



Agence de Services
et de Paiement

LES ÉTUDES DE L'ASP



2010

Agriculture biologique : La fin du retard français ?

Auteur(s) : Claire QUELIN

Une publication du service des études, de la statistique et de la prospective

Résumé :

Depuis sa définition au début du XXème siècle, l'agriculture biologique séduit de plus en plus les consommateurs. Ce succès, déjà bien affirmé, semble gagner régulièrement en ampleur. Pourtant, l'engouement pour ces produits n'a pas été suivi d'un accroissement de la production dans les mêmes proportions. Le recours à l'importation est de fait assez conséquent. Afin de modifier cette situation, les pouvoirs publics ont mis en place plusieurs politiques de développement de ce mode de production.

Pourtant, durant la programmation française du premier Règlement de Développement Rural (2000-2006), les surfaces dédiées à l'agriculture biologique ont stagné.

En 2007, dans le cadre de la deuxième programmation, de nouveaux soutiens sont mis en œuvre et la place faite aux collectivités locales dans la définition et le financement des mesures régionales est accrue. Nous nous sommes donc intéressés aux facteurs de développement de ce mode de production ainsi qu'à leur évolution. Les facteurs pris en compte concernent les types de production, les aides destinées à l'agriculture biologique dans les programmations du développement rural et l'animation de cette filière.

A l'heure d'enjeux environnementaux majeurs pour la société et face à des objectifs ambitieux fixés lors du Grenelle de l'environnement, il importe d'essayer de comprendre quels ont été les freins au développement de l'agriculture biologique dans les dix dernières années. A la lumière de ces éléments, le potentiel qu'ouvrent les récents changements financiers et réglementaires sera estimé.

Mots-clefs :

- Agriculture biologique
- Conversion
- Développement rural
- Animation biologique

Direction du développement et de l'action régionale – Service des Etudes, de la statistique et de la prospective –
Directeur de la publication : François Mitteault – **Rédacteur en chef** : François Lefebvre – **Auteurs** : Claire
Quelin – **Stagiaire** : Xavier Laurière – **Recherche iconographique** : Marie-Noëlle Duclos, DIRCOM –
Crédits photo : FOTOLIA, Franck THOMASSE.

L'agriculture biologique est un mode de production garantissant une qualité par le respect de l'environnement et du bien-être animal. Ce mode de production est fondé notamment sur la non-utilisation de produits chimiques de synthèse, le recyclage des matières organiques, la rotation des cultures et la lutte biologique.

Aujourd'hui, la prise de conscience environnementale des consommateurs et la recherche de produits de qualité, les incitent à apprécier toujours plus les produits biologiques. Pourtant, la production française peine à suivre la demande croissante du marché.

Effectivement, malgré des politiques de soutiens spécifiques mises en places dès 1998, les surfaces en agriculture biologique ont stagné, à l'échelle nationale, autour de 2 % de la SAU¹ (583 799 ha en 2008). Ainsi, la France, au 1er rang européen pour le taux de surfaces agricoles en production biologique dans les années 1980, se retrouve en 2007 à la 21ème place. Et la première puissance agricole d'Europe, se voit contrainte d'importer 30% en moyenne² de sa consommation de produits biologiques.

Face à ce constat et pour répondre à des enjeux environnementaux majeurs, des objectifs nationaux ambitieux ont été fixés lors du Grenelle de l'environnement. Le premier objectif est de tripler les surfaces en agriculture biologique entre 2007 et 2012. Les surfaces certifiées biologiques représenteraient alors 6% de la SAU, soit environ 1 700 000 ha. Puis dans un second temps, atteindre 20% de la SAU en 2020.

La période 2007-2013 correspond à une nouvelle programmation européenne qui propose une politique agricole faisant plus de place à l'environnement et incitant les territoires à prendre plus en charge sa définition et sa mise en œuvre. Dans ce cadre, non seulement les aides à destination de l'agriculture biologique ont changé, mais aussi leurs financeurs, puisque les collectivités locales sont davantage sollicitées dans les financements qu'auparavant.

Il est alors intéressant d'analyser de façon approfondie l'évolution de l'agriculture biologique par production et par région au cours des dix années passées pour comprendre les facteurs de développement et estimer le potentiel de développement offert par la situation actuelle. Le « sursaut » que l'on peut observer aujourd'hui est-il réel et pérenne ?

Cette étude est basée sur l'analyse des programmes de développement rural. Elle cherche à estimer l'effet des politiques, prévues entre 2007 et 2013 aux niveaux national et régional, en faveur de l'agriculture biologique, notamment par une comparaison avec les mesures appliquées depuis 2000. Quels sont les principaux facteurs agissant sur le développement de l'agriculture biologique ? Comment ont-ils évolués ? Quelles perspectives offrent ces changements ?

Les résultats sont basés sur le traitement de données relatives à la production et aux dispositifs d'aides en agriculture biologique³, mais également sur l'analyse d'une enquête spécifique⁴ réalisée auprès de producteurs en conversion.

¹ Surface agricole utile

² Source : Agence Bio

³ Les soutiens publics étudiés sont :

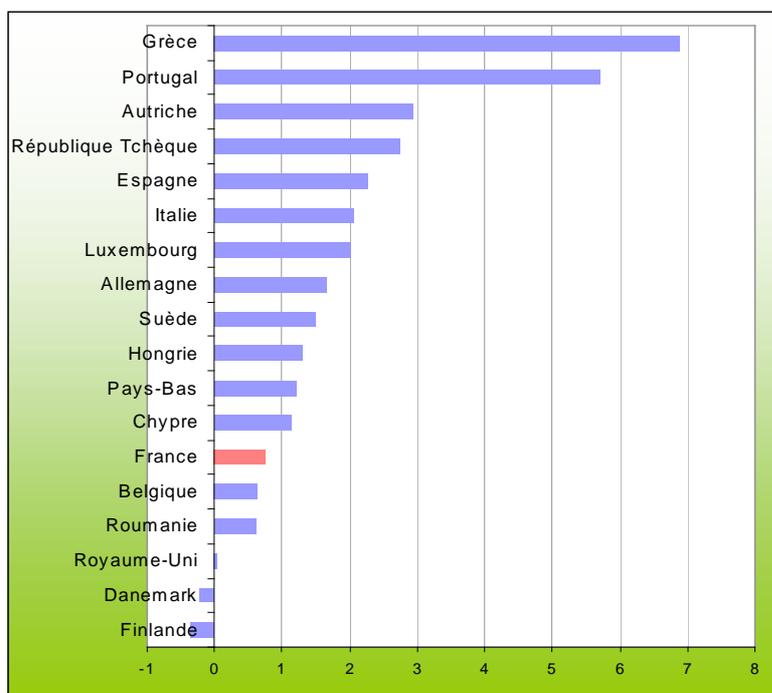
- Sur la programmation du RDR1 : la mesure CAB
- Sur la programmation du RDR2 : les mesures 132, 133, 214D (CAB) et 214E (MAB)
- Le dispositif « Animation Bio »

L'étude s'intéresse à la disponibilité des aides dans les régions, aux montants proposés et engagés, ainsi qu'au nombre d'engagements.

⁴ Auprès de 1471 producteurs ayant faits une demande d'aide CAB en 2007 et 2008 ; 31% de réponses soit 461 saisies. Le questionnaire portait sur les raisons et facteurs déclenchant de la conversion ; la disponibilité de l'information ; le potentiel de développement de l'AB sur l'exploitation et en général.

UNE EVOLUTION LENTE ET CONTRASTEES SUIVANT LES REGIONS ET LES PRODUCTIONS

Dans la décennie 2000, une politique spécifique en faveur de l'agriculture biologique (AB) est organisée pour permettre à cette filière de se développer. Or la production a stagné, alors que chez nombre de nos voisins européens sur cette même période l'évolution est positive.



Evolution du taux de SAU en AB en Europe entre 2001 à 2006 (Source : auteur, d'après les données Eurostat)

Dix ans de politiques dédiées

La consommation de plus en plus soutenue de produits biologiques et une production stagnante ont incité les pouvoirs publics français à mettre en place plusieurs plans d'actions dédiés à cette agriculture.

Le Plan Pluriannuel de Développement de l'Agriculture Biologique (PPDAB) est initié en 1996, avec pour objectif d'atteindre en 2005, 5% de la SAU Bio, soit 1 million d'hectares (ha). Pour ce faire, il renforce l'aide à la Conversion à l'Agriculture Biologique (CAB)⁵ et prévoit de développer la concertation. C'est ainsi qu'est créée, en 2001, l'Agence française pour le développement et la promotion de l'AB (Agence Bio).

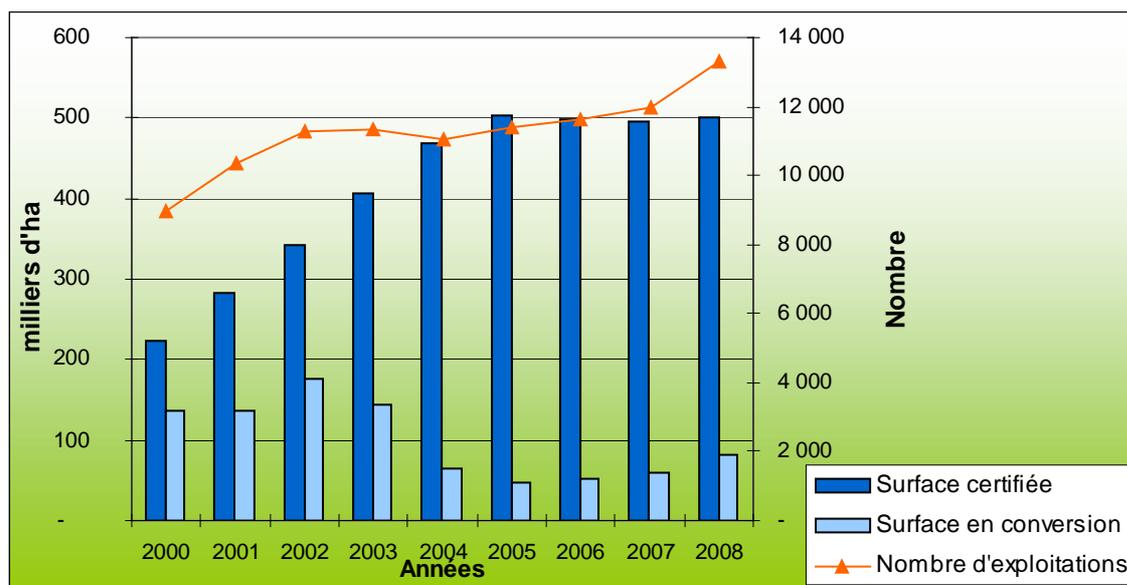
En 2003, le PPDAB arrive à échéance et les Contrats de Plan Etat-Région (CPER)⁶ 2000-2006 sont à mi-parcours. La France est alors au 25^{ème} rang européen en terme de taux de SAU Bio (1,87%). Le Ministre de l'Agriculture lance alors un nouveau Plan de Relance de l'Agriculture Biologique (PRAB).

⁵ La CAB permet d'aider l'exploitant agricole, durant la période de transition entre l'agriculture conventionnelle et l'agriculture biologique. Elle cherche notamment à compenser la perte de revenu engendrée lors de la conversion, par le suivi de pratiques biologiques, sans pouvoir bénéficier d'un écoulement de la production sous le label approprié.

⁶ Le CPER est en France, un document par lequel l'État et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets en faveur du développement économique et social de la région. Parmi ces projets figure l'animation de la filière biologique.

C'est dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC) et du Règlement de Développement Rural (RDR) que sont mis en œuvre ces politiques. Ainsi, les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) ont permis en 2000 d'augmenter le montant de l'aide CAB. Cependant, dès le début de la décennie, la dynamique de conversion s'essouffle.

Ceci s'explique en partie par un dispositif à la mise en œuvre complexe et par sa suspension brutale en 2002. En 2003, les CTE sont remplacés par les contrats d'agriculture durable (CAD). La suspension des CTE en 2002 et la période d'incertitudes sur les montants d'aides ultérieurs, ont interrompu la dynamique de développement de l'AB⁷. Le taux de surface biologique dans la SAU reste entre 2003 et 2007 proche de 2%.



Evolution de la production en mode biologique (Source : Agence Bio)

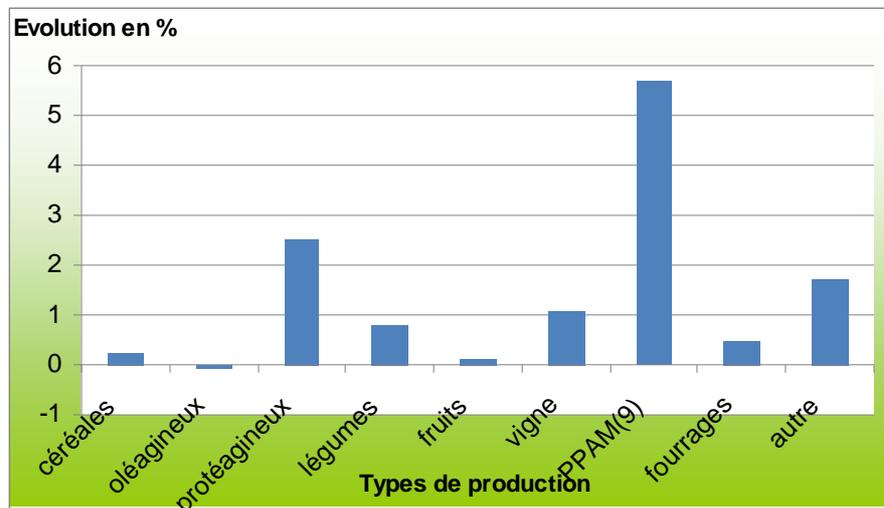
La nécessité de développer sa production biologique a conduit la France, en 2007, à renouveler ses engagements dans le cadre du Grenelle de l'environnement. L'objectif principal pour l'agriculture biologique est d'atteindre 6% de la SAU française consacrée à cette production en 2012 et 20% en 2020.

Aujourd'hui, la seconde programmation du RDR est enclenchée. De nouvelles aides sont mises en place, comme l'aide au maintien de l'agriculture biologique, ou renforcée comme l'aide à la certification. De plus, les collectivités locales peuvent plus facilement participer à la définition et au financement de ce programme et être cofinancées par le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER).

⁷ Selon l'évaluation ex post du PDRN. L'évaluation correspond à une obligation européenne, qui prévoit trois types d'évaluation : une évaluation antérieure (ex-ante), une évaluation à mi-parcours (in itinere), et une évaluation postérieure (ex post) au programme. Cette dernière fait le point sur le programme après son achèvement, émet un jugement à son propos, et donne des orientations pour les suites du programme.

Des inégalités liées aux territoires

L'évolution quasi nulle observée globalement pour l'ensemble de l'hexagone au cours des 10 dernières années et en fait assez contrastée si l'on détaille par type de production.



Evolution du taux de SAU en AB en France métropolitaine (hors Corse), de 2001 à 2007, pour différents types de production (Source : auteur, d'après les données de l'Agence Bio et d'Agreste, 2009)

La production dominante d'une exploitation est souvent celle du territoire sur lequel elle est située. C'est pourquoi chaque région française dispose d'un profil particulier d'évolution du mode production biologique par type de production⁸.

Les oléagineux, la vigne et les fourrages sont relativement homogènes entre les régions. A l'inverse, la production biologique de céréales, de légumes ou de plantes à parfum⁹ est assez contrastée.

L'évolution observée dans les régions Auvergne, Bretagne, Franche-Comté, Limousin¹⁰ et Lorraine se rapproche de la tendance nationale. Les régions Alsace, Centre, Midi-Pyrénées et Pays de la Loire font, elles, figure de bons élèves avec uniquement des productions biologiques qui ont un développement plus élevé que la moyenne nationale.

Sur le même chemin, les régions Midi-Pyrénées, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône Alpes bénéficient d'un meilleur développement en agriculture biologique que celui observé au niveau national, pour au moins 3 types de production.

⁸ AGRESTE et Agence Bio

⁹ PPAM : Plantes à parfum, aromatiques et médicinales

¹⁰ Il est cependant à noter que le Limousin n'a qu'une seule production représentative nationalement dans l'outil : les fourrages.

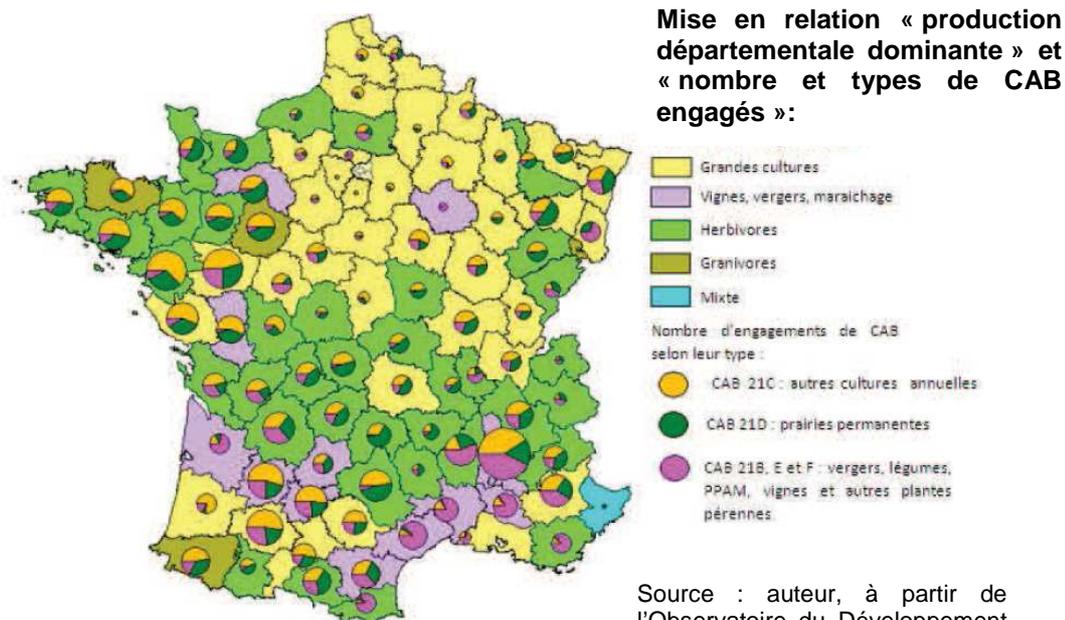
Région/productions	céréales	oléagineux	protéagineux	légumes	fruits	vignes	PPAM	fourrages	autre
Alsace	0				0	+			0
Aquitaine	-	0	+	0	0	0	-	0	0
Auvergne	-	0		0				0	0
Basse-Normandie	-	0	0	0				-	0
Bourgogne	+	0	+		-	0		0	0
Bretagne	0	0	0	-				0	0
Centre	0	0	0	+	0	+	0	0	0
Champagne-Ardenne	0	+	-	-	-	0	-	+	0
Franche-Comté	0	0						0	
Haute-Normandie	0	+	-	+				0	0
Ile-de-France	-	+	-	0			-		0
Languedoc-Roussillon	-	-	0	0	-	-	+	0	+
Limousin								0	
Lorraine	0	0	0					0	0
Midi-Pyrénées	+	+	0	+	0	0		0	0
Nord-Pas-de-Calais	+	0	0	-				+	-
Pays de la Loire	+	0	+	+	0	0	0	0	0
Picardie	0	+	-	0				+	-
Poitou-Charentes	0	0	0	+	0	0	-	0	0
Provence-Alpes-Côte d'Azur				0	+	+	-	+	+
Rhône-Alpes	-	+	0	+	+	0	+	0	+

Evolutions régionales du taux de surface en AB, de 2001 à 2007, relativement à la moyenne nationale, et par production (Source : auteur, à partir des données de l'Agence Bio, Agreste, 2009)

Une autre approche de la dynamique de l'agriculture biologique peut être faite en observant les aides attribuées pour la conversion (CAB). Dans ce dispositif, le montant de compensation est différent selon le type de production concerné. D'après l'évaluation du PDRN, l'aide à la conversion en AB ne compensait réellement les pertes et manques à gagner des conversions que pour les prairies à faible chargement et les vergers en fruits secs.

Aussi, les régions dont le type de production dominant bénéficie d'une aide compensant correctement la conversion sont plus avantagées. Inversement, les régions dont le type de production dominant ne bénéficie pas d'une compensation suffisante sont désavantagées. On peut donc dire que, depuis 2000, la CAB, bien qu'identique sur tout le territoire, a participé à l'hétérogénéité géographique du développement de l'AB.

Dans le cas des départements à production dominante « Herbivores », le nombre plus élevé de conversions aidées pour les grandes cultures peut s'expliquer par un besoin en céréales nécessaire à l'alimentation du bétail. L'élevage « tirerait » donc la production biologique en grandes cultures.



Source : auteur, à partir de l'Observatoire du Développement Rural, 2009

Cet « effet territoire » est le résultat du développement de l'agriculture biologique dans chaque région entre 2001 et 2007. En effet, le taux de SAU en bio en 2007 s'explique à 65% par l'évolution connue depuis 2001. Sur la première programmation du RDR, le développement du mode de production biologique a donc connu des disparités géographiques que la politique conduite n'a pas permis de combler.

Ces inégalités montrent qu'il y a un potentiel de développement dans la production biologique française. Nous allons nous servir de ces différences pour enrichir notre analyse sur les perspectives de développement du bio et essayer de comprendre pourquoi ce potentiel ne s'est pas exprimé partout.

ETRE PRODUCTEUR BIO AUJOURD'HUI

Des difficultés pour se convertir

L'enquête a cherché à identifier les difficultés que rencontraient encore en 2009 les exploitants, lors d'une démarche de conversion. Sont particulièrement mis à l'index : la lourdeur administrative des aides (57%), les difficultés économiques (44,5%), la maîtrise technique (36%), les problèmes de structuration des filières (29%) ou encore la mauvaise acceptation par les producteurs voisins (20%). Ces problèmes sont plus ou moins présents selon la nature de la production :

- ✓ La mauvaise acceptation du passage en AB par les autres agriculteurs touche plus la filière « grandes cultures » que les autres.
- ✓ La lourdeur administrative des aides à la conversion est ressentie par tous les types de production, mais la filière viticole semble en pâtir plus que les autres. Cela peut s'expliquer par un plus faible recours de cette filière aux aides. Celle-ci maîtrise donc moins bien les rouages administratifs.
- ✓ La filière « porc et volaille » souffre plus de difficultés de gestion des exploitations que les autres. Ceci peut s'expliquer par des circuits de commercialisation spécifiques à ces productions qui permettent moins aux producteurs de capter la valeur ajoutée. En effet, seuls 40% des producteurs enquêtés de cette filière pratiquent la vente directe, contre 55% pour le reste des producteurs enquêtés.
- ✓ La production « grandes cultures » est confrontée à des problèmes de structuration de filière.
- ✓ Ce qui est nettement moins le cas des viticulteurs. Ce phénomène peut s'expliquer par une pratique de la transformation et de la vente directe plus importante chez les vignerons. En effet, 40% d'entre eux déclarent transformer leur production, contre un quart de l'ensemble des producteurs. 68% pratiquent la vente directe contre un exploitant sur deux toutes filières biologiques confondues.

La production principale a également une incidence sur le temps de travail supplémentaire requis dans une exploitation en mode de production biologique. Ainsi, 80 % des viticulteurs ont souffert de l'augmentation du temps de travail nécessaire pour passer en AB (ils sont 56% dans la population enquêtée). Inversement, la charge de travail des éleveurs n'est majoritairement pas augmentée par une conversion (40% seulement l'ont citée).

Enfin, le type de production a un effet sur les conditions d'une éventuelle extension des exploitations. Ceci est principalement dû à une différence dans l'application des itinéraires techniques. Les 2/3 des producteurs estiment qu'une meilleure maîtrise des itinéraires techniques en AB leur permettrait d'augmenter la production biologique de leur exploitation. Ceci est particulièrement vrai pour les filières « grandes cultures » et « fruits et légumes » (respectivement 69% et 74%). A l'inverse, le pas technique à franchir semble moins important pour les viticulteurs et les éleveurs.

Production principale	Temps de travail sur l'exploitation	Mauvaise acceptation par les autres agriculteurs	Difficultés dans la gestion des itinéraires techniques	Difficultés de gestion	Problème de structuration de la filière
Vigne	+		-		-
Grandes cultures		+	+		+
Bovins, ovins, caprins	-		-		
Fruits et légumes			+		
Porc et volaille				+	

Les freins à la conversion en AB, vu par type de production (Source : enquête ASP, 2009).

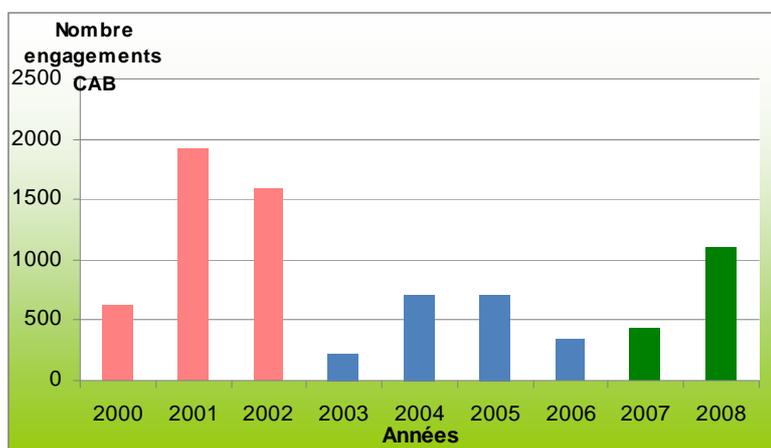
Les difficultés rencontrées lors de la conversion en AB dépendent fortement des types de production rencontrés sur l'exploitation. La démarche de conversion en viticulture ou en élevage semble plus facile que pour d'autres productions, comme les grandes cultures.

Une information faible et inégale

Bien qu'ils soient tous demandeurs d'une aide à la conversion depuis 2007, un producteur sur deux n'a pas d'avis sur la nouvelle version de l'aide. En outre, la moitié (52%) n'est pas informée du récent déplaçonnement de cette aide.

Ils sont neuf sur dix à avoir repris une exploitation qui n'était pas en production biologique. Pourtant, plus de la moitié d'entre eux (57%) estime insuffisante l'information générale sur l'agriculture biologique disponible pour les producteurs biologiques (et 75% pour les producteurs en agriculture conventionnelle).

Le changement trop fréquent de dispositifs peut être en partie responsable de ce défaut. En effet, un ralentissement des engagements de CAB est visible à chaque changement de dispositifs. C'est le cas en 2000, 2003 et 2007. Les producteurs, dans l'attente de mieux connaître le nouveau dispositif, préfèrent repousser leur engagement. La dynamique est freinée.



Nombre d'engagements annuels de CAB, en France Métropolitaine hors Corse (Source : auteur, d'après les données de l'ASP, 2009)

Le rôle de l'animation devient ainsi un facteur primordial pour informer les producteurs. Et ce d'autant plus que plusieurs dispositifs spécifiques, parfois très proches, existent. 16% des producteurs qui ne bénéficient pas de l'aide au maintien l'attribuent à un manque d'information.

Autre aide en faveur de l'agriculture biologique, le crédit d'impôt¹¹ est plus largement utilisé (44%). Bien qu'il s'agisse d'une aide de définition nationale, là encore une meilleure information pourrait permettre d'augmenter le nombre de bénéficiaires : en effet, 30% des non bénéficiaires ne connaissent pas cette aide.

L'iniquité devant l'information peut aussi relever du type de production de l'exploitation. En effet, par exemple, l'enquête fait ressortir que les viticulteurs se plaignent plus que la moyenne de la lourdeur administrative (79% contre 57% pour l'ensemble). En effet, ils ont moins recours aux aides agricoles que les autres productions comme l'élevage ou les cultures et sont par conséquent moins familiarisés avec les dispositifs de soutien et moins à même de recevoir de l'information.

Globalement, il est donc nécessaire de rendre l'information concernant ces aides publiques plus disponible auprès des producteurs.

Seuls deux tiers des producteurs en conversion aidée pensent avoir des connaissances satisfaisantes au sujet de la nouvelle réglementation européenne sur l'agriculture biologique. Le niveau d'information des producteurs influence leur avis et leurs choix de gestion. A titre d'exemple 45% pensent adhérer à une marque française si elle se mettait en place. Ils sont pourtant seulement 14% à affirmer avoir de bonnes connaissances sur la nouvelle réglementation européenne. Or, lorsqu'ils sont bien informés, ils sont deux fois plus nombreux à penser qu'ils n'adhérait pas à cette marque (18,2% contre 9,1% sur toute la population enquêtée).

Le poids de l'animation

A l'instar du reste de la production agricole, la filière biologique compte ses propres organismes d'animation, de conseil technique, de gestion, de recherche...

Même si le nombre et la nature diffèrent d'un département à l'autre, chaque département bénéficie de l'implantation d'au moins un organisme de développement de l'AB. Les départements de la région Midi-Pyrénées bénéficient d'un nombre particulièrement élevé de structures, tout comme les départements de l'Aquitaine, dans une moindre mesure.

	Organismes de développement de l'AB	Toutes les structures
Nombre moyen par département	3,4	5,6
Ecart-type du nombre départemental	2,0	4,9

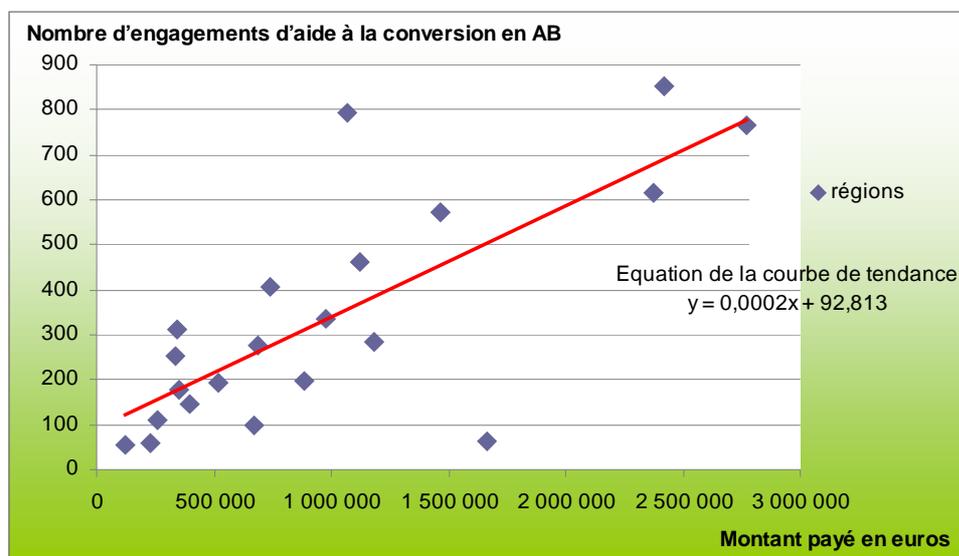
Moyenne et écart type du nombre de structures par département ayant bénéficié de l'aide "Animation Bio" entre 2001 et 2008 (Source : auteur, d'après les données de l'ASP, 2009)

¹¹ Les exploitations éligibles à cette aide sont celles dont au moins 40% de leurs recettes proviennent d'activités ayant fait l'objet d'une certification à l'AB. De plus, au moins 50% des surfaces de l'exploitation doivent être en production biologique, ces 50% ne devant pas bénéficier de l'aide CAB. Sur cette période, le montant initialement prévu de l'aide était de 1200€, majorés de 200€ par ha exploité en AB, dans la limite de 4 ha

Les réseaux FNAB (GAB, CIVAM Bio) et APCA sont les 2 réseaux de conseil les plus sollicités lors de la conversion en AB (respectivement par 58% et 41% des personnes enquêtées). Cependant, la part relative à chacun varie selon les régions. Par exemple, le réseau des Chambres d'Agriculture représente 48% des conseillers mentionnés par les producteurs enquêtés de Midi-Pyrénées (sur 44 conseillers cités), contre 24% en Aquitaine (sur 71 conseillers cités).

La nature (spécialisé ou généraliste), les moyens et le périmètre d'action de chaque structure font qu'elles ne touchent pas le même public. La présence d'au moins un organisme dans chaque département peut ainsi cacher de fortes inégalités d'accès au conseil et à l'information pour les producteurs.

Les financements de ces structures proviennent de prestations et de subventions publiques, notamment les crédits d'Etat à l'animation de la filière biologique, appelées « animation bio »¹². L'animation et le développement de la production biologique sont étroitement liés. Il n'est pas possible d'affirmer un lien direct de cause à effet, mais la lecture du graphe ci-après nous montre que le nombre de CAB par région semble lié aux crédits perçus pour l'animation¹³.



Nombre d'engagements de CAB en fonction du montant payé à l'animation, de 2001 à 2008, par région (Source : auteur, d'après les données de l'ASP, 2009)

Ces mêmes informations, converties en coût par CAB permettent de mesurer une certaine efficacité de l'animation. L'aide à l'animation n'est pas utilisée aussi efficacement dans toutes les régions, mais cela ne s'explique pas par le nombre d'engagements en conversion aidée.

¹² Les crédits sont notifiés chaque année dans des enveloppes régionales. Les financements doivent être utilisés pour des projets dont l'objectif est de structurer la filière biologique. Les données analysées dans cette étude concernent les montants annuels payés à chaque structure de 2001 à 2008.

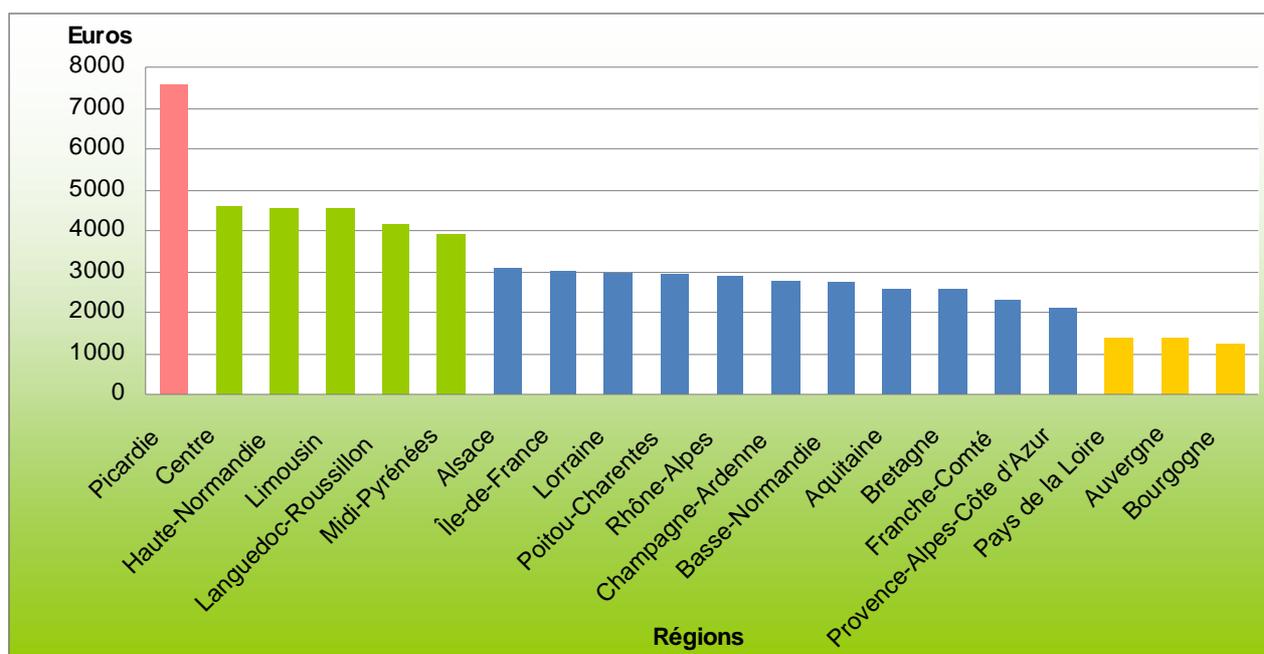
L'analyse suivante comprend uniquement les structures pratiquant le conseil et l'animation au niveau de la filière de l'AB (soit 91% de l'aide animation bio). Les structures économiques, d'enseignement et de recherche ne sont donc pas prises en compte.

¹³ le coefficient de détermination entre ces 2 variables est de $R^2=0,57$. Le coefficient de détermination (R^2) exprime l'explication d'une variable par une autre variable. Dans ce cas 57% d'une variable est expliquée par l'autre. Plus R^2 est élevé, plus les variables sont corrélées.

Sans prendre en compte la région Nord-Pas-de-Calais, il est de : $R^2=0,72$. Sur la même période, en prenant en compte l'ensemble du montant « Animation bio » il est approximativement la même, soit $R^2=0,55$.

Il est intéressant de noter par exemple que les deux régions à l'animation la plus coûteuse par dossier : Nord pas de Calais et Picardie, ont des profils agronomiques, un niveau de développement de l'agriculture biologique et une structuration de l'animation très proches. Le peu d'expériences dans le domaine biologique, sur des filières de production peu porteuses jusqu'alors, ne permet pas de synergie entre les structures techniques, ni d'émulation entre les producteurs.

Plus qu'un facteur explicatif, cette relation est le témoin d'une certaine dynamique régionale.



"Coût en animation d'une CAB" des régions françaises, hors Nord-Pas-de-Calais, de 2001 à 2008¹⁴ (Source : auteur, d'après les données de l'ASP, 2009)

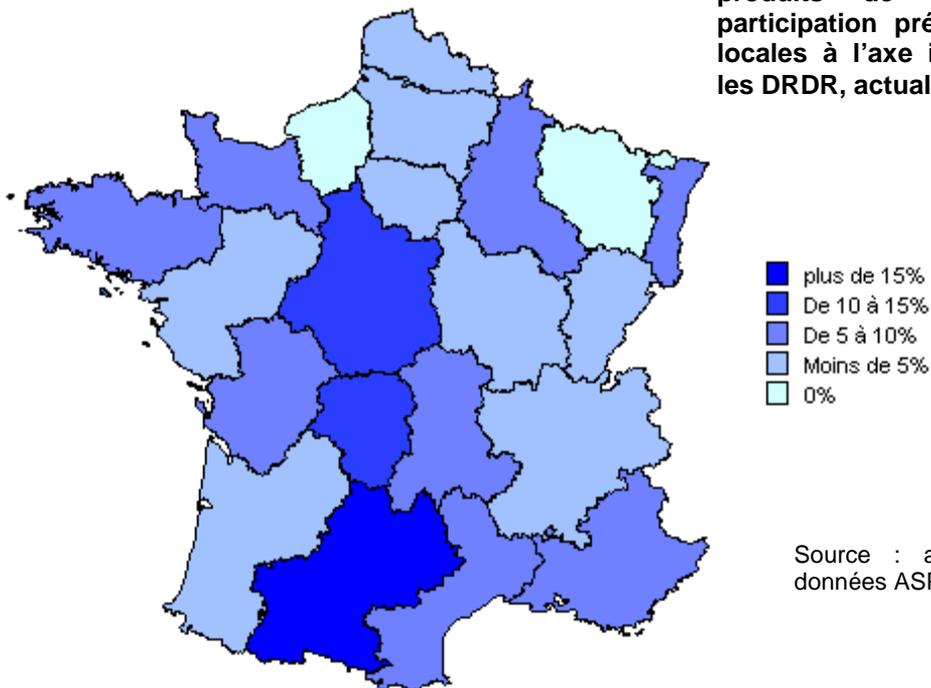
Une implication des Régions très variable

La nouvelle programmation de développement rurale offre plus de latitude aux acteurs locaux pour définir les orientations régionales. Ainsi, dans la programmation régionale plusieurs éléments peuvent traduire la volonté politique, notamment des Régions en faveur de l'agriculture biologique :

- Parmi les financements des collectivités locales, quelle est la part attribuée aux mesures pour l'AB ?
- Y a-t-il des critères de restriction en faveur de l'AB dans les mesures retenues ?
- Y a-t-il sur les années 2007 et 2008, des dossiers engagés concernant ces aides ?
- Parmi les montants prévus pour les aides destinées à l'AB, quelle est la part des collectivités locales ?
- Parmi les montants prévus par les collectivités locales, quelle est la part non cofinancée ?

¹⁴ - les régions avec un « coût en animation d'une CAB » plus élevé que la moyenne nationale, affichées en vert
- les régions avec une valeur proche de la moyenne nationale, colorées en bleu
- les régions avec une valeur plus faible que la moyenne nationale, colorées en orange.

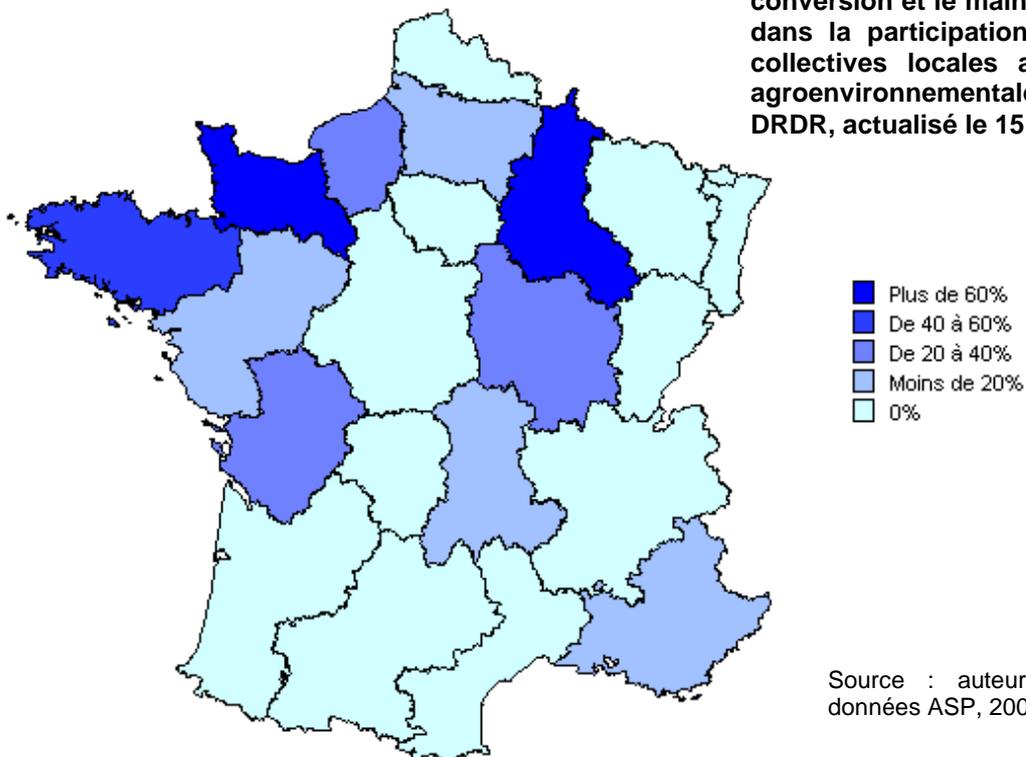
Part du montant des aides aux produits de qualité*, dans la participation prévue des collectives locales à l'axe investissement dans les DRDR, actualisé le 15 janvier 2009



Source : auteur, d'après des données ASP, 2009

* Mesure 132 : aide individuelle qualité des produits et mesure 133 : promotion des produits de qualité

Part du montant des aides pour la conversion et le maintien de l'AB*, dans la participation prévue des collectives locales aux mesures agroenvironnementales dans les DRDR, actualisé le 15 janvier 2009



Source : auteur, d'après des données ASP, 2009

* Mesure 214D : conversion à l'agriculture biologique (CAB) et mesure 214E : maintien en agriculture biologique (MAB)

Plus précisément, l'ensemble des régions de l'hexagone consacre près de 20% de ses participations pour l'agroenvironnement à des mesures destinées à l'agriculture biologique. De même, 6% des financements prévus pour les investissements agricoles sont réservés pour des actions de soutiens à la certification et à la promotion des productions de qualité.

Si l'on regarde en détail la réalité de terrain au travers de l'aide au maintien, on s'aperçoit qu'en 2007 et 2008, des exploitations se sont engagées dans une aide MAB dans 3 régions. Cependant 9 régions ont prévu ce dispositif dans leur programme d'action et peuvent l'activer si les besoins se font sentir. De même d'autres régions pourraient choisir de le programmer en cas de suppression du crédit d'impôt par exemple.

Globalement, l'évolution de l'engagement des Régions pour cette filière est très nette et d'ors et déjà assez marqué. Des évolutions dans les politiques mises en œuvre sont encore possibles, selon les besoins qui se feront sentir. De plus, d'autres actions des collectivités locales existent en faveur de l'agriculture biologique hors du programme de développement rural, qui ne sont donc pas prises en compte ici. A noter, que les régions où les collectivités sont en apparence peu impliquées, sont pour une part des régions où la production biologique est déjà bien implantée ; elles font alors porter leurs efforts sur d'autres secteurs, comme l'aval de la filière par exemple.

UNE EVOLUTION FAVORABLE ET PERENNE

Simplification réglementaire et dynamique économique

Le chiffre d'affaire du marché français des aliments biologiques connaît une croissance de plus en plus importante. En effet, entre 1999 et 2005, il a augmenté de 9,5% par an en moyenne, contre 3,6% pour l'ensemble du marché alimentaire. Et la tendance s'amplifie encore, puisque entre 2007 et 2008, le marché en produits biologiques a connu un véritable boum de +25%. Ainsi, le marché français est passé de 1,6 milliards d'euros en 2005 à 2,6 en 2008¹⁵.

Une telle augmentation s'explique en partie par un fort développement de l'offre en produits biologiques en Grandes et Moyennes Surfaces (GMS), mais aussi par la consommation de produits biologiques en restauration scolaire.

Cette amélioration est réelle, y compris pour des productions où le marché était moins porteur jusqu'alors, comme les productions laitières et carnées.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, les réglementations européennes et nationales en matière d'agriculture biologique ont été abrogées et remplacées par un nouveau règlement¹⁶ européen.

Cette harmonisation de la réglementation, au niveau européen, a supprimé certaines contraintes propres à l'élevage biologique français.

¹⁵ Source Agence Bio

¹⁶ Règlement n°834/2007, du 20 juillet 2007

Des politiques publiques plus adaptées

Avant 2007, l'aide à la conversion ne compensait pas les manques à gagner de façon équitable pour toutes les productions. De plus, le plafonnement de cette aide à 7 600€ par exploitation et par an était un frein pour les productions sur des surfaces importantes, comme les grandes cultures et l'élevage.

Depuis 2007, les désavantages liés au contexte sont moins importants. En effet, l'aide à la conversion a été réévaluée. Son incitation est plus forte notamment pour le maraîchage¹⁷, les vergers, les prairies, ...

Depuis 2009, les aides CAB sont déplaçonnées. Ainsi, malgré une baisse du montant à l'hectare, la conversion en grande culture sera mieux compensée, puisque applicable sur une plus grande surface.

D'un point de vu administratif, le dispositif est resté le même. Cela évitera une nouvelle rupture de la dynamique de conversion nécessaire au temps d'information des producteurs qui souhaitent se convertir.

Par ailleurs, le crédit d'impôt a été mis en place en France dans la loi d'Orientation agricole de 2006 pour compenser l'absence d'aide au maintien. Il était prévu pour les années fiscales 2005 et 2010. Dans le projet de loi du programme Grenelle, le crédit d'impôt a été doublé et prolongé jusqu'en 2011.

L'aide MAB et le crédit d'impôt ne sont pas cumulables. Le crédit d'impôt représente un soutien adapté pour les exploitations à faible surface, donc pour certaines productions comme le maraîchage par exemple.

A partir de 2007, ces deux aides offrent une forme de compensation des pertes et du manque à gagner, lorsque ceux-ci ne sont pas suffisamment pris en charge par le marché. Au-delà, elles représentent également une reconnaissance de la société envers l'agriculteur en production biologique, pour les effets bénéfiques de ces pratiques sur l'environnement.

		Prairie	Prairie à faible chargement	Elevage	Fruits	Grandes cultures	Vigne	Légumes
Marché				-	+	+	+	+
réglementation				-				
CA B	Plafond par exploitation	-	-			-		
	Compensation du type de CAB	-	+		+	-	-	-

Les effets du contexte de 2000 à 2006, suivant les types de production (source : auteur, d'après l'évaluation ex post du PDRN, 2009)

		Prairie	Prairie à faible chargement	Elevage	Fruits	Grandes cultures	Vigne	Légumes
Marché				+	+	+	+	+
réglementation								
C A B	Déplafonnement par exploitation	+	+			+		
	Compensation du type de CAB	+	+		+	-	-	+

Les effets du contexte à partir de 2007, suivant les types de production, par rapport au contexte de 2000 à 2006 (source : auteur, d'après l'Agence Bio et l'évaluation ex-post du PDRN)

¹⁷ de 305€/ha entre 2000 et 2006 à 900€/ha à partir de 2009

Un réel potentiel professionnel

Plus de 9 producteurs enquêtés sur 10 (94%) projettent de rester en production biologique dans les 10 prochaines années et ne regrettent pas (96%) la conversion de leur exploitation. En outre, le développement de l'AB dispose d'un réel potentiel auprès de ses professionnels. En effet, parmi les 73 producteurs ayant une exploitation mixte (productions en AB et en conventionnel) les $\frac{3}{4}$ envisagent d'augmenter la production en agriculture biologique au sein de leur exploitation.

VERS LA FIN DU RETARD

Malgré le déploiement de politiques publiques en direction de l'agriculture biologique, ce mode de production ne s'est globalement pas développé à hauteur des espoirs dans la dernière décennie.

Pourtant, sur cette même période, certaines productions et certaines régions affichent une évolution tout à fait significative. Il y a plusieurs explications à cela. Tout d'abord la maîtrise technique nécessaire pour conduire une production en mode biologique, ainsi que les connaissances scientifiques indispensables ne sont pas identiques pour toutes les productions. De même, la structuration des filières et le marché varient selon les productions, mais aussi selon les régions. A l'instar des filières, le conseil et l'accompagnement sont plus ou moins performants et accessibles. Enfin, les montants d'aide, tels qu'ils étaient calculés, compensent inégalement les différentes productions.

Ainsi, certaines productions sont favorisées dans leur développement et par-là même, les régions où elles sont présentes, se sont plus appropriées ce mode de production.

Aujourd'hui plusieurs évolutions politique et sociale ont largement modifié le contexte. Des changements importants ont eu lieu dans les politiques de soutien. De nouvelles aides ont été créées et les montants de l'aide CAB, propres à chaque production, réévalués. L'accompagnement des collectivités locales est plus présent et donc plus adapté aux besoins spécifiques de chaque territoire. Le soutien à l'animation de la filière agriculture biologique, dispositif expérimenté et stable, porte ses fruits. Le réseau des structures chargées de l'animation devrait se densifier, notamment suite à l'engagement des Chambres d'Agriculture d'avoir au moins un conseiller agriculture biologique par département. Les organisations, plus nombreuses et plus expérimentées, vont vers plus de cohérence dans leurs actions. Enfin, une harmonisation européenne de la réglementation et une progression forte du marché continuent de tirer en avant l'agriculture biologique. A cela s'ajoute une reconnaissance sociale affichée, notamment via le Grenelle de l'environnement, qui a popularisé cette agriculture et encouragé les agriculteurs.

Tout porte à penser que l'importante reprise observée ces deux dernières années, notamment au travers du nombre de conversions aidées, va se poursuivre sur la durée.

On est alors en droit de se demander ce qui se passe pour le développement de l'aval de la filière et si cela contribuera à pérenniser et renforcer cette tendance. De même, des politiques régionalisées et un accompagnement plus performant iront-ils dans le sens d'un développement plus homogène sur le territoire ? Permettront-ils d'activer un potentiel de production présent chez des agriculteurs motivés mais jusqu'alors non exprimé ?



Agence de Services
et de Paiement

Agence de Services et de Paiement
2, rue du Maupas
87040 Limoges cedex 1

Tél. : 05 55 12 01 61
Contact mail : direction-ddar@asp-public.fr
Site internet : www.asp-public.fr