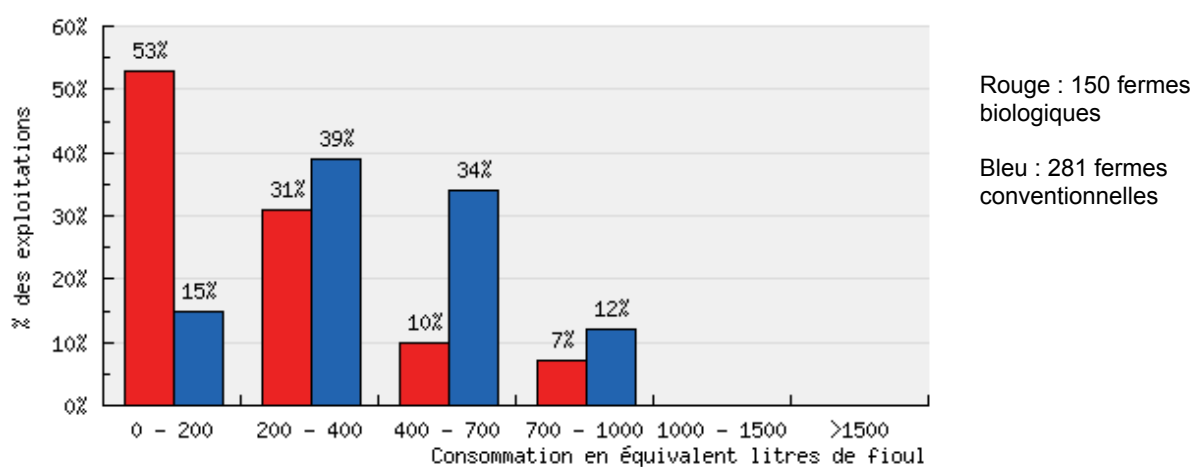
- Une note biologique de 38 /100, supérieure de 65 % à la moyenne de l'échantillon conventionnel (23 /100) ;
- Répartition des résultats :



- Des causes directes :
 - l'absence totale d'usage d'engrais chimiques de synthèse
 - la limitation des apports d'azote organiques (170 unités / hectare / an maximum)
 - l'absence totale d'usage de pesticides ou herbicides chimiques
- Des causes indirectes :
 - Haies et SCE ; rotations complexes ; races et espèces locales ; prairies complexes ; lutte biologique ; etc.
- Des résultats concordants avec des études internationales sur la biodiversité très favorables à la bio (cf. Hole 2005) ;
- Un problème : l'usage du lithothamne (algue calcaire à la base d'un écosystème marin unique, actuellement trop prélevée).

Energie et consommation des ressources

- Répartition des énergies totales consommées par ha de SAU



- Une efficacité énergétique supérieure en bio (production énergétique légèrement moindre mais consommations très inférieures) ... et qui est peut-être sous-évaluée (car les « exportations » en matière sèche sont supposées égales à celles des productions conventionnelles, alors que plusieurs études les estiment supérieures)
- Gaz à effet de serre : pas de résultat ici, domaine à approfondir
- Note générale sur les « consommations de ressources » : la bio très nettement meilleure que le conventionnel (note moyenne de 17,1 / 20 en bio contre ... 8,8 / 20 en conventionnel)

Conclusion générale de l'étude FNAB-MEDAD 2006

- La pratique de l'agriculture biologique garantit de fait un niveau « plancher » d'impacts bénéfiques : pour la plupart des indicateurs, il n'existe aucune ou presque aucune ferme biologique dans les tranches les plus faibles ;
- L'agriculture biologique peut également s'avérer une pratique d'excellence pour certaines zones à fort enjeu environnemental ;
- Il existe encore des marges de progrès (traitements phytosanitaires en cultures pérennes, irrigation, gestion de l'azote, consommation de fioul en grandes cultures, utilisation du Lithothamne comme amendement...) mais le bénéfice de la bio est très significatif.

1.2.3.3 Règlementation bio et environnement : des effets directs et indirects

Les analyses qui précèdent sont déduites d'indicateurs ciblés et arbitraires (même si leur définition est bien évidemment argumentée, légitime et permet des comparaisons entre systèmes). Il est donc intéressant de les compléter par les résultats d'autres études, plus thématiques.

Les bénéfices sur l'environnement du passage de l'agriculture conventionnelle à l'agriculture biologique sont pour une grande part directement imputables aux règlements de l'agriculture biologique, qui proscrirent les produits chimiques de synthèse (engrais et pesticides). Mais au-delà de la seule « contrainte réglementaire », et afin de pallier l'absence de tout produit de synthèse, les agriculteurs bio sont conduits à mettre en place un ensemble de solutions agronomiques alternatives. Ainsi, la fertilité est assurée avant tout par l'utilisation de fertilisants organiques (compost¹⁵, effluents d'élevage), la part des prairies de légumineuses dans la rotation, et l'installation de couverts végétaux en inter-culture hivernale. La protection des cultures est assurée quant à elle par l'alternance des cultures (rotation), le choix de variétés adaptées, et l'usage ponctuel de pesticides naturels (extraits végétaux, cuivre...) en dernier recours.

Il convient donc de distinguer :

- un effet direct : l'interdiction de produits chimiques de synthèse, qui est observé dans toutes les fermes ayant appliqué la mesure de conversion à l'agriculture biologique ;
- un effet indirect : l'emploi d'un ensemble de techniques, considérant le domaine agricole comme un système (éco-agro-système). Cet effet est variable selon les exploitations, et tend à augmenter dans les premières années qui suivent la conversion (les agriculteurs mettent plusieurs années à acquérir et adopter la large gamme de pratiques préconisées en bio, y compris après l'engagement en conversion).

Des effets directs sur la qualité de l'eau

L'interdiction des engrais chimiques et des pesticides de synthèse a logiquement un effet direct sur la qualité de l'eau, mesuré dans l'ensemble des études tant en France qu'à l'étranger. Cet effet est augmenté par la limitation des apports d'azote à 170 unités par hectare et par an sur l'ensemble des surfaces menées en bio (en pratique, les apports d'azote en bio sont très inférieurs à cette limite maximale, cf. étude FNAB-MEDAD citée ci-dessus).

Ces effets sont mesurés tant en systèmes d'élevage (études ITADA et INRA de Mirecourt) qu'en systèmes de grandes cultures (étude INRA de Colmar).

Les résultats positifs ne sont pour autant pas automatiques. Dans le cas de l'azote, le recours exclusif à une fertilisation organique ne conduit pas automatiquement à un bon « bilan azote ».

¹⁵ En particulier, la pratique du compostage apporte un bénéfice supplémentaire, car l'azote est alors beaucoup moins « lessivable » qu'avec un fumier ou un lisier. Or, le compostage est l'une des techniques considérées comme étant à la base même de l'agriculture biologique (travaux de l'agronome anglais Sir Albert Howard dans les années 1930, fondateur de l'agriculture biologique en Grande-Bretagne).

Plusieurs points de fragilité potentielle des fermes biologiques ont été identifiés ces dernières années, en particulier :

- la concentration éventuelle des effluents d'élevages sur une partie seulement de l'exploitation (cas où certaines parcelles sont plus éloignées ou moins accessibles),
- les apports organiques important en maraîchage,
- le retournement des prairies à l'automne suivi d'une culture d'hiver (conduisant à une libération naturelle d'azote minéral) dans le cas des fermes de polyculture-élevage – ou de la régénération périodique des prairies naturelles.

Toutefois, l'étude FNAB-MEDAD citée ci-dessus permet de vérifier que ces points de fragilité potentielle sont rarement avérés, et que les pratiques *de facto* des agriculteurs biologiques respectent dans leur très large majorité les règles théoriques. A l'échelle d'une mesure d'application nationale, l'effet doit être considéré comme très nettement positif pour la qualité de l'eau.

Des effets directs sur la microbiologie des sols et la biodiversité

La prise en compte de la vie du sol est l'une des raisons essentielles de l'interdiction des produits chimiques de synthèse en agriculture biologique (engrais et produits phytosanitaires).

L'application de produits phytosanitaires en agriculture biologique est inégale (les systèmes de cultures pérennes peuvent faire appel à des traitements « autorisés en agriculture biologique » dont l'effet reste négatif pour la biodiversité, cf. plus loin), mais elle est très largement réduite. En systèmes de grandes cultures et plus encore en systèmes d'élevage, toutes les études concluent à une utilisation pratiquement nulle des produits phytosanitaires (même « autorisés en bio »).

Sans surprise, les études existantes concluent à une activité microbienne plus importante dans les sols conduits en bio (études de longue durée du FiBL et du Rodale Institute), ainsi qu'à une biodiversité plus importante à tous les échelons du territoire (synthèse de Hole et al.) :

- une flore plus riche (jusqu'à 3 fois plus) ;
- davantage de bactéries, micro-champignons et nématodes, avec une activité biologique supérieure (sauf quelques contre-exemples) ;
- plus de vers-de-terre (une étude fait état de 275 vers-de-terre par m² en bio, contre 21 seulement en conventionnel) ;
- un plus grand nombre de papillons, de scarabées et d'autres arthropodes ; et à la fois un plus grand nombre et une plus grande diversité d'araignées ;
- davantage de mammifères (rongeurs) ;
- et nettement plus d'oiseaux, avec un bien plus grand nombre d'espèces présentes.

Hole et al. reconnaissent l'existence de quelques contre-exemples (explicables par des spécificités des systèmes étudiés), mais ils ajoutent que plusieurs facteurs tendent à sous-estimer l'impact de l'agriculture biologique ... qui pourrait donc être encore plus bénéfique (en particulier, le fait que les études classent généralement dans l'échantillon « bio » des fermes qui ne sont engagées en conversion que depuis un ou deux ans, et pour lesquelles le changement de pratiques ne peut pas encore avoir eu d'effets significatifs – pouvant même avoir eu ponctuellement des effets négatifs transitoires). Ils supposent également que les techniques biologiques ont probablement un effet très positif sur la biodiversité marine côtière (grâce à l'absence de produits chimiques de synthèses transportés par les eaux de ruissellement).

Toutefois, il est un cas particulier de biodiversité marine côtière qui semble fragilisée par l'agriculture biologique, bien qu'il ne soit pas cité par Hole : celui des littoraux producteurs de lithothamne. En effet, cette algue calcaire, qui est à la base d'un écosystème marin totalement spécifique, est actuellement en situation de surexploitation (source : DIREN Bretagne) – or elle a longtemps été préconisée comme amendement dans les systèmes de grandes cultures

biologiques, et reste parfois utilisée. Même si l'agriculture biologique n'est de loin pas la seule cause d'exploitation du lithothamne, elle peut ainsi avoir un effet localement négatif – sauf à ajouter cette algue calcaire dans la liste des produits interdits en bio.

Des effets indirects sur l'eau et la biodiversité

Il convient de noter qu'une partie des bénéfices de la bio pour la qualité de l'eau et une grande part de ses bénéfices pour la biodiversité proviennent d'effets indirects, c'est-à-dire des pratiques utilisées (plus ou moins systématiquement selon les agriculteurs) pour réorganiser le système agricole en l'absence de produits de synthèse :

- variétés résistantes et adaptées au milieu ;
- rotations ;
- maintien ou plantation de haies en pourtours de parcelles ;
- désherbage par des méthodes mécaniques (herse-étrille, bineuse, buttoir, houe-rotative) ;
- fertilisation par des prairies à base de légumineuses ;
- implantation de cultures intermédiaires (qui limitent fortement l'érosion et le ruissellement, et piègent les nitrates) ;
- plus forte proportion de prairies dans les systèmes d'élevage.

Ce dernier point est à la charnière de l'effet direct et indirect. En effet, le règlement biologique européen (CE 2092/91 modifié) impose une part de 70 % de fourrages dans l'alimentation des ruminants – il s'agit donc bien d'une règle obligatoire directe, dont l'application conduit indirectement à augmenter les surfaces en prairies (en lieu et place du maïs, d'autres céréales ou de protéagineux). De plus, l'implantation des prairies est généralement d'une ampleur supérieure à la seule obligation légale. Enfin, il convient de noter que les prairies biologiques sont composées d'un très grand nombre d'espèces (généralement 5 à 7 espèces pour les prairies temporaires et 15 espèces voire davantage pour les prairies permanentes) : cette caractéristique, très favorable à la biodiversité, est justifiée par la nécessité de mettre en place des prairies qui restent productives dans toutes les conditions climatiques, et qui incluent une part importante de légumineuses pour assurer l'apport azoté.

Consommations énergétiques : des effets directs et indirects

Le règlement biologique a un effet direct sur les consommations énergétiques des fermes bio : la fabrication d'engrais chimiques étant l'un des premiers postes énergivore en agriculture, il est fortement réduit par l'interdiction de ces engrais de synthèse.

Par ailleurs, le passage en bio peut conduire à une évolution de la consommation d'énergie sur l'exploitation :

- soit à la baisse, du fait de la nécessité d'autonomie en protéine pour les élevages (baisse des consommations indirectes dues aux achats d'aliments),
- soit à la hausse, du fait d'une augmentation du nombre de passages de tracteur dû à la technique du désherbage mécanique (hausse de la consommation de fioul).

Globalement, les résultats à l'échelle d'un échantillon représentatif des exploitations biologiques française (étude FNAB-MEDAD) sont très favorables à l'agriculture biologique (consommations énergétiques plus faibles d'environ un quart).

La FRAB Bretagne (Fédération Régionale d'Agriculture Biologique) et le groupement Bio d'Aquitaine ont tous deux réalisé dans l'été 2006 des synthèses sur les diagnostics PLANETE. L'outil de diagnostic PLANETE permet une caractérisation très précise (plus précise que DIALECTE) des impacts énergétiques des fermes étudiées. Leurs résultats sont concordants :

- un bénéfice très important de la part de la bio sur le poste « énergie indirecte des intrants » ;

- un bénéfice réel mais moins marqué sur les autres postes ;
- une amélioration moins nette voire des résultats négatifs sur le poste « fioul consommé » – ainsi, l'étude de Bio d'Aquitaine montre-t-elle que les fermes biologiques de grandes cultures et d'élevage bovin viande consomment légèrement plus de fioul que les mêmes systèmes en agriculture conventionnelle (en revanche, les consommations de fioul sont plus faibles dans les fermes biologiques d'élevage laitier).

Consommations d'eau : peu d'effets probants

En matière de consommations d'eau, les études disponibles indiquent un bénéfice statistique de la conversion à l'agriculture biologique, mais non systématique. Les fermes biologiques obtiennent en moyenne des « notes » supérieures à celles des fermes conventionnelles pour la consommation de la ressource en eau, mais avec des différences notables entre les régions et entre les systèmes de culture – et sans qu'il soit toujours possible d'établir une véritable comparaison « à système équivalent ».

Il semble que pour les exploitations qui pratiquaient une irrigation notable avant leur conversion, le choix de l'agriculture biologique n'ait pas d'impact automatique sur leurs pratiques irrigantes, à l'exception d'un suivi très soigneux des volumes consommés. Pour les exploitations où l'irrigation était secondaire ou difficile, en revanche, la conversion bio conduit souvent à réduire le recours à l'irrigation en modifiant les rotations ou les variétés utilisées.

Produits phytosanitaires : le cas des cultures pérennes

L'étude conduite par la FNAB et le MEDAD montre que les traitements phytosanitaires biologiques concernent majoritairement des fongicides, puis des insecticides et enfin des herbicides. Cette répartition traduit bien le fait que ces derniers concernent essentiellement la viticulture, l'arboriculture et le maraîchage.

En effet, les systèmes de grandes cultures biologiques ou d'élevage biologique donnent lieu à une quasi-absence de traitement phytosanitaire, même naturel (moins de 2 traitements par an dans 80 % des fermes biologiques). Seules les cultures pérennes (et dans une moindre mesure le maraîchage) imposent des traitements réguliers, du fait :

- de la grande difficulté à réorganiser la géographie des cultures pour utiliser les auxiliaires naturels (puisque une culture pérenne est installée pour longtemps...) ;
- de l'importante inertie temporelle qui rend difficile l'emploi de variétés adaptées à un milieu ou à une pathologie (l'adaptation au milieu est possible, mais prend du temps dans les cas de fermes récemment converties qui ne vont pas arracher du jour au lendemain leurs vignes ou leurs arbres ; l'adaptation à des attaques fongiques ou bactériennes est encore plus délicate compte-tenu de la rapidité d'évolution des pathogènes) ;
- de la spécialisation régionale qui renforce la présence de pathologies fongiques ou d'insectes notamment.

C'est ainsi que les viticulteurs et arboriculteurs biologiques sont conduits à utiliser des produits de traitement d'origine minérale ou végétale, en premier lieu desquels le cuivre. Toutefois, les produits utilisés en agriculture biologique sont bien moins rémanents que ceux utilisés en agriculture conventionnelle et leur incidence sur l'écosystème est généralement moins négative que celle de produits systémiques. En particulier, les viticulteurs biologiques indiquent que :

- les agriculteurs bio sont soumis aux mêmes règles sanitaires que tous les agriculteurs – par conséquent, les doses de cuivre autorisés par hectare de cultures bio sont aussi sévères qu'en agriculture conventionnelle ;
- le cuivre a rarement une incidence sur la qualité de l'eau (il n'est pas lessivé), mais surtout sur la vie du sol. Or, des mesures réalisées dans différents terroirs viticoles montrent que les sols biologiques sont plus riches en microorganismes que les

sols conventionnels¹⁶ : cela suggère que l'usage du sulfate de cuivre reste moins toxique que les produits chimiques utilisés en agriculture conventionnelle.

Impact sur l'effet de serre et adaptation aux changements climatiques

Les études menées sur le rôle de l'agriculture (et de ses différents modes de production) sont encore trop récentes pour permettre de dégager des certitudes. Pour autant, les travaux en cours suggèrent que l'agriculture biologique peut être bénéfique pour plusieurs raisons.

En premier lieu, une partie des gaz à effet de serre produits par l'agriculture provient de la fabrication et de l'utilisation des engrais (et dans une moindre mesure des pesticides). Or, l'agriculture biologique interdit tout usage d'engrais chimique de synthèse, et les remplace par des engrais organiques (le plus souvent compostés). Elle permet donc de **réduire les émissions de gaz à effet de serre** :

- lors de l'étape de fabrication des engrais de synthèse (pas d'utilisation en bio) ;
- dans les sols fertilisés (les engrais organiques et surtout l'azote apporté par les légumineuses permettent à l'azote d'être lié au complexe argilo-humique, et d'être par conséquent moins sujet à vaporisation sous forme de N_2O) ;
- lors du processus de maturation des effluents (le compost produit beaucoup moins de gaz à effet de serre lors de sa maturation aérobie que le fumier en tas et surtout que le lisier ; la hausse des émissions de N_2O lors de cette étape est largement compensée par une forte baisse des émissions de CH_4 et de CO_2).

Ensuite, l'agriculture biologique permet globalement **d'augmenter la séquestration du carbone** dans les sols (fertilisation organique et en particulier par du compost ; part importante des prairies : 40 % de la SAU bio française est composée de prairies permanentes ; rotations diversifiées avec cultures dérobées ; enherbement des inter-rangs en cultures pérennes). Diverses études à travers le monde attestent la capacité supérieure de l'agriculture biologique à séquestrer le carbone (et améliorer la stabilité organique des sols), permettant non seulement d'enrayer la tendance des sols agricoles tempérés à perdre du carbone mais également d'en stocker des volumes importants (même si la question reste ouverte de savoir durant combien d'années un sol pourra augmenter son stockage). Le gain s'échelonne de + 100 kg à + 1 000 kg par hectare et par an, selon les études et les systèmes de production.

Enfin, l'agriculture biologique apparaît particulièrement apte à s'adapter aux changements climatiques (notion de « résilience »), du fait d'une meilleure rétention d'eau dans le sol (amélioration de la structure des sols par des rotations complexes, part des prairies, fertilisation organique...), d'une plus grande biodiversité des sols et d'une plasticité technique (utilisation de techniques et de variétés adaptées aux différents milieux, valorisation des savoirs paysans).

En revanche, l'agriculture biologique n'est pas nécessairement plus vertueuse que les autres modes de production en matière de rejets de gaz par le cheptel : si les élevages biologiques ont souvent un cheptel légèrement plus faible que les élevages conventionnels équivalents (chargement à l'hectare plus faible en bio), ce gain peut être annulé par la création d'ateliers d'élevage dans les systèmes de grandes cultures. De plus, il convient d'analyser les rejets de GES rapportés à la production finale : les bilans PLANETE indiquent que dans le cas de l'élevage laitier les exploitations biologiques rejettent bien « en moyenne » moins de GES pour 1 000 litres de lait, mais que de nombreuses exploitations se situent au même niveau que les exploitations conventionnelles. Le bénéfice de la conversion biologique n'est pas très net rapporté au volume produit, même s'il semble positif : de nombreux facteurs autres que le mode de production entrent en jeu. Quoi qu'il en soit, la part de l'élevage (et notamment l'importance des élevages spécialisés) dépend avant tout des choix de consommations effectués par les citoyens, et des quantités de viande ou de lait qu'il est nécessaire de produire.

¹⁶ En témoignent, en particulier, les travaux des microbiologistes des sols Yves Hérodry et Claude Bourguignon, qui constatent une activité biologique très supérieure dans les sols des vignes biologiques comparativement aux sols des vignes conventionnelles. Les travaux de Rémy Chaussot, à l'INRA de Dijon, tendent aux mêmes conclusions.

Par ailleurs, la part des gaz à effet de serre rejetés par les machines agricoles ne semble pas significativement plus faible en agriculture biologique qu'en agriculture conventionnelle, même si sur ce point les études ne sont pas unanimes, certaines évoquant une baisse sensible en bio.

Au final, la contribution de l'agriculture à la lutte contre l'effet de serre est indéniablement positive rapportée à l'hectare ... et moins forte lorsqu'on la rapporte au volume alimentaire produit « toutes choses étant égales par ailleurs » (quoique toujours positive si l'on tient compte de la séquestration du carbone dans les sols ; source : conclusions du colloque de Clermont-Ferrand – avril 2008).

1.2.3.4 Des impacts différenciés selon les systèmes de production

De la même manière que les impacts environnementaux (généralement négatifs) de l'agriculture conventionnelle sont différents selon le système de production considéré, l'amélioration constatée à la faveur d'une conversion à l'agriculture biologique varie en fonction des systèmes.

1.2.3.4.1 Systèmes polyculture-élevage : les plus bénéfiques pour l'environnement

Si l'on se fie aux critères retenus par la méthode DIALECTE, les systèmes de polyculture-élevage menés en agriculture biologique apparaissent généralement comme les plus favorables à l'environnement, en raison :

- d'une rotation de cultures fortement enrichie par la présence de prairies temporaires – avec, en agriculture biologique, une grande diversité des espèces au sein des prairies et notamment une part importante accordée aux légumineuses ;
- de la présence de haies, avec leurs différents impacts sur la biodiversité, le paysage et la lutte contre l'érosion ;
- d'une autonomie maximale en matière de fertilisation (utilisation du compost issu des animaux plutôt que de fertilisants achetés à distance) ;
- d'une autonomie maximale en matière d'alimentation du bétail (utilisation d'une partie des cultures de l'exploitation, ainsi que des prairies riches en légumineuses, plutôt que d'aliments achetés à longue distance) ;
- de l'absence d'apports d'engrais ou de pesticides chimiques de synthèse en raison du choix de l'agriculture biologique.

Toutefois, le bénéfice apporté par la conversion en bio d'une exploitation pratiquant déjà la polyculture-élevage peut être limité ... lorsque l'exploitation pratiquait déjà une agriculture autonome et économe. Le système polyculture-élevage est celui où la différence des notes entre les fermes conventionnelles et les fermes biologiques est la moins importante, en raison des pratiques générales liées à ce profil de fermes (présence de haies, de prairies, complémentarité animaux-végétaux).

A l'inverse, l'amélioration environnementale est très nette lorsqu'une exploitation spécialisée en grandes cultures choisit d'introduire un atelier d'élevage à l'occasion de sa conversion en agriculture biologique, ou lorsqu'une exploitation spécialisée en élevage intensif avec alimentation à base de maïs choisit de se convertir en bio et de réformer son organisation pour atteindre l'autonomie en protéine (en augmentant la part des prairies, en introduisant quelques mélanges céréaliers et en réduisant fortement la part du maïs dans l'assolement).

Seul bémol noté dans quelques études à propos des systèmes d'élevage biologiques : la gestion parfois insuffisante des effluents d'élevage (soit parce que la ferme n'a pas effectué la « mise aux normes » car sa taille est modérée, soit parce que le pâturage des animaux est concentré sur quelques parcelles situées à proximité des bâtiments – dans le cas de l'élevage laitier notamment). En revanche, il convient de remarquer que le règlement biologique limitant les caillebotis, les effluents biologiques sont très majoritairement « solides » et la part du lisier y

est beaucoup plus faible qu'en agriculture conventionnelle, ce qui permet de minimiser l'impact négatif des effluents d'élevage.

1.2.3.4.2 Systèmes de grandes cultures : une amélioration potentiellement forte

Comparativement à un système de polyculture-élevage, une exploitation céréalière biologique peut souvent sembler avoir des bénéfices environnementaux plus réduits : sa « note » dans les diagnostics agro-environnementaux est généralement plus faible que celle des systèmes avec élevage, elle comporte en effet généralement moins de haies, moins de prairies et doit importer des engrais organiques.

Pour autant, si l'on compare les exploitations de grandes cultures biologiques avec les exploitations de même type conduites en agriculture conventionnelles, l'apport de la conversion biologique est très sensible. En effet, en agriculture biologique il est constaté notamment (sources : études pluriannuelles menées en Aquitaine, Picardie et PACA) :

- une absence d'apport d'engrais ou de pesticides chimiques de synthèse – ce qui a un effet majeur sur la qualité de l'eau, particulièrement sensible dans les régions de grandes cultures ;
- une diversification de la rotation, avec des effets sur la biodiversité et la fertilité biologique du sol ;
- une part beaucoup plus importante des légumineuses (prairies et cultures) dans la rotation (30 % en bio contre 8 % en conventionnel en Aquitaine, par exemple) ;
- une meilleure couverture du sol en hiver ;
- l'implantation (plus ou moins importante selon les fermes) de haies et éléments fixes du paysage.

A l'inverse, les consommations énergétiques peuvent légèrement augmenter (consommation de fioul due aux passages mécaniques plus nombreux) – mais de façon variable selon les itinéraires techniques retenus, les conditions pédoclimatiques et la diversité de la rotation (qui peut permettre de limiter les adventices) : ainsi, dans l'étude menée en Aquitaine les exploitations de grandes cultures biologiques consomment moins d'énergie directe que les exploitations conventionnelles, dans celle menée en Picardie elles sont également légèrement moins gourmandes que les exploitations conventionnelles.

Le travail du sol est généralement limité en agriculture biologique (peu de labour profond), mais sans aller jusqu'aux « techniques culturales simplifiées » (non-labour) : les cultures sans labour nécessitent l'emploi systématique d'un désherbant chimique, ce qui est impossible en bio. Même si des recherches sont actuellement menées par des agriculteurs pour élaborer des TCS sans recours aux pesticides, dans l'état actuel des savoirs les grandes cultures biologiques ne peuvent pas faire l'économie d'un labour régulier.

Autre bémol possible pour ce système : l'utilisation traditionnelle du lithothamne pour amender les terres, qui conduit à épuiser un écosystème marin unique. Toutefois, cette utilisation est de plus en plus marginale en agriculture biologique ... et elle n'est pas l'apanage de ce mode de production.

Globalement, le passage d'une exploitation de grandes cultures en agriculture biologique s'accompagne d'une très nette amélioration de la « note » environnementale, en particulier en matière de qualité de l'eau.

1.2.3.4.3 Le maraîchage et les cultures légumières : des bénéfices et des incertitudes

Les cultures légumières spécialisées et le maraîchage sont des systèmes pour lesquels il existe peu de références de comparaisons entre agriculture conventionnelle et agriculture biologique. Il va de soi que l'absence de produits chimiques de synthèse a un effet bénéfique très net : les

études impliquant des parcelles de maraîchage biologique ont montré la présence d'une biodiversité beaucoup plus importante qu'en conventionnel (insectes, lombrics, araignées, petits mammifères...).

De plus, les études pluriannuelles menées par le Rodale Institute au Etats-Unis et par le FiBL en Suisse (comparaison sur plusieurs décennies de parcelles menées en conventionnel et en bio), et dont les résultats sont très favorables à l'agriculture biologique, sont basées sur des rotations impliquant à la fois des grandes cultures, des prairies et des légumes. Or elles montrent une amélioration très importante de la fertilité biologique des sols, de leur capacité de rétention d'eau (capacité de résistance aux incidents climatiques), etc.

Selon des agriculteurs et agronomes interrogés, le maraîchage biologique apporte un bénéfice environnemental notable grâce à :

- la gestion des associations culturales ;
- l'absence de produits chimiques de synthèse ;
- la couverture du sol en hiver (et la mise en jachère tournante d'une part importante de l'assolement) ;
- la réintroduction de haies et d'éléments fixes du paysage ;
- l'utilisation d'un parcellaire de petite taille ;
- l'utilisation d'une grande diversité d'espèces et de variétés (souvent des variétés anciennes ou locales).

En revanche, le maraîchage biologique peut présenter des points de fragilité sur le plan environnemental, qui peuvent être sécurisés à condition de bénéficier d'un accompagnement technique de qualité :

- surfertilisation ponctuelle (il peut arriver que les apports de compost soient localement très importants) ;
- utilisation de pesticides biologiques (cf. point suivant sur les cultures pérennes) ;
- irrigation – mais sur ce dernier point la taille souvent très réduite des exploitations maraîchères biologiques limite fortement le risque, puisqu'il s'agit généralement de retenues collinaires de très petit volume ou de prélèvements réduits dans un cours d'eau, sans impact significatif sur le milieu.

Quoi qu'il en soit, les surfaces concernées par le maraîchage biologique sont généralement faibles et leur impact reste pour l'essentiel limité aux parcelles concernées : le niveau atteint par l'agriculture biologique ne permet pas d'atteindre ici des seuils véritablement significatifs pour le milieu. Ces systèmes contribuent toutefois de façon très importante à la sensibilisation du public (par la pratique fréquente de la vente directe : marchés, paniers bio et AMAP) et à la diffusion des techniques biologiques : leur impact indirect n'est pas négligeable.

1.2.3.4.4 L'arboriculture et la viticulture : encore des marges de progrès

Comme nous l'avons vu précédemment, les cultures pérennes sont plus sensibles aux maladies et parasites, que ce soit en agriculture biologique ou conventionnelle (concentration d'une même culture dans une grande région géographique, impossibilité de pratiquer des rotations...). Par ailleurs, les techniques biologiques, bien qu'en fort développement depuis une quinzaine d'années, restent largement améliorables – d'autant que peu d'organismes mènent des recherches spécifiques et pluriannuelles dans ce sens, à l'exception notable du GRAB d'Avignon (Groupe de Recherche en Agriculture Biologique).

Par conséquent, les systèmes d'arboriculture et de viticulture biologique apparaissent moins bénéfiques pour l'environnement (comparativement aux autres systèmes en agriculture biologique) au sein des échantillons étudiés par les diagnostics agro-environnementaux usuels :

- moindre diversité des cultures ;

- usage de pesticides biologiques (comme le cuivre ... et d'autres) ;
- parfois moindre lutte contre l'érosion (lorsque les plantations ne sont pas perpendiculaires à la pente)...

Pour autant, de la même façon que pour les grandes cultures, il convient avant tout ici de comparer les bénéfices apportés (ou non) par une conversion en bio d'un système pratiquant déjà l'arboriculture ou la viticulture en conventionnel. A ce titre, l'analyse menée en région PACA (comparaison de fermes conventionnelles et biologiques) est instructive, car elle a identifié spécifiquement les fermes d'arboriculture, viticulture et maraîchage, pour lesquelles la région PACA est très représentative de la bio française (40 % des exploitations fruitières biologiques et 30 % des exploitations légumières biologiques françaises se situent dans le sud-est). Il en ressort :

- une plus grande diversité des cultures en bio qu'en conventionnel (enherbement systématique des inter-rangs, réduction de la spécialisation végétale, forte proportion de légumineuses dans les inter-rangs) ;
- une plus grande richesse en matière organique ;
- une réintroduction d'éléments fixes du paysage et de haies ;
- une pression phytosanitaire beaucoup plus faible qu'en conventionnel ;
- une meilleure efficacité énergétique.

Il est particulièrement intéressant de noter que la pression phytosanitaire est fortement réduite en arboriculture, maraîchage et viticulture biologique, bien que le diagnostic utilisé (DIALECTE) prenne en compte avant tout la fréquence de traitement (ne distinguant pas les matières actives) : ainsi, outre le remplacement des traitements chimiques par des traitements biologiques moins rémanents, le passage en bio conduit à une forte réduction de la fréquence de traitement, ce qui n'allait pas de soi *a priori*.

En revanche, dans cet échantillon les exploitations biologiques ne se distinguent pas des exploitations conventionnelles en matière de consommation d'eau pour l'irrigation.

Globalement, malgré l'existence de marges de progrès en matière de protection phytosanitaire (remplacement du cuivre notamment), la conversion à l'agriculture biologique d'une exploitation d'arboriculture ou de viticulture permet une forte amélioration du bilan environnemental.

1.2.3.5 L'expérience de Munich : l'agriculture biologique pour garantir la qualité de l'eau ... et réaliser des économies

Les exemples et études qui précèdent s'attachent à des exploitations biologiques disséminées sur le territoire, sans apporter toujours un véritable « effet de masse » local. Cependant, il existe plusieurs expériences de conversion à l'agriculture biologique à grande échelle, en particulier sur un bassin versant ou une zone d'alimentation de captage (Munich, Leipzig, Göttingen, Vittel – bien que sans référence officielle à la bio dans ce dernier exemple). L'exemple de Munich est sans doute le plus documenté, nous en présentons ici les grandes orientations et les principaux résultats¹⁷.

1.2.3.5.1 Les choix de la municipalité de Munich

¹⁷ Sources utilisées pour ce chapitre :

- DE MEY Maureen, *Munich encourage la bio pour protéger l'eau*, in Alter-Agri n°82, mars-avril 2007, p. 13 ;
- POINTEREAU Philippe et MEIFFRE Isabelle, *Munich, la bio pour une eau non traitée*, in Campagnes Solidaires / Silence, 2002.

Afin d'obtenir une eau de qualité et réduire les processus coûteux de traitement, la ville de Munich a décidé d'agir en amont : depuis 1991, elle encourage l'agriculture biologique sur les 2 250 hectares de terres agricoles situées à proximité des captages d'eau potable.

Pourtant, le Stadtwerke München (SWM : service municipal de distribution des eaux de Munich) achète depuis le début XX^{ème} siècle des terrains situés sur la zone d'influence des captages pour les boisier : une partie du bassin versant est ainsi déjà boisé (cf. diagramme ci-dessous). Mais malgré cette politique de prévention, les teneurs en nitrates ont progressivement augmenté depuis les années 1960. La région étant essentiellement recouverte de forêt et d'exploitations agricoles, l'augmentation des teneurs en polluants observés était principalement le résultat de l'intensification progressive de l'agriculture. Les teneurs observées en 1991 (14,2 mg/L pour les nitrates et 0,065 µg/L pour les pesticides) restaient inférieures aux normes de potabilité (50 mg/L pour les nitrates et 0,5 µg/L pour les pesticides) ; néanmoins, le SWM a décidé de réagir.

Un programme de promotion de l'agriculture biologique a été mis en œuvre à partir de 1991. Pour encourager l'implication des agriculteurs, la ville de Munich a décidé d'accompagner les agriculteurs à tous les niveaux :

- accompagnement technique par les associations biologiques locales,
- accompagnement financier :
 - financement intégral du premier conseil donné par les associations aux candidats à la conversion ainsi que des contrôles « bio » annuels ;
 - aide aux producteurs pour honorer leur contribution à la protection de l'eau (d'un montant de 280 € / ha pendant six ans puis 230 € / ha les douze années suivantes) ;
 - ces aides s'ajoutant à celles accordées par l'Etat dans le cadre des programmes agro-environnementaux (155 € / ha / an) ;
- accompagnement commercial : la ville de Munich est devenu le premier client des producteurs bio. Sur les 13 000 litres de lait produits chaque jour, 5 000 sont distribués dans les crèches. Dans les lycées, les étudiants peuvent trouver des sandwiches et pains bio.

Le programme a réussi à convaincre les agriculteurs : depuis 1991, 83 % des 2 250 ha de terres agricoles sont passés en bio. De 23 en 1993, ils sont aujourd'hui 107 agriculteurs à pratiquer l'agriculture bio.

1.2.3.5.2 Les résultats obtenus : qualité de l'eau ... et économies importantes

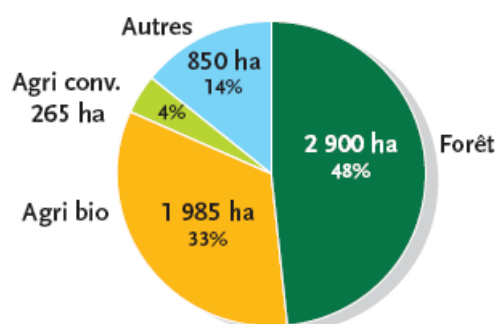
Même si un délai a été nécessaire avant de pouvoir mesurer les résultats du programme sur la qualité de l'eau, ces derniers sont désormais bien visibles. Depuis 1991, les teneurs en nitrates ont diminué de 43 % (baisse de 14 à 8 mg/L) et les teneurs en résidus de produits phytosanitaires de 54 % (baisse de 0.065 µg/L à 0.03 µg/l).

L'un des résultats singuliers de cette conversion massive à l'agriculture biologique est l'importante économie réalisée globalement en terme de coûts de traitement de l'eau. En effet, le coût annuel cumulé des soutiens spécifiques à l'agriculture bio et des traitements résiduels de l'eau prélevée (lesquels traitements sont désormais réduits au strict minimum) s'élève à 750 000 € pour la SWM, soit moins de un centime d'euros par mètre cube d'eau distribuée. A titre de comparaison, le coût de la dénitrification d'une eau de plus de 50 mg/L (évitée grâce à la politique préventive de Munich) est estimé en France à 27 centimes d'euros par mètre cube d'eau distribuée. Même si une partie de la faiblesse des coûts de traitement est imputable à la part de la forêt sur le bassin de la Mangfalltal, il apparaît clairement que :

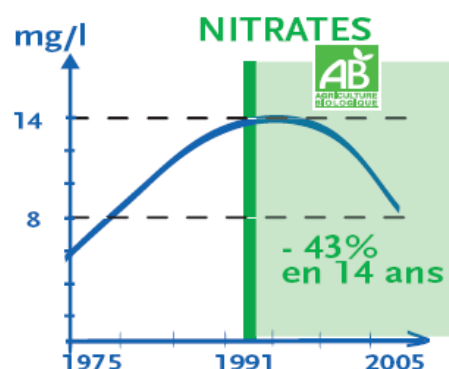
- le passage en bio des terres agricoles a inversé la courbe des nitrates et pesticides (évolution réalisée à taux de boisement constant) ;

- la différence de coût global (0,1 € / m³ contre 0,27 € / m³) ne peut que très partiellement être imputé à la forêt, et provient au moins pour moitié de la politique de conversion en bio.

Zone de réserve d'eau potable et zone d'influence 6000 ha (Source : Alter Agri)



Evolution des teneurs en nitrates (Source : SWM – Alter Agri)



Sur le long terme, non seulement la ville de Munich a protégé durablement la qualité de son eau, mais elle réalise également d'importantes économies globales en soutenant l'agriculture biologique.

1.2.3.6 Pour résumer : l'agriculture biologique dans la grille retenue pour l'évaluation environnementale

1.2.3.6.1 **QVI 1A : Quels effets l'agriculture biologique a-t-elle produits en matière de qualité des sols ?**

Les effets de l'agriculture biologique sont très positifs sur :

- **la biodiversité et fertilité biologique des sols** : absence d'engrais chimiques de synthèse, absence de pesticides chimiques, forte baisse du nombre de pesticides utilisés (en cultures pérennes où des pesticides naturels restent employés) ;
- **le taux de matière organique** : utilisation de fertilisants organiques (compost notamment), rotations plus diversifiées, part des prairies dans l'assolement ;
- **la structure du sol et la rétention d'eau (résilience face aux changements climatiques)** : rotations diversifiées, part des prairies et des légumineuses, travail du sol limité ;
- **la lutte contre l'érosion et limitation de l'érosion de surface** : enherbement des inter-rangs en cultures pérennes, couverture du sol en hiver, maintien ou implantation de haies et autres éléments fixes du paysage, réduction fréquente de la taille du parcellaire.

Point à améliorer : utilisation du cuivre en viticulture et arboriculture, qui peut avoir un impact sur la vie du sol (même s'il est constaté moins négatif que celui des produits chimiques utilisés en agriculture conventionnelle, cf. plus haut).

1.2.3.6.2 QVI 1B : Quels effets l'agriculture biologique a-t-elle produits en matière de qualité des eaux (masses souterraines et de surface) ?

Les effets de l'agriculture biologique sont très positifs par :

- **la forte réduction des apports de nitrates** : absence totale d'engrais chimiques de synthèse, maîtrise des apports de fertilisants organiques (limitation à 170 unités d'azote au maximum), limitation des ruissellements par l'enherbement et les éléments fixes du paysage ;
- **la forte réduction des apports de molécules phytosanitaires écotoxiques** : suppression des pesticides chimiques de synthèse, utilisation très limitée de pesticides naturels à faible rémanence (ici, le cuivre n'a pas d'impact négatif car il n'est pas lessivé et n'impacte que le sol et non l'eau).

Point à surveiller ou améliorer : éviter le retournement des prairies à l'automne.

La qualité de l'eau est probablement l'un des domaines environnementaux pour lesquels le bénéfice environnemental des conversions à l'agriculture biologique est le plus important.

1.2.3.6.3 QVI 1C : Quels effets l'agriculture biologique a-t-elle produits sur la quantité des ressources hydriques ?

L'agriculture biologique a peu d'effets directs sur la quantité des ressources hydriques, dans la mesure où les choix d'irrigation peuvent évoluer indépendamment de la conversion en bio. Toutefois, nous pouvons noter plusieurs facteurs favorables :

- **amélioration des capacités de rétention d'eau dans le sol** (cf. étude du Rodale Institute aux Etats-Unis), grâce aux rotations plus diversifiées, au taux de matière organique supérieur et à l'amélioration de la structure du sol ;
- **régulation des écoulements par le couvert végétal**, grâce aux haies, à l'enherbement des inter-rangs (cultures pérennes) et à la couverture du sol en hiver.

Du fait d'une taille d'exploitation généralement inférieure à celle des exploitations conventionnelles, et à des choix techniques liés à la recherche d'une plus grande diversité des cultures et d'une adaptation variétale au milieu, les fermes biologiques consomment en moyenne moins d'eau que les fermes conventionnelles équivalentes (source : étude FNAB-MEDAD). Mais cette différence n'est ni systématique ni très importante.

1.2.3.6.4 QVI 2A : Quels effets l'agriculture biologique a-t-elle produits en matière de diversité de la flore et de la faune (espèces) des terres agricoles ?

La biodiversité est, avec la qualité de l'eau, le domaine environnemental le plus directement et le plus significativement amélioré par la conversion à l'agriculture biologique. En effet, les études montrent :

- une **réduction très importante des phytosanitaires** (à l'exception ponctuelle du cuivre ... mais les études indiquent que même dans ce cas la biodiversité reste supérieure en agriculture biologique) ;
- une **stimulation de l'activité microbiologique** : absence de produits de synthèse, taux de matière organique, part des prairies dans la rotation ;
- une augmentation de la **diversité des espèces cultivées** : rotations complexes, enherbement des inter-rangs en cultures pérennes, cultures dérobées, augmentation du nombre d'espèces dans les prairies (prairies temporaires à 5 ou 7 espèces, prairies permanentes à plus de 15 espèces) ;

- une bonne **disponibilité de résidus végétaux comestibles** en période critique : gestion extensive des prairies, absence de traitements phytosanitaires après la récolte ;
- la création **d'habitats diversifiés** (cf. point suivant).

De fait, les mesures de résultats (biodiversité constatée) montrent une très nette augmentation de la biodiversité dans les fermes biologiques, qui est vérifiée aussi bien pour la flore naturelle, les bactéries du sol, les micro-champignons, les nématodes, les vers-de-terre, les papillons, les insectes, les araignées, les petits mammifères, les batraciens et les oiseaux. Cette amélioration est constatée à la fois en terme de nombre d'espèces présentes qu'en terme d'abondance d'individus au sein d'une population (cf. Hole et al.).

1.2.3.6.5 QVI 2B : Quels effets l'agriculture biologique a-t-elle produits en matière de diversité des habitats sur les terres agricoles et sur les habitats adjacents ?

Les effets de l'agriculture biologique sont très positifs par :

- **réduction très importante des apports d'intrants** – et des transferts d'intrants vers l'eau et le sol ;
- **maintien ou reconversion vers des agro-systèmes favorables** aux habitats naturels : part très importante de l'herbe dans l'assolement et gestion extensive des prairies, diversité des cultures et des parcellaires ;
- **maintien ou augmentation des éléments fixes du paysage** : haies, arbres isolés...

Toutefois, ces bénéfices ne sont pas nécessairement ciblés sur des zones à enjeu spécifique (type Natura 2000), et concernent souvent des espèces ordinaires.

1.2.3.6.6 QVI 2C : Quels effets l'agriculture biologique a-t-elle produits en matière de diversité génétique (préservation de races d'animaux ou de variétés végétales menacées) ?

Le règlement européen sur l'agriculture biologique (CE 2092/91) préconise l'emploi de races animales et variétés végétales adaptées au milieu et à la conduite biologique. En effet, la pratique de l'agriculture biologique implique d'utiliser des variétés végétales adaptées aux agro-éco-systèmes, ce qui est une condition importante pour obtenir de bons rendements en l'absence de protection chimique et d'engrais de synthèse.

La mise en œuvre depuis 2004 d'une réglementation stricte en matière d'origine biologique des semences (conduisant à un contrôle systématique des variétés utilisées) témoigne *de facto* de la grande diversité des variétés utilisées en agriculture biologique (statistiques annuelles du GNIS¹⁸). Le bilan annuel réalisé par le GNIS montre en particulier une diversité considérable en matière de variétés potagères (maraîchage).

1.2.3.6.7 QVI 3A : Quels effets l'agriculture biologique a-t-elle produits en matière de paysages ?

Les effets de l'agriculture biologique sont positifs du fait de :

- **La limitation du recul des prairies** : les deux-tiers des surfaces biologiques françaises sont constituées de surfaces en herbe ou en cultures fourragères (et

¹⁸ Dans le cadre du règlement CE 1452/2003, le GNIS (groupement national interprofessionnel des semences) s'est vu confié par la France un suivi exhaustif des dérogations accordées pour emploi de variétés non-disponibles en agriculture biologique. Cet inventaire annuel confirme le nombre très élevé de variétés différentes utilisées par les agriculteurs bio en France ... d'autant qu'il ne peut pas comptabiliser toutes les variétés disponibles en bio et ne faisait par conséquent pas l'objet de dérogations.

plus précisément 40 % des surfaces bio françaises sont constituées de prairies permanentes) ;

- **La limitation de la simplification des rotations et du parcellaire** : rotations diversifiées, parcellaire plus réduit ou maintenu ;
- **La préservation et l'entretien des éléments fixes du paysage** : haies notamment (place de l'élevage).

1.2.3.6.8 QVI 3B : Quels effets l'agriculture biologique a-t-elle produits en matière de limitation des risques naturels (incendies, inondations, avalanches...) ?

L'agriculture biologique a un effet limité dans ce domaine, mais toutefois positif par :

- Maintien d'un couvert végétal permanent et couverture des terres arables en automne et hiver : part importante des prairies permanentes, cultures dérobées ;
- Amélioration de la rétention d'eau des sols : structure du sol améliorée par les rotations complexes, taux de matière organique élevé (cf. étude du Rodale Institute) ;
- Limitation du ruissellement par des éléments fixes : haies, prairie.

Pour autant, ces effets ne pourront être sensibles que si les surfaces conduites en agriculture biologique atteignent un seuil significatif (comme en Autriche, en Suède ou dans certaines régions d'Italie).

1.2.3.6.9 QVI 4A : Quels effets l'agriculture biologique a-t-elle produits en matière de consommation de ressources énergétiques non renouvelables ?

Les effets de la conversion à l'agriculture biologique sont positifs grâce à :

- La suppression des consommations des fertilisants de synthèse : absence de tout fertilisant de synthèse ;
- La suppression des consommations de produits phytosanitaires de synthèse : les seuls produits phytosanitaires autorisés en bio sont d'origine naturelle ;
- La réduction des transports d'intrants alimentaires pour le bétail : lien au sol en élevage (nécessité de produire une part notable de l'alimentation du bétail sur la même ferme), recherche de l'autonomie protéique par développement des prairies.

L'effet de la conversion sur les consommations de carburant des machines est variable : effet positif pour la plupart des systèmes de production (réduction des consommations), effet parfois neutre ou négatif pour les grandes cultures (stagnation voire augmentation légère des consommations de fioul).

1.2.3.6.10 QVI 4B : Quels effets l'agriculture biologique a-t-elle produits en matière de contribution au changement climatique (émissions de GES et stockage de carbone) ?

Ce domaine environnemental faisant encore l'objet de travaux méthodologiques et de questionnements, les résultats des différentes pratiques liées à l'agriculture biologique sont encore donnés « sous-réserve » et nécessiteront des recherches complémentaires (cf. plus haut). Les effets certains ou probables de la conversion à l'agriculture biologique sont :

- **Une baisse très forte des consommations d'intrants de synthèse** : absence totale de produits chimiques de synthèse en agriculture biologique ;
- **Des apports raisonnés d'amendements ou fertilisants organiques** : non seulement seuls les fertilisants organiques sont autorisés en agriculture biologique, mais leurs apports sont limités réglementairement à 170 unités d'azote maximum ;
- **Une augmentation du transfert vers le sol des déchets et matières organiques** : selon les diagnostics DIALECTE (cf. plus haut) les fermes

biologiques ont d'excellents résultats en matière de « transferts de la matière organique » ;

- **Une augmentation de la biomasse cultivée pérenne ou semi-pérenne** : forte proportion de prairies dans les assolements biologiques (dont au total 40 % de prairies permanentes à l'échelle française).

A l'inverse, les effets de l'agriculture biologique sont plus discutables en matière de consommation de carburants fossiles (baisse probable mais différenciée selon les systèmes de production) et d'importance des cheptels (variable selon les régions, l'agriculture biologique tendant à un rééquilibrage mais pas toujours à une baisse nette).

L'agriculture biologique permet donc certainement d'augmenter le stockage de carbone dans les sols, et probablement de baisser partiellement les consommations d'énergie fossile, mais pas nécessairement de baisser les rejets des élevages.

1.2.3.7 Des questions prospectives : efficacité globale et seuil d'efficacité environnementale

Si les bénéfices de la conversion à l'agriculture biologique ne font pas de doute à l'échelle des parcelles et des exploitations, il est nécessaire de s'interroger sur son efficacité à grande échelle : la dispersion des fermes biologiques et leur faible pourcentage en termes de surfaces françaises ne diluent-ils pas leur impact global ? Par ailleurs, la conversion d'exploitations à l'agriculture biologique en France ne peut-elle pas avoir des impacts indirects négatifs dans d'autres régions du monde (en termes de production alimentaire globale ou d'usage des terres) ?

1.2.3.7.1 Efficacité énergétique

L'efficacité environnementale de l'agriculture biologique peut être mise en regard avec son efficacité énergétique, c'est-à-dire la quantité d'énergie alimentaire produite par unité d'énergie consommée sur l'exploitation.

Si des études existent à l'échelle mondiale (voir paragraphe suivant), nous manquons à l'échelle française d'étude complète sur les incidences d'une éventuelle généralisation de l'agriculture biologique en termes de production alimentaire globale. Toutefois, les diagnostics réalisés dans le cadre de l'étude FNAB-MEDAD indiquent :

- une production énergétique légèrement plus faible en bio ;
- une efficacité énergétique (rapport de la production et de la consommation énergétique) supérieure en bio.

Ce constat est corroboré par les résultats partiels actuellement disponibles des diagnostics PLANETE réalisés à travers la France. Ainsi, les données de PLANETE pour la région Aquitaine montre que l'efficacité énergétique des fermes biologiques est supérieure à celle des fermes conventionnelles dans les trois systèmes étudiés dans cette région :

- en bovins viandes, 0,53 pour le conventionnel contre 1,77 en agriculture biologique ;
- en bovins lait, 0,99 pour le conventionnel contre 1,29 en agriculture biologique (c'est la production où le différentiel est le moins important, mais reste clairement en faveur de l'agriculture biologique) ;
- en grandes cultures, avec 5,26 pour le conventionnel contre 7,42 en bio.

Aussi, en bio comme en conventionnel, les productions végétales sont bien plus efficaces énergétiquement que les productions animales ... mais l'agriculture biologique a un bilan énergétique positif pour ces trois grands systèmes de production, ce qui n'est pas vrai en agriculture conventionnelle. Une amélioration est donc constatée par la conversion à l'agriculture biologique, et ce mode de production permet une production nette d'énergie.

Des résultats plus complets des diagnostics PLANETE, portant sur 274 exploitations biologiques et 674 exploitations conventionnelles, semblent moins nets, avec un bénéfice bio plus limité (source : SOLAGRO). Toutefois les analyses sont encore en cours sur ces échantillons.

Il convient de noter en complément que les études, encore très partielles, réalisées sur les teneurs en matières sèches des produits issus de différents modes de production (étude ABARAC du Professeur Joyeux, comparant des fruits et légumes issus de l'agriculture biologique, issus d'exploitations en agriculture raisonnée et issus d'exploitations conventionnelles) indiquent un taux de matières sèches sensiblement supérieur en bio. Or, toutes les évaluations de la production énergétique et de l'efficacité énergétique se basent sur des taux supposés égaux pour tous les modes de production (clef de calcul unique). Il existe donc potentiellement un biais méthodologique défavorable à l'agriculture biologique : si les exportations de produits biologiques sont sous-estimés, la production nette et l'efficacité énergétique de ce mode de production l'est également. Si les résultats du professeur Joyeux se vérifiaient sur l'ensemble des produits (céréales, lait, viande...), les résultats énergétiques de l'agriculture biologique devraient être revus à la hausse.

1.2.3.7.2 Production alimentaire

La production brute de l'agriculture biologique peut être également interrogée : ce mode de production est-il un « luxe » environnemental local, ou une démarche généralisable à grande échelle ?

A l'échelle mondiale, la question a été abordée par plusieurs études, qui concluent toutes que les hausses de rendement permises par l'agriculture biologique dans les milieux tropicaux et les systèmes agraires traditionnels (Asie, Afrique, Amérique Latine) compenseraient très largement les baisses de rendements observées en Europe et en Amérique du Nord (cf. notamment l'étude de Niels Halberg et de la Faculté des Sciences Agricoles du Danemark). Aucune étude disponible ne parvient à une conclusion inverse.

Les hausses de rendements en milieux tropicaux s'expliquent notamment par la pratique d'une agriculture non-mécanisée, permettant des associations culturales très efficaces (parfois 10 à 15 espèces différentes sur la même parcelle), et par la faculté d'adaptation des techniques biologiques aux systèmes agraires traditionnels. Elles ont été attestées par des expériences menées à grande échelle, notamment en Inde. La responsable associative et universitaire Vandana Shiva, qui anime des expériences impliquant plusieurs millions d'agriculteurs indiens, témoigne des fortes hausses de rendement obtenues par l'adoption d'une agriculture biologique basée sur les variétés locales et les techniques paysannes (en particulier les associations culturales). L'université d'Essex (Jules Pretty et Rachel Hine) a étudié plus de 200 projets agricoles dans les pays en voie de développement et a découvert que pour l'ensemble de ces projets - ce qui inclut 9 millions de fermes sur près de 30 millions d'hectares - le rendement en agriculture biologique augmentait en moyenne de 93 % (source : World Watch Institute).

Par ailleurs, les baisses de rendements observées dans les pays tempérés (Europe et Amérique du Nord) après conversion à l'agriculture biologique sont beaucoup moins importantes que prévues, et tendent à se réduire lorsque la durée d'ancienneté en bio augmente. Ainsi, selon les deux études pluriannuelles menées d'une part par le Rodale Institute aux Etats-Unis et d'autre part par le FiBL en Suisse, après deux décennies de pratique d'une rotation biologique, les rendements moyens en bio ne sont que de 5 à 10 % inférieurs à ceux observés dans les parcelles témoins conventionnelles. De plus, en périodes de sécheresse, les rendements biologiques peuvent devenir supérieurs à ceux de l'agriculture conventionnelle, même en région tempérée avec agriculture mécanisée (source : Rodale Institute, bilan 2005) : les causes en sont une meilleure rétention d'eau dans les sols conduits en bio, ainsi probablement que d'une moindre dépendance des variétés biologiques à des conditions « idéales ».

Aussi, selon les critères adoptés par la FAO pour définir la sécurité alimentaire, une généralisation de l'agriculture biologique pourrait être à la fois « réaliste » en terme de

production alimentaire globale, et bénéfique en terme de développement de la production alimentaire au plus près des populations (légère baisse de la production nord-américaine et européenne, hausse de la production asiatique, africaine et sud-américaine). Il va de soi que ces résultats demandent à être confirmés et approfondis, d'autant que tous les systèmes ne se prêtent pas facilement à une conversion en bio ; en tout état de cause ils indiquent que l'hypothèse d'un développement massif de l'agriculture biologique n'est pas aberrante sur le plan de la production alimentaire mondiale. Même si elle reste discutable, elle peut faire l'objet d'hypothèses prospectives sérieuses.

1.2.3.7.3 Efficience globale

L'équipe de recherche d'Arthur Riedacker (INRA d'Ivry) aborde une question importante : celle des conséquences indirectes d'une pratique extensive en terme de nécessité de trouver des surfaces supplémentaires pour compenser la baisse de rendement. Après avoir comparé trois niveaux de rendements, ces chercheurs font le constat suivant : il est plus « efficace » en terme de lutte contre l'effet de serre de pratiquer une agriculture à forts rendements et de boiser les hectares ainsi libérés (par rapport à une culture moins intensive).

Cette approche conduit à poser la question suivante : si l'agriculture biologique se développait fortement en France, les baisses de rendements consécutives n'obligeraient-elles pas à importer des volumes alimentaires (pour le bétail ou pour les humains) issus de surfaces déboisées récemment (Brésil par exemple). Dans ce cas, le développement de l'agriculture biologique en Europe pourrait conduire à un déboisement en Amérique Latine. Dans le cas de l'élevage, la logique peut être grossièrement décrite par l'enchaînement suivant :

- maintien d'une production de lait et de viande « constante » (au même niveau après la conversion bio qu'avant) ;
- d'où des difficultés à assurer l'autonomie en protéine des élevages laitiers et viande une fois convertis à la bio, imposant d'importer du soja du Brésil ;
- ces céréales et surtout ce soja étant alors produits sur des surfaces supplémentaires obtenues par déboisement de la forêt amazonienne.

Les travaux disponibles et les témoignages d'agriculteurs bio permettent d'écarter largement cette hypothèse pessimiste.

En premier lieu, comme nous l'avons vu au paragraphe précédent, l'agriculture biologique n'est pas synonyme de « baisse de rendements » sur la plus grande partie de la planète. La conversion à l'agriculture biologique apparaît ne provoquer une baisse automatique des rendements que dans les systèmes agricoles tempérés, mécanisés et très intensifs (Europe et Amérique du Nord). Dans les autres régions du monde, la conversion bio relève au contraire souvent d'une démarche d'intensification (par la pratique des cultures associées et l'optimisation des conditions du milieu). Or, à l'échelle de la France ou de l'Europe, le déficit de rendement en agriculture biologique ne met pas clairement en danger l'autosuffisance alimentaire nationale ou européenne – du moins pas tant que l'agriculture biologique représente moins de 40 ou 50 % des surfaces, ce dont nous sommes très éloignés. Des études précises seront nécessaires pour évaluer exactement les baisses globales attendues en cas de développement de la bio à très grande échelle, mais la question n'est pas d'actualité, particulièrement en France où un objectif de 5 % de la SAU n'aurait pas d'incidence significative.

D'autre part, et sur la base de ce qui précède, les agriculteurs biologiques témoignent que leur raisonnement technique est l'inverse de celui qui présiderait à un déboisement. En réalité, loin de « compenser par anticipation » leurs baisses de rendements par des importations, les agriculteurs biologiques ajustent leurs systèmes de façon à limiter le recours à des surfaces extérieures. Ainsi, l'enchaînement réel d'une conversion bio est :

- recherche de l'autonomie en protéines à surfaces constantes ;
- introduction de prairies complexes (avec légumineuses) et diversification des rotations de façon à assurer cette autonomie ;

- légère baisse du cheptel ou de la production laitière consécutive à cette réorganisation du système.

Dans la mesure où la baisse de production finale ne met pas en cause l'autonomie alimentaire française ou européenne, ce raisonnement est cohérent ... et il conduit non seulement à éviter tout déboisement compensatoire, mais au contraire à limiter le recours aux surfaces latino-américaines.

Cette démarche est non seulement constatée et encouragée par les animateurs biologiques de terrain (même si elle comporte naturellement des contre-exemples ponctuels), mais elle est également encouragée voire imposée par le règlement biologique. Ce dernier encourage la recherche de l'autonomie alimentaire du bétail, et le CC REPAB F (règlement animal appliqué en France) impose un « lien au sol », c'est-à-dire la production d'une part importante de l'alimentation du bétail (variable selon les animaux) sur la ferme elle-même, ou par dérogation sur une ferme biologique voisine.

Par conséquent, à l'heure actuelle la conversion d'élevages français à l'agriculture biologique conduit à augmenter nettement l'autonomie en protéine et donc à réduire l'utilisation indirecte de surfaces déboisées en Amérique Latine. Ce bilan favorable à la bio pourra évoluer si les surfaces deviennent très importantes, ce qui nécessitera des études complémentaires et une vigilance de la part des organisations de développement de l'agriculture biologique. Mais il apparaît clairement qu'avec un taux actuel en France de 2 % de la SAU, et avec un taux futur supposé à 5 voire 10 %, l'agriculture biologique possède une bonne efficacité globale.

Les importations actuelles d'aliments biologiques, qui sont de plus en plus importantes, concernent des produits qui peuvent être cultivés directement en France (à condition de convertir des terres actuellement conventionnelles) ou qui sont importés de toute façon pour la consommation humaine (en bio comme en conventionnel : cacao, bananes...). Elles ne relèvent pas de la problématique d'efficacité globale mais uniquement d'un retard français dans le développement de sa propre production bio nationale.

1.2.3.7.4 Seuil d'efficacité environnementale à grande échelle

Les différents travaux cités précédemment montrent les bénéfices importants de l'agriculture biologique à l'échelle des parcelles et des exploitations. La mesure CAB apparaît comme l'une des plus efficaces pour la protection de l'eau, de la biodiversité, des sols... Pour autant, comme pour toutes les MAE, une question importante reste en suspend : celle de l'efficacité à grande échelle, lorsque les surfaces concernées par la mesure sont dispersées et peu importantes.

Nous ne prétendons pas répondre ici à cette question, dont l'étude nécessiterait d'importants moyens spécifiques – comme pour toutes les autres MAE d'ailleurs. Mais nous pouvons ébaucher quelques réflexions.

Pour certains domaines environnementaux, il est probable que les bénéfices de l'agriculture biologique soient directement utiles même à faible échelle : c'est le cas du paysage ou de la biodiversité (toute zone « refuge » est un gain environnemental, même restreint). Pour d'autres, l'efficacité de la conversion bio est indéniable lorsqu'elle est généralisée mais discutable lorsqu'elle est dispersée : c'est le cas de la protection de l'eau.

Pour beaucoup de domaines environnementaux, il est probable que l'efficacité de l'agriculture biologique ne soit véritablement notable à grande échelle qu'à partir d'un taux de SAU significatif, de l'ordre de 15 à 20 %. C'est d'ailleurs ce taux que des pays comme l'Allemagne ou l'Autriche se sont fixé – mais son estimation précise est impossible dans l'état actuel des connaissances.

Toutefois, c'est une lapalissade que de remarquer qu'avant d'atteindre un taux de 15 % de la SAU conduite en bio, il faut commencer par développer l'agriculture biologique à un taux de 2 %, puis 5 %, etc. A ce titre, la mesure possède une efficacité constante du fait de son effet cumulatif : la grande majorité des surfaces converties restent ensuite conduites en bio – du moins si les dispositifs d'accompagnement et de soutien suivent. Une mesure du nombre de

contrats CAB signés à l'instant « t » ne suffit pas à résumer l'ampleur environnementale de la mesure, puisqu'il faut y ajouter ceux qui ont été signés avant et après le programme 2000-2006. Inversement, l'efficacité environnementale des dispositifs ultérieurs ne pourra pas être estimée indépendamment des surfaces converties entre 2000 et 2006.

Aussi, **les exploitations converties durant la période du PDRN, même si elles représentent un nombre inférieur au seuil d'efficacité à grande échelle, préparent l'avenir.** De plus, elles permettent de « banaliser » les techniques biologiques auprès des agriculteurs voisins, et de faciliter leur conversion ultérieure : à ce titre, l'absence de tout zonage de la mesure CAB paraît une bonne disposition (même si elle aurait parfois été plus immédiatement efficace en étant concentrée sur quelques territoires à enjeu environnemental fort, sa dispersion actuelle stimulera des conversions ultérieures et par conséquent des bénéfices environnementaux de plus grande ampleur).

1.2.4 Réussites et manques du dispositif CAB en France

1.2.4.1 Dispositifs appliqués dans d'autres Etats-membres de l'UE

Il est intéressant de replacer le dispositif français dans le contexte plus large des mesures de soutien à l'agriculture biologique mises en œuvre dans l'UE dans le cadre du RDR 2000-2006. Nous proposons de nous pencher sur 4 pays : l'Autriche (qui possède le plus fort taux d'agriculture biologique de l'UE), l'Allemagne (située dans la moyenne européenne), l'Italie (qui possède le plus de surfaces bio en valeur absolue) et la Suède (qui possède un taux d'agriculture biologique très élevé dans l'approche agro-environnementale, malgré un taux apparemment plus faible dans l'approche « certification des produits »).

1.2.4.1.1 L'Autriche

L'agriculture biologique en Autriche

L'Autriche compte 8 millions d'habitants et 155 000 exploitations (percevant des paiements directs), d'une surface moyenne de 17 ha (36 ha en comptant les alpages et les forêts). 51% des exploitations sont classées en zone de montagne (contre 13 % en France) et 19 % sont en zone défavorisée.

Avec près de 15 % de sa SAU en bio pour un total de 361 487 ha en 2006 (source : Agence Bio), l'Autriche est le pays de l'UE qui a le plus fort taux d'agriculture biologique (si l'on ne prend pas en compte les chiffres « réels » agro-environnementaux de la Suède, voir plus bas).

Il existait en Autriche des aides nationales à la conversion bio dès 1991 : ces aides ont été responsables de la grande période de croissance de l'agriculture bio autrichienne dans les années 1990, en particulier à partir de 1995 quand des aides au « maintien » ont été ajoutées pour prendre le relai des aides à la conversion (source : Agence Bio). Le développement de la bio a été soutenu de 1995 à 1999, date à laquelle elle était pratiquée par 20 000 fermes et représentait plus de 10 % de la SAU autrichienne, notamment dans le domaine de l'élevage et dans les régions de montagne. Autour de 2000, la bio a connu une légère baisse (environ 1 800 fermes arrêtant ce mode de production), pour repartir à la hausse à partir de 2003-2004.

Elle est composée en majorité de prairies (60 %), suivies par les grandes cultures et les légumes. La croissance de la bio touche désormais aussi bien la plaine (céréalière notamment) que la montagne (élevage).

Nous pouvons noter que l'Autriche connaît, comme la France, la difficulté de collecter le lait bio dans des secteurs de montagne, et de fait une part significative de ce lait bio part dans des circuits conventionnels (source : Université de Vienne 2003 – Rapport de stage Leonardo da Vinci 2006).

Sur le plan réglementaire, le cahier des charges de Bio-Austria (auquel adhère une très large majorité des agriculteurs biologiques autrichiens) est plus strict que le règlement CE 2092/91 modifié (incluant les productions animales) : en particulier, il impose une conversion totale de l'exploitation, et en volaille une densité au m² plus faible que dans le règlement européen.

Aussi, d'un point de vue des filières comme de la réglementation, l'Autriche ne bénéficie pas de conditions plus favorables au développement de l'agriculture biologique que la France. La différence constatée est donc avant tout le résultat d'une politique nationale volontariste et d'aides à la conversion et au maintien de l'agriculture biologique suffisamment incitatives, dans le dispositif 2078/92 comme dans le dispositif RDR.

Les aides accordées à la bio dans le RDR 2000-2006

Dans la période 2000-2006, il existait en Autriche une mesure agro-environnementale « de base » (36 €/ha pour les grandes cultures, 72 €/ha pour les prairies), et une mesure pour l'agriculture biologique (avec des montants supérieurs et prenant en compte plusieurs types d'activités). Il existait également une bonification des aides aux investissements pour les fermes biologiques (+ 5 %), une aide nationale à la certification (36 €/ha plafonnés à 360 € par ferme), ainsi que des aides à la commercialisation et à la transformation.

Il convient de noter que **les aides à l'agriculture biologique étaient allouées à l'ensemble des surfaces conduites en bio**, qu'elles soient en phase de conversion ou qu'elles aient achevé leur conversion depuis des années. Il s'agissait donc à la fois d'une aide « conversion » et d'une aide « maintien », dont les montants étaient égaux. En revanche, ces montants variaient selon les systèmes de production :

- cultures : 327 euros/ha ;
- maraîchage : 508 euros/ha ;
- pâturage (chargement supérieur ou égal à 0,5 UGB/ha) : 250 euros/ha ;
- pâturage (chargement inférieur à 0,5 UGB/ha) : 159 euros/ha ;
- vignes, vergers, houblon : 800 euros/ha.

1.2.4.1.2 L'Allemagne

En 2005, l'agriculture biologique représentait en Allemagne 870 000 ha (soit 4,7 % de la SAU allemande) sur 17 000 fermes (soit 4,25 %). La surface moyenne des fermes biologiques est de 50 ha.

L'application du RDR était régionalisée, avec des montants d'aide parfois très différents d'un Land à l'autre. Toutefois, il existait dans tous les Länder **à la fois des aides à la conversion et des « aides au maintien »** (pour les agriculteurs biologiques déjà certifiés). A titre d'exemple, le tableau ci-dessous présente les montants des aides attribués dans les deux Länder du Mecklembourg et de Rhénanie-du-Nord-Westphalie :

Type de culture		Aide annuelle / ha en euros	
		<i>Mecklembourg</i>	<i>Rhénanie du Nord-Westphalie</i>
Prairies	Conversion	127,82	204,52
	Maintien	102,26	153,39
Céréales	Conversion	127,82	204,52
	Maintien	102,26	153,39
Oléagineux	Conversion	127,82	204,52
	Maintien	102,26	153,39

Olive	Conversion	-	-
	Maintien	-	-
Légumes	Conversion	357,90	511,29
	Maintien	178,85	255,65
Vignes (vin)	Conversion	613,55	971,45
	Maintien	511,29	715,81
Cultures pérennes	Conversion	613,55	971,45
	Maintien	511,29	715,81

Source : ONILAIT - 2002

Il convient également de noter que l'Allemagne s'était fixé au début des années 2000 un objectif ambitieux en matière d'agriculture biologique, avec des prévisions officielles de 15 à 20 % de la SAU allemande en bio.

1.2.4.1.3 L'Italie

L'agriculture biologique en Italie

La forte identité des productions italiennes fait de l'Italie le deuxième producteur agricole européen (derrière la France), même si l'agriculture ne représente que 2,2 % du PIB du pays et emploi 1,9 % de la population active.

L'agriculture biologique a commencé à se développer en Italie dans les années 1960 et 1970, mais a surtout connu un essor important dans les années 1990, grâce à des aides significatives (aides à la conversion et aides au maintien) : entre 1994 et 2001, les surfaces biologiques italiennes sont passées de 60 000 ha à plus de 1,2 millions d'hectares. Toutefois, entre 2001 et 2004, les surfaces bio italiennes sont retombées à 950 000 ha, en raison de la baisse voire de la suppression des aides à l'agriculture biologique dans plusieurs régions, et de la nécessité d'une consolidation des filières lorsque le taux d'agriculture biologique dépasse celui d'une niche et devient une branche à part entière du marché agricole (un repli provisoire a été également constaté en Autriche lorsque la filière bio a dépassé un seuil significatif). La croissance a repris depuis 2005, avec une hausse de 11 % puis de 7,5 % par an.

Fin 2006, l'agriculture biologique représentait 1 147 000 ha en Italie (soit 8,5 % des surfaces agricoles italiennes) et 45 000 fermes (soit 2,5 % des fermes italiennes) – source : SINAB (Sistema di Informazione Nazionale sull'Agricoltura Biologica).

En Italie, les fermes biologiques sont en moyenne légèrement plus grandes que les fermes conventionnelles : cela s'explique par le fait que l'agriculture conventionnelle italienne est constituée de très nombreuses petites fermes, dont beaucoup n'assurent qu'un revenu partiel (pluriactivité courante). Les productions principales en bio sont :

- les fruits et légumes ;
- l'huile d'olive ;
- les céréales ;
- le lait et les fromages.

Les surfaces biologiques sont majoritairement composées de prairies, puis des différentes cultures (arboriculture, céréales, légumes, vignes...).

La production bio est surtout développée dans le Sud du pays (en particulier la Sicile), tandis que la consommation est plus avancée dans le Nord. Comme la consommation bio ne représente que 1,5 % de la consommation italienne, la majeure partie de la production bio est exportée. Toutefois, de plus en plus la consommation bio se développe actuellement dans les

cantines, les fermes-auberges..., et l'association AIAB soutien de nombreux projets de marchés bio ou de points de vente pour stimuler les filières biologiques locales.

Les aides accordées à la bio dans le RDR 2000-2006

En Italie, la politique agricole (et en particulier le RDR) est appliquée à l'échelle régionale, avec une concertation nationale sous l'égide du Ministère de l'Agriculture. Par conséquent, les montants pouvaient être très différents d'une région à l'autre, en fonction des politiques agricoles régionales. Toutefois, la plupart des régions appliquaient **une aide à la conversion et une aide au maintien**, parfois de montants égaux et parfois de montants différents. A titre d'exemple, nous présentons les aides allouées dans la région d'Emilie-Romagne (aides différentes en conversion et en « maintien ») et dans la région autonome de Sicile (aides identiques pour les surfaces en conversion et les surfaces déjà certifiées) :

Type de culture		Aide annuelle / ha en euros	
		Emilie-Romagne	Sicile
Prairies	Conversion	156	180 - 450
	Maintien	142	
Céréales	Conversion	156	280 – 300
	Maintien	142	
Oléagineux	Conversion	156	?
	Maintien	142	
Olive	Conversion	469	750
	Maintien	426	
Légumes	Conversion	390	550
	Maintien	355	
Vignes (vin)	Conversion	625	600
	Maintien	568	
Cultures pérennes	Conversion	625 – 750	400 – 850
	Maintien	568 – 682	

Source : ONILAIT - 2002

Des politiques agricoles régionales qui soutiennent peu l'agriculture biologique

D'après les acteurs agricoles et institutionnels rencontrés en avril-mai 2007 à l'occasion d'un voyage d'étude sur la bio et la PAC en Italie (programme Leonardo da Vinci), dans la plupart des régions les programmes agricoles régionaux sont assez peu incitatifs pour l'agriculture biologique¹⁹. En effet, l'agriculture italienne est largement basée sur des produits de terroir, et il n'est pas toujours intéressant à court terme pour les institutions régionales (ni facile en terme de communication) de mettre spécialement l'agriculture biologique en valeur dans un tel contexte où la « qualité » est déjà considérée comme définissant l'agriculture locale. Ainsi, en Ligurie une initiative pour convertir une vallée entière à l'agriculture biologique s'est heurtée à l'image « naturelle » et « de qualité » qui est déjà (à tort ou à raison) celle de l'agriculture régionale – ce qui n'a pas bloqué l'initiative mais en a compliqué l'application. Ainsi en Toscane, le

¹⁹ Cf. CAPLAT Jacques, *L'agriculture biologique en Italie : Situation nationale et dans trois régions significatives (Ligurie, Sicile, Toscane)*, Rapport de stage LEONARDO DA VINCI II, « Nouvelles frontières et nouvelle PAC pour l'agriculture biologique en Europe », 2007.

gouvernement régional appuie sa politique touristique sur l'image d'une agriculture naturelle et de terroir, ce qui laisse peu de place pour reconnaître les bénéfices spécifiques de la bio.

Par ailleurs, les filières économiques ne sont pas plus structurées qu'en France, et même souvent moins bien selon certains acteurs bio italiens.

Par conséquent, la croissance importante de l'agriculture biologique italienne dans les années 1994-2001, puis à nouveau depuis 2005, n'est pas imputable à un contexte politique ou économique qui serait plus favorable que celui rencontré en France. Elle semble donc être avant tout le résultat de deux facteurs :

- une structure d'exploitation favorable à la conversion à l'agriculture biologique (exploitations de petite taille, diversification des productions, pluriactivité) ;
- des aides à l'agriculture biologique importantes entre 1994 et 1999 (et encore significatives dans le cadre du RDR ... puisque supérieures à celles appliquées en France) et surtout concernant aussi bien les surfaces en conversion que les surfaces déjà certifiées (aide « maintien »).

1.2.4.1.4 La Suède

Le cas de la Suède est singulier. En effet, les statistiques officielles sur l'agriculture biologique en Europe indiquent des surfaces certifiées bio de 200 000 ha, représentant 6,5 % de la SAU suédoise. Pourtant, les statistiques sur l'application de la MAE « agriculture biologique » indiquent que les surfaces conduites en agriculture bio en Suède représentent 511 000 ha, représentant 19,2 % de la SAU nationale en 2006 (source : Agence Bio).

Une politique de développement en deux temps, appuyée sur les bénéfices environnementaux

En 2001, l'objectif fixé par le gouvernement suédois était qu'en 2005, 20 % des terres arables et 10 % des vaches laitières, des bovins et ovins de boucherie soient exploitées ou élevés selon les méthodes de l'agriculture biologique. Cet objectif est pratiquement atteint pour les terres arables en 2006. Mais surfaces « conduites en bio » ne veut pas dire nécessairement certifiées bio et avec des produits commercialisés en tant que tel : loin de là, puisque seulement 35 % de la production agricole bio est certifiée en 2006 (Source : Agence Bio + Mission économique de l'ambassade de France au Danemark).

Il faut noter que le gouvernement suédois a défini en mars 2006 de nouveaux objectifs pour 2010 (objectifs confirmés fin 2006 malgré le changement de majorité) :

- que 20 % des terres arables soient certifiées bio, ce qui représente pratiquement le triplement des surfaces certifiées ;
- que les produits alimentaires bio atteignent 25 % de la consommation des institutions publiques, contre 2,5 % en 2004 ;
- que la production certifiée bio de lait, œufs et viandes de ruminant augmente de façon significative ;
- que la production de viandes de porc et de volaille augmente considérablement.

Ainsi, la Suède a choisi de mener une politique volontariste de développement de l'agriculture biologique, basée dans un premier temps sur la conversion des surfaces en bio même en l'absence de valorisation économique dans des circuits certifiés bio. **Il s'agissait explicitement de reconnaître les bénéfices environnementaux des pratiques bio, que l'Etat suédois a décidé d'encourager sans attendre l'existence de débouchés commerciaux**, au moyen d'une aide « conversion » et d'une aide « maintien ». **Dans un deuxième temps, il s'agit désormais de développer des débouchés économiques « certifiés bio » pour les produits issus de ces surfaces** conduites selon un mode de production préservant l'environnement (et, dans cette seconde phase uniquement, les montants des aides agro-environnementales devraient être légèrement diminués pour les exploitations n'assurant pas la valorisation en bio).

Les aides accordées à la bio dans le RDR 2000-2006

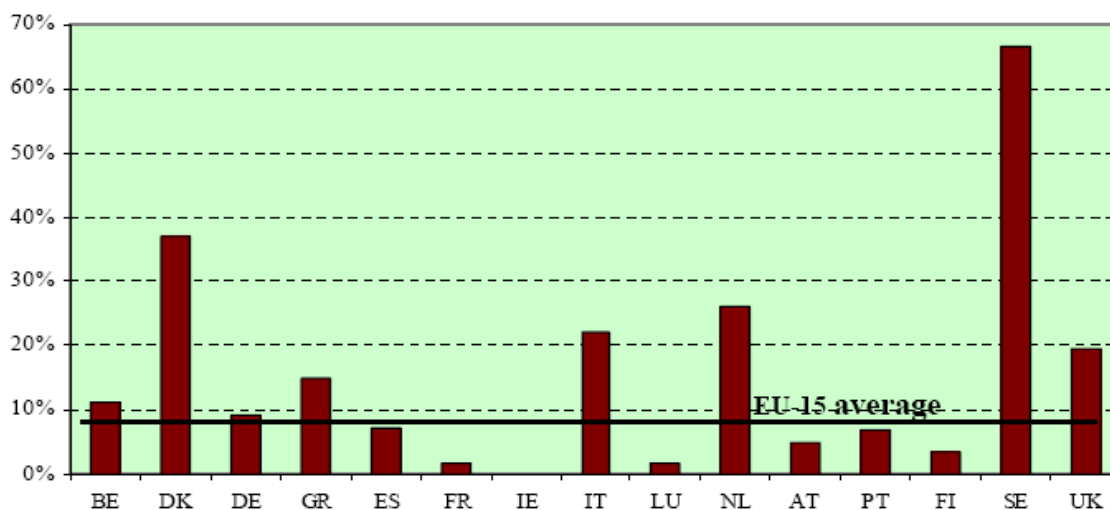
Dans le programme 2000-2006, le montant des aides accordées aux surfaces engagées en conversion à l'agriculture biologique (conversion) et aux surfaces déjà conduites suivant les règles européennes de l'agriculture biologique (maintien) était le même, mais en différant selon les types de cultures :

- prairies : 54,52 € / ha / an ;
- grandes cultures : 141 à 260 € / ha / an – selon les types de cultures ;
- légumes : 542,25 € / ha / an ;
- cultures pérennes : 817,88 € / ha / an (source : Onilait 2002).

1.2.4.1.5 Un aperçu de la part des MAE « agriculture biologique » dans les programmes nationaux

Bien que nous ne disposions pas de chiffres transversaux au RDR 2000-2006, nous pouvons examiner les données qui étaient disponibles en 2003 au sujet de la part des surfaces concernées par les mesures « agriculture biologique » (conversion et maintien) relativement à l'ensemble des surfaces concernées par les MAE à travers l'UE. Le tableau ci-dessous reprend les données disponibles en 2003 et couvre par conséquent les engagements réalisés entre 1998 et 2002 (puisque les engagements étaient de 5 ans).

Pourcentage des surfaces aidées pour l'agriculture biologique, rapportées aux surfaces totales bénéficiant des mesures agro-environnementales – 2003 (Source : Commission européenne – DG Agri)



Nous constatons que la France se situait alors très en deçà de la moyenne européenne (alors que la période 1998-2002 correspond à la plus forte contractualisation de CAB en France), alors que la Suède concentrait son effort agro-environnemental sur la mesure « agriculture biologique » (plus de 65 % des surfaces engagées en MAE), l'Italie y consacrait plus de 20 % des MAE et le Royaume-Uni près de 20 %.

1.2.4.2 Une aide pérenne (« aide au maintien ») : un complément indispensable

A la lumière des constats réalisés en France et de la situation présentée ci-dessus dans plusieurs pays de l'Union européenne, il apparaît que **l'une des principales lacunes du soutien à l'agriculture biologique dans le PDRN français est l'absence d'aide « maintien »** (ou, comme l'appellent les agriculteurs bio eux-mêmes, la « rémunération de reconnaissance de l'agriculture biologique »).

1.2.4.2.1 Distorsion de concurrence entre pays

En effet, à l'exception du Royaume-Uni dans les premières années du RDR (mais ce manque y a été comblé à partir de 2003) et des Pays-Bas, la totalité des autres Etats-membres appliquaient entre 2000 et 2006 non seulement une aide « conversion » mais également une aide « maintien », dont le montant était parfois inférieur et parfois égal à celui de l'aide conversion.

En France, au début de la période certains acteurs (comme les Chambres d'Agriculture) exprimaient leurs réserves sur une telle aide, invoquant le risque (réel) de voir cette aide accaparée par les opérateurs d'aval, par le biais d'une pression à la baisse sur les prix des produits biologiques.

Toutefois, à partir du moment où la quasi-totalité des autres pays de l'Union européenne appliquait une telle aide, et puisque le marché agricole est largement européen (y compris en matière d'agriculture biologique), cette pression à la baisse sur les cours était rapidement une réalité transfrontalière. Renoncer à une aide pérenne en France ne pouvait rien y changer, mais signifiait laisser les agriculteurs biologiques français faire face à une véritable distorsion de concurrence vis-à-vis de leurs voisins européens.

Ce contexte a naturellement contribué à amplifier la « crise » d'ajustement des filières de 2002-2004, puisque contrairement par exemple à leurs homologues suédois, dont les coûts environnementaux des pratiques bio étaient compensés par les aides même en l'absence de valorisation économique de leurs produits dans des circuits bio, les agriculteurs biologiques français « hors conversion » devaient amortir seuls les effets de seuil du marché bio.

1.2.4.2.2 Distorsion de concurrence entre « anciens bio » et « nouveaux bio »

Par ailleurs, il apparaît que le prolongement et la revalorisation des aides CAB entre le dispositif 2078/92 et le PDRN a eu un effet indirect négatif sur les agriculteurs déjà certifiés bio. En effet, le prolongement des aides a permis à un agriculteur ayant achevé sa conversion réglementaire mais encore sous contrat CAB (années 3 à 5 du contrat) de toucher une aide, certes plus réduite, mais pour autant réelle. Il pouvait donc partiellement amortir les effets des baisses de prix, voire amplifier lui-même la pression à la baisse en assurant la rentabilité de son exploitation avec des prix de ventes inférieurs au même agriculteur biologique non-titulaire d'un contrat CAB.

Cette distorsion de concurrence entre les agriculteurs en fin de conversion et les agriculteurs engagés avant le PDRN ne doit pas être surestimée : l'essentiel des aides accordées en années 3, 4 et 5 du contrat permettait simplement d'amortir le manque de maturité technique et les fluctuations de rendements ou de production qui pouvait en découler – alors qu'à l'inverse les agriculteurs certifiés depuis de nombreuses années maîtrisaient généralement mieux les techniques bio et étaient moins sujets à ces fluctuations.

Pour autant, elle existait probablement, surtout entre agriculteurs engagés dans les CTE et agriculteurs engagés en 1998 et 1999 (donc encore peu expérimentés ... et pratiquement pas plus que ceux titulaires d'un CTE).

Dans la mesure où la prolongation d'une aide pendant les deux ou trois ans qui suivent la conversion réglementaire est justifiée par le manque de maîtrise technique d'un agriculteur bio

récent, le seul outil qui aurait permis d'amortir ou d'annuler cette distorsion de concurrence interne aux agriculteurs biologiques aurait été une aide « maintien », d'un montant comparable à celui des dernières années de CAB.

1.2.4.2.3 La nécessité d'atteindre un seuil significatif de surfaces menées en bio

Nous avons évoqué précédemment les difficultés rencontrées naturellement par toute filière « native » lors de son développement : l'ajustement entre l'offre et la demande n'est pas mécanique mais dépend du développement de la collecte, de la transformation et de la distribution – or ces trois échelons d'aval connaissent des phénomènes d'effets de seuils. Par conséquent, il est inévitable qu'existent alternativement des périodes où l'offre semble supérieure à la demande solvable (par retard de développement des outils intermédiaires) et des périodes où l'offre est inférieure à la demande. Ces irrégularités dans le fonctionnement des filières peuvent être très préjudiciables à la stabilisation d'un mode de production.

Or, pour être efficace, le changement de pratique généré par la conversion à l'agriculture biologique doit être pérenne. Il convient donc d'assurer une sécurisation à moyen terme (sinon à long terme) aux agriculteurs qui s'engagent en agriculture biologique, de façon à éviter leur « déconversion » face aux aléas de la construction de nouvelles filières.

Nous touchons là à un nouvel « effet de seuil », qui concerne les territoires. Si un agriculteur converti en bio abandonne trop vite ce mode de production, il devient difficile à un second agriculteur (voisin du premier) de se convertir sur le même territoire, puisqu'il devra alors faire face aux mêmes lacunes d'encadrement économique ou technique (dans la mesure où il devient alors un « nouveau premier »). A l'inverse, si le premier agriculteur est resté en bio malgré les tensions économiques ou techniques, le second vient le renforcer et rend viable l'organisation d'un outil d'aval adapté ... ce qui permet plus facilement à un troisième de les rejoindre, et ainsi de suite. Bien entendu, dans la plupart des cas le seuil n'est pas à « deux » agriculteurs mais bien au-delà (ainsi pour la collecte laitière, où il est nécessaire de disposer d'un volume raisonnable pour établir un circuit spécifique).

L'attribution d'une aide à tout agriculteur biologique, en conversion ou après sa conversion, est l'un des outils permettant d'apporter cette stabilité, base du développement de la bio sur un territoire.

1.2.4.2.4 Des bénéfices environnementaux à valoriser dans la durée

Le soutien aux premiers agriculteurs biologiques d'un territoire donné, destiné à donner le temps à d'autres agriculteurs de les rejoindre et de rentabiliser des outils d'aval spécifiques, **est largement justifié par les bénéfices environnementaux de l'agriculture biologique**, comme nous l'avons vu plus haut. Lorsque ces bénéfices environnementaux sont valorisés dans la durée, comme c'est le cas sur le bassin versant de la ville de Munich, leur adoption est fortement facilitée et leur impact est conforté.

Ici encore, il est donc question d'aide au maintien (c'est-à-dire d'une aide accordée dans la durée au motif des bénéfices environnementaux de la bio), mais également **d'une politique de développement de l'agriculture biologique qui soit clairement et résolument appuyée sur la dimension environnementale de ce mode de production**. L'exemple suédois est à ce titre instructif.

Quoi qu'il en soit, il est important de permettre aux pratiques biologiques de se poursuivre sur une longue durée, et de limiter les tentations de déconversion. La restauration de la qualité de l'eau, de la fertilité des sols, de la biodiversité ... nécessitent un changement de pratiques de longue haleine, bien supérieur aux 5 années d'un contrat de conversion. Et ce bénéfice environnemental justifie l'octroi d'une aide compensatoire et incitative, comme l'applique la plupart des pays de l'UE.

1.2.4.3 L'échelle nationale, la plus pertinente actuellement

L'interrogation d'acteurs du développement de l'agriculture biologique dans les régions et les départements a montré l'existence d'importants freins administratifs ou opérationnels dans le cadre de la mise en place des CTE et des CAD. L'un des enseignements de ces incidents est la pertinence de l'échelle nationale pour l'application de l'aide CAB.

1.2.4.3.1 **Un aspect positif des aides CAB successives**

Dans les deux dispositifs CTE puis CAD, l'aide conversion est restée l'une des seules mesures d'application nationale, obligatoire sur l'ensemble du territoire français. Cela signifie que :

- tout agriculteur, où qu'il soit situé sur le territoire, pouvait demander à bénéficier de la mesure CAB ;
- le cahier des charges de la mesure (et en particulier le montant des aides) était exactement le même dans toutes les régions et dans tous les départements.

Cette spécificité de la mesure CAB, qui a été saluée par tous les acteurs de l'agriculture biologique, est une véritable qualité de la mesure au sein du PDRN. Elle a contribué à éviter des distorsions entre régions, des tensions entre agriculteurs ou des négociations régionales aléatoires (sur les montants, l'éligibilité ou les contraintes complémentaires au règlement 2092/91 et au REPAB).

1.2.4.3.2 **Des problèmes posés par l'application départementale**

En revanche, l'application départementale des dispositifs a généré bon nombre de retards, de conflits entre structures de développement (ou avec l'administration départementale), de malentendus sur l'interprétation des textes, etc. (voir plus haut).

Il nous semble que, si l'application départementale ou régionale peut être pertinente lorsque les structures de concertation et de décision sont équilibrées et lorsque les acteurs concernés sont d'influence comparable, elle devient très problématique lorsque les instances de décision sont peu ouvertes sur certains acteurs et/ou lorsque certains acteurs n'ont pas les moyens de s'y faire entendre.

Le cas de l'agriculture biologique est significatif. Avec une « influence » que l'on peut évaluer à l'aune de 2 % de la SAU française (et 5 % de la demande exprimée des consommateurs), les représentants de ce mode de production peuvent se faire entendre à l'échelon national, où les concertations sont larges et où un poids de 2 % possède une signification. En revanche, à l'échelle d'une CDOA ou de concertations régionales, un mode de production qui ne représente que 2 % de la SAU (voire parfois moins encore, sur certains départements) ne parvient pas à se faire entendre ou est considéré comme relevant de la gestion de dispositifs résiduels et secondaires.

Bien entendu, cette situation est loin d'être systématique, et il a existé de nombreuses régions et de nombreux départements où la mesure CAB a été appliquée avec bonne volonté et efficacité. Mais le seul fait qu'il ait existé des départements où cela n'a pas été le cas oblige à envisager une gestion nationale, selon le principe de la « protection du faible ».

Par conséquent, il aurait probablement été préférable que l'ensemble de la gestion de la CAB ait été nationale (gestion des enveloppes budgétaires, règles de cumul, priorité de traitement des dossiers lors des périodes transitoires, etc.).

1.2.4.4 La nécessité d'un dispositif attractif pour les agriculteurs

1.2.4.4.1 Des montants français parfois encore faibles

Par rapport aux autres pays de l'Union européenne

Indépendamment de l'absence d'une aide « maintien », la comparaison de la CAB française avec les aides spécifiques à la conversion accordées dans le reste de l'Union européenne indiquent que les aides appliquées en France se situaient dans le bas du spectre (cf. tableau présenté en I-C, chapitre 4.6). De plus, il convient de moduler le montant « brut » par le fait que le montant réel était généralement plus faible encore, en France, du fait de la dégressivité spécifique CAB – ce qui surestime le montant français par hectare présenté dans le tableau comparatif. En effet, aucun autre pays de l'Union n'appliquait cette disposition de dégressivité de l'aide en fonction du montant total théorique.

Il ne s'agit pas de remettre en cause l'intérêt de cette dégressivité spécifique, mais simplement de la prendre en compte lors des comparaisons de montants.

Ainsi, un éleveur spécialisé (sans cultures) pouvait percevoir en France (en théorie, hors dégressivité) 106,60 € / ha / an en moyenne sur les 5 ans du contrat CAB, alors que le même éleveur percevait :

- 297 € / ha / an en Belgique;
- Entre 159 et 250 € / ha / an en Autriche;
- Entre 150 et 200 € / ha / an en Italie;
- Et uniquement 54 € / ha / an en Suède ... mais sur une durée illimitée.

Par rapport aux coûts réels de la conversion

Nous avons présenté dans la partie I-C des calculs sur les pertes de marges brutes réalisées lors d'une conversion à l'agriculture biologique. Ces calculs sont bien entendu sujets à discussion, mais ils présentent le mérite de rejoindre assez largement le niveau d'aides retenus dans d'autres pays, ce qui valide l'ordre de grandeur de leurs résultats.

Or, il apparaît que les montants alloués en France étaient :

- très nettement insuffisants pour le maraîchage ;
- légèrement insuffisants pour les grandes cultures, les prairies temporaires et les prairies permanentes.

Pour cette dernière catégorie, les montants pouvaient être jugés suffisants en terme de simple compensation des manques à gagner, mais pas véritablement incitatifs.

D'une façon plus générale, les montants des aides CAB nous semblent devoir être conçus non seulement pour compenser une perte de marge brute certaine, mais également pour inciter les agriculteurs à prendre le risque (technique et économique) d'une conversion.

A l'inverse, il eut été pertinent de réduire l'aide allouée aux arbres producteurs de fruits secs.

Enfin, les systèmes à faible foncier (le maraîchage déjà cité, mais également l'apiculture et les systèmes d'élevage de monogastriques ou de lapins) étaient insuffisamment pris en compte dans une aide basée strictement sur le nombre d'hectares engagés – l'aide surfacique étant plafonnée par l'UE.

1.2.4.4.2 L'utilité d'un cumul possible avec la PHAE – et la PHAE2

Quelle que soit notre appréciation sur la pertinence ou pas de leur niveau, les montants de l'aide CAB ont été conçus et validés (par le Ministère de l'agriculture comme par les services de la Commission européenne), comme correspondant au manque à gagner rencontré par un agriculteur en conversion **par rapport à un agriculteur conventionnel** toutes choses étant égales par ailleurs.

Dans le cas où un agriculteur conventionnel pouvait souscrire à l'action 20.01 des CAD (prime à l'herbe) et où un agriculteur en conversion ne pourrait pas y souscrire (en plus de l'action « conversion »), nous nous serions retrouvés en présence d'un différentiel très nettement diminué : l'écart aurait alors été diminué du montant de l'action 20.01. Or, quel éleveur acceptera de réaliser l'effort technique d'une conversion, si l'aide complémentaire à laquelle il a droit ne compense pas cet effort, et s'il est assuré de toucher une aide comparable en ne changeant pas ou presque pas son système de production ?

C'est pour cette raison que le cumul entre la mesure 20.01 (prime à l'herbe au sein des CAD) et la mesure CAB avait été accepté par l'administration. Il nous semble que cette règle était indispensable pour ne pas supprimer toute attractivité de la mesure CAB. Pour autant, elle n'a pas suffi à limiter la perte d'attractivité de la mesure en régions d'élevage (Massif Central, Est...), comme en témoignent les cartes de conversion présentées plus haut. Cette perte d'attractivité s'explique largement par le fait que la PHAE (hors CAD) n'était, elle, pas cumulable avec une mesure au sein d'un CAD ... et que le transfert d'une PHAE vers un CAD impliquait non seulement une démarche administrative lourde mais également un alignement du montant (hors conversion) sur la moyenne départementale. Il est évident que cette disposition, qui rendait *de facto* impossible le cumul entre PHAE et CAB, a lourdement pesé.

C'est pourquoi, en guise de prospective, il ne nous paraît pas pertinent d'interdire ou de limiter le cumul entre CAB et PHAE2 dans le dispositif 2007-2013. Avec une aide CAB de 100 €/ ha / an, et une aide PHAE2 de 76 €/ ha / an, le différentiel réel n'est plus que de 24 €/ ha / an ... et n'a plus de caractère incitatif pour une conversion à l'agriculture biologique.

1.2.4.5 Une dimension négligée : l'accompagnement

1.2.4.5.1 Une différence notable entre le dispositif 2078/92 et le PDRN

Nous avons noté plus haut le lien automatique qui existait, au sein du dispositif 2078/92, entre les dossiers montés par un organisme de développement (à l'époque, presque exclusivement les GAB ou Civam Bio) et l'allocation de fonds d'animation : ces fonds représentaient 10 % du montant d'aides du dossier monté.

A l'inverse, au sein du PDRN (CTE comme CAD), les fonds d'animation relevaient d'une attribution par le préfet (et par délégation par le DRAF et le DDAF). Non seulement ils n'étaient plus systématiquement liés au nombre de dossiers CAB montés ou au nombre d'agriculteurs rencontrés, mais de plus ils étaient désormais partagés entre de nombreux organismes de développement : GAB ou Civam Bio, Chambres d'Agriculture, organisations de producteurs (coopératives, groupements...), centres de gestion, etc.

Même si des fonds dédiés à l'accompagnement du développement de l'agriculture biologique ont été alloués par le Ministère de l'Agriculture dans le cadre des Contrats de Plan Etat-Régions puis de contrats spécifiques, ils n'étaient plus directement liés à l'accompagnement des conversions proprement dites, et largement dispersés entre d'autres actions de développement de la bio : communication, organisation aval... Ces actions étaient indispensables : nous ne remettons pas en cause la nécessité de leur financement. Mais nous constatons que l'élargissement des actions à financer s'est réalisée pratiquement à budget constant (3 millions d'euros par an pour toute la France), et a contribué à affaiblir l'échelon d'accompagnement en amont des conversions (sensibilisations, diagnostic réglementaire, diagnostic technique) et d'accompagnement professionnel.

1.2.4.5.2 Un facteur de pérennité

Comme l'ont montré plusieurs études (étude ONIC-ONIOL sur les conversions en grandes cultures en 2001, étude FNAB-MAP sur le ralentissement des conversions en 2003, étude FNAB-CNASEA sur les décertifications en 2007), l'accompagnement des agriculteurs en conversion est un facteur majeur de pérennité d'un projet de conversion.

En particulier, l'étude FNAB-CNASEA indique qu'à niveau de valorisation économique équivalente (ou plutôt de non-valorisation en bio), les exploitations ayant bénéficié d'un accompagnement soigné ont choisi de rester certifiées en bio tandis que les exploitations sans accompagnement ont choisi de se décertifier. Même s'il ne s'agit pas d'une règle immuable, il s'agit d'une indication instructive sur l'impact de l'accompagnement.

1.2.4.5.3 Combiner l'accompagnement amont et aval

Depuis 2004, un accent important est mis par les pouvoirs publics sur la nécessité d'allouer des moyens financiers à l'accompagnement d'aval et à la construction de filières. Il va de soi que cette dimension ne doit pas être négligée, et que cet accent est légitime pour aider à la stabilisation de la filière native qu'est l'agriculture biologique.

Pour autant, il nous apparaît essentiel que ce renforcement de l'accompagnement aval ne soit pas réalisé au détriment de l'accompagnement amont ... c'est-à-dire qu'il ne relève pas d'un redéploiement de fonds constants mais bien d'un complément financier pour l'ensemble du dispositif de soutien à l'agriculture biologique.

Si l'agriculture biologique est conçue, comme en Suède notamment, en tant que système de production particulièrement bénéfique à l'environnement, l'étape d'accompagnement technique et professionnel est totalement cruciale.

1.2.4.5.4 Une mutation des outils d'accompagnement

D'après les différentes études citées plus haut, pour être sécurisant cet accompagnement doit inclure notamment :

- un suivi réglementaire (changements techniques à prévoir pour se mettre en conformité avec le règlement bio) ;
- un suivi technique ;
- un suivi professionnel (mise en relation avec d'autres agriculteurs qui pratiquent déjà l'agriculture biologique : parrainage, groupes d'échanges...) ;
- un suivi d'aval (accompagnement à la première mise en marché).

Et pour améliorer les bénéfices environnementaux de la mesure CAB, nous y ajoutons un suivi agro-environnemental, de façon à permettre à l'agriculteur d'aller au-delà de la seule réglementation bio en matière d'énergie ou de gestion de l'eau par exemple.

En particulier, il nous paraît important d'insister sur le fait que les outils d'accompagnement qui sont disponibles actuellement au sein des structures de développement agricoles (comme les Chambres d'Agriculture) ne sont généralement pas parfaitement pertinents pour un mode de production comme l'agriculture biologique, car :

- il est nécessaire de permettre une approche systémique de l'exploitation agricole, où chaque atelier est en interaction avec les autres ;
- l'environnement doit pouvoir être pris en compte non seulement comme objectif (ce qui nécessite des outils de suivi et d'évaluation qui n'existent pas toujours), mais également comme facteur de production primordial (le système doit être construit à partir de l'environnement, et non plus malgré l'environnement) ;
- la plus grande part des savoirs agronomiques et techniques de l'agriculture biologique se situe chez les agriculteurs qui pratiquent déjà la bio, bien plus que

chez les techniciens (de l'avis de techniciens eux-mêmes, nous tenons à le préciser) ;

- les produits issus de l'exploitation peuvent évoluer fortement en fonction des rotations de cultures ou des systèmes d'élevage qui découlent des choix environnementaux et techniques de la bio : l'encadrement d'aval doit pouvoir accompagner ces changements en développant de nouveaux débouchés (et non les brider au motif de leur caractère inhabituel).

Il est donc indispensable d'élaborer et de mettre en application à la fois des outils de diagnostic et de simulation (environnementale et technique, basés sur une approche systémique) et des dispositifs d'accompagnement valorisant les agriculteurs déjà certifiés bio (par le parrainage, les groupes d'échanges, etc., qui prennent ici une dimension incontournable).

1.2.4.6 Une question transversale en guise de conclusion : faut-il laisser le marché « tirer » l'agriculture biologique, ou faut-il construire le marché à partir d'une agriculture biologique en développement volontariste ?

L'étude des cas italiens, autrichiens et suédois, ainsi que les constats réalisés sur l'évolution de l'agriculture biologique en France, permettent d'aborder la dynamique de développement de la bio avec humilité. En effet, il apparaît dans ces différents exemples, y compris français, que :

- lorsque la demande de produits biologiques est très supérieure à l'offre, l'organisation des échelons intermédiaires de la filière est fortement facilitée et la bonne valorisation des produits permet de donner à l'agriculture bio une attractivité quel que soit le dispositif de soutien à la conversion (ainsi en France dans les années 1998-1999) ;
- lorsque le contexte est provisoirement moins favorable et que l'attractivité de l'agriculture biologique n'est plus assurée mécaniquement par le marché, le dispositif de soutien à la conversion et aux surfaces déjà menées en bio est déterminant (conduisant à un ralentissement lorsqu'il est insuffisant comme en France entre 2003 et 2006 ou en Italie entre 2001 et 2004 ; permettant de maintenir un développement comme en Italie entre 1994 et 1999 ou en Suède entre 2001 et 2006).

Ce constat suggère que le dispositif de soutien à l'agriculture biologique doit être conçu pour soutenir le développement aux périodes où il n'est pas tiré par le contexte ou le marché – et non pas pour une situation théorique idéale où tous les voyants seraient au vert. Ainsi, le dispositif volontariste mis en place en Suède (mais nous pourrions aussi évoquer le dispositif suisse, bien que non situé dans l'UE) peut-il être donné en exemple.

D'une façon plus générale, il est légitime de mettre en scène deux scénarios très différents, et tous deux appliqués par certains pays :

- Le premier, où la structuration du marché est prioritaire, conditionnant le soutien ou non des conversions dans une filière donnée à l'existence de débouchés assurés ou probables. Dans ce scénario, qui fut peu ou prou celui appliqué en France dans le PDRN, le développement de l'agriculture biologique subit les contrecoups des effets de seuils des filières, et évolue de façon irrégulière. De plus, le décalage entre l'entrée en conversion et la commercialisation des produits sous label « bio » peut conduire à une amplification cyclique des à-coups. En revanche, il n'existe alors jamais un très grand excès d'aliments produits selon le règlement bio par rapport aux possibilités de commercialisation en filières bio ;
- Le second, où les bénéfices environnementaux de l'agriculture biologique sont pris en compte prioritairement, justifiant un soutien égal et incitatif quel que soit l'état de structuration des filières. Dans ce scénario, qui est globalement celui appliqué en Suède durant la période du RDR 2000-2006, le développement de l'agriculture biologique est volontariste et justifie dans un second temps la construction de filières spécifiques pour écouler les produits. Cette construction de filières, réalisée lorsque la surface conduite en bio est importante, est alors facilitée par l'existence

de volumes disponibles significatifs et d'un maillage territorial permettant une collecte et une transformation plus efficace.

Dans la mesure où l'effet environnemental de l'agriculture biologique est cumulatif (plus il y aura de surfaces conduites en agriculture bio, plus chaque nouvel hectare converti aura un effet sensible pour l'environnement, en atteignant puis améliorant des « seuils » successifs), le second scénario nous paraît le plus conforme aux objectifs donnés aux MAE et plus globalement au deuxième pilier de la PAC.

Ce scénario, qui s'appuie nécessairement sur l'existence d'aides pérennes (ou « aides au maintien ») d'un montant significatif et accessible sur l'ensemble du territoire, pourrait être affiné par la possibilité de renforcer ponctuellement les aides « conversion » sur quelques territoires jugés prioritaires du point de vue environnemental, afin d'y accélérer la mutation vers des pratiques biologiques.