



Bruxelles, le 24.3.2014
COM(2014) 179 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Plan d'action pour l'avenir de la production biologique dans l'Union européenne

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Plan d'action pour l'avenir de la production biologique dans l'Union européenne

1. INTRODUCTION

La production biologique est un système global de gestion agricole et de production alimentaire qui allie les meilleures pratiques environnementales, un degré élevé de biodiversité, la préservation des ressources naturelles et l'application de normes rigoureuses en matière de bien-être animal, ainsi qu'une méthode de production respectant la préférence de certains consommateurs à l'égard de produits obtenus grâce à des substances et à des procédés naturels.

Ces dernières années, sous l'effet d'une demande en constante augmentation, le marché des produits biologiques de l'Union européenne s'est développé de manière considérable (19,7 milliards EUR avec un taux de croissance de 9 % en 2011¹). Parallèlement, au cours des dix dernières années, le nombre de producteurs de la filière biologique ainsi que la superficie consacrée à la production biologique ont connu un essor rapide. Chaque année, 500 000 hectares de terres agricoles sont convertis à la production biologique dans l'Union. Au cours de la période 2000-2012, la superficie totale consacrée à la production biologique² a augmenté de 6,7 % par an en moyenne, pour atteindre 9,6 millions d'hectares, selon les estimations, soit 5,4 % de la superficie agricole utilisée totale de l'Union. À la suite de l'introduction des règles de l'Union européenne en 2009, la production aquacole biologique enregistre également une progression rapide.

Le secteur regroupe les exploitants agricoles et aquacoles, leurs fournisseurs, ainsi que les fabricants et les distributeurs de denrées alimentaires qui se conforment tous à des règles strictes.

Pour le secteur biologique, le principal enjeu est d'assurer une croissance continue de l'offre et de la demande tout en maintenant la confiance des consommateurs. Il est essentiel de garantir la crédibilité du système et sa valeur ajoutée sur le long terme.

L'ambition du plan d'action est de soutenir la croissance du secteur, ainsi que les modifications à venir du cadre législatif, notamment en explorant de nouvelles pistes d'action à moyen et à long terme susceptibles de déboucher sur des solutions aux défis liés à l'offre et à la demande.

Le présent plan d'action propose également une contribution à la réalisation des objectifs fixés par la stratégie Europe 2020³ et la nouvelle politique agricole commune. La protection de l'environnement étant un objectif fondamental de la production biologique, le plan d'action

¹ Estimation par FiBL.

² Superficie agricole biologique totale (en ha) (superficie certifiée et en conversion) - superficie totale, y compris cultures de terres arables, prairies permanentes (pâturages et prés), cultures permanentes, jachères dans le cadre de la rotation des cultures.

³ COM(2010) 2020: «Europe 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive».

contribue également à la réalisation des objectifs du 7^e programme d'action pour l'environnement à l'horizon 2020⁴.

Le plan d'action permettra la conclusion de nouveaux partenariats et mobilisera les acteurs intervenant dans sa mise en œuvre, en particulier les États membres et les parties prenantes.

2. CONTEXTE

En 2004, la Commission a adopté son premier plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques⁵, en vue de promouvoir et de renforcer le secteur biologique. La majorité des 21 actions prévues par le plan de 2004 ont été réalisées, notamment la création du nouveau logo de production biologique de l'Union européenne (ci-après «logo biologique de l'Union»).

Depuis 2004, le Conseil a procédé à une révision de la législation relative à l'agriculture biologique en 2007 et la Commission vient d'adopter une proposition de nouveau règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007⁶.

Le nouveau plan d'action pour l'avenir de la production biologique dans l'Union européenne examine certains des problèmes relevés au cours de l'analyse d'impact effectuée pour le réexamen de la politique de l'Union dans le domaine de la production biologique⁷. L'analyse s'est appuyée sur de vastes consultations menées auprès d'un large éventail de parties prenantes. Les citoyens européens ont manifesté un vif intérêt pour ce sujet en participant à une consultation en ligne, de janvier à avril 2013, qui a recueilli près de 45 000 réponses.

Lors de la consultation, les parties prenantes ont suggéré à la Commission de publier un nouveau plan d'action. Depuis 2004, 15 États membres ont mis en place des plans d'action pour le développement de l'agriculture biologique au niveau national ou régional⁸.

3. LES DEFIS POLITIQUES: UN PROGRAMME D'ACTION DANS DES DOMAINES PRIORITAIRES SPECIFIQUES

Le présent plan d'action expose la stratégie de la Commission européenne en ce qui concerne la production biologique, ainsi que les contrôles et les échanges dans ce secteur pour les dix prochaines années. Il entend également contribuer à une transition sans heurts vers le nouveau cadre juridique qui devra être mis en œuvre d'ici la fin de la décennie.

Le système européen de production biologique et de contrôle de la production biologique a été créé en 1991 pour un marché de niche caractérisé par un nombre modeste de consommateurs et de producteurs. L'évolution récente de la situation de l'offre et de la demande indique qu'il est temps d'adapter et d'améliorer le système de l'Union en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques. La consultation publique a montré que les

⁴ Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 «Bien vivre, dans les limites de notre planète».

⁵ COM(2004) 415 final.

⁶ Référence à la proposition.

⁷ Le rapport d'analyse d'impact peut être consulté à l'adresse suivante:
http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2013_en.htm

⁸ Voir le projet de recherche ORGAP, financé par l'Union, à l'adresse suivante:
<http://www.orgap.org/>

consommateurs européens sont demandeurs d'un niveau d'exigence élevé en ce qui concerne les règles applicables à la production agricole biologique et aux contrôles en la matière.

L'une des principales difficultés est d'accroître la demande et d'y répondre sans éroder la confiance des consommateurs dans les principes de l'agriculture biologique et dans la qualité des produits qui en sont issus. À cet égard, l'existence d'un trop grand nombre de dérogations aux règles, dont certaines sont devenues obsolètes en raison de l'évolution des conditions du marché, risque de nuire à l'intégrité de l'agriculture biologique. L'alimentation et l'agriculture biologiques répondent aux exigences de la société en matière de protection de l'environnement et de qualité des denrées alimentaires, notamment en ce qui concerne la non-utilisation de substances chimiques de synthèse et d'OGM d'un bout à l'autre de la chaîne de production⁹. S'agissant des réponses à apporter à l'augmentation de la demande, il est indispensable de faire particulièrement attention aux règles complexes qui rendent difficile l'accès des petits opérateurs au système de production biologique. En outre, l'harmonisation des dispositions régissant la production biologique doit viser l'établissement de règles ambitieuses et strictes, tout en tenant compte des réalités du secteur de la production.

L'augmentation, sous la pression de la demande, du risque de comportements frauduleux ou d'autres infractions délibérées est un autre élément à prendre en considération. Non seulement ces comportements et infractions portent préjudice à l'intérêt des consommateurs et causent des dommages économiques entraînant une distorsion de la concurrence, mais aussi ils peuvent avoir une incidence négative sur la réputation des opérateurs de la filière biologique qui se conforment aux règles.

L'importation joue un rôle important dans l'approvisionnement en produits biologiques. À cet égard, les règles en la matière doivent garantir le développement des échanges de produits biologiques tout en évitant d'édulcorer les principes de la production biologique ou d'affaiblir le système de contrôle.

La production biologique doit conserver son rôle novateur, en influençant la production non biologique à travers ses règles et les techniques appliquées.

Pour répondre aux défis exposés plus haut, la Commission a accordé une attention particulière aux synergies possibles entre les politiques et instruments de l'Union, aux idées novatrices qui se dégagent des consultations, aux liens avec les initiatives de recherche, à la nécessité de renforcer la confiance des consommateurs et de les sensibiliser davantage et, enfin, aux échanges avec les pays tiers.

En conséquence, le plan d'action pour la période allant jusqu'à 2020 sera axé sur trois domaines prioritaires. Le premier concerne l'accroissement de la compétitivité des producteurs biologiques de l'Union européenne, en:

- faisant mieux connaître les instruments de l'Union orientés vers la production biologique et en renforçant les synergies entre ces instruments;
- comblant les lacunes d'ordre technique pesant sur la production biologique, grâce à la recherche et à l'innovation et à la diffusion des résultats;
- en renforçant l'information sur le secteur de la production biologique, ainsi que sur le marché et les échanges.

⁹ Voir le rapport sur les résultats de la consultation publique concernant la révision de la politique de l'Union en matière d'agriculture biologique (15 janvier – 10 avril 2013) à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/agriculture/organic/files/eu-policy/of_public_consultation_final_report_en.pdf

Le deuxième domaine prioritaire concerne la consolidation et le renforcement de la confiance des consommateurs dans le système européen pour l'alimentation et l'agriculture biologiques, ainsi que la confiance envers les produits biologiques importés, notamment eu égard aux mesures de contrôle.

Le troisième domaine prioritaire porte sur le renforcement de la dimension extérieure du système de production biologique de l'Union européenne.

4. DEVELOPPEMENT DU SECTEUR BIOLOGIQUE EUROPEEN

4.1. Mieux faire connaître les instruments de l'Union et renforcer les synergies entre ces instruments

La PAC réformée en vigueur depuis 2014 comporte de nouvelles mesures de soutien et des mesures de soutien révisées qui peuvent être appliquées aux producteurs biologiques.

Tout d'abord, la PAC considère les agriculteurs biologiques comme «verts par définition» au sens du régime de paiements directs, étant donné qu'ils ont de fait droit au paiement vert.

En outre, le nouveau cadre de développement rural¹⁰ propose une nouvelle mesure spécifique en faveur de l'agriculture biologique, à la fois pour la conversion aux pratiques agricoles biologiques et pour le maintien de ces pratiques. Les États membres, dans leurs programmes de développement rural, peuvent également prévoir la mise en œuvre et l'utilisation adéquate de la vaste liste de mesures présentant aussi un intérêt pour les agriculteurs ou les opérateurs de la filière biologique. Ces mesures portent notamment sur la coopération entre les différents acteurs de la chaîne alimentaire en ce qui concerne, entre autres, le développement de produits, procédés, pratiques et technologies innovants, le soutien aux investissements physiques, y compris les investissements non productifs ayant une finalité purement environnementale, et le soutien aux régimes de qualité applicables aux produits agricoles ou aux mesures climatiques et agroenvironnementales ciblées sur les exploitations biologiques qui n'interfèrent pas avec les exigences de l'agriculture biologique.

Il est possible de parvenir à une plus grande efficacité dans l'utilisation des mesures de soutien prévues par les programmes de développement rural en tenant compte de l'analyse de la situation actuelle du secteur agricole biologique et du potentiel de marché dans l'État membre ou la région en question¹¹. Il est important que cette analyse serve de base à la sélection des mesures de développement rural appropriées et soit suivie d'une bonne attribution des ressources.

La production biologique peut également être encouragée au moyen des sous-programmes thématiques s'inscrivant dans le cadre des programmes de développement rural. Le sous-programme thématique le plus pertinent, en termes de contenu et de financement, serait celui concernant l'atténuation des changements climatiques, l'adaptation à ces changements et la biodiversité. Toutefois, d'autres sous-programmes thématiques, tels que ceux concernant les petites exploitations et les circuits d'approvisionnement courts, peuvent également, dans une certaine mesure, présenter un intérêt pour l'agriculture biologique.

En outre, l'obligation faite aux États membres de consacrer aux mesures portant sur les questions environnementales ou en rapport avec le climat, y compris les mesures relatives à

¹⁰ Règlement (UE) n° 1305/2013.

¹¹ Voir l'étude intitulée «Use and Efficiency of Public Support Measures addressing Organic Farming» (utilisation et efficacité des mesures de soutien public axées sur l'agriculture biologique), novembre 2011, disponible à l'adresse suivante:
http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/organic-farming-support_en.htm

l'agriculture biologique, un minimum de 30 % de la participation totale du Fonds européen agricole pour le développement rural à chaque programme de développement rural peut influencer de manière très positive sur le niveau de soutien financier accordé et, par voie de conséquence, sur le développement de l'agriculture biologique et la garantie d'un soutien financier.

La promotion de l'aquaculture bénéficiant d'une attention renouvelée dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP), le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) fournira également un soutien aux pratiques aquacoles biologiques.

La Commission recommande aux États membres d'utiliser les possibilités et les instruments de soutien à l'agriculture biologique disponibles au titre du nouveau cadre juridique pour le développement rural, de la croissance bleue et de la politique commune de la pêche.

Compte tenu des modifications importantes apportées récemment à la PAC, il est souhaitable de sensibiliser rapidement les agriculteurs et les acteurs ruraux aux mesures de soutien disponibles en faveur de l'agriculture biologique au titre des instruments concernés proposés par la nouvelle PAC et la nouvelle PCP (actions 1 et 2).

Les effets positifs de l'agriculture biologique sur l'environnement contribuent à la réalisation des objectifs de la stratégie en matière de biodiversité à l'horizon 2020¹², de la communication sur l'infrastructure verte¹³, de la stratégie thématique sur les sols¹⁴ et de la législation sur l'environnement comme les directives «Oiseaux»¹⁵ et «Habitats»¹⁶, la directive «Nitrates»¹⁷, la directive-cadre sur l'eau¹⁸ et la directive sur les plafonds d'émission nationaux¹⁹.

Action 1: La Commission publiera en 2014 un document informatif à l'intention des agriculteurs, des transformateurs et des détaillants de la filière biologique, qui présentera les règles applicables à la production, à la transformation et aux échanges dans ce secteur, y compris les règles en matière de conversion ainsi que les mesures de soutien au titre de la PAC.

Action 2: La Commission inclura l'agriculture biologique en tant que thème spécifique dans le prochain appel à propositions concernant le soutien aux actions d'information destinées aux agriculteurs et aux producteurs dans le domaine de la politique agricole commune (PAC). Dans le cadre des orientations sur le financement du FEAMP, les possibilités offertes pour l'aquaculture biologique seront également mises en lumière.

4.2. Faire connaître le système de production biologique de l'Union, y compris le logo biologique de l'Union

Les actions d'information et de promotion relatives aux produits biologiques peuvent jouer un rôle important dans l'accroissement des débouchés des producteurs de la filière biologique. À cet égard, la politique européenne concernant les actions d'information et de promotion menées en faveur des produits agricoles sur le marché intérieur et dans les pays tiers offre aux

¹² COM(2011) 244 final, «La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel - stratégie de l'UE à l'horizon 2020».

¹³ SWD(2013) 155 final, «Green Infrastructure (GI) — Enhancing Europe's Natural Capital» (Infrastructure verte – Renforcer le capital naturel de l'Europe).

¹⁴ COM(2006) 231 final, «Stratégie thématique en faveur de la protection des sols».

¹⁵ Directive 2009/147/CE.

¹⁶ Directive 43/92/CEE.

¹⁷ Directive 91/676/CEE.

¹⁸ Directive 2000/60/CE.

¹⁹ Directive 2001/81/CE.

opérateurs des possibilités de financement de campagnes visant à mieux faire connaître aux consommateurs les principales caractéristiques du système de production biologique, les produits spécifiques obtenus conformément aux règles de production biologique de l'Union, le système de contrôle de l'Union et le logo biologique de l'Union (action 3).

Pour les consommateurs, la présence du logo biologique de l'Union sur les étiquettes des denrées alimentaires est le principal moyen de savoir qu'il s'agit de produits biologiques. Créé en 2010, le logo de l'Union est obligatoire depuis 2012 sur l'emballage de toutes les denrées alimentaires biologiques préemballées produites dans l'Union. En novembre 2013, en moyenne 25 % des personnes interrogées dans les 28 États membres ont indiqué qu'elles connaissaient le logo biologique de l'Union²⁰. Parallèlement au logo de l'Union, d'une manière générale, l'information sur la production biologique semble être bien communiquée aux consommateurs – 69 % des consommateurs de l'Union ont indiqué avoir vu un logo ou une mention signalant que le produit alimentaire concerné avait été obtenu selon le mode de production biologique²¹. Le suivi de la familiarisation des consommateurs à l'égard du logo biologique de l'Union et de la confiance dans les produits biologiques permettrait d'obtenir des informations fiables pour mieux cerner les éléments à améliorer en ce qui concerne l'information et la promotion sur le marché de l'Union et les marchés des pays tiers (action 4).

Si, à moyen ou à long terme, le niveau de sensibilisation des consommateurs au logo biologique de l'Union dans l'Union européenne ou dans un État membre n'augmente pas ou lorsque la confiance des consommateurs dans le système de production biologique peut être considérée comme menacée, la Commission pourrait envisager, dans le cadre de la nouvelle politique d'information et de promotion relative aux produits agricoles européens²², de renforcer l'information sur le système et le logo de production biologique de l'Union par le lancement d'une campagne financée par l'UE. Des campagnes d'information ou de promotion peuvent également être envisagées pour sensibiliser et informer les consommateurs à l'égard du logo biologique de l'Union et/ou des principales caractéristiques du système de production biologique de l'Union dans un ou plusieurs pays tiers. Ces campagnes pourraient être organisées après la conclusion d'arrangements ou d'accords réciproques signés par l'Union européenne (c'est-à-dire avec les États-Unis, la Suisse) ou après la réalisation d'initiatives menées dans certains pays tiers afin de protéger le logo biologique de l'Union.

Les informations destinées aux jeunes consommateurs et aux enfants peuvent également constituer un instrument important en vue de mieux sensibiliser au système de production biologique et de renforcer la confiance dans ce système. À cet égard, les initiatives nationales s'inscrivant dans le cadre des programmes en faveur de la consommation de fruits et légumes et de lait à l'école permettent de soutenir les actions d'information menées dans les écoles sur les caractéristiques du mode de production biologique, au titre du volet éducatif du programme. La révision des programmes de la PAC à destination des écoles²³ offre l'occasion de renforcer le lien avec la production biologique en encourageant l'approvisionnement en produits biologiques et l'intégration des thèmes en rapport avec le mode de production biologique aux mesures éducatives de soutien.

²⁰ Eurobaromètre spécial 410 — Wave EB80.2 — TNS Opinion & Social, enquête réalisée en novembre 2013.

²¹ Étude du marché de la consommation relative au fonctionnement des systèmes d'étiquetage facultatif des denrées alimentaires pour les consommateurs de l'Union européenne (janvier 2014), disponible à l'adresse suivante:

[lien à fournir]

²² À la suite de la proposition de la Commission COM(2013) 812 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0812:FIN:FR:PDF>

²³ Proposition de la Commission COM(2014) 32 final du 30.1.2014, 2014/0014 (COD).

La production biologique figure en bonne place dans les critères des marchés publics écologiques de l'Union applicables à l'alimentation et aux services de restauration disponibles depuis 2008 (pourcentage minimal de denrées alimentaires devant être obtenues selon le mode de production biologique), qui constituent des recommandations non obligatoires à l'usage des pouvoirs publics dans toute l'Europe. Il est possible pour les États membres et les acheteurs publics de renforcer encore l'utilisation des exigences de l'agriculture biologique dans la passation des marchés publics en ce qui concerne l'alimentation et les services de restauration. La Commission élaborera du matériel d'information spécifique pour mieux sensibiliser les autorités publiques à la possibilité de donner une plus grande place aux considérations de durabilité dans leurs contrats relatifs à l'alimentation et aux services de restauration, y compris les critères de production biologique (action 5).

Action 3: La Commission continuera à faire connaître les possibilités offertes par le règlement relatif aux actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles sur le marché intérieur et dans les pays tiers, notamment les objectifs de la politique en matière de promotion et les règles et procédures à appliquer, en présentant cet instrument aux acteurs liés à la filière biologique, aux États membres (comité permanent de l'agriculture biologique), aux parties intéressées (groupe consultatif sur l'agriculture biologique) ou lors de manifestations dédiées à l'agriculture biologique telles que BioFach.

Action 4: La Commission réalisera:

- des enquêtes périodiques sur la sensibilisation des consommateurs au logo biologique de l'Union;
- une enquête spécifique sur la sensibilisation et la familiarisation des consommateurs à l'égard du système de production biologique de l'Union et sur la confiance accordée par les consommateurs à ce système.

Action 5: La Commission réexaminera les critères en matière de marchés publics écologiques applicables à l'alimentation et aux services de restauration d'ici à la fin de 2015 et mettra au point du matériel d'information spécifique qui illustrera l'utilisation des exigences de l'agriculture biologique dans la passation des marchés publics.

4.3. La recherche et l'innovation au service des défis liés aux règles de production biologique

4.3.1. Champ d'application

La production biologique est devenue un système agricole hautement spécialisé, qui requiert un enseignement professionnel, des connaissances et des technologies spécifiques. Il existe un certain nombre de défis à relever en ce qui concerne la production de produits d'origine végétale et animale au sein de systèmes gérés selon les règles de la production biologique, par exemple en raison de la disponibilité limitée de certains intrants sous leur forme biologique. Les principales contraintes sont liées à l'alimentation animale, et plus précisément à l'apport azoté et à l'apport en micronutriments, ainsi qu'à la disponibilité des semences biologiques. Ces obstacles devront faire l'objet d'un examen et être éliminés, notamment au vu de l'éventuelle suppression progressive de certaines dérogations aux règles applicables.

Au-delà des défis précités, la Commission propose d'accorder une attention accrue aux aspects concrets du développement du secteur tels que: a) les méthodes innovantes de gestion des organismes nuisibles, des maladies et des mauvaises herbes; b) les solutions de remplacement des produits à base de cuivre pour la protection écologique des végétaux; c) la réduction de la consommation énergétique des serres; d) l'amélioration de la fertilité des sols; e) l'amélioration de la consommation d'énergie; f) la coexistence de l'agriculture biologique et

de l'agriculture non biologique et g) les ingrédients et techniques compatibles avec la transformation des denrées alimentaires biologiques. Le 3^e rapport de prospective²⁴ du comité permanent de la recherche agricole (CPRA) recense également des domaines de recherche importants.

La disponibilité de fourrage protéique biologique a été examinée dans le cadre de plusieurs projets de recherche financés par l'Union concernant l'agriculture biologique et l'agriculture à faible consommation d'intrants²⁵. Néanmoins, la recherche dans le domaine des protéagineux est restée modeste par rapport à d'autres secteurs de production, de sorte que les rendements des cultures de protéagineux accusent un retard depuis ces dernières décennies. Un redémarrage de l'investissement dans la recherche sur la production de protéagineux pourrait contribuer à réduire cet écart et permettrait de garantir une plus grande stabilité du rendement et une meilleure qualité des produits (teneur en protéines, digestibilité, etc.), ce qui rendrait la culture de protéagineux plus rentable pour les agriculteurs et l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement.

La recherche pourrait également permettre une amélioration de l'alimentation animale, de l'efficacité alimentaire, de la reproduction et de l'élevage aux fins de la production biologique, pour autant qu'elle soit axée sur l'amélioration de la durabilité, l'utilisation efficace des ressources, y compris l'eau et la protection des sols, la biodiversité, ainsi que l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de ces changements.

La disponibilité de semences biologiques, de matériel de reproduction biologique et de juvéniles et de semences de mollusques bivalves biologiques constitue également un enjeu économique et technique pour les producteurs de la filière biologique. Bien que la situation semble s'être légèrement améliorée pour les semences biologiques, le recours aux dérogations autorisant l'utilisation de semences traditionnelles non traitées est un phénomène très présent. Il est important de renforcer l'information des producteurs en ce qui concerne la disponibilité de semences biologiques dans l'ensemble de l'Union, au moyen d'une base de données sur les semences au niveau européen.

La Commission recommande aux parties prenantes concernées de créer une base de données à l'échelle européenne sur la disponibilité des semences biologiques. Elle encourage les acteurs concernés – en particulier dans le cadre du conseil consultatif de l'aquaculture – à envisager des initiatives similaires en ce qui concerne la disponibilité de poissons juvéniles biologiques et de semences de mollusques bivalves biologiques.

Pour compléter cette approche, il est également nécessaire d'imposer des limites strictes à l'utilisation de dérogations au principe de l'utilisation obligatoire de semences biologiques. Il est également nécessaire d'intensifier la recherche sur les techniques de sélection en faisant également porter les travaux sur l'utilisation de populations locales et d'espèces semi-domestiquées pour la production de semences biologiques en garantissant leur compatibilité avec les principes et objectifs de la production biologique. Selon les aquaculteurs de la filière biologique, la disponibilité de juvéniles et de semences de mollusques bivalves biologiques reste un facteur limitant la croissance du secteur.

4.3.2. Outils

Horizon 2020 – le programme-cadre de l'Union pour la recherche et l'innovation – peut apporter des solutions et proposer des outils qui permettront d'améliorer encore la performance et la valorisation des résultats de la recherche. Le programme Horizon 2020

²⁴ http://ec.europa.eu/research/agriculture/scar/pdf/scar_feg3_final_report_01_02_2011.pdf

²⁵ En particulier LEGUME-FUTURES, MicroFIX et INTERCROP.

prévoit divers mécanismes visant à promouvoir la recherche et l'innovation, la démonstration, la coordination, la mise en réseaux et la formation, ainsi que des infrastructures d'appui et des innovations, par exemple dans les PME.

La participation du secteur de l'agriculture biologique au partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture (PEI) sera essentielle pour stimuler l'innovation et améliorer la coopération entre la communauté scientifique, le monde agricole, les conseils agricoles et les milieux industriels, tant au niveau régional qu'aux niveaux national et européen.

Pour relever les défis à venir, il est indispensable d'assurer une plus grande participation des agriculteurs afin que les besoins en matière de recherche et d'innovation soient mieux cernés (action 6). Dans le cadre du PEI, plusieurs types d'action peuvent être utilisés pour examiner les questions spécifiques qui sont pertinentes pour l'agriculture biologique et qui susciteraient l'engagement actif des agriculteurs. Il conviendrait que les États membres envisagent notamment la suppression des dérogations lors de l'établissement des priorités en matière d'innovation dans le cadre des programmes de développement rural. Lors de la définition de ces priorités, les États membres peuvent sensibiliser les agriculteurs et les chercheurs et faciliter la création de groupes opérationnels dans les matières concernées. Entre 2000 et 2012, 49 projets de recherche financés par l'Union ont été mis en œuvre dans le domaine de l'agriculture à faible consommation d'intrants et de l'agriculture biologique et ont permis de renforcer la capacité de recherche et d'innovation du secteur biologique²⁶. En mettant davantage en pratique les connaissances acquises grâce à la recherche, notamment en ce qui concerne les méthodes de production, il serait possible d'accroître l'efficacité des résultats de la recherche et d'améliorer la performance du secteur. Il conviendrait d'encourager les mesures spécifiques permettant d'exploiter les connaissances tirées de la recherche et de la pratique afin de tester des solutions éventuelles et de les mettre en pratique.

La plateforme technologique pour la recherche sur l'alimentation et l'agriculture biologiques (TP Organics) jouerait son rôle en apportant également une contribution à un programme stratégique de recherche et d'innovation.

Il est possible d'améliorer encore la coordination des activités de financement de la recherche dans le secteur biologique dans l'ensemble de l'Union européenne. Le programme Horizon 2020 prévoit un soutien aux réseaux d'organismes de financement nationaux dans la perspective d'appels conjoints. Les possibilités d'utilisation renforcée des instruments ERA-NET et/ou des instruments de programmation conjointe seront activement encouragées, ce qui permettra de développer les collaborations déjà existantes, par exemple ERA-Net CORE-Organic Plus.

Dans le cadre du programme Horizon 2020, les programmes de travail devront prendre en compte ces défis et les enseignements tirés en ce qui concerne la détermination des besoins en matière de recherche par les agriculteurs, l'échange des résultats de la recherche, y compris ceux provenant d'autres secteurs de production, et le renforcement de la coordination de la recherche européenne (action 7).

²⁶ http://ec.europa.eu/research/bioeconomy/agriculture/news-events/news/20120903_en.htm

Action 6: La Commission organisera une conférence en 2015 afin de déterminer les priorités en matière de recherche et d'innovation pour les producteurs eu égard aux défis qui pourraient découler des futures règles de production biologique.

Action 7: La Commission prendra en compte, dans les types d'action Horizon 2020 concernés, la nécessité de:

– renforcer la recherche ainsi que l'échange et la valorisation des résultats de la recherche grâce à des mesures spécifiques telles que les actions de recherche et d'innovation, les réseaux thématiques et d'autres types d'«actions de coopération et de soutien» exploitant les synergies entre les résultats de la recherche d'autres secteurs de production, d'une part, et entre les résultats de la recherche dans le domaine de l'agriculture traditionnelle et de la recherche dans le domaine de l'agriculture biologique, d'autre part;

– d'accorder un soutien aux instruments ERA-NET ou à d'autres types d'instruments afin d'améliorer la coordination de la recherche entre les organismes de financement de la recherche dans l'Union, en vue de la présentation d'appels conjoints dans le domaine de la recherche.

4.4. Suivi et évaluation

La disponibilité de données statistiques est essentielle pour la définition, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la politique de l'Union dans le domaine de la production biologique, en particulier en ce qui concerne les connaissances relatives au secteur de la production, aux prix tout au long de la chaîne d'approvisionnement de la filière alimentaire biologique, aux échanges, aux préférences des consommateurs et aux circuits de commercialisation spécifiques. La Commission européenne finance un projet de recherche intitulé «Data network for better European organic market information - Organic data network» (réseau d'information pour une meilleure information sur le marché européen des produits biologiques), dont l'objectif est d'accroître la transparence du marché européen de l'alimentation biologique par une meilleure disponibilité de l'information concernant ce secteur²⁷. La réalisation d'efforts supplémentaires afin de collecter, d'analyser et de diffuser les données existantes permettra de renforcer la transparence et la confiance dans le secteur biologique.

Afin de mieux évaluer l'efficacité et l'efficacités de la mise en œuvre de la législation de l'Union, il est également nécessaire de mieux comprendre comment la valeur ajoutée est répartie d'un bout à l'autre de la chaîne et dans quelle mesure elle bénéficie aux producteurs agricoles (action 9). L'attrait du secteur de la production biologique pour les petites exploitations et les microentreprises, notamment eu égard aux obstacles et aux avantages liés à l'adoption du système de production biologique, constitue également un élément important pour la mise en œuvre de la nouvelle PAC.

L'état d'avancement du plan d'action sera évalué en 2020.

²⁷ Les premiers résultats montrent qu'il est nécessaire de poursuivre l'harmonisation de la méthode de collecte des données.

Action 8: La Commission publiera régulièrement des rapports sur la production biologique dans l'Union européenne, qui comporteront notamment des informations concernant les superficies, les exploitations de la filière biologique, ainsi que les principaux secteurs de production.

Action 9: La Commission:

- analysera la répartition de la valeur ajoutée tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire;
- analysera les obstacles à l'entrée dans le secteur biologique au cours d'une enquête sur l'attrait du système de production biologique, en particulier pour les petites exploitations, ainsi que pour les petites et moyennes entreprises du secteur de l'industrie alimentaire.

5. GARANTIR LA CONFIANCE DES CONSOMMATEURS DANS LE SYSTEME DE PRODUCTION BIOLOGIQUE DE L'UNION

Le risque de perte de confiance des consommateurs est l'un des enjeux majeurs pour le secteur biologique.

À la suite de l'établissement du nouveau cadre relatif à l'accréditation et à la surveillance du marché dans l'Union européenne²⁸, l'accréditation est devenue l'instrument privilégié pour démontrer la compétence technique des organismes d'évaluation de la conformité, tels que les organismes de contrôle du secteur biologique. Dans l'Union, l'accréditation relève aujourd'hui d'un seul organisme national d'accréditation agissant en qualité d'autorité publique.

Une task-force a été créée au sein de la Coopération européenne pour l'accréditation, afin d'examiner spécifiquement les questions relatives à l'accréditation des organismes de contrôle intervenant dans le secteur biologique. Ses travaux, menés en étroite coopération avec la Commission, ont abouti à l'adoption d'un document obligatoire pour les organismes nationaux d'accréditation opérant dans ce domaine, applicable à compter de janvier 2014²⁹.

Parallèlement, la Commission a réalisé en 2012 et 2013, par l'intermédiaire de l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV), 10 audits dans les États membres et 4 audits dans des pays tiers en ce qui concerne le système de contrôle de la production biologique. À la lumière des conclusions énoncées dans les rapports de l'OAV, un renforcement de la coordination et de la coopération entre les autorités compétentes et les organismes nationaux d'accréditation apparaît nécessaire (action 10) afin d'assurer une supervision plus efficace et plus efficiente des organismes de contrôle dans l'Union.

En ce qui concerne les importations, il semble également nécessaire de faciliter la transmission des certificats d'importation de produits biologiques, ainsi que de renforcer l'information des opérateurs et des autorités douanières des États membres en ce qui concerne leur utilisation, en particulier au moyen du TARIC³⁰, le tarif intégré des Communautés européennes en ligne (action 11).

²⁸ Règlement (CE) n° 765/2008.

²⁹ Guidelines on the use of EN 45011 and ISO/IEC 17021 for Certification to EN ISO 3834 (lignes directrices sur l'application des normes EN 45011 et ISO/IEC 17021 pour la certification EN ISO 3834), publication le 3 juillet 2013: <http://www.european-accreditation.org/publication/ea-6-02-m>

³⁰ http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/taric_consultation.jsp?Lang=fr

Il est également nécessaire de réduire et de simplifier la charge administrative, ainsi que d'améliorer la traçabilité des produits biologiques au moyen d'un système électronique de certification (action 12).

Les comportements frauduleux et les infractions délibérées constituent l'un des principaux facteurs susceptibles d'entamer la confiance des consommateurs. L'Union européenne aidera les États membres et les autres acteurs de la chaîne alimentaire à définir les actions à mettre en œuvre pour prévenir et combattre ces infractions (action 13).

Action 10: La Commission encouragera les États membres à examiner les possibilités de synergie entre les activités des organismes d'accréditation et celles des autorités compétentes, ainsi que les simplifications envisageables en la matière.

La Commission établira des orientations supplémentaires en 2016. Elle assurera les contacts nécessaires avec les organismes d'accréditation chargés de la surveillance des organismes de contrôle dans les pays tiers.

Action 11: La Commission proposera au comité TARIC d'intégrer les exigences imposées par la législation en matière de production biologique dans la base de données TARIC.

Action 12: La Commission mettra au point:

- un système de **certification électronique pour l'importation** en tant que module intégré dans le système TRACES (futur système de gestion de l'information pour les contrôles officiels – IMSOC) d'ici à 2015;
- une **approche pour la certification électronique sur le marché intérieur**, qui sera intégrée dans le futur système de gestion de l'information pour les contrôles officiels (IMSOC).

Action 13: La Commission aidera les États membres à élaborer et à mettre en œuvre une politique de prévention de la fraude dans le domaine de la production biologique:

- en organisant un ou plusieurs ateliers ciblés, destinés au partage des enseignements tirés et des bonnes pratiques, et
- en établissant des recueils/registres de cas.

6. RENFORCER LA DIMENSION EXTERIEURE DE LA PRODUCTION BIOLOGIQUE DE L'UNION

L'Union européenne joue un rôle important dans le commerce des denrées alimentaires, en particulier des produits de première qualité. Affichant un chiffre de 196 milliards EUR par an pour ses importations et exportations combinées (moyenne de la période 2010-2012), l'Union européenne est le premier acteur commercial du monde dans le secteur des produits agricoles. La puissance d'exportation de l'Union réside dans ses produits finaux, «prêts à l'emploi» pour les consommateurs, à la fois transformés et non transformés, grâce auxquels l'Union européenne enregistre un solde commercial net de 6,7 milliards EUR (moyenne de la période 2010-2012). Ces produits comprennent notamment les vins, les boissons spiritueuses, les fromages et les produits transformés à base de viande, qui génèrent une valeur ajoutée significative dans la chaîne.

Veiller à ce que les producteurs biologiques de l'Union suivent la tendance de l'industrie alimentaire européenne, grâce à un développement maximal de leurs capacités, sera profitable aux producteurs de l'Union.

Avec l'accroissement des échanges commerciaux, le système de production biologique de l'Union doit garantir que les produits importés répondent à la stricte définition des denrées alimentaires et de la production biologiques donnée par l'Union. En outre, il est de plus en plus indispensable de garantir aux consommateurs l'intégrité du système de contrôle dans les pays tiers en ce qui concerne l'utilisation de l'étiquetage et du logo biologiques.

Les pays en développement constituent une origine importante des importations de produits biologiques effectuées par l'Union. Une attention particulière doit être accordée à l'incidence de la mise en œuvre des nouvelles règles de contrôle et de production afin d'assurer une bonne continuité des échanges avec les pays en développement (action 14).

Certains régimes d'équivalence conclus par l'Union avec d'autres grands marchés de produits biologiques du monde prévoient des conditions de réciprocité pour les producteurs de l'Union, mais n'ont pas exactement le même champ d'application. Seul le régime d'équivalence entre l'Union européenne et les États-Unis prévoit une coopération en matière de réglementation et de normalisation concernant la production biologique. En s'attachant à intégrer la coopération en matière de réglementation et de normalisation dans les régimes conclus avec les autres grands marchés de produits biologiques, la Commission veillera à renforcer la convergence entre les normes biologiques de ces marchés. Dans cette optique, la Commission examinera la possibilité d'un accord multilatéral entre les principaux marchés de produits biologiques (action 15). Ce type d'accord multilatéral fondé sur la coopération réglementaire pourrait engendrer des synergies dans le système de supervision et de contrôle, ce qui favoriserait largement la production biologique orientée vers l'exportation dans les principaux pays producteurs de produits biologiques tout comme dans les pays en développement.

Bien qu'aucune information détaillée ne soit disponible en ce qui concerne les volumes et les valeurs des flux commerciaux de produits biologiques, il est important d'améliorer la connaissance des échanges, de recenser par exemple les marchés existants et les marchés potentiels pour les produits de l'Union et d'axer l'action extérieure sur les principaux partenaires commerciaux de l'Union (action 16).

Le Codex Alimentarius [établi par la FAO et l'OMS, 185 pays membres et une organisation membre (l'Union européenne)] fixe des normes qui sont utilisées comme référence dans les échanges internationaux, y compris les échanges de produits biologiques. Avec le développement des échanges mondiaux et le risque de divergences entre les normes nationales, notamment pour les secteurs émergents, il apparaît nécessaire de poursuivre les travaux destinés à mettre à jour et à compléter la norme Codex existante (action 17).

La protection du nouveau logo biologique de l'Union est assurée par son enregistrement comme marque collective auprès de l'Office de l'harmonisation du marché intérieur et dans quelques pays voisins tels que la Suisse et la Norvège. Afin de garantir que le logo biologique de l'Union ne soit pas utilisé de manière abusive dans les pays tiers, il conviendrait de poursuivre le processus d'enregistrement de marque, en tenant compte du potentiel de marché et du risque d'utilisation abusive du logo biologique de l'Union (action 18).

Action 14: La Commission continuera de soutenir ses partenaires commerciaux dans les pays en développement et de coopérer avec eux dans le cadre de la politique menée par l'Union en matière de développement. Elle envisagera l'organisation de consultations avec les parties prenantes et les représentants des pays en développement qui importent dans l'Union européenne afin de veiller à ce que les échanges s'effectuent dans le cadre de la législation de l'Union.

Action 15: La Commission se penchera sur la question du renforcement de la convergence des normes appliquées par les principaux partenaires de la filière biologique et étudiera la possibilité d'un accord multilatéral.

Action 16: La Commission étudiera les différents moyens de recueillir et d'analyser des données statistiques sur le volume et la valeur des échanges avec les pays tiers, afin d'améliorer la connaissance des marchés potentiels pour le secteur biologique de l'Union. Une attention particulière sera accordée aux pays en développement en tant que fournisseurs actuels et fournisseurs potentiellement de plus en plus importants des marchés de l'Union.

Action 17: En ce qui concerne le Codex Alimentarius, la Commission appuiera l'élaboration de règles concernant l'aquaculture et étudiera la possibilité d'entamer des travaux en vue de l'élaboration de règles applicables au vin biologique.

Action 18: La Commission renforcera la protection du logo biologique de l'Union dans les pays tiers par son enregistrement comme marque collective et/ou par la conclusion d'accords bilatéraux.