

Rapport spécial

L'agriculture biologique dans l'UE

Des lacunes et des incohérences compromettent le succès de la politique menée



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - X
Introduction	01 - 12
L'agriculture biologique en tant que pratique agricole plus durable	01 - 04
L'agriculture biologique fait partie intégrante du secteur biologique	05 - 06
Politique de l'UE en faveur du secteur biologique	07 - 10
Rôles et responsabilités	11 - 12
Étendue et approche de l'audit	13 - 17
Observations	18 - 77
Lacunes dans les politiques nationales et de l'UE en faveur du secteur biologique	18 - 35
La politique de l'UE en faveur du secteur biologique pâtit de lacunes dans le cadre stratégique	19 - 24
Des faiblesses au niveau des politiques nationales entravent le développement du secteur biologique de l'UE	25 - 31
Les États membres n'ont répondu que partiellement aux besoins spécifiques de leur secteur biologique lors de la programmation du soutien de la PAC	32 - 35
La superficie a augmenté, mais l'intégration des objectifs de l'agriculture biologique dans la PAC reste un défi	36 - 59
Le soutien de la PAC a contribué à accroître la superficie consacrée à l'agriculture biologique, mais les avantages environnementaux n'ont pas toujours été garantis	37 - 43
Les États membres n'ont pas toujours veillé à ce que le soutien de la PAC à l'agriculture biologique soit lié à la production de produits biologiques	44 - 51
Les États membres n'ont pas suffisamment bien ciblé le financement de la PAC pour permettre de développer davantage le secteur biologique	52 - 59

Les données, trop limitées, empêchent d'élaborer une véritable politique pour le secteur biologique	60 - 77
L'impact du soutien de la PAC à l'agriculture biologique ne peut pas être évalué	61 - 66
Les outils de l'UE existants ne permettent pas d'analyser l'impact de l'agriculture biologique	67 - 71
Moins de variables statistiques collectées sur le secteur biologique	72 - 77
Conclusions et recommandations	78 - 82
Annexe – Consommation de produits biologiques dans les États membres	
Sigles, acronymes et abréviations	
Glossaire	
Réponses de la Commission	
Calendrier	
Équipe d'audit	

Synthèse

I L'agriculture biologique est une méthode agricole qui vise à produire des denrées alimentaires au moyen de substances et de procédés naturels, tout en contribuant à améliorer la biodiversité et à réduire la pollution de l'eau, de l'air et des sols. La Commission considère qu'il s'agit d'un outil essentiel pour accroître la durabilité de l'agriculture et s'est fixé pour objectif que 25 % des terres agricoles de l'UE soient cultivées en agriculture biologique d'ici à 2030, soit un bond important par rapport à 2022, où ce pourcentage était de 10,5 %. Au cours de la période 2014-2022, les agriculteurs ont perçu environ 12 milliards d'euros au titre de la politique agricole commune (PAC) pour soutenir les pratiques de l'agriculture biologique.

II Lors de notre audit, nous avons évalué la conception, la mise en œuvre et le suivi du soutien de l'UE en faveur de l'agriculture biologique pour la période 2014-2022, et nous avons également vérifié, le cas échéant, les dispositions et programmes en place pour la période 2023-2027. Nous avons réalisé cet audit compte tenu de l'importance des dépenses de l'UE consacrées à l'agriculture biologique. Par notre rapport, nous entendons contribuer à la politique de l'UE en faveur du secteur biologique, ainsi qu'aux propositions législatives de la Commission pour la PAC après 2027, attendues en 2025.

III En conclusion, nous estimons que, d'une manière générale, les politiques nationales et de l'UE en faveur du secteur biologique présentent des lacunes. Les fonds de la PAC ont été utilisés pour accroître la surface cultivée selon le mode de production biologique, sans tenir suffisamment compte des objectifs environnementaux et de marché fixés dans la politique de l'UE en matière d'agriculture biologique. L'impact de cette politique n'a pas pu être évalué en raison de problèmes liés aux données.

IV Nous avons constaté des lacunes dans le cadre stratégique pour la politique de l'UE en faveur du secteur biologique. Il manquait des éléments importants dans les plans d'action de l'UE dont se sert la Commission pour définir la stratégie relative au secteur biologique. Bien que le plan actuel constitue une amélioration par rapport au précédent, il ne prévoit toujours ni valeurs cibles quantifiables pour les objectifs et les actions définis, ni moyens de mesurer les progrès accomplis. Le seul objectif pour le secteur biologique, à savoir consacrer 25 % des terres agricoles à l'agriculture biologique, est non contraignant et vise uniquement l'accroissement de la superficie. Il n'existe aucune stratégie ni valeur cible pour le secteur biologique au-delà de 2030.

V L'ampleur du développement de l'agriculture biologique et les ambitions en la matière varient considérablement d'un État membre à l'autre. Bien que tous les pays de l'EU-27 sauf trois, disposent désormais de plans d'action pour l'agriculture biologique, ceux-ci risquent de ne pas être suffisants pour atteindre l'objectif de 25 % d'ici à 2030 fixé par l'UE. Pour ce faire, le taux de croissance annuel actuel de l'agriculture biologique devrait doubler. Dans les États membres où le secteur biologique est peu développé, les plans d'action nationaux sont susceptibles de jouer un rôle clé dans son essor. Toutefois, leur mauvaise qualité affaiblit leur impact.

VI La politique agricole commune est la principale source de financement du développement de l'agriculture biologique dans l'UE. Nous avons constaté que, bien que ce soutien ait permis d'accroître la superficie des terres cultivées selon le mode de production biologique, l'intégration dans les dépenses de l'UE des objectifs environnementaux et de marché de la politique en matière d'agriculture biologique reste problématique.

VII Le soutien de l'UE à l'agriculture biologique se fonde sur les bénéfices environnementaux attendus, mais ceux-ci ne sont pas toujours garantis. Les règles régissant l'agriculture biologique n'ont pas été appliquées de manière cohérente dans les quatre États membres où nous nous sommes rendus, en particulier en ce qui concerne la rotation des cultures et le bien-être animal. Alors que l'intégration des principes volontaires de l'agriculture biologique dans les dépenses de l'UE pourrait renforcer les bienfaits sur l'environnement, nous avons constaté que les États membres n'ont que rarement adopté cette démarche.

VIII La politique de l'UE en matière d'agriculture biologique vise, notamment, à produire une grande variété de denrées alimentaires pour approvisionner le marché en produits durables. Un marché bien développé incite davantage les agriculteurs à se convertir à l'agriculture biologique et crée les conditions propices à une croissance à long terme. Cela étant, les États membres n'ont pas suffisamment bien ciblé le financement de la PAC de sorte à renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur et à développer davantage le secteur biologique.

IX La Commission assure le suivi des dépenses de l'UE consacrées à l'agriculture biologique et de l'étendue de la superficie faisant l'objet d'un soutien. Or, l'impact de ce soutien ne peut être évalué car les outils existants ne sont pas adaptés à leur finalité. Par ailleurs, la Commission ne dispose pas de données sur la manière dont les dépenses de l'UE contribuent à soutenir le développement du secteur biologique pris

dans sa globalité (au-delà de l'agriculture biologique), notamment du fait que moins de données sont collectées aujourd'hui qu'avant 2021.

X Sur la base de nos constatations, nous recommandons à la Commission:

- de renforcer le cadre stratégique de l'UE pour le développement du secteur biologique, en établissant un moyen de mesurer les progrès accomplis et en définissant une vision au-delà de 2030;
- de mieux intégrer les objectifs environnementaux et de marché dans le soutien de la PAC et de mieux cibler les fonds de l'après-2027 de sorte à développer le secteur biologique;
- de veiller à la disponibilité de données pertinentes pour évaluer le développement de l'agriculture biologique et son incidence sur l'environnement et le climat en utilisant plus efficacement les outils et les informations existants.

Introduction

L'agriculture biologique en tant que pratique agricole plus durable

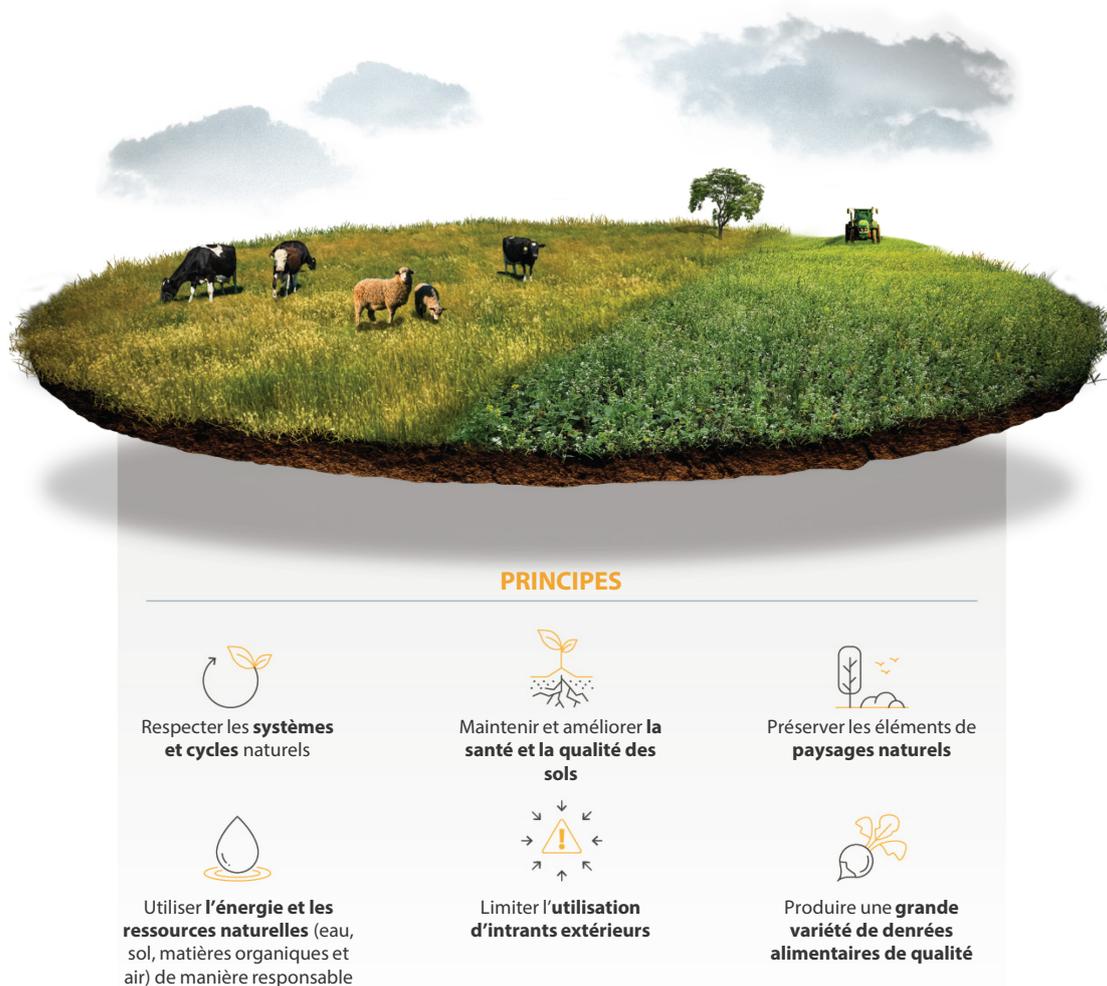
01 Près de 40 % des terres de l'UE sont utilisées à des fins agricoles¹. Si le rôle premier de l'agriculture est de fournir des denrées alimentaires, elle contribue également au développement et à la cohésion sociale des zones rurales. L'agriculture est tributaire de l'utilisation durable des ressources naturelles, mais elle est également source de pressions sur l'environnement et le climat, lesquelles se traduisent par une pollution des sols, de l'eau et de l'air et, in fine, par une surexploitation des ressources naturelles².

02 Depuis les années 1990, l'UE encourage le recours à des pratiques agricoles plus durables sur le plan environnemental. Parmi celles-ci, l'agriculture biologique reste la seule méthode de production agricole normalisée et réglementée au niveau de l'UE. L'agriculture biologique vise à produire des denrées alimentaires au moyen de substances et de procédés naturels, conformément aux principes et aux règles énoncés dans la législation de l'UE (voir [figure 1](#)).

¹ Eurostat, *Farms and farmland in the European Union – statistics*, 2020.

² EEA, *SOER 2020*, p. 295 et 314.

Figure 1 – Principes et règles de l'agriculture biologique



Règles applicables à l'ÉLEVAGE:

normes élevées en matière de bien-être animal respectant les besoins propres à chaque espèce

aliments biologiques ou en conversion, provenant principalement de l'exploitation agricole

pas de stimulateurs de croissance ni d'alimentation forcée

usage fortement restreint des antibiotiques

espace minimal requis et accès aux espaces extérieurs et aux pâturages

séparation nette entre unités conventionnelles et biologiques dans les exploitations mixtes

Règles applicables aux CULTURES:

pas de pesticides ni d'engrais de synthèse

semences biologiques et matériel biologique de reproduction des végétaux

mesures préventives et de précaution pour éviter la contamination

pas d'organismes génétiquement modifiés

rotation pluriannuelle des cultures, y compris les cultures de légumineuses et autres cultures d'engrais verts

séparation nette entre unités conventionnelles et biologiques dans les exploitations mixtes

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [règlement \(UE\) 2018/848](#) relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques.

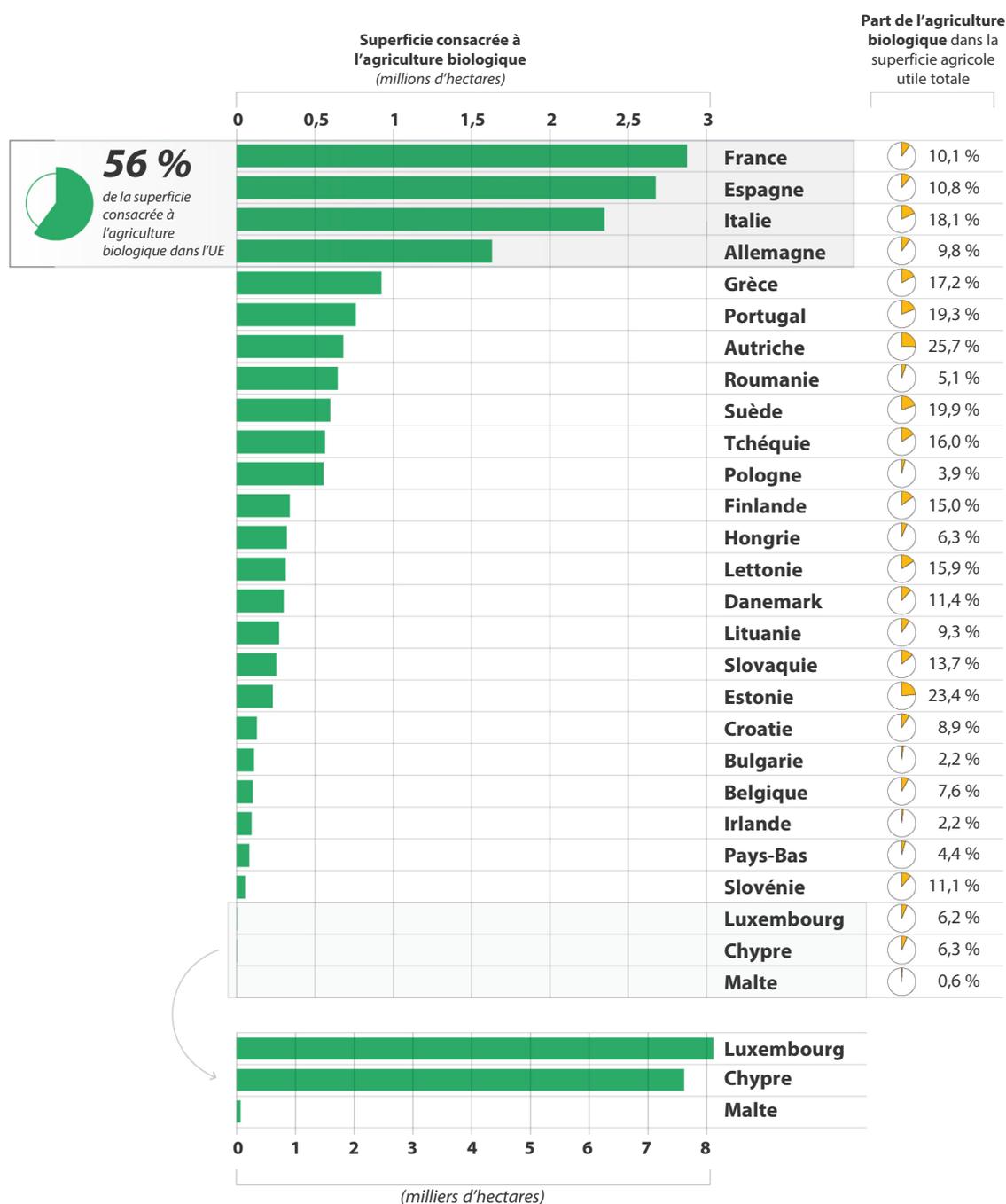
03 Étant donné que l'usage de pesticides et d'engrais de synthèse y est strictement limité, l'agriculture biologique est considérée comme une alternative plus durable sur le plan environnemental que l'agriculture conventionnelle. Elle contribue en effet à accroître la biodiversité et à réduire la pollution de l'eau, de l'air et des sols³. La rotation des cultures et d'autres pratiques de gestion utilisées dans les exploitations biologiques peuvent améliorer la santé et la fertilité des sols, ainsi que la capacité de ceux-ci à retenir l'eau et à capter le carbone, contribuant ainsi à la résilience climatique.

04 En 2022, environ 17 millions d'hectares étaient cultivés en agriculture biologique au sein de l'UE, ce qui correspond à 10,5 % de la superficie agricole utile totale⁴. Si la part des terres consacrées à l'agriculture biologique dans l'UE n'a cessé d'augmenter depuis 2014, son importance est très variable selon les États membres, puisqu'elle représente entre 0,6 % (à Malte) et 25,7 % (en Autriche) de la superficie agricole totale, comme le montre la *figure 2*.

³ Smith OM, Cohen AL, Rieser CJ, Davis AG, Taylor JM, Adesanya AW, Jones MS, Meier AR, Reganold JP, Orpet RJ, Northfield TD et Crowder DW, *Organic Farming Provides Reliable Environmental Benefits but Increases Variability in Crop Yields: A Global Meta-Analysis*, septembre 2019.

⁴ Eurostat, *Developments in organic farming*.

Figure 2 – Quatre États membres représentent près de 60 % de la superficie consacrée à l'agriculture biologique dans l'UE



Remarque: Données de 2020 utilisées pour l'Autriche.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des [statistiques sur l'agriculture biologique](#) d'Eurostat relatives à l'année 2022 (extraites le 25 juin 2024).

L'agriculture biologique fait partie intégrante du secteur biologique

05 L'agriculture biologique approvisionne le marché en produits afin de répondre à la demande des consommateurs qui font le choix d'une alimentation plus durable. Elle est au cœur du secteur biologique, qui englobe tous les acteurs et tous les procédés, de l'exploitation agricole au consommateur (voir [figure 3](#)). Le développement de l'agriculture biologique est étroitement lié à celui du secteur biologique dans son ensemble.

Figure 3 – Le secteur biologique



Source: Cour des comptes européenne.

06 En 2022, les produits biologiques représentaient environ 4 % de l'ensemble du marché alimentaire de l'UE, générant 45 milliards d'euros de ventes⁵. Entre 2014 et 2022, les ventes de produits biologiques dans l'UE ont plus que doublé⁶. Toutefois, des différences importantes subsistent d'un État membre à l'autre en ce qui concerne la consommation de produits biologiques. En 2022, les dépenses allaient de 2 euros par habitant en Roumanie à 365 euros par habitant au Danemark (voir [annexe](#)). Ces

⁵ [Statistiques de FiBL](#) concernant la vente au détail biologique et [données Statista](#) pour les ventes de denrées alimentaires dans l'EU-27 (dernière extraction le 12 avril 2024).

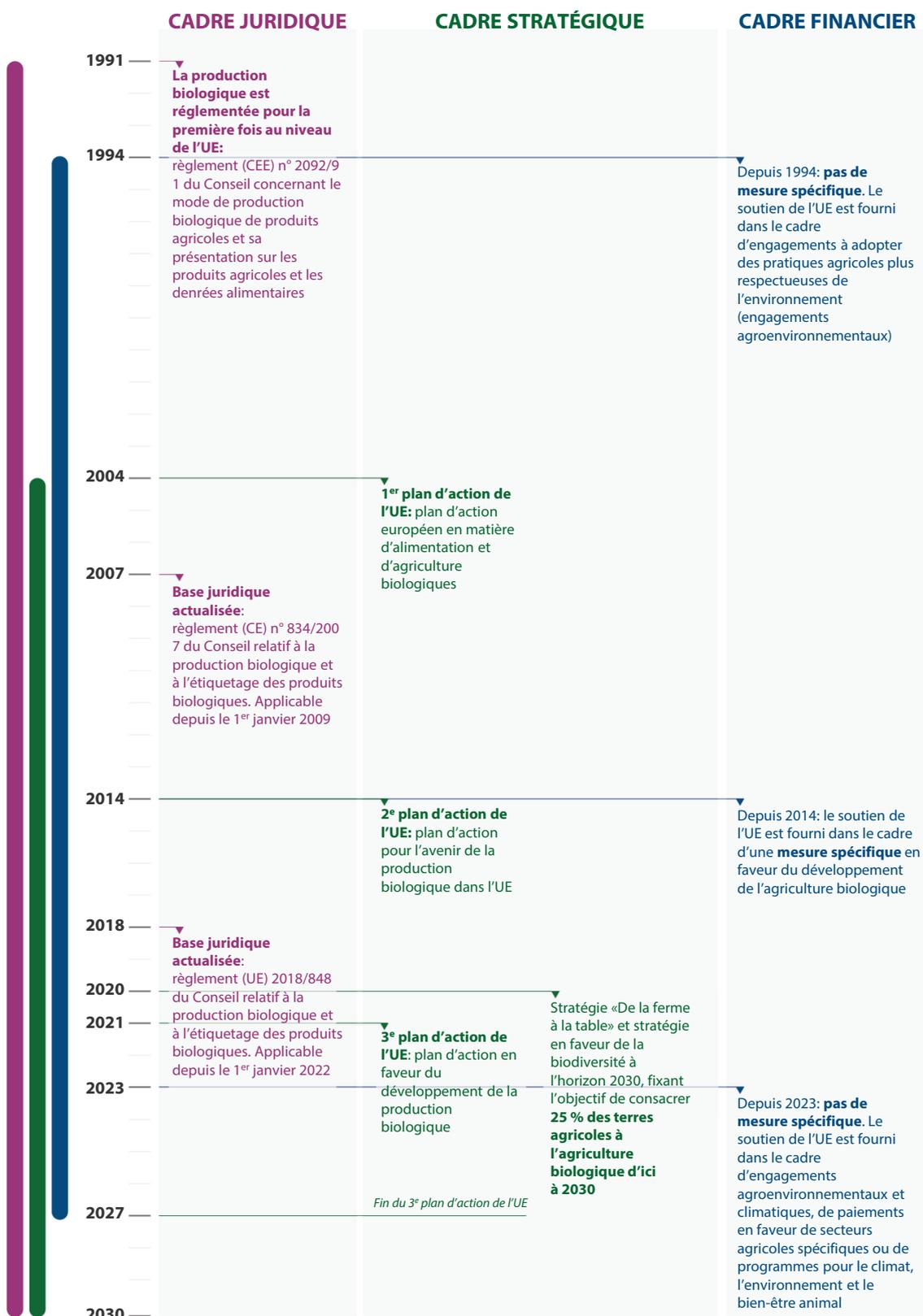
⁶ Ibid.

différences mettent en évidence le développement inégal du marché des produits biologiques dans l'UE et le lien avec le pouvoir d'achat dans les États membres.

Politique de l'UE en faveur du secteur biologique

07 Le développement de l'agriculture biologique repose sur les principes, les règles et les objectifs fixés dans la politique de l'UE en faveur du secteur biologique. Cette politique s'inscrit dans trois cadres: le premier, juridique, le deuxième, stratégique et le troisième, financier. En vigueur depuis 1991, la politique a évolué au fil du temps (voir *figure 4*).

Figure 4 – Évolution de la politique de l'UE en faveur du secteur biologique



Source: Cour des comptes européenne.

08 Le règlement relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques (ci-après le «règlement relatif à la production biologique») constitue la base juridique de l'agriculture biologique et régit le reste de la chaîne d'approvisionnement du secteur biologique, des agriculteurs aux détaillants (voir *figure 3*). Il fixe les objectifs et les principes de la production biologique, ainsi que les règles que les agriculteurs et les autres opérateurs du secteur doivent respecter pour obtenir la certification biologique.

09 La Commission a complété le cadre juridique du secteur biologique par trois plans d'action successifs, publiés en 2004, 2014 et 2021, respectivement. Ces plans visaient également à définir la stratégie de l'UE en matière d'agriculture biologique⁷. En mai 2020, la Commission a publié la stratégie «De la ferme à la table» et la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, mettant en œuvre le pacte vert pour l'Europe. Ces deux stratégies ont fixé comme objectif de consacrer 25 % des terres agricoles de l'UE à l'agriculture biologique d'ici à 2030. Bien que non contraignant, cet objectif montre que l'agriculture biologique a un rôle à jouer dans la réalisation des objectifs environnementaux et climatiques de l'UE.

10 Le soutien financier au développement de l'agriculture biologique est principalement financé par la politique agricole commune (PAC). Au cours de la période 2014-2022, les agriculteurs ont reçu près de 12 milliards d'euros de soutien de l'UE au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) afin de se convertir à l'agriculture biologique ou de maintenir des pratiques agricoles biologiques. En outre:

- o au cours de la période 2014-2022, le Fonds européen agricole de garantie a octroyé, par l'intermédiaire des organisations de producteurs, environ 60,6 millions d'euros au développement de la production biologique dans le secteur des fruits et légumes;
- o au cours de la période 2014-2020, dans le cadre d'Horizon 2020, l'UE a alloué un soutien financier de près de 45 millions d'euros à la recherche et à l'innovation dans le domaine de l'agriculture biologique; pour la période 2021-2027, 30 % des fonds d'Horizon Europe en faveur de l'agriculture, de la foresterie et des zones rurales devraient aller à des domaines directement ou indirectement liés au secteur biologique;

⁷ Document de travail des services de la Commission intitulé «*Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation on organic production and labelling of organic products*», SWD/2014/065 final, mars 2014.

- o au cours de la période 2016-2023, environ 140 millions d'euros ont été consacrés à la promotion des produits biologiques dans le cadre de la politique de promotion de l'UE concernant le secteur agroalimentaire⁸;
- o au cours de la période 2023-2027, les États membres ont prévu d'affecter environ 14,7 milliards d'euros au soutien à l'agriculture biologique dans le cadre de leurs plans stratégiques relevant de la PAC⁹.

Rôles et responsabilités

11 La Commission, par l'intermédiaire de la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI), en concertation avec d'autres directions générales, définit la politique globale de l'UE pour le secteur biologique. Elle approuve les programmes de développement rural (ci-après «les PDR») des États membres dans le cadre de la PAC et fournit à ces derniers des orientations stratégiques sur la politique de l'UE en matière d'agriculture biologique. En collaboration avec la DG AGRI, Eurostat collecte, valide et publie des données sur le secteur biologique. Le Centre commun de recherche fournit des connaissances scientifiques pour suivre et évaluer l'impact des politiques de l'UE.

12 Il revient aux États membres, en fonction de leur situation et de leurs besoins spécifiques, de définir leurs objectifs nationaux pour l'agriculture biologique et le secteur biologique et de programmer de manière adéquate le soutien financier, tant européen que national, pour atteindre ces objectifs. Les États membres programment et mettent en œuvre le soutien correspondant de l'UE dans le cadre de leurs programmes de développement rural.

⁸ [Décisions de sélection de la Commission](#) pour la politique de promotion de l'UE en ce qui concerne le secteur agroalimentaire pour la période 2016-2023.

⁹ Commission, *Approved 28 CAP strategic plans (2023-2027)*, p. 74, juin 2023.

Étendue et approche de l'audit

13 Nous avons examiné la conception, la mise en œuvre et le suivi du soutien de l'UE à l'agriculture biologique. Nous nous sommes demandé si la Commission et les États membres avaient:

- élaboré une politique solide en faveur du secteur biologique afin d'accélérer le développement de l'agriculture biologique;
- utilisé efficacement les fonds de la PAC pour soutenir les objectifs environnementaux et de marché de l'agriculture biologique;
- procédé au suivi et à l'évaluation de l'impact de la politique de l'UE de manière adéquate.

14 Compte tenu des thèmes récemment abordés dans deux de nos rapports, à savoir le [rapport spécial 04/2019](#) sur le système de contrôle des produits biologiques et le [rapport spécial 25/2023](#) sur la politique aquacole de l'UE, nous avons exclu du champ de notre audit les contrôles et la certification de l'agriculture biologique ainsi que le secteur de l'aquaculture biologique. En raison de leur nature spécifique, nous avons également exclu l'apiculture biologique, la recherche et l'innovation dans l'agriculture biologique, ainsi que le soutien au titre du FEAGA en faveur de la production biologique dans le secteur des fruits et légumes (voir point [10](#)).

15 Nous avons réalisé cet audit en prenant en considération l'objectif de 25 % fixé pour l'agriculture biologique et l'enveloppe de près de 12 milliards d'euros accordée par l'UE pour la période 2014-2022 afin de soutenir la conversion aux pratiques de l'agriculture biologique ou le maintien de celles-ci. Par nos constatations et nos recommandations, nous entendons contribuer au développement de la politique de l'UE en matière d'agriculture biologique, ainsi qu'apporter un éclairage en vue des propositions législatives de la Commission pour la PAC après 2027, attendues en 2025.

16 Notre audit a porté sur la période 2014-2022. Nous nous sommes également intéressés, le cas échéant, aux dispositions et programmes en place concernant la période 2023-2027. Les éléments probants que nous avons recueillis proviennent de plusieurs sources, à savoir:

- des réunions avec des représentants de la Commission (DG AGRI, Eurostat et Centre commun de recherche);
- un examen des données et documents pertinents, y compris la législation et les études sur le sujet, des analyses d'impact et des rapports d'audit, ainsi que des évaluations et des informations de suivi;
- une analyse de données statistiques et de données relatives à la gestion des financements pour le secteur biologique dans l'UE;
- des entretiens avec des représentants des autorités nationales et régionales et des réunions structurées avec des représentants du secteur biologique;
- des visites sur place dans 26 exploitations biologiques ayant bénéficié d'un soutien financier de l'UE (six à sept exploitations dans chaque État membre visité);
- une visite d'étude au Danemark, État membre qui apporte un soutien stratégique à l'agriculture biologique depuis 1987 et dispose d'un marché bien développé pour les produits biologiques;
- une table ronde avec des experts scientifiques, politiques et du secteur biologique.

17 Nous avons effectué des visites d'audit dans quatre États membres, à savoir la Roumanie, la Pologne, l'Autriche et l'Italie. Nous avons sélectionné ces pays parce que la superficie consacrée à l'agriculture biologique et les perspectives de développement y sont très différentes (voir *figure 5*). En Italie, nous avons sélectionné les régions de Campanie et de Sicile pour examiner la mise en œuvre des aides de la PAC au niveau régional.

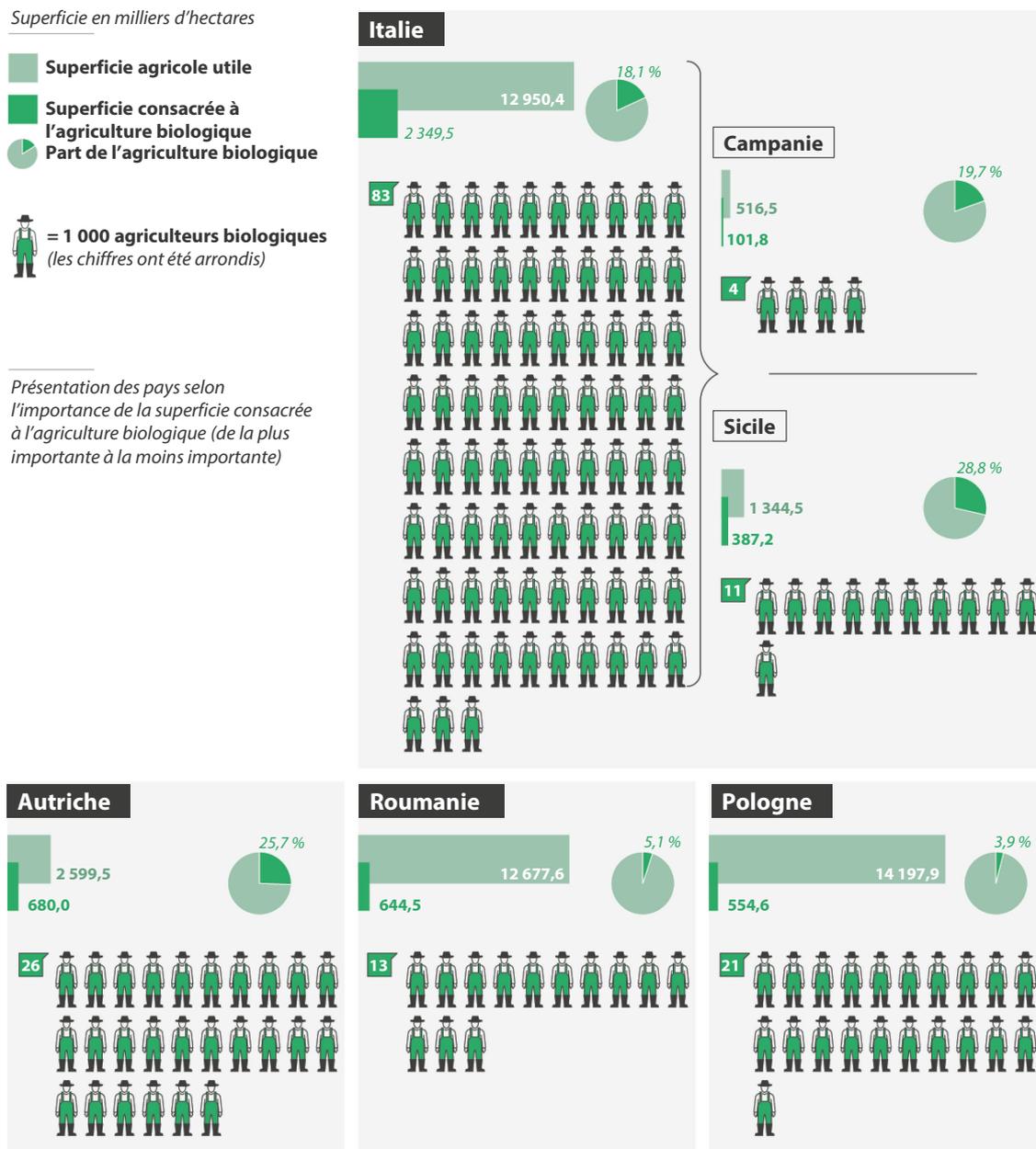
Figure 5 – Agriculture biologique dans les États membres audités

Superficie en milliers d'hectares



= 1 000 agriculteurs biologiques
(les chiffres ont été arrondis)

Présentation des pays selon l'importance de la superficie consacrée à l'agriculture biologique (de la plus importante à la moins importante)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des statistiques d'Eurostat relatives à l'année 2022 sur l'agriculture biologique (extraites le 25 juin 2024), et de Bio in Cifre pour la Sicile et la Campanie. Données de 2020 utilisées pour l'Autriche.

Observations

Lacunes dans les politiques nationales et de l'UE en faveur du secteur biologique

18 Nous avons examiné la politique mise en place par la Commission et les États membres pour soutenir le développement de l'agriculture biologique¹⁰. Nous nous attendions à ce que:

- la Commission ait élaboré une véritable politique européenne en faveur du secteur biologique;
- les États membres aient défini des politiques nationales visant à soutenir l'agriculture biologique;
- les États membres aient programmé les fonds de la PAC en fonction des besoins spécifiques de leur secteur biologique.

La politique de l'UE en faveur du secteur biologique pâtit de lacunes dans le cadre stratégique

19 Selon la Commission, les plans d'action de l'UE pour l'agriculture biologique constituent son cadre stratégique pour le secteur biologique. Nous avons toutefois constaté que le plan d'action pour la période 2014-2020 ne comportait aucun objectif pour le secteur biologique. Il ne prévoyait pas non plus certains éléments clés, tels que:

- des valeurs cibles quantifiables pour ses objectifs et actions spécifiques;
- des échéances et un calendrier pour la mise en œuvre des actions;
- des indicateurs permettant de suivre les progrès accomplis;
- des rôles et des responsabilités clairement définis;
- des dotations financières spécifiques.

¹⁰ Boîte à outils pour une meilleure réglementation, 2021.

20 Dans le plan d'action pour la période 2021-2027, la Commission a indiqué que les actions relevant du plan précédent avaient été mises en œuvre, sans préciser quelles activités avaient été menées à bien et ce qui avait été réalisé. En l'absence d'objectifs quantifiés, d'indicateurs de suivi et d'évaluation, l'incidence réelle du plan d'action pour la période 2014-2020 reste inconnue.

21 En 2020, l'objectif stratégique pour le secteur biologique correspondait à l'engagement non contraignant de consacrer 25 % des terres agricoles de l'UE à l'agriculture biologique d'ici à 2030 (voir point **09**). En vue de sa réalisation, la Commission a mis en place le plan d'action pour la période 2021-2027. Le plan d'action prévoyait des objectifs spécifiques visant à améliorer la contribution de l'agriculture biologique à la durabilité, à stimuler la demande et à garantir la confiance des consommateurs, ainsi qu'à encourager la conversion et à renforcer l'ensemble de la chaîne de valeur.

22 Nous avons constaté que le plan pour la période 2021-2027 constituait une amélioration par rapport au précédent. Il fournit davantage de détails sur les activités spécifiques à mettre en œuvre dans le cadre de chaque action. Les responsabilités ont été réparties entre la Commission, les États membres et les autres parties prenantes. Tous les six mois, la Commission fait rapport sur les activités réalisées.

23 Malgré ces améliorations, le plan ne comporte toujours pas de valeurs cibles quantifiables pour les trois objectifs spécifiques, ni de moyens permettant de suivre les progrès réalisés dans le cadre des actions proposées. En l'absence de tels éléments, il sera difficile d'évaluer sa contribution au développement du secteur biologique. La durabilité de l'agriculture biologique est tributaire du développement global du secteur biologique. Un secteur bien développé constituerait pour les agriculteurs une incitation économique à se convertir à l'agriculture biologique. Toutefois, la valeur cible de 25 % ne concerne que la superficie consacrée à l'agriculture biologique, et aucun objectif stratégique n'a été fixé pour le secteur biologique dans son ensemble. Il n'existe pas, pour l'agriculture biologique ou le secteur biologique, de vision stratégique au-delà de 2030 qui apporterait stabilité et perspective à long terme à la chaîne de valeur.

24 Parallèlement aux objectifs spécifiques prévus dans les plans d'action, le cadre juridique définit également des objectifs environnementaux et de marché pour la production biologique (voir [figure 6](#)). Toutefois, la Commission considère les objectifs visés dans le règlement relatif à la production biologique comme des caractéristiques intrinsèques à la production alimentaire biologique plutôt que comme de véritables objectifs. Ils ne font donc pas l'objet d'un suivi et ne sont pas spécifiquement abordés dans le cadre stratégique.

Figure 6 – Les objectifs de l'UE pour le secteur biologique



Objectifs relevant du cadre juridique

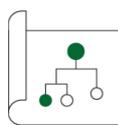
Règlement relatif à la production biologique

Objectifs environnementaux

- protection de l'environnement et du climat
- fertilité à long terme des sols
- niveau élevé de biodiversité
- environnement non toxique
- préservation des races rares et autochtones menacées d'extinction
- développement de l'offre de matériel phytogénétique adapté aux besoins spécifiques de l'agriculture biologique
- niveau élevé de biodiversité en ayant recours à un matériel phytogénétique varié
- normes élevées en matière de bien-être animal

Objectifs de marché

- circuits courts de distribution et productions locales dans les divers territoires de l'UE
- développement des activités de sélection biologique des plantes afin de contribuer à des perspectives économiques favorables pour le secteur biologique



Objectifs relevant du cadre stratégique

Plan d'action de l'UE pour l'agriculture biologique pour la période 2021-2027

Stratégie «De la ferme à la table» et stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030

Objectif environnemental spécifique

- améliorer la contribution de l'agriculture biologique à la durabilité

Objectifs de marché spécifiques

- stimuler la demande et garantir la confiance des consommateurs
- encourager la conversion et renforcer l'ensemble de la chaîne de valeur

Objectif axé sur la superficie

- 25 % des terres agricoles de l'UE cultivées en agriculture biologique d'ici à 2030

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'article 4 du [règlement \(UE\) 848/2018](#) et du [plan d'action de l'UE en faveur du développement de la production biologique pour la période 2021-2027](#).

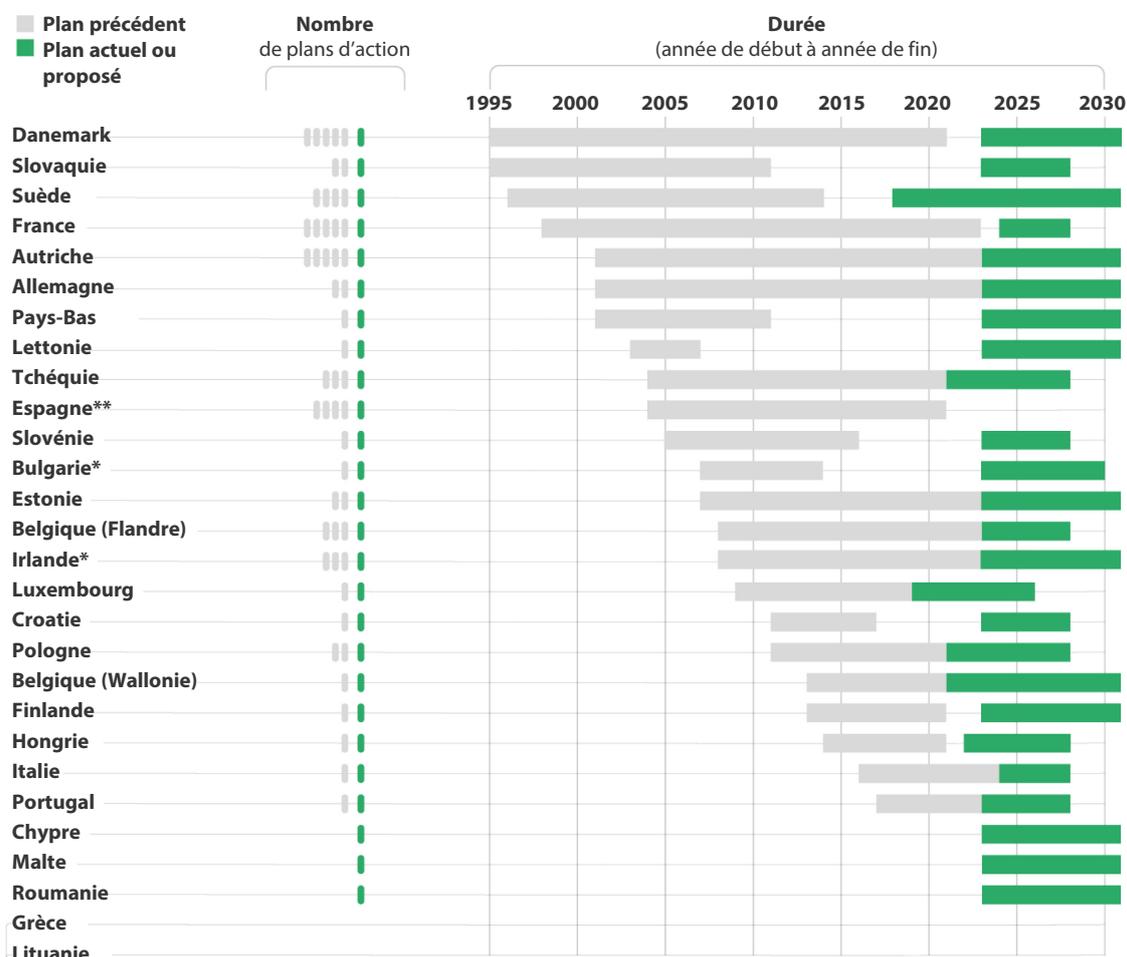
Des faiblesses au niveau des politiques nationales entravent le développement du secteur biologique de l'UE

25 Depuis 2004, afin d'accroître l'efficacité du soutien public à l'agriculture biologique, la Commission encourage les États membres à mettre au point des plans d'action nationaux pour le secteur biologique¹¹. Les États membres n'y sont tenus par aucune obligation juridique et la Commission n'effectue pas de suivi systématique de l'adoption de ces plans.

26 Les stratégies ou plans d'action nationaux spécifiques témoignent de l'engagement des États membres à développer le secteur biologique. Une étude de 2023 s'est penchée sur l'élaboration de tels stratégies ou plans, qui étaient très variables d'un État membre à l'autre (voir *figure 7*). Fin 2023, tous les États membres sauf trois (la Grèce, la Lituanie et l'Espagne) disposaient d'un plan d'action national.

¹¹ Action 6 du premier [plan d'action de l'UE pour l'agriculture biologique](#), et recommandations formulées dans les [second](#) et [troisième](#) plans d'action de l'UE pour l'agriculture biologique.

Figure 7 – L'adoption des plans d'action nationaux varie selon les États membres



La Grèce et la Lituanie n'ont jamais adopté de plan d'action pour l'agriculture biologique.

* Projet de plan d'action publié pour la période en cours.

** Projet de plan d'action pour la période en cours annoncé mais non publié.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations provenant des États membres audités, des plans d'action nationaux et de l'étude intitulée «Assessment of agricultural and aquaculture policy responses to the organic F2F targets», Lampkin et al., 2024.

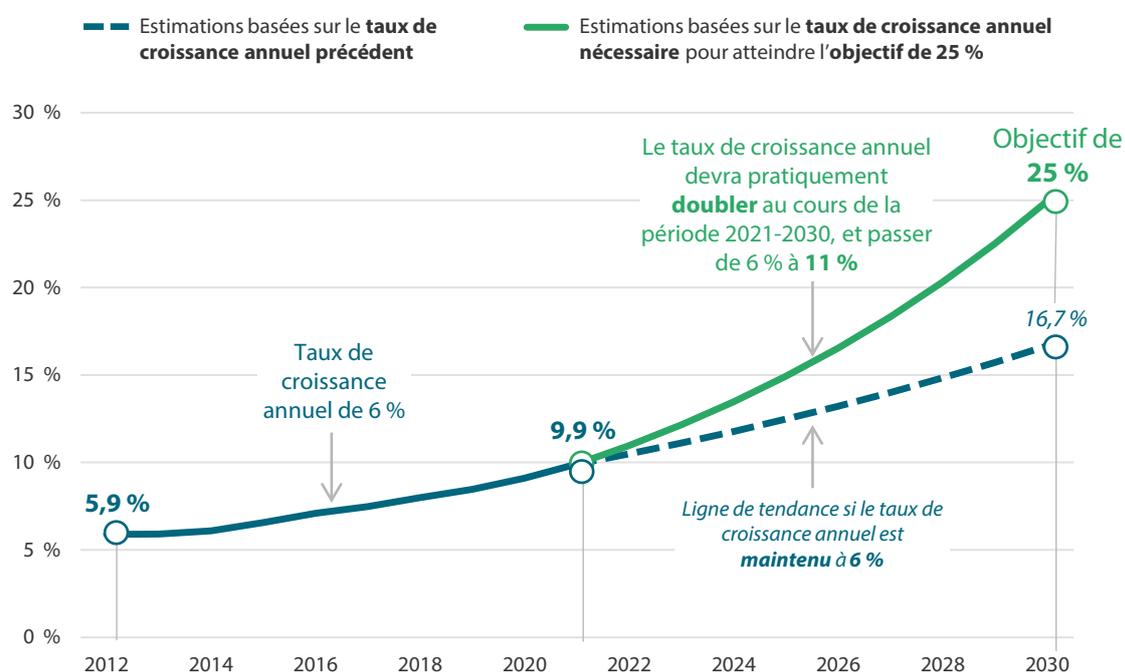
27 En 2023, les quatre États membres audités disposaient chacun d'un plan d'action pour le secteur biologique. Selon les experts et les parties prenantes consultés dans le cadre de l'audit, l'incidence de ces plans d'action sur le secteur biologique est essentielle lorsque le secteur est sous-développé. Nous avons relevé les éléments ci-après.

- En Pologne, l'incidence du plan pour la période 2014-2020 sur le développement du secteur biologique a été minée par l'absence d'objectifs, de définition claire des rôles et responsabilités, et de dotation financière spécifique. Les autorités polonaises n'ont défini des objectifs et des responsabilités pour le plan qu'en 2018. La Pologne a plus que doublé sa consommation et ses ventes de produits biologiques au cours de la période 2014-2020. Malgré cette augmentation, elle était le septième pays le plus mal classé pour ce qui est de la consommation et des ventes biologiques à la fin de la période.
- La Roumanie n'a adopté son premier plan d'action qu'en mai 2023, alors qu'elle était le huitième pays en importance pour ce qui est des dépenses de la PAC allouées à la conversion aux pratiques de l'agriculture biologique ou au maintien de celles-ci au cours de la période 2014-2022. Dans ce plan d'action, nous avons relevé les mêmes faiblesses que dans celui de la Pologne.

28 Pour atteindre l'objectif de 25 % d'ici à 2030, le rythme actuel d'adoption de pratiques agricoles biologiques devrait doubler (voir [figure 8](#)). Fin 2023, l'Agence européenne pour l'environnement a indiqué que les politiques actuellement en vigueur et le soutien public permettront très probablement d'accroître la part des terres cultivées en agriculture biologique, mais pas suffisamment pour atteindre l'objectif¹².

¹² Rapport n° 11/2023 de l'AEE intitulé «*Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2023 edition*», p. 70, décembre 2023.

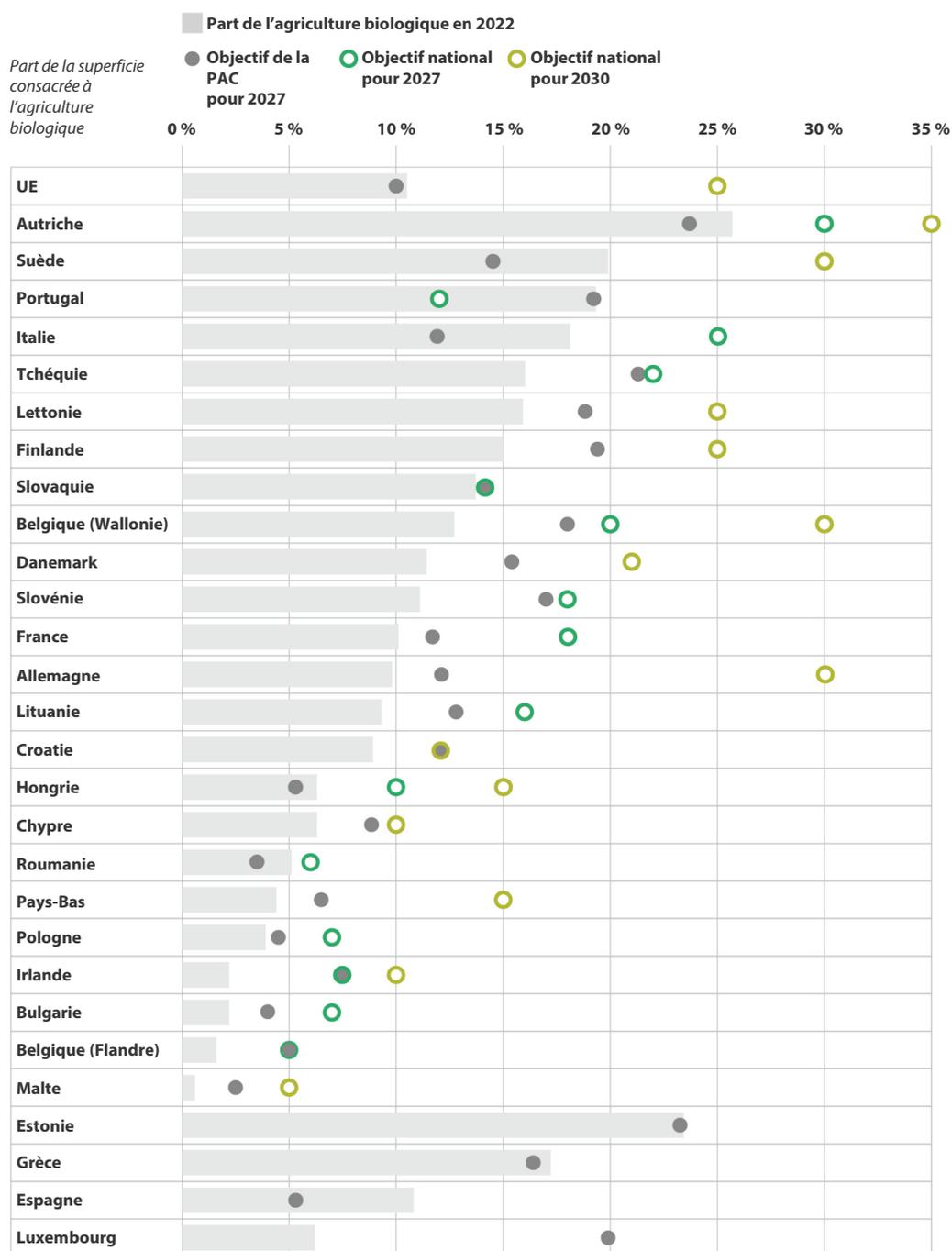
Figure 8 – Le rythme d’adoption des pratiques agricoles biologiques doit doubler pour atteindre l’objectif de 25 % d’ici à 2030



Source: Calculs de la Cour des comptes européenne, fondés sur les données d'Eurostat et de la DG AGRI.

29 Les mesures prises par les États membres sont essentielles pour pouvoir atteindre l'objectif de 25 % fixé pour l'agriculture biologique. Pour la période 2023-2027, ils étaient tenus de définir des valeurs cibles pour les dépenses de la PAC en faveur de l'agriculture biologique. Certains d'entre eux ont complété l'objectif relevant de la PAC, qui doit être atteint uniquement grâce au soutien de celle-ci, par un objectif national, à réaliser également grâce au marché des produits biologiques et/ou à un financement national complémentaire. Nous avons constaté que les objectifs fixés étaient plus ou moins ambitieux (voir [figure 9](#)).

Figure 9 – Les objectifs nationaux en matière d’agriculture biologique varient considérablement d’un État membre à l’autre



Remarque: le Luxembourg s’est fixé pour objectif national de porter à 20 % la superficie agricole consacrée à l’agriculture biologique d’ici à 2025. L’Espagne a indiqué que si la tendance actuelle se poursuivait, elle pourrait atteindre 20 % d’ici à 2030, sans toutefois en faire un objectif national. En 2017, le Portugal s’est fixé un objectif national de 12 % pour l’agriculture biologique d’ici à 2027. Cet objectif n’a pas été actualisé depuis lors. Pour la part de l’agriculture biologique de l’Autriche, nous avons utilisé les données de 2020.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des plans stratégiques relevant de la PAC, des plans d’action nationaux des États membres et des [statistiques sur l’agriculture biologique](#) d’Eurostat relatives à l’année 2022 (extraites le 25 juin 2024).

30 En ce qui concerne les plans d'action nationaux, nous avons constaté que le niveau d'ambition nationale en matière d'agriculture biologique dans les États membres audités était déterminé par le degré de maturité déjà atteint par le secteur biologique. Les financements nationaux complémentaires jouent également un rôle important à cet égard (voir [encadré 1](#)).

Encadré 1

Les objectifs en matière d'agriculture biologique varient d'un État membre audité à l'autre

Pour 2027, l'Italie et l'Autriche ont établi, dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC, un objectif inférieur (11,9 % et 23,7 %, respectivement) à leurs objectifs nationaux (25 % et 30 %, respectivement). Il est prévu que l'écart soit comblé, d'une part, par le fait que le marché des produits biologiques est déjà bien développé dans le cas de l'Autriche et qu'il connaît une forte croissance dans le cas de l'Italie et, d'autre part, grâce à des financements nationaux complémentaires.

La Roumanie et la Pologne ont fixé un objectif de la PAC minime, à savoir 3,5 % et 4,5 % respectivement, malgré une dotation élevée de l'UE en faveur de l'agriculture biologique. En Roumanie, nous avons constaté que l'objectif de la PAC relatif à l'agriculture biologique avait déjà été atteint en 2021.

31 En plus d'accroître la superficie consacrée à l'agriculture biologique, les États membres peuvent également soutenir le développement du secteur biologique en fixant d'autres objectifs nationaux. Nous en avons relevé des exemples dans 16 États membres. Par exemple, plusieurs États membres ont opté pour des objectifs en matière de production biologique (8 d'entre eux), de consommation de denrées biologiques dans la restauration publique (10 d'entre eux) et de transformation des produits biologiques (4 d'entre eux). Sur les quatre États membres audités, seule l'Autriche avait un objectif supplémentaire, à savoir proposer 55 % d'aliments biologiques dans les cantines publiques d'ici à 2030.

Les États membres n'ont répondu que partiellement aux besoins spécifiques de leur secteur biologique lors de la programmation du soutien de la PAC

32 Dans les quatre États membres audités, la PAC était la principale source de financement des plans d'action nationaux pour l'agriculture biologique. Au cours de la période 2014-2022, les États membres ont principalement programmé les dépenses de la PAC dans le cadre de leurs programmes de développement rural (PDR) nationaux ou régionaux. Les PDR:

- recensaient les besoins spécifiques des secteurs agricoles des États membres,
- définissaient des stratégies assorties d'objectifs et de valeurs cibles, conformément aux priorités de l'UE en matière de développement rural,
- déterminaient les mesures de soutien pour atteindre ces cibles et objectifs.

33 Nous avons constaté que les quatre États membres audités n'ont intégré que de manière limitée les besoins spécifiques de leur secteur biologique dans leurs PDR:

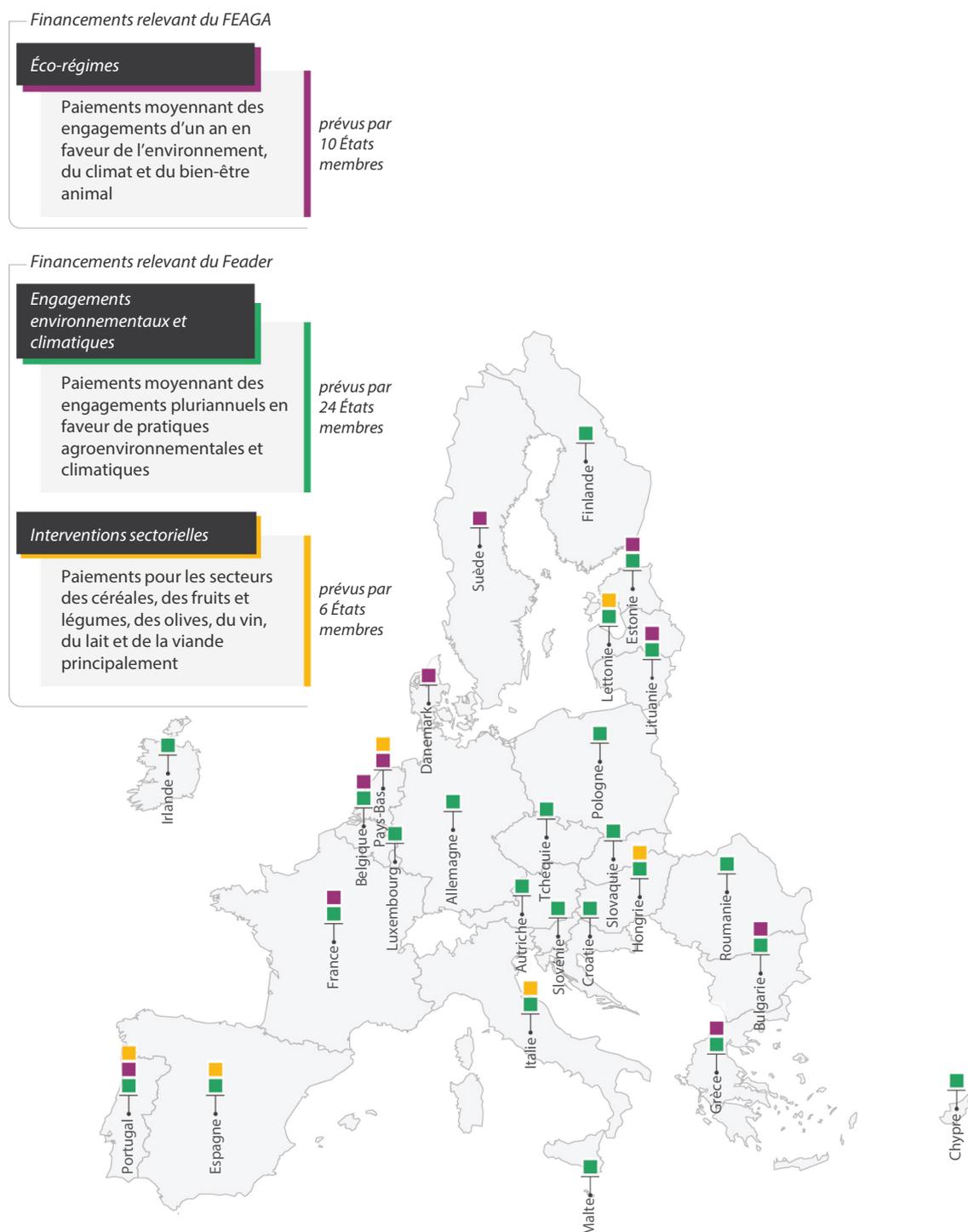
- seule la Pologne a mis en évidence le besoin spécifique de développer l'agriculture biologique comme une forme d'agriculture durable;
- seule l'Italie (Sicile) a fixé un objectif visant à promouvoir l'intégration de la production biologique dans la chaîne d'approvisionnement en améliorant l'accès des agriculteurs biologiques au marché, en renforçant leur rôle dans la chaîne de valeur et en encourageant l'innovation dans le secteur biologique.

Les quatre États membres ont tous utilisé le soutien à l'agriculture biologique pour répondre à des besoins plus généraux liés à la préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des sols ou à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, conformément aux priorités de l'UE en matière de développement rural.

34 Les États membres avaient la possibilité d'inclure dans leurs PDR des programmes sous-thématiques pour répondre à des besoins spécifiques dans des domaines revêtant une importance particulière ou dans des secteurs agricoles ayant une forte incidence sur le développement des zones rurales. Nous avons constaté qu'aucun des 27 États membres n'avait fait usage de cette possibilité, que ce soit pour l'agriculture biologique ou pour le secteur biologique.

35 Les États membres disposaient de trois options de financement pour programmer le soutien à l'agriculture biologique dans le cadre de la PAC 2023-2027 (voir [figure 10](#)). Dans les quatre États membres audités, nous n'avons observé aucun changement significatif à cet égard pour la période en question. L'Italie a également inclus le soutien à l'adoption de pratiques agricoles biologiques dans des secteurs spécifiques (par exemple, l'huile d'olive, les fruits et légumes et les pommes de terre). Il était toutefois trop tôt pour que nous puissions évaluer l'impact de cette option de financement supplémentaire sur le développement de ces cultures biologiques.

Figure 10 – Les États membres disposaient de trois options de financement pour soutenir l’agriculture biologique dans le cadre de la PAC 2023-2027



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'étude intitulée «*Organic farming in the EU – a decade of growth*», janvier 2023.

La superficie a augmenté, mais l'intégration des objectifs de l'agriculture biologique dans la PAC reste un défi

36 Nous avons examiné si le soutien de la PAC à l'agriculture biologique avait été utilisé de manière efficace par les États membres¹³ à l'appui des objectifs environnementaux et de marché de l'agriculture biologique¹⁴. Dans les États membres audités, nous nous attendions à ce que:

- o les fonds de la PAC aient permis de soutenir les objectifs environnementaux de l'agriculture biologique;
- o les fonds de la PAC aient contribué aux objectifs de marché de l'agriculture biologique;
- o les États membres aient recouru aux fonds de la PAC pour poursuivre le développement du secteur biologique.

Le soutien de la PAC a contribué à accroître la superficie consacrée à l'agriculture biologique, mais les avantages environnementaux n'ont pas toujours été garantis

37 Au cours de la période 2014-2022, la PAC a soutenu l'agriculture biologique au moyen d'une mesure spécifique de la politique de développement rural¹⁵ (ci-après le «soutien de la PAC à l'agriculture biologique»). Par rapport à la période 2007-2013, le soutien de la PAC à l'agriculture biologique était dissocié d'autres engagements agroenvironnementaux afin d'en souligner l'importance croissante.

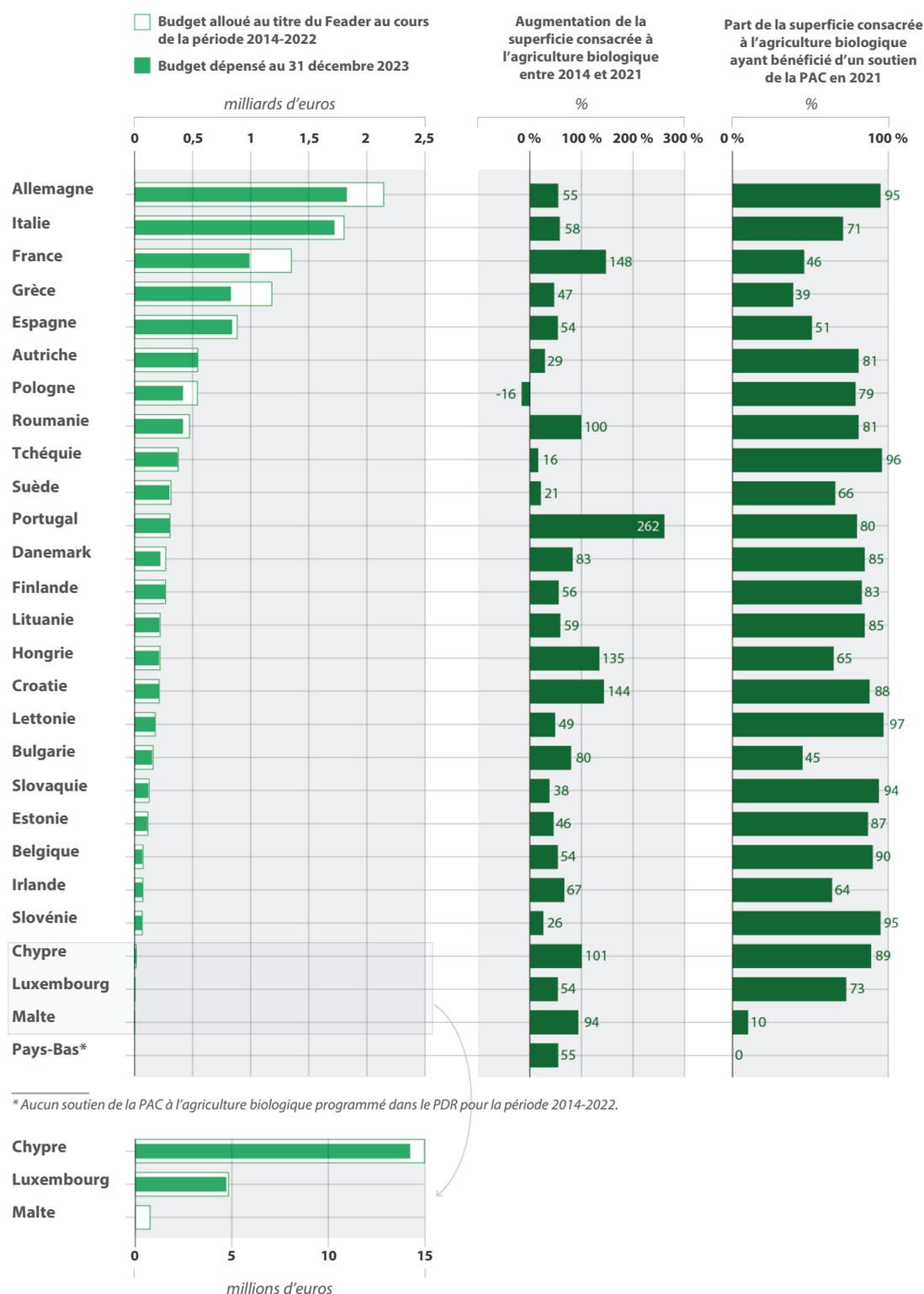
38 L'aide au titre de cette mesure était accordée, par hectare de terre agricole éligible, pour des engagements pluriannuels en faveur du maintien des pratiques de l'agriculture biologique ou de l'adoption de telles pratiques, comme prévu dans le règlement relatif à la production biologique. Tous les États membres, à l'exception des Pays-Bas, ont inclus le soutien de la PAC à l'agriculture biologique dans leurs PDR, l'Allemagne, l'Italie, la France, la Grèce et l'Espagne représentant ensemble 62 % du budget du Feader alloué à cette mesure (voir *figure 11*).

¹³ Chapitre 7 du [règlement \(UE, Euratom\) 2018/1046](#).

¹⁴ Considérants 3 et 4 du [règlement \(UE\) n° 2018/848](#).

¹⁵ Article 29 du [règlement \(UE\) n° 1305/2013](#).

Figure 11 – Cinq États membres ont représenté 62 % du soutien de la PAC à l’agriculture biologique au cours de la période 2014-2022



Remarque: le budget du Feader comprend la dotation financière supplémentaire au titre de l'instrument de l'UE pour la relance (EURI), octroyée aux États membres pour accélérer la reprise au sortir de la pandémie de COVID-19 pour la période 2021-2022.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des plans de financement des PDR (situation au 31 décembre 2023).

39 En 2021, sur environ 16 millions d'hectares cultivés en agriculture biologique dans l'UE, 69 % ont bénéficié d'un soutien de la PAC à l'agriculture biologique¹⁶. La proportion de la superficie faisant l'objet d'un soutien est passée de 3,2 % en 2014 à 6,9 % en 2021¹⁷. La PAC soutient financièrement l'agriculture biologique principalement dans le but de favoriser une production agricole durable et d'intégrer les exigences relatives à la protection de l'environnement dans la politique¹⁸. Les avantages environnementaux de cette mesure découlent des règles énoncées dans le règlement relatif à la production biologique (voir *figure 1*).

40 L'une des pratiques essentielles de l'agriculture biologique est la rotation des cultures, qui contribue à la fertilité et à la santé des sols, ainsi qu'à la lutte contre les organismes nuisibles et les maladies. En vertu du règlement relatif à la production biologique, les agriculteurs biologiques sont tenus de mettre en œuvre une rotation pluriannuelle des cultures et d'inclure des légumineuses et d'autres cultures d'engrais verts dans le plan de rotation¹⁹. La rotation des cultures n'étant pas définie dans le règlement, les États membres peuvent établir des dispositions nationales supplémentaires sur les modalités de mise en œuvre de cette pratique. Sur les quatre États membres audités, seule l'Italie avait établi une définition à cet égard.

41 Sur les 26 agriculteurs auprès desquels nous nous sommes rendus dans les quatre États membres audités, neuf cultivaient la même culture sur la même parcelle depuis plusieurs années, ou ne cultivaient pas de légumineuses ou d'autres cultures d'engrais verts. L'absence d'une rotation adéquate des cultures a conduit, dans certains cas, à une utilisation accrue d'intrants extérieurs, tels que des engrais et des pesticides biologiques commerciaux, ce qui va à l'encontre du principe de restriction de l'utilisation de ces intrants dans l'agriculture biologique.

¹⁶ Calcul effectué par la Cour des comptes européenne, sur la base de [données d'Eurostat pour l'année 2021](#) et de données issues du [portail de données de la DG AGRI](#).

¹⁷ Calcul effectué par la Cour des comptes européenne, sur la base de données issues du [portail de données de la DG AGRI](#).

¹⁸ Considérant 4 du [règlement \(UE\) 2018/848](#).

¹⁹ Article 12, paragraphe 1, du [règlement \(CE\) n° 834/2007](#) et annexe II, points 1.9 et 1.10, du [règlement \(UE\) 2018/848](#).

42 Conformément aux règles relatives à l'élevage biologique, les agriculteurs doivent respecter des normes élevées en matière de bien-être animal, parmi lesquelles figure la prévention de toute souffrance animale. Si nécessaire, les États membres peuvent accorder aux agriculteurs des autorisations leur permettant de s'écarter de certaines règles en matière de bien-être animal, à condition que les dérogations soient limitées au minimum et, le cas échéant, limitées dans le temps²⁰. Nous avons constaté qu'au cours de la période concernée par l'audit, les agriculteurs biologiques en Autriche, en Pologne et en Italie ont bénéficié d'autorisations générales en matière de bien-être animal au niveau national pendant de nombreuses années consécutives (voir [encadré 2](#)). Les agriculteurs ayant recours aux autorisations étaient éligibles au soutien de la PAC en faveur de l'agriculture biologique.

Encadré 2

Le soutien de la PAC à l'agriculture biologique a été octroyé sans que ne soient respectées les règles en matière de bien-être animal

À partir de 2015, les éleveurs biologiques en Autriche ont bénéficié d'autorisations générales pour certaines pratiques de gestion des animaux. Cela signifie que les éleveurs ont été autorisés à enlever les cornes, les queues ou les dents des animaux, à ne pas laisser les animaux accéder à des pâturages dans des espaces de plein air et à attacher les bovins dans les petites exploitations. À la suite d'audits menés en 2017 et en 2019, la Commission a recouvré auprès d'éleveurs biologiques 16,4 millions d'euros de paiements indus au titre de la PAC pour non-respect des règles en matière de bien-être animal. L'Autriche a supprimé ces autorisations générales en 2021.

Nous avons constaté que l'Italie (depuis 2009) et la Pologne (depuis 2015) accordent une autorisation générale similaire pour l'attache des animaux dans les petites exploitations. La Pologne a supprimé cette autorisation en 2022, mais l'Italie continue de l'appliquer.

Il incombe à la Commission d'assurer un suivi de la manière dont les États membres mettent en œuvre les autorisations en agriculture biologique. Toutefois, le règlement relatif à la production biologique n'impose pas aux États membres de l'informer des autorisations générales qu'ils accordent en ce qui concerne l'attache des animaux dans les petites exploitations ou les mutilations animales. La Commission n'avait donc pas connaissance de ces cas.

²⁰ Article 22 du [règlement \(CE\) n° 834/2007](#).

43 Le règlement relatif à la production biologique établit un ensemble de principes volontaires en matière d'agriculture biologique, tels que la préservation des éléments du paysage, l'utilisation responsable des ressources naturelles et l'utilisation limitée d'intrants extérieurs. En intégrant ces principes dans le soutien de la PAC à l'agriculture biologique, les États membres peuvent contribuer à renforcer son incidence positive sur l'environnement (voir [figure 1](#)). Dans les quatre États membres audités, nous avons constaté que la mesure intégrait rarement les principes de l'agriculture biologique. Nous avons toutefois relevé deux exemples de bonnes pratiques en Autriche et en Pologne (voir [encadré 3](#)).

Encadré 3

Exemples de dispositions environnementales supplémentaires intégrées dans le soutien de la PAC à l'agriculture biologique

L'Autriche a utilisé une partie du budget alloué à cette mesure pour financer les paiements aux agriculteurs biologiques qui ont volontairement préservé les prairies permanentes et les éléments du paysage dans leurs exploitations.

La Pologne a fait de la préservation des prairies et des éléments du paysage une condition sine qua non à l'octroi d'un soutien financier pour tous les agriculteurs biologiques.

Les États membres n'ont pas toujours veillé à ce que le soutien de la PAC à l'agriculture biologique soit lié à la production de produits biologiques

44 Conformément au règlement relatif à la production biologique, l'agriculture biologique devrait viser à produire une grande variété de denrées alimentaires qui répondent à la demande des consommateurs concernant des biens produits d'une manière qui ne nuise pas à l'environnement, à la santé humaine, à la santé des végétaux ou à la santé et au bien-être des animaux²¹. Au cours de la période 2014-2022, le soutien de la PAC à l'agriculture biologique servait à indemniser les agriculteurs pour les coûts supplémentaires et la perte de revenus résultant du passage de l'agriculture conventionnelle à l'agriculture biologique. Les agriculteurs biologiques n'étaient pas tenus de produire des produits biologiques pour bénéficier de cette aide.

²¹ Considérant 1 et article 3 du [règlement \(CE\) n° 834/2007](#).

45 Pour éviter de soutenir des zones non productives, l'Autriche, la Pologne et l'Italie ont demandé aux agriculteurs de produire des biens sur les parcelles bénéficiant d'un soutien, par exemple de récolter leurs cultures ou d'utiliser leur herbe pour nourrir les animaux. En Pologne, cette exigence s'est traduite par une augmentation de la production biologique (voir [encadré 4](#)). Depuis 2023, les agriculteurs italiens (Sicile) qui vendent leur production en tant que produits biologiques sont des bénéficiaires prioritaires du soutien de l'UE.

Encadré 4

La modification des conditions pour bénéficier d'un soutien de la PAC à l'agriculture biologique a contribué à accroître la production biologique en Pologne

Dans son PDR pour la période 2014-2022, la Pologne a introduit l'obligation, pour les agriculteurs bénéficiant d'un soutien de la PAC, de produire des produits agricoles sur les parcelles concernées (par exemple, utiliser l'herbe pour nourrir les animaux ou la vendre, ou encore récolter les fruits des vergers). Cette modification fondamentale des conditions d'éligibilité a entraîné une baisse de la superficie consacrée à l'agriculture biologique entre 2015 et 2019. Parallèlement, la production biologique a continué de croître. Depuis 2021, tant la superficie consacrée à l'agriculture biologique que la production biologique ont considérablement augmenté en Pologne.

46 En 2020, près de 60 % de la superficie consacrée à l'agriculture biologique dans l'UE était couverte par des prairies permanentes et des fourrages. Toutefois, l'élevage biologique reste un marché de niche dans l'UE. En 2020, les bovins biologiques ne représentaient que 6 % de l'ensemble des bovins dans l'UE, tandis que les volailles et les porcs biologiques représentaient 3,6 % et 1 % respectivement de la population totale²². Le soutien de la PAC à l'agriculture biologique étant lié à la surface, les perspectives offertes par le marché demeurent la principale incitation encourageant les éleveurs à se convertir à l'élevage biologique.

²² Commission, *Agricultural Market Brief «Organic farming in the EU – a decade of growth»*, p. 6, janvier 2023.

47 En Roumanie, nous avons constaté que, si la superficie couverte par les prairies et les fourrages biologiques a plus que doublé au cours de la période 2014-2021, le nombre d'animaux élevés en pâturages biologiques a chuté de 75 %. La mesure relative à l'agriculture biologique soutenait près de 100 % des prairies biologiques en Roumanie mais était dépourvue de tout élément incitatif en faveur de l'élevage biologique. L'Italie et l'Autriche ont en revanche inclus des incitations en ce sens dans la mesure (voir [figure 12](#)).

Figure 12 – Incitations à l'élevage biologique dans le soutien de la PAC à l'agriculture biologique

	PRAIRIES PERMANENTES	FOURRAGES	
 Élevage conventionnel	 paiement pour les prairies permanentes et les fourrages plus de trois fois plus élevé pour les agriculteurs élevant des animaux biologiques		AUTRICHE
 Élevage biologique	 x3	 x3	
 Élevage conventionnel	 paiement pour les prairies permanentes versés uniquement aux agriculteurs élevant des animaux biologiques		ITALIE Sicile
 Élevage biologique	 x2	 x2	
 Élevage conventionnel	 paiement pour les prairies permanentes versés uniquement aux agriculteurs élevant des animaux biologiques		ITALIE Campanie
 Élevage biologique	 +30 %	 +30 %	

* En Campanie, cette incitation était limitée aux bovins et aux buffles au cours des deux premières années suivant la conversion à l'agriculture biologique.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des PDR.

48 Les agriculteurs biologiques sont tenus d'utiliser des semences biologiques pour leurs plantations²³. Lorsqu'il n'y a pas de semences biologiques disponibles sur le marché, les agriculteurs peuvent demander une dérogation et utiliser des semences non biologiques²⁴. Selon une étude financée par l'UE²⁵ en 2021, entre 23 % (pour l'avoine) et 75 % (pour les carottes) des semences achetées par les agriculteurs biologiques de l'UE seraient non biologiques.

49 La demande de semences biologiques peut constituer une incitation économique supplémentaire pour les agriculteurs biologiques et les encourager à en produire. Toutefois, dans les quatre États membres audités, nous avons constaté qu'il était courant d'obtenir des dérogations pour l'utilisation de semences non biologiques. Au cours de la période examinée dans les quatre États membres audités, le nombre de dérogations a généralement augmenté proportionnellement à la superficie des terres cultivées en agriculture biologique.

50 S'il est obligatoire, depuis 2009, pour les États membres de créer une base de données établissant la liste des variétés de semences biologiques disponibles sur leur territoire²⁶, les fournisseurs de semences ne sont pas tenus de fournir ces données. En Roumanie et en Italie, nous avons constaté que ces bases de données étaient obsolètes, statiques ou contenaient très peu d'entrées.

51 Depuis 2009, la Commission est informée annuellement par les États membres de l'utilisation de semences conventionnelles dans l'agriculture biologique, y compris les variétés de cultures et les quantités nécessaires aux agriculteurs. Selon la Commission, ces informations ont été utilisées pour mieux programmer les fonds de recherche de l'UE afin d'améliorer la disponibilité des semences biologiques. Toujours selon l'étude financée par l'UE en 2021²⁷ (voir point **48**), qui a également comporté une enquête auprès de 839 agriculteurs dans 17 États membres, la disponibilité de semences biologiques adaptées aux conditions locales restait un problème pour 60 % des agriculteurs.

²³ Article 12, paragraphe 1, point i), du [règlement \(CE\) n° 834/2007](#) et annexe II, point 1.8.1, du [règlement \(UE\) 2018/848](#).

²⁴ Article 22 du [règlement \(CE\) n° 834/2007](#) et annexe II, point 1.8.5.1, du [règlement \(UE\) 2018/848](#).

²⁵ Projet LIVESEED, «*The state of organic seed in Europe*», p. 23, 2021.

²⁶ Article 48 du [règlement \(CE\) n° 889/2008](#).

²⁷ Projet LIVESEED, «*The state of organic seed in Europe*», p. 23, 2021.

Les États membres n'ont pas suffisamment bien ciblé le financement de la PAC pour permettre de développer davantage le secteur biologique

52 Lorsque le marché des produits biologiques est bien développé, les agriculteurs biologiques peuvent pratiquer des prix plus élevés. Dans son [évaluation de l'incidence de la PAC sur les ressources naturelles de 2021](#), la Commission a souligné que les agriculteurs se convertissent principalement à l'agriculture biologique en raison des perspectives économiques offertes par le marché plutôt qu'en raison de considérations environnementales.

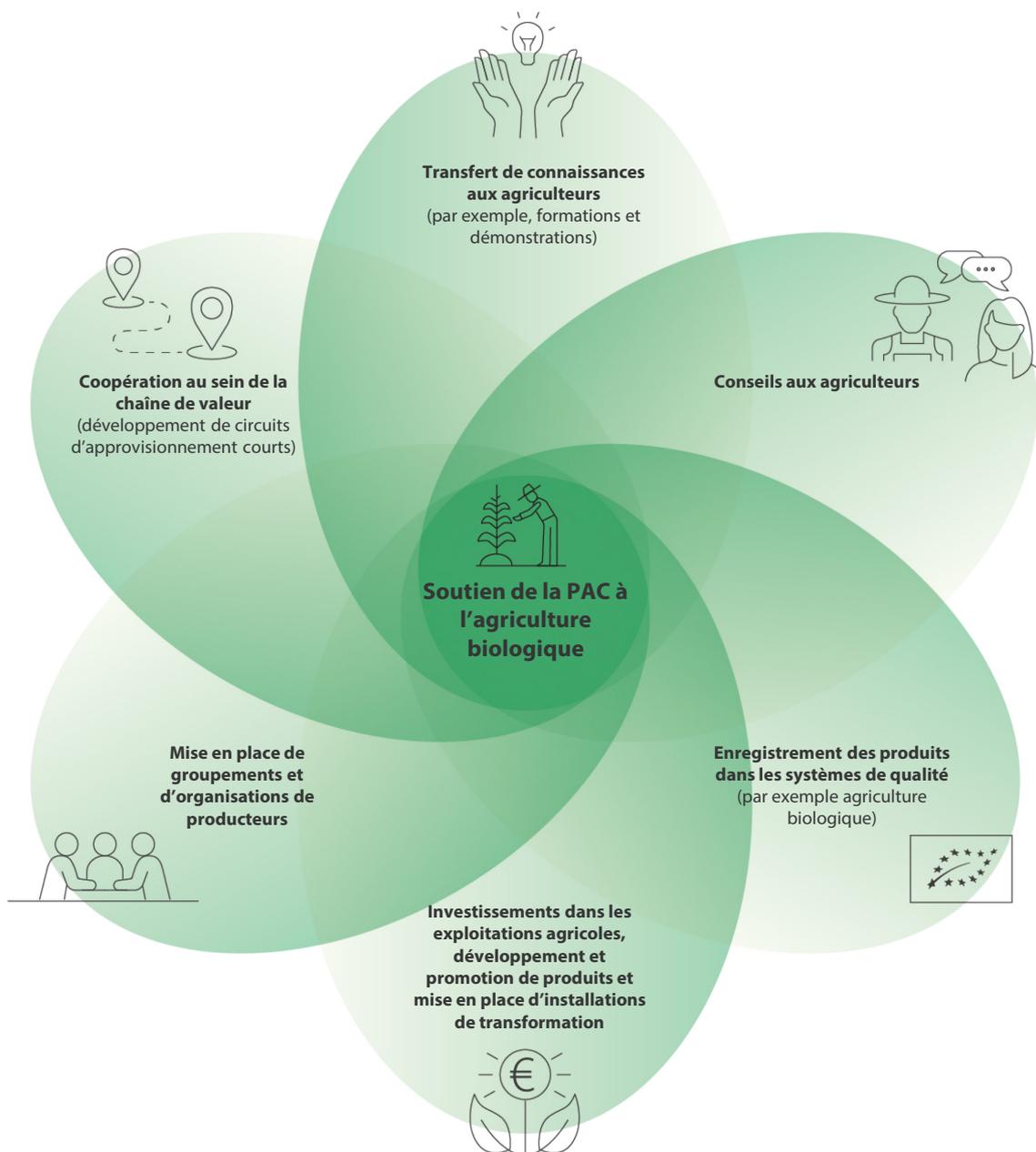
53 Depuis 2014, la Commission encourage les États membres à recourir à d'autres mesures de soutien de la PAC²⁸ dans leurs PDR, afin de garantir le développement global du secteur biologique et, ainsi, d'accroître l'impact du soutien de l'UE en faveur de l'agriculture biologique. Toutefois, elle n'a fourni que peu d'orientations à ce sujet. Ce n'est qu'en 2022 qu'un groupe thématique sur la PAC a été créé de sorte à permettre aux États membres d'échanger des bonnes pratiques sur la manière d'utiliser les fonds de la PAC pour renforcer la position des agriculteurs biologiques dans la chaîne de valeur²⁹.

54 Dans leurs PDR pour la période 2014-2022, les États membres ont pu soutenir le secteur biologique en recourant à plusieurs mesures du Feader (voir [figure 13](#)). Nous avons constaté que les quatre États membres audités avaient tous mis en place des dispositions en faveur des agriculteurs biologiques ou du secteur biologique dans le cadre de mesures de la PAC autres que celles concernant le soutien à l'agriculture biologique. Toutefois, ils n'étaient pas à même d'indiquer si ces dispositions ont facilité l'accès des opérateurs biologiques au soutien financier. Les États membres audités n'ont ni suivi ni évalué l'incidence des fonds alloués au secteur biologique au titre de ces mesures.

²⁸ Orientations de la Commission à l'intention des États membres concernant le soutien de la PAC à l'agriculture biologique.

²⁹ Réseau européen de la PAC, «Renforcer la position des agriculteurs dans les circuits d'approvisionnement alimentaire biologique».

Figure 13 – D’autres mesures de développement rural étaient disponibles pour soutenir le secteur biologique



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations transmises par la Commission.

55 Les quatre États membres ont tous déclaré qu'il était nécessaire d'aider les agriculteurs biologiques à acquérir des connaissances, au moyen de formations spécifiques, de services de conseil ou d'exploitations pilotes. Tant la Roumanie que la Pologne avaient prévu des appels à propositions spécifiques ciblant les agriculteurs biologiques au titre de ces mesures dans leurs PDR. Toutefois, en Roumanie, aucun agriculteur biologique n'a bénéficié de ces services spécifiques de formation ou de conseil, car aucun formateur ou conseiller n'a répondu à l'appel à propositions publié. La Pologne n'a commencé à recourir aux deux mesures qu'en 2022.

56 Un rapport d'étude de 2014 sur la législation de l'UE relative à l'agriculture biologique intitulé «*Evaluation of the EU legislation on organic farming*» a souligné qu'il existe un fort potentiel en termes de bénéfices sociaux-économiques si le développement du biologique peut être favorisé dans les petites exploitations des zones rurales désavantagées. Toutefois, lors de leur conversion à la production biologique, les petits agriculteurs se heurtent à des obstacles tels que la charge financière liée aux coûts de certification et d'inspection et la charge administrative liée à la tenue de registres détaillés, comme l'exige le règlement relatif à la production biologique³⁰. La taille moyenne des exploitations biologiques dans l'UE (41 ha) est deux fois et demie supérieure à la taille moyenne des exploitations conventionnelles (16 ha)³¹.

57 Pour aider les petits agriculteurs à surmonter ces obstacles, l'Autriche, l'Italie et la Pologne ont décidé de contribuer aux coûts d'inspection et de certification pendant les cinq premières années de conversion à l'agriculture biologique en soutenant des systèmes de qualité. En Roumanie, ces coûts ont été considérés comme des coûts de transition et inclus dans le soutien de la PAC à l'agriculture biologique. Afin d'encourager les petits exploitants à se convertir à l'agriculture biologique, la Pologne a également diminué, jusqu'à 60 %, le soutien de la PAC à l'agriculture biologique pour les exploitations de plus de 50 hectares. Cependant, la réduction des paiements en faveur des grandes exploitations n'a pas eu l'impact escompté sur les petites exploitations.

58 Depuis 2022, le règlement relatif à la production biologique³² permet aux petits agriculteurs d'opter pour une certification de groupe afin de réduire leurs coûts. Malgré le grand nombre de petits agriculteurs, en particulier en Pologne et en Roumanie, aucun des quatre États membres audités n'a fait usage de cette possibilité. Les agriculteurs n'utilisent pas l'option de certification de groupe, principalement en raison du manque de clarté de son statut juridique et de ses définitions³³.

³⁰ Document de travail des services de la Commission intitulé «*Impact assessment for the Proposal for a Regulation on organic production and labelling organic products*», SWD/2014/065 final, 2014.

³¹ Commission, *Agricultural Market Brief «Organic farming in the EU»*, 2023.

³² Article 36 du règlement (UE) 2018/848.

³³ FAQ sur le règlement relatif à la production biologique.

59 Les États membres pouvaient en outre aider les agriculteurs biologiques en leur accordant un soutien financier au titre de la PAC pour moderniser leurs exploitations, construire des installations de stockage ou acheter des machines adaptées à l'agriculture biologique. Aucun des États membres audités n'a lancé d'appels spécifiques pour les opérateurs biologiques dans le cadre de la mesure d'investissement. Toutefois, ils ont tous accordé aux agriculteurs biologiques un accès préférentiel au financement, avec des résultats variables, comme le montre l'**encadré 5**. Les États membres audités ont également attribué des points supplémentaires à des projets qui encourageaient la coopération entre agriculteurs biologiques, développaient la transformation des produits biologiques ou mettaient en place des circuits d'approvisionnement courts pour ces produits.

Encadré 5

L'accès préférentiel des agriculteurs biologiques au soutien à l'investissement a donné des résultats variables

L'Autriche et la Roumanie ont accordé aux agriculteurs biologiques un taux de cofinancement majoré de 5 % et 20 %, respectivement, pour investir dans leurs exploitations. Les autorités ignoraient l'impact que cela avait eu sur ces derniers. En Roumanie, d'autres catégories d'agriculteurs ont bénéficié d'une majoration du taux de cofinancement, de sorte que l'incitation à poursuivre la conversion vers l'agriculture biologique s'est trouvée amoindrie.

En Pologne, l'aide à la modernisation des exploitations agricoles excluait tout investissement dans le domaine de l'élevage de volailles, à moins que la production n'ait déjà été biologique ou ne soit convertie en production biologique. Entre 2014 et 2022, la population de volailles biologiques a plus que triplé.

L'Italie (Sicile) a accordé des points supplémentaires aux agriculteurs biologiques lors de la sélection des projets éligibles à un soutien de l'UE pour investir dans leurs exploitations. Toutefois, dans la mesure où des fonds étaient disponibles, toutes les demandes admissibles ont bénéficié d'un financement, si bien que les agriculteurs biologiques n'en ont retiré aucun avantage.

Les données, trop limitées, empêchent d'élaborer une véritable politique pour le secteur biologique

60 La Commission et les États membres devraient mettre en place un système de suivi et d'évaluation approprié et fiable des dépenses de la PAC en faveur de l'agriculture biologique³⁴ et veiller à ce que des données adéquates sur le secteur biologique soient disponibles pour soutenir le processus d'élaboration des politiques³⁵. Nous nous attendions à ce que:

- le cadre de suivi et d'évaluation mis en place ait favorisé l'obtention d'informations appropriées sur les résultats du soutien de la PAC à l'agriculture biologique et sur son incidence sur la réalisation des objectifs de la PAC;
- la Commission ait utilisé d'autres sources de données disponibles pour compléter le cadre de suivi et d'évaluation;
- la Commission ait veillé à la disponibilité et à la pertinence des données sur le secteur biologique afin de soutenir le processus d'élaboration des politiques.

L'impact du soutien de la PAC à l'agriculture biologique ne peut pas être évalué

61 Le soutien financier apporté à l'agriculture biologique visait à contribuer³⁶ à l'objectif global de la PAC pour une gestion durable des ressources naturelles de l'UE et des mesures en matière de climat, notamment:

- en générant des avantages environnementaux;
- en contribuant indirectement à accroître les revenus des agriculteurs, à répondre aux attentes des consommateurs et à préserver la diversité agricole.

³⁴ Règlements d'exécution (UE) n° 834/2014 et (UE) n° 808/2014 de la Commission.

³⁵ Considérant 36 du règlement (CE) n° 834/2007.

³⁶ DG Agriculture et développement rural, «*Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the common agricultural policy 2014-2020*», 2017, p. 14.

62 Pour déterminer si le soutien à l'agriculture biologique permet d'atteindre ces objectifs, la Commission a utilisé le cadre commun de suivi et d'évaluation³⁷ (CCSE) de la PAC. Les indicateurs concernant l'agriculture biologique définis dans le CCSE sont présentés à la *figure 14*.

Figure 14 – Indicateurs relatifs à l'agriculture biologique dans le cadre de la PAC 2014-2022

Réalisation	Résultat	Contexte
 Total des dépenses publiques	 <i>Pas d'indicateur de résultat</i>	 Total de la superficie agricole consacrée à l'agriculture biologique
 Nombre d'exploitations/exploitants bénéficiant d'un soutien de la PAC à l'agriculture biologique		
 Total de la superficie agricole bénéficiant d'un soutien de la PAC à l'agriculture biologique		

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [règlement d'exécution \(UE\) n° 834/2014](#) et du [règlement d'exécution \(UE\) n° 808/2014](#).

63 Le CCSE ne comportait pas d'indicateur de résultat pour le soutien à l'agriculture biologique. Les trois indicateurs de réalisation fournissent des informations sur la manière dont le soutien financier a été utilisé (c'est-à-dire le montant dépensé, le nombre d'agriculteurs biologiques bénéficiaires et le nombre d'hectares concernés), mais pas sur l'incidence du soutien ou sa contribution aux objectifs de la PAC.

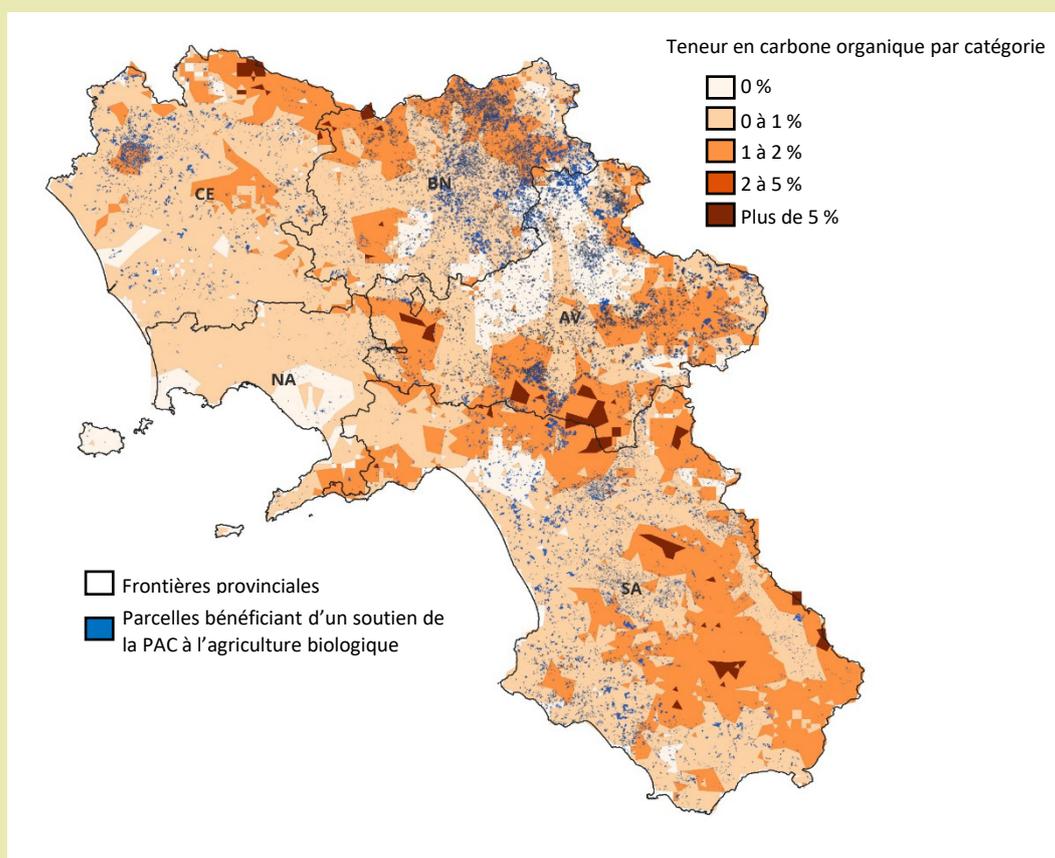
64 Les États membres peuvent élaborer des indicateurs supplémentaires pour mesurer les effets de leurs programmes de développement rural. Nous avons constaté qu'aucun de ces indicateurs supplémentaires ne concernait l'agriculture biologique. Toutefois, les deux régions italiennes dans lesquelles nous nous sommes rendus dans le cadre de notre audit ont recueilli des informations supplémentaires sur l'agriculture biologique afin d'évaluer son incidence sur l'environnement et le climat (voir *encadré 6*).

³⁷ Règlements d'exécution (UE) n° 834/2014 et (UE) n° 808/2014 de la Commission.

Encadré 6

Des régions italiennes collectent des informations utiles au suivi de l'incidence du soutien de la PAC à l'agriculture biologique sur l'environnement et le climat

La Campanie a mis en place un cadre de surveillance spécifique pour le soutien de la PAC à l'agriculture biologique, qui rend compte chaque année du carbone et des nitrates présents dans les sols, des émissions de gaz à effet de serre et du risque d'érosion des sols.



En Sicile, les agriculteurs biologiques soutenus par cette mesure doivent présenter:

- un rapport technique certifié par un agronome contenant des informations détaillées sur l'exploitation (éléments de paysage particuliers, ressources en eau, zones protégées, etc.);
- une analyse de l'humus qui fournit des informations sur la santé et la fertilité des sols et qui doit être renouvelée à la fin de l'engagement afin d'évaluer l'efficacité des pratiques de l'agriculture biologique pour les sols.

Cela étant, nous avons constaté que l'autorité régionale n'avait pas fait usage des informations recueillies.

65 Pour la période 2023-2027, le CCSE a été remplacé par le cadre de performance, de suivi et d'évaluation. Les indicateurs de réalisation ont été maintenus et la Commission a ajouté un indicateur de résultat, à savoir la part de la superficie cultivée en mode biologique bénéficiant d'un soutien financier de la PAC à l'agriculture biologique. Comme nous l'avons relevé dans notre [avis n° 7/2018](#), cet indicateur de résultat concerne en fait des réalisations et ne mesure pas les effets du soutien à l'agriculture biologique. Le cadre de performance, de suivi et d'évaluation permet toutefois de suivre les fonds de la PAC versés à des agriculteurs biologiques³⁸, ce qui marque une amélioration.

66 Afin d'analyser la contribution des mesures de développement rural à la réalisation des objectifs de la PAC, les États membres et la Commission effectuent également des évaluations. Les États membres ont procédé en 2019 à une évaluation à mi-parcours de leurs PDR. Aucun des quatre États membres audités n'a fourni d'informations sur la contribution que le soutien de la PAC à l'agriculture biologique a apportée aux objectifs fixés dans leurs PDR. En 2021, la Commission a également réalisé deux évaluations de l'incidence de la PAC sur le [changement climatique](#) et les [ressources naturelles](#). Elle indiquait dans ces deux documents qu'il n'était pas possible d'évaluer la contribution directe des mesures spécifiques à la réalisation des objectifs de la PAC.

Les outils de l'UE existants ne permettent pas d'analyser l'impact de l'agriculture biologique

67 Pour analyser l'incidence du soutien financier apporté par l'UE à l'agriculture biologique sur la réalisation des objectifs fixés au niveau de l'Union, la Commission utilise principalement des données économiques sur les exploitations biologiques provenant du réseau d'information comptable agricole (RICA)³⁹. Le RICA fournit des données sur les revenus par exploitation et par travailleur agricole, sur l'intensité de main-d'œuvre et sur le coût des engrais, des pesticides et des produits vétérinaires.

³⁸ Annexe IV, point 4, lettre i), du [règlement d'exécution \(UE\) 2022/1475 de la Commission](#).

³⁹ JRC, «*Analysing the Feasibility of Counterfactual Methods for Estimating Environmental Effects of the CAP*», 2023.

68 Sur les 80 000 exploitations figurant dans la base de données, 10 % sont biologiques. Ces exploitations sont réparties de manière inégale entre les États membres et ne sont pas représentatives⁴⁰, ce qui constitue un obstacle à l'utilisation du RICA pour analyser l'impact de l'agriculture biologique. En novembre 2023, le RICA a été remplacé par le réseau d'information sur la durabilité des exploitations agricoles (RIDEA)⁴¹, qui n'est pas encore opérationnel.

69 Le plan d'action de l'UE pour l'agriculture biologique adopté en 2021 comprend une action visant à collecter en continu des données sur les avantages environnementaux, économiques et sociaux de l'agriculture biologique à partir de 2022. Le RIDEA permettra de recueillir des données environnementales et sociales auprès des exploitations agricoles de l'UE, en sus des données économiques déjà collectées. La Commission n'a cependant pas encore pris en considération la question des exploitations biologiques, ni dans le RICA, ni dans le RIDEA.

70 Selon la Commission, les données environnementales figurant dans le RIDEA pourraient être complétées grâce au module concernant les sols de l'enquête statistique aréolaire sur l'utilisation/l'occupation des sols (LUCAS). Ce module fournit des informations sur la dégradation, l'érosion, le compactage et la pollution des sols, les modifications des niveaux de carbone organique des sols et la biodiversité. Il ne permet toutefois pas d'identifier quels échantillons proviennent de sols cultivés en agriculture biologique.

71 Ces informations sont disponibles dans les États membres et figurent dans les systèmes d'information utilisés pour localiser les parcelles agricoles et traiter les paiements relevant de la PAC en faveur des agriculteurs. En 2023, seule la moitié des États membres accordaient à la Commission un accès partiel à ces informations, principalement pour des raisons de confidentialité.

Moins de variables statistiques collectées sur le secteur biologique

72 Les données statistiques sur le secteur biologique sont essentielles pour pouvoir évaluer la politique de l'UE en matière d'agriculture biologique et assurer un suivi des plans d'action de l'UE en faveur de la production biologique⁴². Depuis 2008, tous les

⁴⁰ Commission, *Agricultural Market Brief «Organic farming in the EU – a decade of growth»*, janvier 2023, p. 9.

⁴¹ Règlement (UE) 2023/2674.

⁴² Considérant 20 du règlement (UE) 2022/2379.

États membres sont tenus⁴³ de transmettre chaque année à la Commission des données détaillées sur les terres cultivées en agriculture biologique, concernant le volume de la production végétale et animale biologiques, l'élevage biologique et le nombre d'opérateurs biologiques.

73 En 2022, lorsque l'actuel règlement relatif à la production biologique est entré en vigueur, cette obligation a été supprimée et la collecte de données statistiques concernant le secteur biologique est devenue facultative pour les États membres. À ce jour, seuls huit États membres⁴⁴ sont formellement convenus de continuer à transmettre des données sur l'agriculture biologique à la Commission⁴⁵. En conséquence, de nombreux agrégats de l'UE ne sont plus calculés pour 2021 et 2022, y compris pour les terres cultivées en agriculture biologique, en raison de l'absence de données provenant des États membres.

74 À partir de 2026, il redeviendra obligatoire pour tous les États membres d'envoyer des statistiques sur l'agriculture biologique. Les données seront collectées, avec d'autres statistiques agricoles, en vertu du [règlement relatif aux statistiques sur les intrants et les produits agricoles](#) (le «règlement SIPA»). Selon la Commission, cela permettra d'améliorer l'assurance de la qualité, étant donné que tous les États membres devront systématiquement garantir la cohérence et l'homogénéité des données relatives à l'agriculture biologique avec les autres données agricoles.

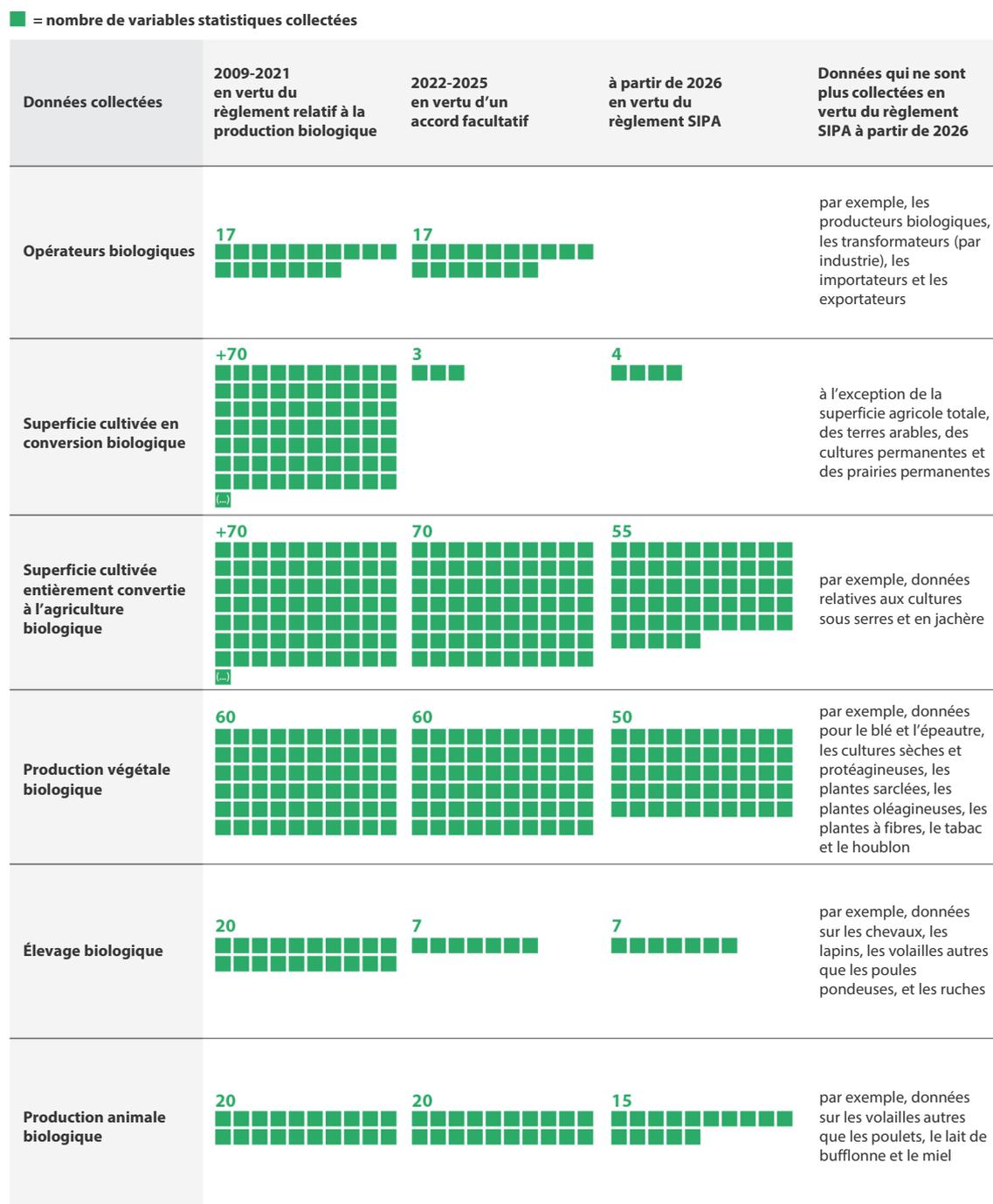
75 Le règlement SIPA vise à recueillir de nouvelles données sur la proportion de terres cultivées en agriculture biologique traitées à l'aide de pesticides et sur les quantités utilisées, ce qui constitue une amélioration. Ce règlement exigera de recueillir moins de variables statistiques sur l'agriculture biologique que le règlement sur la production biologique (voir [figure 15](#)). En conséquence, la Commission a déjà réduit les quantités de données collectées pour le secteur biologique en 2022.

⁴³ Article 36 du [règlement \(CE\) n° 834/2007](#) et article 93 du [règlement \(CE\) n° 889/2008](#) de la Commission.

⁴⁴ L'Espagne, la Finlande, l'Italie, la Lituanie, la Lettonie, Malte, la Suède et la Slovaquie.

⁴⁵ [Accord SSE](#) portant sur les statistiques sur l'agriculture biologique, 12 février 2020.

Figure 15 – Depuis 2022, moins de données ont été collectées sur l’agriculture et la production biologiques



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de questionnaires d’Eurostat et des actes d’exécution du règlement SIPA.

76 Cela fait longtemps que le secteur biologique de l'UE⁴⁶ a besoin de disposer de meilleures informations sur le marché des produits alimentaires biologiques. Mais la collecte d'un plus grand nombre de données entraîne un coût supplémentaire pour les États membres et la Commission. En 2021, la Commission a commencé à publier des données mensuelles sur les [prix des produits alimentaires biologiques](#) afin de compléter les statistiques déjà collectées⁴⁷. Il s'agit certes d'un pas dans la bonne direction, mais les données présentent d'importants problèmes de qualité (elles ne sont pas comparables d'un État membre à l'autre, les prix sont collectés à différentes étapes de la chaîne alimentaire et de nombreuses données sont manquantes).

77 Les États membres peuvent également collecter des données supplémentaires sur le marché national des produits biologiques. Lors de nos visites d'audit dans les États membres, nous avons constaté que, dans leurs plans d'action pour l'agriculture biologique, l'Italie et la Roumanie avaient souligné la nécessité d'améliorer la transparence du marché grâce à de meilleures données sur la consommation nationale et les mouvements de produits biologiques au sein de l'UE, mais qu'elles n'avaient encore pris aucune mesure à cet égard. En Autriche, les autorités acquièrent des données détaillées sur le marché intérieur auprès de fournisseurs de données privés. Au Danemark, des données détaillées sur le marché sont collectées par l'intermédiaire de l'institut national de statistique (voir [encadré 7](#)).

⁴⁶ Plans d'action de l'UE pour l'agriculture biologique.

⁴⁷ Depuis 2021, les États membres sont tenus de communiquer à la Commission les prix mensuels d'un ensemble de produits biologiques ([règlement \(UE\) 2019/1746](#) modifiant le règlement (UE) 2017/1185 – annexe II).

Encadré 7

Le Danemark recueille des données détaillées sur le marché des produits biologiques

Le Danemark collecte et publie des données annuelles relatives au marché des produits biologiques par l'intermédiaire de son institut national de statistique. Les détaillants danois sont légalement tenus de fournir des informations détaillées sur:

- la vente de produits biologiques sur le marché intérieur et dans d'autres pays, ainsi que sur les circuits de vente utilisés;
- les achats de produits biologiques provenant d'autres États membres ou de pays tiers;
- le chiffre d'affaires et la part de marché par groupe de produits.

Conclusions et recommandations

78 En conclusion, nous estimons que, d'une manière générale, les politiques nationales et de l'UE en faveur du secteur biologique présentent des lacunes. Les fonds de la PAC ont été utilisés pour accroître la superficie des terres cultivées selon le mode de production biologique, sans tenir suffisamment compte des objectifs environnementaux et de marché fixés dans la politique de l'UE en matière d'agriculture biologique. Enfin, l'impact de cette politique n'a pas pu être évalué en raison de problèmes liés aux données.

79 Nous avons constaté que la politique de l'UE en faveur du secteur biologique pâtit de lacunes dans le cadre stratégique. La Commission utilise des plans d'action pour orienter le développement du secteur. Bien que le plan d'action pour la période 2021-2027 constitue une amélioration par rapport au précédent, ses trois principaux objectifs ne prévoient toujours pas de valeurs cibles quantifiables ni de moyens de mesurer les progrès accomplis. L'objectif de l'UE consistant à consacrer 25 % des terres agricoles à l'agriculture biologique d'ici à 2030 n'est pas assorti de valeurs cibles portant sur d'autres éléments du secteur. Il n'existe aucune stratégie ni valeur cible au niveau de l'UE pour le secteur biologique au-delà de 2030 (points [19](#) à [24](#)).

80 Des actions au niveau national sont essentielles pour soutenir la politique de l'UE. Nous avons constaté que les États membres ont élaboré des politiques nationales en faveur du secteur biologique à des rythmes différents et avec des degrés de qualité variables. Ils n'ont répondu que partiellement aux besoins spécifiques de leur secteur biologique lors de la programmation des fonds de la PAC (points [25](#) à [35](#)).

Recommandation n° 1 – Renforcer le cadre stratégique de l’UE pour le secteur biologique et améliorer le lien avec le soutien de la PAC

La Commission devrait:

- a) améliorer l’approche stratégique de l’UE pour le secteur biologique
 - i) en développant une vision à long terme pour le secteur au-delà de 2030;
 - ii) en établissant des objectifs mesurables et des indicateurs de référence permettant d’évaluer les progrès accomplis;
 - iii) en envisageant des objectifs supplémentaires pour compléter l’objectif de porter à 25 % la surface agricole de l’UE consacrée à l’agriculture biologique, afin d’assurer le développement global du secteur (par exemple, pour encourager la production et la consommation biologiques);
- b) pour la PAC après 2027, encourager les États membres à lier plus étroitement l’utilisation du soutien de la PAC aux besoins qu’ils ont recensés pour le secteur biologique.

Quand? Au plus tard fin 2026 pour a) et au plus tard fin 2027 pour b).

81 Nous avons constaté que les États membres n’avaient pas assuré une mise en œuvre cohérente des règles régissant la production biologique et qu’ils avaient rarement inclus dans le soutien de la PAC à l’agriculture biologique des principes en la matière allant au-delà des exigences légales (points **37** à **43**). Le recours fréquent aux dérogations pour l’utilisation de semences non biologiques n’encourage pas les agriculteurs à produire des semences biologiques et à développer ce marché (points **44** à **51**). À l’exception du soutien à l’adoption de pratiques agricoles biologiques, les États membres n’ont pas suffisamment bien ciblé le financement de la PAC de sorte à renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur et à développer davantage le secteur biologique (points **52** à **59**).

Recommandation n° 2 – Mieux intégrer les objectifs environnementaux et de marché de l’agriculture biologique dans la PAC

La Commission devrait:

- a) fournir des orientations aux États membres pour qu’ils appliquent de manière cohérente les règles définies dans le règlement relatif à la production biologique, et mieux intégrer les principes en la matière dans le soutien de la PAC à l’agriculture biologique;
- b) évaluer la contribution des fonds de la PAC à la durabilité économique de l’agriculture biologique afin de mieux cibler le soutien de la PAC après 2027 au secteur biologique;
- c) examiner le recours à toutes les autorisations et dérogations concernant l’agriculture biologique et, le cas échéant, prendre des mesures correctives.

Quand? Au plus tard fin 2026.

82 Le soutien de la PAC à l’agriculture biologique se fonde sur les bénéfices environnementaux et climatiques attendus. Toutefois, le cadre de suivi et d’évaluation mis en place par la Commission et les États membres permet uniquement d’assurer un suivi des dépenses de l’UE, mais pas d’en évaluer l’impact (points 61 à 66). La Commission pourrait évaluer l’incidence du soutien de la PAC au moyen d’autres outils de l’UE existants, mais ceux-ci ne contiennent pas d’informations pertinentes et représentatives pour l’agriculture biologique (points 68 à 71). Le processus d’élaboration des politiques continue de pâtir de la disponibilité limitée des données sur le secteur biologique, y compris les données sur le marché des produits biologiques (points 72 à 77).

Recommandation n° 3 – Veiller à la disponibilité de données pertinentes pour évaluer le développement de l’agriculture biologique

La Commission devrait:

- a) sur la base des données déjà collectées, collaborer avec les États membres pour évaluer la mesure dans laquelle le soutien de la PAC en faveur de l’agriculture biologique a contribué à la réalisation des objectifs de la PAC;
- b) recueillir des informations pertinentes et représentatives sur l’agriculture biologique au moyen du RIDEA pour évaluer l’incidence du soutien de la PAC;
- c) analyser la nécessité de collecter des données plus détaillées sur le secteur biologique (par exemple, les opérateurs biologiques ou les superficies en conversion) pour appuyer les décisions politiques.

Quand? Au plus tard fin 2027 pour a) et b) et au plus tard fin 2028 pour c).

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 10 juillet 2024.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexe – Consommation de produits biologiques dans les États membres



Remarque: aucune donnée n'est disponible sur la consommation de produits biologiques à Chypre, à Malte, au Portugal ou en Slovaquie.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de 2022 de FiBL relatives à la [vente au détail biologique](#) et de données d'Eurostat sur le [produit intérieur brut](#) (dernière extraction le 20 avril 2024).

Sigles, acronymes et abréviations

CCSE: cadre commun de suivi et d'évaluation

Feader: Fonds européen agricole pour le développement rural

LUCAS: enquête aréolaire sur l'utilisation et l'occupation des sols (*Land Use and Coverage Area frame Survey*)

PAC: politique agricole commune

PDR: programme de développement rural

RICA: réseau d'information comptable agricole

RIDEA: réseau d'information sur la durabilité des exploitations agricoles

Glossaire

Circuit d’approvisionnement en produits biologiques: toutes les activités réalisées pour fournir des produits biologiques au consommateur final, notamment la production, la transformation, la distribution et la vente au détail.

Horizon Europe: programme de financement de la recherche et de l’innovation de l’UE pour la période 2021-2027.

Horizon 2020: programme de financement de la recherche et de l’innovation de l’UE pour la période 2014-2020.

Pacte vert pour l’Europe: stratégie de croissance que l’UE a adoptée en 2019 pour parvenir à la neutralité climatique d’ici à 2050.

Politique agricole commune: politique unique et harmonisée de l’UE en matière d’agriculture prévoyant des subventions et une série d’autres mesures visant à garantir la sécurité alimentaire, à assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs de l’Union, à promouvoir le développement rural et à protéger l’environnement.

Programme de développement rural: ensemble d’objectifs et d’actions pluriannuels, nationaux ou régionaux, approuvés par la Commission aux fins de la mise en œuvre de la politique de développement rural de l’UE.

Superficie agricole utile: superficie totale des terres agricoles, comprenant les terres arables, les prairies permanentes, les cultures permanentes et les jardins familiaux.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-19>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-19>

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I (Utilisation durable des ressources naturelles), présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Keit Pentus-Rosimannus, Membre de la Cour, assistée de: Annikky Lamp, cheffe de cabinet, et Daria Bochnar, attachée de cabinet; Ramona Bortnowschi, manager principale; Mihaela Vacarasu, cheffe de mission; Grzegorz Grajdura, Vincenza Ferrucci, Irina Flat, Anca-Florinela Cristescu et Mateusz Minich, auditeurs. L'assistance linguistique a été assurée par Laura McMillan. L'assistance à la conception graphique a été fournie par Alexandra Mazilu.



De gauche à droite: Irina Flat, Vincenza Ferrucci, Ramona Bortnowschi, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Grzegorz Grajdura, Mihaela Văcărașu et Daria Bochnar.

DROITS D’AUTEUR

© Union européenne, 2024

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d’ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d’auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l’UE, fait l’objet d’une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d’indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d’obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l’autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d’utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n’appartiennent pas à l’UE, il peut être nécessaire de demander l’autorisation directement aux titulaires des droits d’auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l’Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n’a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d’auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l’accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-2935-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/48445	QJ-AB-24-019-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2893-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/724300	QJ-AB-24-019-FR-N

L'agriculture biologique est une méthode agricole qui vise à produire des denrées alimentaires au moyen de substances et de procédés naturels. La Commission s'est fixé pour objectif que 25 % des terres agricoles de l'UE soient cultivées en agriculture biologique d'ici à 2030, ce qui représente un bond important par rapport à 2022, où ce pourcentage était de 10,5 %. Nous avons constaté qu'il manquait des éléments importants dans la stratégie relative au secteur biologique, comme des valeurs cibles quantifiables et des moyens de mesurer les progrès accomplis. La dotation de l'UE en faveur de l'agriculture biologique (près de 12 milliards pour la période 2014-2022) a permis d'accroître la superficie consacrée à l'agriculture biologique, mais les objectifs environnementaux et de marché n'ont pas été suffisamment pris en compte. De plus, l'impact de la politique menée n'a pas pu être évalué en raison de problèmes liés aux données. Nous avons formulé des recommandations visant à améliorer la stratégie et l'efficacité des fonds que l'UE octroie au secteur biologique.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors