

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

Freins et incitations au développement de l'agriculture biologique en France

En France, l'agriculture biologique couvre seulement 3,5 % de la surface agricole utile (chiffres de 2011 ; source : Agence Bio), un chiffre inférieur à la moyenne européenne et en-deçà des objectifs fixés par le Grenelle de l'Environnement en 2007. Le projet PEPP (Rôle de la Performance Economique des exploitations et des filières, et des Politiques Publiques, dans le développement de l'agriculture biologique), qui a reçu le soutien financier du programme de recherche de l'INRA, AgriBio3 vise à identifier les facteurs qui influencent le développement de l'agriculture biologique en France. Une étude menée à trois niveaux (l'exploitation, la commune et la filière) met en lumière les ressorts (freins et incitations) de la pratique de l'agriculture biologique en France. Au niveau de l'exploitant, le facteur économique est central mais d'autres considérations, comme la sensibilité environnementale, entrent en ligne de compte. Au niveau géographique, l'ancrage territorial influence de manière contrastée la diffusion de l'agriculture biologique. Enfin, cette étude met en lumière que le développement de l'agriculture biologique en France nécessiterait une réflexion concertée au niveau de la filière.

Fin 2011 on dénombrait en France 23 135 exploitations engagées en agriculture biologique (AB), ce qui représente 4,5 % des exploitations agricoles et environ 3,5 % de la surface agricole utile (source : Agence Bio). Hormis une période de relative stagnation entre 2002 et 2007, la croissance du secteur s'est accélérée au cours des dernières années. Entre 2007 et 2011, on a en effet observé une évolution forte du nombre d'exploitations pratiquant l'AB (+93 %), des surfaces en AB (+75 %) et des opérateurs avuls en AB (+ 90 %). Bien que la France soit l'un des premiers consommateurs de produits biologiques en Europe, la part de la surface agricole dédiée à l'AB dans notre pays reste inférieure à la moyenne européenne (5,1 %). Elle reste également inférieure aux objectifs fixés par le Grenelle de l'Environnement qui sont de consacrer à l'AB 6 % de la surface agricole utile nationale en 2012 et 20 % en 2020. La mise en place de politiques incitatives permettant d'atteindre de tels objectifs requiert une bonne compréhension des éléments freinant ou au contraire incitant les agriculteurs français à la pratique biologique. L'identification de ces facteurs et la quantification de leurs effets sont parmi les principaux objectifs du projet PEPP.

Le projet PEPP : une analyse à trois niveaux de l'agriculture biologique française

L'objectif principal de ce projet est de mettre en évidence les facteurs influençant le développement de l'AB en France. L'accent est mis sur les facteurs économiques et structurels au travers d'une analyse conduite à trois échelles différentes : l'exploitation (volet 1 du projet), la commune où est située l'exploitation (volet 2) et la filière (volet 3). Dans le volet 1 un travail économétrique mené sur

données d'enquêtes permet d'identifier les facteurs propres à l'exploitation (tels que sa taille et ses performances économiques) et à l'exploitant (tels que son âge, son niveau d'éducation, sa sensibilité aux problèmes environnementaux et ses pratiques agricoles) sur la décision de conversion à l'AB. Dans le volet 2, le travail statistique mené à l'échelle communale sur des données couvrant l'ensemble du territoire apporte un éclairage sur le rôle des facteurs liés à la localisation de l'exploitation (circuits de diffusion de l'information, distance au marché, circuit de commercialisation, politiques locales de soutien, etc.) dans la diffusion de l'AB. Enfin, le rôle des filières est mis en évidence dans le volet 3 au travers d'une analyse qualitative d'enquêtes menées auprès d'acteurs de l'AB. La méthodologie mise en œuvre dans chacun des trois volets est décrite dans l'encadré 1.

Revenus, sensibilité environnementale et pratiques, les trois facteurs principaux de conversion à l'AB

Il ressort de l'analyse descriptive des résultats de l'enquête conduite auprès des exploitants des filières bovins-lait et légumes (volet 1) qu'un des facteurs importants influençant la décision de conversion à l'AB est la performance économique avant conversion. Ce résultat est confirmé par l'analyse économétrique conduite sur l'échantillon des exploitants laitiers. En effet, de meilleurs résultats financiers (notamment un meilleur résultat d'exploitation avant conversion) augmentent la probabilité de conversion à l'AB. Ce résultat met indirectement en évidence le rôle important des subventions octroyées pour la conversion et pour le maintien en AB. En effet, la garantie d'un revenu certain grâce aux subventions permet d'assurer en partie le risque financier associé à la conversion.

Encadré méthodologique : les 3 volets du projet PEPP

Volet 1 : une analyse des conversions des agriculteurs à l'agriculture biologique

Cette analyse repose sur des données détaillées portant sur un échantillon d'exploitations agricoles conventionnelles et biologiques. Ces données ont été collectées par le biais d'une enquête conduite sur deux régions (Bretagne et Pays-de-la-Loire) et deux filières (bovins-lait et légumes). Des informations structurelles et comptables portant sur plusieurs années ont été rassemblées sur 307 éleveurs laitiers en Bretagne et en Pays-de-la-Loire et 99 producteurs de légumes en région Bretagne. L'objet de l'enquête étant d'identifier les déterminants de la conversion du mode conventionnel vers le mode biologique, les agriculteurs directement installés en AB n'ont pas été enquêtés. Un certain nombre de partenaires ont été mobilisés pour mettre en place cette enquête, réalisée en face-à-face de septembre 2011 à janvier 2012 : Cogedis-Fideor, Inter Bio Bretagne, la Fédération Régionale des Agrobiologistes de Bretagne (FRAB), la Coordination AgroBiologique des Pays-de-la-Loire, les étudiants du Lycée d'Enseignement Général et Technologique Agricole du Rheu, de l'Ecole Supérieure d'Agriculture d'Angers et de l'Institut Rural d'Education et d'Orientation de Lesneven.

Volet 2 : une analyse de la diffusion spatiale de l'agriculture biologique

Pour cette analyse menée au niveau communal, les données, accessibles via l'Observatoire du Développement Rural (ODR), couvrent l'ensemble des communes françaises sur le territoire métropolitain et incluent : la base des opérateurs certifiés en AB en 2010 (source : Institut National de l'Origine et de la Qualité, INAO), qui permet de localiser au niveau communal les exploitations agricoles biologiques mais également les opérateurs de l'aval (transformateurs et distributeurs biologiques), la base des bénéficiaires des aides de conversion à l'AB (source : Agence de Services et de Paiements) et la base des exploitants agricoles cotisant à la Mutualité Sociale Agricole. Ont également été mobilisées différentes bases géographiques publiques et des données issues des Recensements Agricoles de 2000 et 2010 (source : Agreste) ainsi que les données publiées par l'Agence Bio, en particulier les surfaces en AB agrégées au niveau des départements et des régions. Des techniques statistiques ont été mises en œuvre pour étudier la diffusion spatio-temporelle de l'AB sur le territoire métropolitain.

Volet 3 : une analyse de la filière aval biologique

Les résultats de cette analyse s'appuient sur une série d'entretiens de type semi-directif avec des acteurs représentatifs des différents niveaux des filières de légumes frais et de céréales en Bretagne et en Rhône-Alpes. Les acteurs interrogés ont été choisis en concertation avec Inter Bio Bretagne (en Bretagne) et Appui Bio (en Rhône-Alpes). En Bretagne, 10 acteurs ont été rencontrés parmi les 20 sollicités, et en Rhône-Alpes seulement trois sur les 12 sollicités ont accepté d'être interrogés. Parmi les acteurs rencontrés, on trouve des organismes stockeurs, des fabricants d'aliment du bétail, des minoteries, un producteur impliqué dans la vente directe, des groupements de producteurs et des expéditeurs-grossistes. Chaque acteur a été interrogé sur sa stratégie (stratégie de gamme, de prix, d'approvisionnement) et sur sa vision de la filière (fonctions, structure, sources d'inefficacité, intensité concurrentielle, régulation publique).

Les résultats d'estimation mettent également en évidence l'importance des caractéristiques et opinions de l'exploitant sur la décision de conversion, notamment le fait d'avoir obtenu un diplôme agricole, l'adhésion à un syndicat agricole, l'opinion selon laquelle certains modes de production agricole nuisent à l'environnement et le fait de considérer que le risque de santé lié à l'utilisation de produits phytosanitaires est fort. Chacune

de ces caractéristiques augmente la probabilité de l'exploitant de se convertir à l'AB, de l'ordre de 2 à 5 %. Par exemple, la probabilité de conversion d'un exploitant conventionnel adhérent à un syndicat agricole est environ 5 % plus élevée que la probabilité de conversion d'un exploitant conventionnel qui n'adhère pas à un syndicat agricole. De fait, des actions de formation et de sensibilisation aux problèmes d'environnement et de santé pourraient encourager les conversions à l'AB.

Certaines pratiques de l'exploitant avant conversion apparaissent également jouer un rôle déterminant sur la propension à se convertir à l'AB. En particulier nos résultats mettent en évidence que les exploitations caractérisées par une moindre pression azotée, de même que les exploitations ayant contracté des mesures agroenvironnementales (MAE) sont plus susceptibles de se convertir à l'AB. L'effet marginal de la contractualisation de MAE sur la probabilité de conversion à l'AB est de l'ordre de 8 %. Le coût d'opportunité associé au changement de pratiques est en effet moindre pour une exploitation ayant, en mode conventionnel, des pratiques raisonnées ou plus respectueuses de l'environnement. Ainsi, toute politique encourageant la mise en œuvre de pratiques plus respectueuses de l'environnement devrait donc indirectement favoriser le développement de l'AB.

Une dynamique de la diffusion de l'AB contrastée selon les régions et selon le niveau d'urbanisation

La localisation de l'AB en France présente des contrastes à différentes échelles, régions, départements et localités (Allaire et al., 2012). Les travaux réalisés dans ce projet (volet 2) mettent en regard le développement de l'AB et sa localisation (voir carte 1). Ils montrent que le processus de concentration se poursuit durant la décennie 2000 en faveur des territoires déjà favorables à l'AB. Au niveau local, les modèles utilisés montrent que la probabilité de présence d'AB dans une commune augmente avec l'ancienneté en AB des communes voisines, confirmant l'effet d'agglomération spatiale et temporelle. Toutefois, lorsque le niveau de concentration régional est élevé, un effet de diffusion peut s'ajouter à l'effet de concentration. Par exemple, en Midi-Pyrénées, ce sont les départements où les exploitations en AB étaient le plus concentrées qui ont attiré le plus de conversions au cours des dix dernières années, alors qu'en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) ce sont les départements où la concentration était la moins forte qui sont aujourd'hui ceux où elle se diffuse le plus largement. Une différenciation des dynamiques apparaît : d'un côté, une diffusion spatiale résultant d'une plus large diffusion des produits de l'AB dans les circuits de distribution alimentaire et de la demande qui en résulte de la part des acteurs de l'aval, de l'autre, une concentration liée à la proximité des consommateurs reposant sur des marchés de producteurs et des circuits courts. D'un point de vue géographique, on constate également que les contraintes physiques en haute montagne (contrairement aux piémonts), qui limitent la gamme de productions possibles et rendent difficile l'accès aux marchés, réduisent la propension des communes à accueillir des producteurs biologiques.

Alors qu'on pourrait supposer que le caractère local des filières biologiques, historiquement bien plus fort que dans le secteur conventionnel, tend à s'estomper avec la « conventionnalisation » de l'AB, les données sur les modes de commercialisation publiées par l'Agence Bio (2012) suggèrent que les liens de proximité continuent de jouer un rôle dans l'organisation de la production et des marchés. Selon notre modèle, la composition sociale de la population résidente au niveau d'un bassin de vie joue un rôle dans la présence de l'AB, le poids des ménages des classes moyennes au-delà de 50 ans augmente la propension des communes concernées à accueillir au moins un producteur AB. La diversification de l'agriculture au sein de la commune a aussi un effet positif. Cela renvoie au fait que l'approvisionnement des marchés locaux implique une diversité des produits. L'inclusion d'une commune dans une aire de vin AOC est significativement favorable à la présence de l'AB ; la production de vins (en cave

particulière plus qu'en coopérative) constitue aujourd'hui un secteur particulièrement dynamique du développement de l'AB. À l'inverse, la localisation dans une zone AOC fromagère n'a pas d'effet significatif ; il n'y a, dans ce cas, pas de complémentarité. Les autres cas de zones AOC ont un effet positif (il s'agit des produits laitiers autres que le fromage dans l'Ouest et des huiles d'olives et miels notamment dans le Sud-Est).

Enfin, nous avons mis en évidence un effet complexe du réseau urbain sur la localisation de l'AB, dépendant de la taille des villes, qui d'un côté semblent attirer les producteurs en AB, pour lesquels elles constituent un débouché direct, et en même temps les repoussent en périphérie, du fait de la pression foncière. Cet effet de polarisation est significatif quel que soit le type de région ou de département. Par ailleurs, la présence d'opérateurs de l'aval certifiés AB dans la commune joue positivement ; mais cet effet ne se retrouve pas dans toutes les régions. La présence d'un opérateur aval dans la commune ne joue pas en Pays-de-la-Loire et PACA, ce qui semble indiquer dans ces régions le poids d'un nouveau secteur de l'AB empruntant les circuits de collecte et de distribution conventionnels (le lait pour Pays-de-la-Loire, les fruits et légumes pour les deux régions).

Carte 1. Communes avec au moins une exploitation en agriculture biologique certifiée en 2010



(Source : INAO)

Une filière AB française qui manque de cohérence

Une meilleure structuration de la partie aval des filières est nécessaire.

Dans les filières où les exploitants sont très dépendants des opérateurs de l'aval (que ce soit des firmes privées, des coopératives, ou autres), la décision de conversion à l'AB peut être influencée par les caractéristiques et les choix de ces opérateurs (notamment le choix de favoriser le développement de l'AB). C'est le cas notamment pour les producteurs de lait frais qui dépendent de capacités industrielles (avec des chaînes de production biologique, des circuits de collecte, etc.) et commerciales spécifiques pour assurer la vente de leur production. En revanche, pour des filières telles que le vin, les fruits et légumes ou les fromages, la dépendance vis-à-vis de la filière aval est moindre, notamment parce que l'accès aux circuits courts est

plus aisé et plus courant. Il y a donc un enjeu public lié à la structuration et au développement de l'aval des filières en AB dans les productions en circuit long.

L'organisation de la filière AB française doit répondre aux besoins des circuits courts comme des circuits longs. Favoriser l'un de ces deux circuits peut constituer un frein au développement de l'AB.

Contrairement aux circuits courts qui offrent un débouché à la production nationale, les circuits longs peuvent s'appuyer sur des produits importés. Il est néanmoins important que la production française puisse assurer une part importante des besoins des circuits longs. En effet, le recours aux importations peut dans certains cas être source de pollution (engendrée par le transport de ces produits) et de risques lorsque ces importations proviennent de pays dont le cahier des charges AB est moins exigeant que le cahier des charges français.

La multiplication de labels est une source de confusion et peut discréditer le label standard « AB ».

Certains acteurs en aval des filières biologiques ont mis en place de nouveaux labels pour différencier leurs produits de ceux qui ne répondraient qu'au cahier des charges « AB » : par exemple, un label garantissant l'origine locale d'un produit. Pour certaines filières, comme celle des légumes frais, certains acteurs soulignent que la multiplication excessive de ces labels pourrait avoir un effet contre-productif. Trop de labels peuvent en effet créer de la confusion pour les consommateurs et il existe un risque que le consommateur perçoive la qualité d'un produit ayant seulement le label « AB » comme inférieure à celle d'autres produits présentant plusieurs labels (dont le label « AB »). Il est important ici que la filière établisse un suivi précis des labels existants et que des études marketing soient réalisées pour mesurer leurs effets sur la perception de la qualité par les consommateurs et sur leur disposition à payer pour des produits biologiques.

Le développement de la filière biologique peut conduire à l'émergence de nouvelles formes de relations marchandes au sein de la filière qui rendraient plus délicats les équilibres entre offre et demande.

L'équilibre entre offre et demande de produits biologiques est délicat compte tenu de la taille réduite de la filière et des fluctuations de la production. Pour faciliter cet équilibre, la coordination mise en place entre acteurs et producteurs repose sur des contrats formels ou informels. Il se peut néanmoins que la croissance de la filière fasse évoluer les formes d'échanges marchands, notamment avec l'émergence de marchés spéculatifs plus concurrentiels. Il serait important dans ce cas d'anticiper l'effet de cette évolution sur l'équilibre entre offre et demande. L'expérience sur la production conventionnelle montre que ce marché d'une filière en forte croissance peut être une source importante d'instabilité des prix, induisant elle-même des fluctuations dans les volumes mis en production.

L'aval de la filière biologique nécessite une coordination efficace.

Cette coordination peut passer par des dispositifs tels que des systèmes d'information sur l'état de la production biologique et des débouchés. Pour être efficaces, ces systèmes doivent donner de l'information dans des délais rapides : par exemple, les acteurs doivent être informés assez tôt dans la saison de l'état des emblavements dans les différentes régions. La coordination au sein de la filière biologique repose actuellement sur une multiplicité de structures à la fois locales et nationales. Les structures régionales doivent être conservées, compte tenu du caractère local d'une partie des marchés de cette filière. Mais le réseau formé par ces structures peut être simplifié, au moyen de regroupements si nécessaire. Enfin, il convient de favoriser,

quand cela n'est pas fait, l'articulation entre ces structures locales et les structures nationales comme l'Agence Bio.

Au-delà du projet PEPP sur l'agriculture biologique, les enseignements pour le futur

Les analyses conduites dans le cadre de ce projet et les principaux résultats obtenus montrent qu'il est important d'analyser la question de l'AB à différentes échelles (exploitation, échelle locale/communale) et sous des angles complémentaires (au niveau de l'exploitation, au niveau de la filière). Par exemple, l'étude de la décision de conversion au niveau de l'exploitation permet une analyse fine des déterminants de ce choix, qui sont difficiles à mettre en évidence lorsque des données plus agrégées (données communales par exemple) sont utilisées. L'utilisation de données communales présente en revanche l'avantage de couvrir l'ensemble du territoire métropolitain français, contrairement aux données d'exploitations (échantillon), et de permettre de comprendre la dynamique spatio-temporelle de la diffusion de l'AB. Enfin, l'analyse de la filière dans son ensemble permet de cerner des enjeux que ne peuvent mettre en évidence ni l'analyse de données individuelles ni celle de données communales.

Il est également important de souligner qu'il existe à ce jour peu de données disponibles concernant les exploitations engagées en AB. Les bases de données existantes couvrant un grand nombre d'exploitations et intégrant des caractéristiques éco-

nomiques (par exemple, le Réseau Comptable d'Information Agricole, RICA) sont généralement limitées en termes de couverture des exploitations biologiques. Le faible nombre d'exploitations biologiques enquêtées rend difficile (voire impossible) la mise en œuvre d'analyses statistiques permettant d'obtenir des résultats fiables. Disposer de données pertinentes est crucial pour les recherches futures sur ce sujet.

On note également la difficulté d'étudier l'aval de la filière pour deux raisons : la multiplication des études et, pour certains opérateurs, une certaine méfiance et une réticence à divulguer les informations importantes. Idéalement, il serait préférable d'organiser une enquête régulière et relativement exhaustive sur les stratégies et difficultés des opérateurs biologiques par rapport aux opérateurs conventionnels et, dans la mesure du possible, de rendre les résultats de cette enquête accessibles à l'ensemble de la communauté scientifique.

Enfin, ce projet s'est essentiellement concentré sur l'étude des conversions à l'AB. Il semble cependant important que des recherches complémentaires soient conduites sur la question de l'installation en AB. En effet, celle-ci est sans doute plus aisée que la conversion en cours de carrière, cette dernière impliquant une remise en cause de l'identité et des réseaux de l'agriculteur qui peut, dans certains cas, freiner sa décision de conversion. Les jeunes désirant s'installer et les néo-installés peuvent donc constituer un public privilégié pour soutenir le développement de l'AB.

Laure Latruffe INRA, UMR1302 SMART, F-35000 Rennes, France.

Laure.Latruffe@rennes.inra.fr

Céline Nauges (auteur de correspondance) INRA et University of Queensland, Australie.

c.nauges@uq.edu.au

Gilles Allaire INRA, US ODR, F-31326 Auzeville, France

Gilles.Allaire@toulouse.inra.fr

Eric Cahuzac INRA, US ODR, F-31326 Auzeville, France

Eric.Cahuzac@toulouse.inra.fr

Alexis Garapin Université Pierre Mendès France, UMR GAEL, F-38000 Grenoble, France.

Alexis.Garapin@grenoble.inra.fr

Stéphane Lemarié INRA, UMR GAEL, F-38000 Grenoble, France.

lemarie@grenoble.inra.fr

Pour en savoir plus

Agence Bio (2012). L'agriculture biologique française : les chiffres clés - Edition 2012 (Chiffres 2011). 260p.

Allaire G., Cahuzac E., Poméon T., Simioni M. (2012). Approche spatiale de la conversion à l'agriculture biologique : les dynamiques régionales en France. *Economie Rurale*, à paraître.

Allaire G., Cahuzac E., Maigné E., Poméon T. (2013). *Localisation de l'Agriculture Biologique et Accès aux Marchés*. Projet INRA-AgriBio3 PEPP (Rôle de la Performance Economique des exploitations et des filières, et des Politiques Publiques, dans le développement de l'agriculture biologique en France), Livrable 3. 25 janvier.

Garapin A., Lemarié S. (2013). *Analyse Economique du Développement des Filières en Agriculture Biologique*. Projet INRA-AgriBio3 PEPP (Rôle de la Performance Economique des exploitations et des filières, et des Politiques Publiques, dans le développement de l'agriculture biologique en France), Livrable 4. 25 janvier.

Géniaux G., Latruffe L., Lepoutre J., Mzoughi N., Napoléone C., Nauges C., Sainte-Beuve J., Sautereau N. (2010). *Les Déterminants de la Conversion à l'AB : une Revue de la Littérature Economique*. Projet INRA-AgriBio3 PEPP (Rôle de la Performance Economique des exploitations et des filières, et des Politiques Publiques, dans le développement de l'agriculture biologique en France), Livrable 1. 23 novembre.

Latruffe L., Nauges C., Desjeux Y. (2013a). *Motivations et freins à la conversion en agriculture biologique des producteurs laitiers et légumiers : Résultats d'une enquête à grande échelle en Bretagne et en Pays de la Loire*. Projet INRA-AgriBio3 PEPP (Rôle de la Performance Economique des exploitations et des filières, et des Politiques Publiques, dans le développement de l'agriculture biologique en France), Livrable 2. 25 janvier.

Latruffe L., Nauges C., Allaire G., Cahuzac E., Garapin A., Lemarié S., Poméon T. (2013b). *Freins et Incitations au Développement de l'Agriculture Biologique en France : Une Analyse à Plusieurs Niveaux*. Projet INRA-AgriBio3 PEPP (Rôle de la Performance Economique des exploitations et des filières, et des Politiques Publiques, dans le développement de l'agriculture biologique en France), Livrable 5. 25 janvier.