



N° 2703

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 avril 2015

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE, *sur la proposition de règlement relatif à la **production biologique** et à l'**étiquetage des produits biologiques**,*

PAR MME MARIE-HÉLÈNE FABRE

Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE, UN MODE DE PRODUCTION EXIGEANT EN PLEINE EXPANSION	7
A. UN MODE DE PRODUCTION QUI RÉPOND À UNE RÉGLEMENTATION TRÈS PRÉCISE ET EXIGEANTE	7
B. UN MODE DE PRODUCTION QUI INSPIRE CONFIANCE À DES CONSOMMATEURS EN QUÊTE DE SENS	9
1. La production agricole biologique en France et dans l'Union européenne	9
2. Des consommateurs à la recherche d'une alimentation saine et de qualité	10
3. La forte croissance du marché de l'agriculture biologique	11
II. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DE LA COMMISSION CHERCHE À RÉPONDRE AUX IMPERFECTIONS DU SYSTÈME ACTUEL	12
A. UNE APPLICATION NON HARMONISÉE DU RÈGLEMENT	12
1. Le système des dérogations entraîne des différences dans l'application du règlement européen	12
2. Les modalités relatives aux contrôles ne sont pas harmonisées entre les États membres	13
B. UNE PROPOSITION INTÉRESSANTE DE LA COMMISSION	13
1. La simplification et la sécurisation du système d'importation	13
2. La certification de groupe	14
C. UNE PROPOSITION INITIALE DE RÈGLEMENT DE LA COMMISSION QUI POSAIT CERTAINES EXIGENCES INACCEPTABLES	14
1. L'interdiction des exploitations mixtes	14
2. Un changement d'approche pour la mise en œuvre des contrôles	15
3. L'instauration d'un seuil de déclassement des produits biologiques	15

III. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE SOUTENUE PAR VOTRE COMMISSION VISE À PARVENIR À UN COMPROMIS PLUS ÉQUILIBRÉ	16
1. Ne pas précipiter l'interdiction de la mixité	16
2. Définir des règles relatives au bien-être animal mesurées et proportionnées	16
3. Intégrer la problématique du seuil de déclassement des produits biologiques dans un cadre plus large	17
4. Assurer un contrôle physique des exploitations.....	17
5. Renforcer le régime des produits importés	17
TRAVAUX DE LA COMMISSION	19
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	19
II. EXAMEN DES ARTICLES	35
<i>Article unique</i>	35
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	45
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	51

INTRODUCTION

L'agriculture biologique répond à un souci croissant de notre société de remettre l'alimentation au cœur du débat public. Elle se situe en effet au centre d'enjeux tels que la production agricole au service d'une alimentation de qualité, la protection de l'environnement et la santé publique.

Elle contribue, par le fort niveau d'engagement réglementaire auquel elle est soumise, à donner – et **redonner** – **confiance aux consommateurs** dans leur alimentation quotidienne.

L'agriculture biologique peut se définir comme un **système d'exploitation agricole s'interdisant l'utilisation de substance de synthèse** et s'inscrivant de manière plus large dans une gestion durable de l'agriculture, en termes environnementaux et de bien-être animal.

Elle s'inscrit dans la logique d'une alimentation de proximité et de saisonnalité, et dans le souci d'éviter le gaspillage alimentaire.

Il s'agit d'un signe officiel de la qualité et de l'origine. Il est **régi par le règlement (CE) n° 834/2007**. La Commission européenne a publié en mai 2012 un rapport sur l'application de ce règlement qui concluait à la nécessité de mener une réforme de la législation sur l'agriculture biologique, notamment afin d'assurer un meilleur contrôle et de rationaliser le système d'importation. La Commission a soumis au Parlement européen et au Conseil un projet de règlement en mars 2014. Elle a annoncé qu'elle retirerait sa proposition de règlement si celle-ci n'était pas adoptée par le Conseil et le Parlement européen avant la fin du premier semestre 2015. Le Conseil semble sur le point de parvenir à un accord. Le vote en plénière au Parlement européen devrait quant à lui intervenir d'ici le mois de septembre 2015.

Votre rapporteure est très attachée à l'élaboration d'un texte respectant le délicat équilibre entre confiance du consommateur, élément indispensable à la croissance du marché des produits issus de l'agriculture biologique **et le développement de la production** qui suppose sinon l'allègement, au moins la non-aggravation de certaines contraintes. Il faudra donc que la Commission interprète de manière souple le délai qu'elle s'était initialement donné afin de laisser le temps nécessaires aux institutions pour parvenir à un compromis satisfaisant pour l'ensemble des parties.

I. L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE, UN MODE DE PRODUCTION EXIGEANT EN PLEINE EXPANSION

A. UN MODE DE PRODUCTION QUI RÉPOND À UNE RÉGLEMENTATION TRÈS PRÉCISE ET EXIGEANTE

Officiellement reconnue par les pouvoirs publics français par la loi d'orientation agricole de 1980, l'agriculture biologique a fait l'objet de cahiers des charges nationaux avant d'être régie par le droit européen à partir de 1991. **Depuis le 1^{er} janvier 2009, les opérateurs européens de l'agriculture biologique disposent d'une nouvelle réglementation harmonisée dans le cadre du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007.** Les règles qui encadrent le mode de production biologique sont les mêmes dans toute l'Union européenne, et les produits importés sont soumis à des exigences équivalentes.

Les principales caractéristiques du règlement (CE) n°834/2007 sont les suivantes :

- interdiction de l'utilisation des pesticides et engrais chimique de synthèse ;

- conditions d'élevage visant à garantir le bien-être des animaux ;

- interdiction d'utiliser des organismes génétiquement modifiés (OGM) et des produits fabriqués à partir d'OGM ;

- seuls les produits contenant au moins 95 % d'ingrédients agricoles certifiés biologiques peuvent faire apparaître le logo Eurofeuille. En deçà de ce seuil, les termes « bio » et « biologiques » ne peuvent apparaître qu'au niveau de la liste des ingrédients ;

- sont seuls autorisés quelques additifs et auxiliaires technologiques limitativement énumérés.

Les produits biologiques en provenance des pays tiers ne peuvent être **distribués sur le marché communautaire que s'ils ont été produits et contrôlés dans les mêmes conditions** – ou dans des conditions équivalentes – à celles prévalant dans l'Union européenne ou s'ils proviennent de pays dont la production biologique est reconnue par l'Union européenne dans le cadre d'une procédure spécifique.

Les différents régimes d'importations de produits biologiques		
Pays équivalents	Organismes « équivalents »	Autre régime d'importation
<p>Lorsque les règles de production biologiques applicables dans un pays tiers sont reconnues équivalentes à celles de l'Union européenne, en application de l'article 7 du règlement (CE) n° 1235/2008, le pays tiers est inscrit à l'annexe III de ce règlement pour certaines catégories de produits et certaines « origines » (exemple : produits uniquement cultivés dans le pays tiers ou importés).</p> <p>En conséquence, les produits conformes à ces dispositions peuvent être librement importés dans l'UE et commercialisés comme produits issus de l'agriculture biologique, sans être soumis à une autorisation de commercialisation délivrée par l'autorité compétente de l'État membre de l'importateur.</p>	<p>Lorsque les organismes certificateurs (OC) et les autorités de contrôle compétents ont été reconnus aux fins de l'équivalence par la Commission européenne en application de l'article 10 du règlement (CE) n° 1235/2008, ces organismes sont inscrits à l'annexe IV de ce règlement</p> <p>Ces organismes sont reconnus « équivalents » pour certains pays tiers et certaines catégories de produits. Un code leur est attribué pour chaque pays couvert par cette « équivalence ».</p> <p>Ce régime d'équivalence n'est applicable qu'aux produits pour lesquels l'ensemble des opérateurs de la production, de la transformation jusqu'à l'exportation, sont certifiés par l'un de ces organismes reconnus « équivalents »</p> <p>Les produits conformes à ces dispositions peuvent être librement importés dans l'UE et commercialisés comme produits issus de l'agriculture biologique, sans être soumis à une autorisation de commercialisation délivrée par l'autorité compétente de l'État membre de l'importateur.</p>	<p>Lorsque les produits biologiques ne sont pas couverts par les dispositions visées précédemment, l'autorité compétente de l'État membre peut autoriser leur importation, en application de l'article 19 du règlement (CE) n° 1235/2008 en établissant une autorisation de commercialisation.</p>

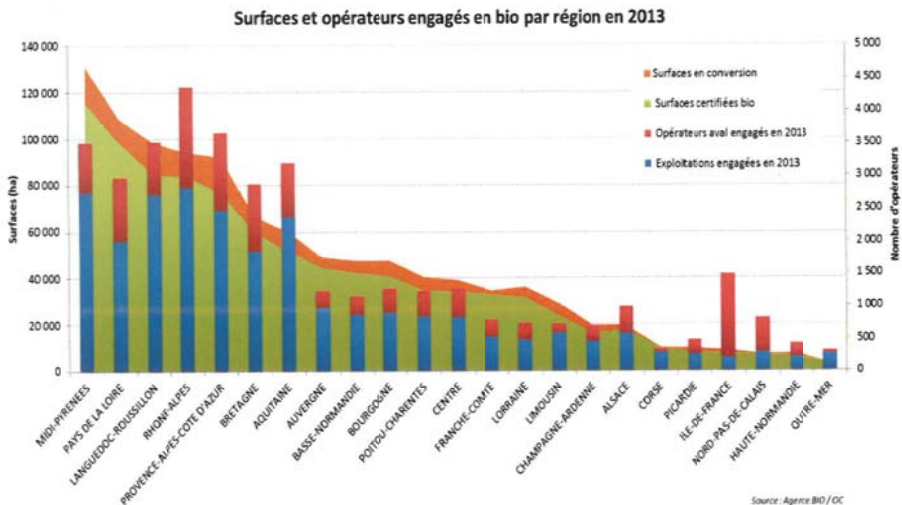
B. UN MODE DE PRODUCTION QUI INSPIRE CONFIANCE À DES CONSOMMATEURS EN QUÊTE DE SENS

1. La production agricole biologique en France et dans l'Union européenne

L'**agriculture biologique** occupe près de 4 % de la surface agricole utile (SAU) française et concerne 4,8 % des exploitations. La filière représente près de 38 000 opérateurs, dont 25 500 producteurs et 12 500 opérateurs pour la transformation et la distribution. La part des surfaces conduites en bio est cependant très variable selon les cultures et les productions animales :

- plus du quart des surfaces pour les fruits à coques,
- près du quart pour les légumes secs,
- plus de 8 % du vignoble,
- 7,5 % des poules pondeuses,
- 5 % des brebis laitières ⁽¹⁾,
- seulement 1,7 % pour les grandes cultures ⁽²⁾.

Les surfaces certifiées bio sont très concentrées géographiquement puisque près de la moitié d'entre elles se situe dans cinq régions (Midi-Pyrénées, Pays de la Loire, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur).

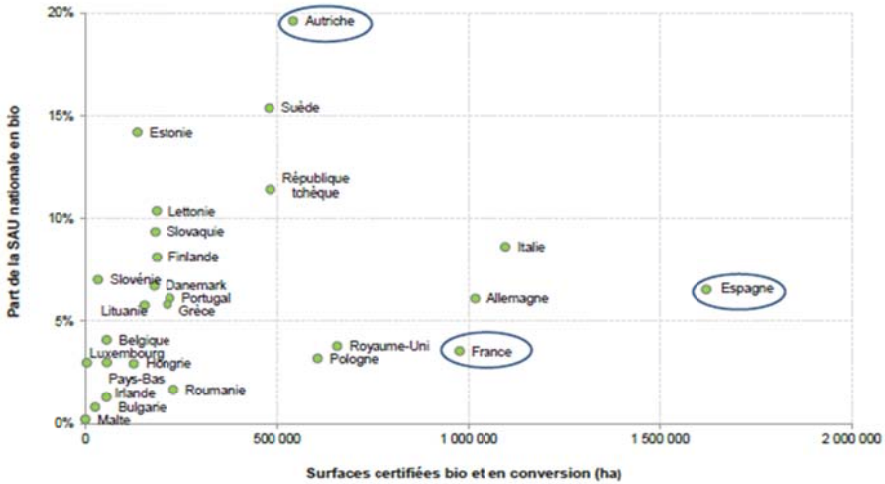


Source : Agence bio, 2014.

(1) FNAB, 2013.

(2) Agence bio, 2013.

Dans l'Union européenne, l'agriculture biologique couvre 5,4 % de la SAU, avec des différences importantes selon les pays. En Allemagne par exemple, la consommation de produits biologique se développe plus vite que la production, les importations sont globalement bien supérieures aux exportations ⁽¹⁾.



Source : Agence BIO d'après différentes sources européennes - 2013

2. Des consommateurs à la recherche d'une alimentation saine et de qualité

Les consommateurs ont de plus en plus d'attentes en termes d'information – 75 % des consommateurs déclarent lire les étiquettes, et cherchent à disposer d'une information fiable ⁽²⁾. Cette demande s'accroît encore en temps de crise sanitaire.

Schématiquement, il existe deux types de consommateurs, ceux qui sont convaincus par l'agriculture biologique en général par les bienfaits qu'ils associent à ce type de production pour eux-mêmes ou pour l'environnement, et ceux qui y voient une valeur refuge, quand ils sont inquiets à cause des crises sanitaires. Les crises alimentaires récentes, en particulier celles de l'ESB et des dioxines se sont répercutées sur l'ensemble des filières agroalimentaires et ont favorisé le développement des signes bénéficiant d'un signe de qualité, en particulier l'agriculture biologique.

(1) Agence bio, 2013.

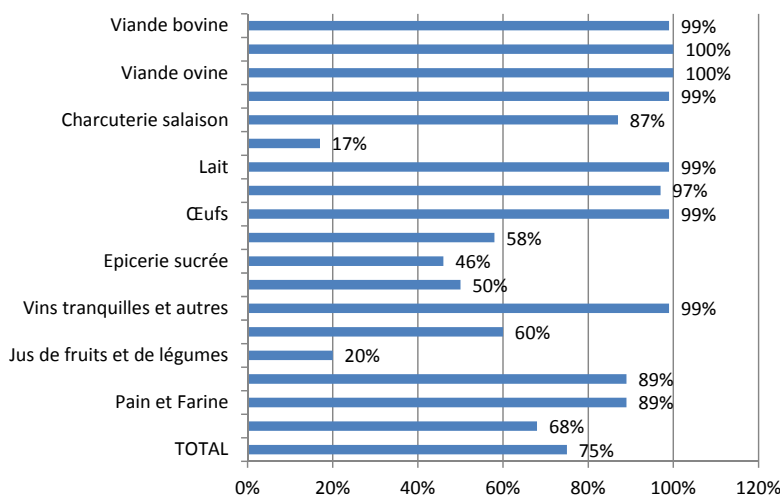
(2) Audition du CREDOC par la mission d'information sur les signes officiels de l'origine et de la qualité, 2014.

3. La forte croissance du marché de l'agriculture biologique

L'agriculture biologique, marché de plus de 4,5 milliards d'euros en France en 2013, est un secteur en croissance continue, qui a doublé entre 2007 et 2012. Les produits issus de l'agriculture biologique représentent 2,5 % du marché alimentaire. Les Français sont près d'un sur deux à consommer un produit issu de l'agriculture biologique au moins une fois par mois ⁽¹⁾.

Plus de 26 % des ventes concernent des produits d'épicerie et boissons (autres que le vin), 20 % des produits de crèmerie, 16 % des fruits et légumes, 13 % des produits carnés et d'aquaculture, 11 % du vin et 8 % du pain et de la farine.

PART DES PRODUITS BIOS CONSOMMÉS EN FRANCE VENANT DE FRANCE, EN 2013

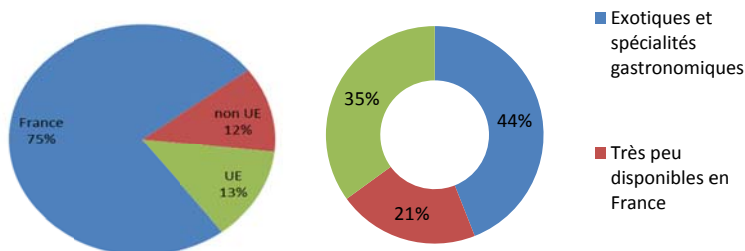


Source : Évaluation de la consommation alimentaire biologique – Agence BIO/AND-International – 2014.

Les importations ont fortement diminué au cours des dernières années, passant de près de 40 % en 2009 à 25 % en 2012. Il s'agit pour 44 % de produits exotiques qui ne sont pas disponibles en France métropolitaine. Les ventes de produits issus de l'agriculture biologique à l'extérieur de la France, constituées à 60 % par les ventes de vins, sont estimées à 380 millions d'euros en 2013, en hausse de plus de 20 % par rapport à 2012.

(1) Baromètre Agence Bio/CSA, 2013.

LES ORIGINES DES PRODUITS BIOS CONSOMMÉS EN FRANCE EN 2013 ET RÉPARTITION DES 25 % DE PRODUITS IMPORTÉS EN FRANCE



Source : Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt, 2013.

Votre rapporteure se satisfait de cette quasi-autonomie alimentaire s'agissant de produits issus de l'agriculture biologique car elle estime qu'il est plus logique que ce type de produits soit d'abord produit à destination des populations locales.

II. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DE LA COMMISSION CHERCHE À RÉPONDRE AUX IMPERFECTIONS DU SYSTÈME ACTUEL

A. UNE APPLICATION NON HARMONISÉE DU RÈGLEMENT

1. Le système des dérogations entraîne des différences dans l'application du règlement européen

Le rapport de l'institut Thünen sur l'évaluation de la législation communautaire sur l'agriculture biologique ⁽¹⁾ a mis en évidence le fait que les règles applicables à l'agriculture biologique peuvent varier d'un État membre à l'autre, notamment selon l'activation ou non des dérogations prévues par le règlement n° 834/2007. Or, la mise en œuvre des dérogations aux règles communes sur l'agriculture biologique peut avoir des effets délétères.

Ainsi, comme le pointait justement la communication de la Commission des affaires européennes sur la présente résolution européenne : « *ces dérogations, notamment (...), ont une incidence négative sur la production biologique, notamment parce qu'elles entravaient la mise sur le marché d'intrants biologiques* » ⁽²⁾.

En effet, s'agissant des semences, les États membres peuvent autoriser l'utilisation de semences non biologiques non traitées si des semences biologiques

(1) Thünen Institute for Farm Economics : « *Evaluation of the EU legislation on organic farming* », 2013.

(2) Commission des affaires européennes, M. Yves Daniel, communication sur la proposition de règlement relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, mars 2015.

ne sont pas disponibles. Or, la base de données nationale des semences disponibles n'est pas identique d'un État membre à l'autre. Comme le prix des semences biologiques est plus élevé que celui des semences non biologiques, les producteurs d'un pays dont l'État reconnaît peu de semences biologiques disponibles bénéficient d'un avantage concurrentiel par rapport à leurs concurrents.

2. Les modalités relatives aux contrôles ne sont pas harmonisées entre les États membres

La communication précédemment citée a mis en lumière les lacunes importantes en matière d'harmonisation des règles relatives aux contrôles entre les États membres.

Ainsi, elle dénonce le fait que :

« – les méthodes d'analyse des résidus de substances non autorisées ne sont pas harmonisées entre les États-membres ni même entre les organismes de contrôle d'un même État-membre, seuls quelques États-membres ayant une réglementation nationale en la matière ;

– les sanctions applicables en cas d'irrégularités ne sont pas uniformisées entre les États-membres. Les organismes de contrôles sanctionnent donc différemment les mêmes irrégularités d'un État-membre à l'autre et ce, alors même que des possibilités d'échanges d'informations sont prévues par les articles 30 et 31 du règlement n° 834/2007, notamment à travers le Système d'information sur l'agriculture biologique.

– enfin, les autorités compétentes sont elles aussi, parfois, défaillantes dans leur supervision des organismes de contrôle. Le rapport Thünen a ainsi relevé que certaines ne les audient jamais. En outre, les responsabilités peuvent être dispersées entre plusieurs autorités compétentes nationales, posant des problèmes de coordination et d'échanges d'informations entre elles et avec les organismes de contrôle. ⁽¹⁾ »

B. UNE PROPOSITION INTÉRESSANTE DE LA COMMISSION

1. La simplification et la sécurisation du système d'importation

Votre rapporteure estime que la proposition de la Commission européenne de simplifier le système d'importation est pertinente. Elle va permettre de soumettre les produits en provenance des pays tiers pour lesquels il n'existe pas d'accord d'équivalence à l'obligation de conformité totale avec les règles européennes.

(1) Ibid.

Cette solution est de nature à éviter d'éventuelles distorsions de concurrence et à assurer aux consommateurs un niveau élevé d'assurance.

La Commission européenne proposait à l'origine une période de transition de cinq ans après la parution du règlement pour les produits reconnus comme équivalents au titre du système actuel. Certains pays s'étant alarmés d'un risque de rupture d'approvisionnement, il est probable qu'un compromis s'établisse autour d'une période allongée à sept ans.

2. La certification de groupe

La proposition de règlement comporte la possibilité de s'engager dans une certification de groupe. Celle-ci, en offrant aux producteurs la possibilité de mutualiser les coûts, facilitera la conversion des exploitations vers la production biologique.

Votre rapporteure estime qu'il s'agit là d'une excellente mesure. Elle s'inscrit en outre parfaitement dans la logique collective promue par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Elle appelle toutefois l'attention des États membres sur l'application d'une telle mesure, notamment en cas de fraude de l'un des opérateurs. La certification pourrait-elle être maintenue pour les autres opérateurs, ou ceux-ci devraient-ils de nouveau se faire certifier ?

C. UNE PROPOSITION INITIALE DE RÈGLEMENT DE LA COMMISSION QUI POSAIT CERTAINES EXIGENCES INACCEPTABLES

1. L'interdiction des exploitations mixtes

La proposition de règlement impose qu'à l'issue de la période de conversion, les exploitations biologiques ne puissent plus comporter d'unités de production conventionnelle.

Votre rapporteure estime cette approche très partielle et partielle.

En effet, elle se fonde sur une approche très idéologique au mépris des réalités économiques d'un secteur en plein développement. Si l'on peut admettre un objectif, à terme, d'exploitations produisant uniquement d'une manière biologique, il faut également reconnaître la difficulté de le mettre en pratique dans un futur proche.

Ainsi, l'interdiction de la mixité aurait pour conséquence la **disparition de 25 % des exploitations biologiques françaises** et britanniques et jusqu'à 45 % des exploitations espagnoles.

En outre, il ne faut pas négliger le fait que la possibilité de pratiquer la **mixité peut constituer une approche « douce » durant la période de conversion, et à l'issue de cette période**. Elle peut permettre d'assurer l'équilibre économique de l'exploitation pendant une période de transition qu'il est difficile d'estimer *a priori* au regard de la diversité des critères entrant en jeu.

Par ailleurs, la **mixité n'est parfois pas un choix**. Elle peut au contraire être subie, par exemple dans le cas de produits souffrant de l'absence d'une filière allant de l'amont à l'aval comme dans le cas de la betterave sucrière.

Enfin, affirmer qu'il existe un plus grand risque de fraude dans les exploitations mixtes néglige le fait qu'il existe toujours la **possibilité de séparer juridiquement les unités de production** biologique et conventionnelle en deux exploitations distinctes. Dans ce cas, l'organisme certificateur ne peut contrôler que l'exploitation biologique sans avoir accès, par exemple, à la liste des produits non autorisés achetés par l'exploitation conventionnelle.

2. Un changement d'approche pour la mise en œuvre des contrôles

Les contrôles sont plus fréquents pour l'agriculture biologique que pour l'agriculture conventionnelle. Par exemple, le contrôle physique annuel est obligatoire pour toutes les exploitations alors que pour les programmes de développement rural de la politique agricole commune, ils ne concernent que 5 % des bénéficiaires par an. Les coûts de ces contrôles sont supportés par les exploitations ⁽¹⁾.

La Commission européenne a prévu de substituer la méthode d'analyse des risques à la fréquence minimale d'un contrôle physique par an par exploitation. Cette disposition, motivée essentiellement par des motifs budgétaires et aucunement par une demande de la profession, est de nature à entamer la confiance des consommateurs dans les produits issus de l'agriculture biologique.

3. L'instauration d'un seuil de déclassement des produits biologiques

La proposition de la Commission européenne prévoit l'instauration d'un seuil maximal de présence de résidés de substances non autorisées en production biologique. Au-delà de ce seuil, elle prévoit le déclassement des produits biologiques en produits conventionnels.

Cette disposition est un tournant dans la réglementation. Elle consacre une **obligation de résultat, au lieu de l'obligation de moyens** qui prévalait jusqu'à présent. Elle pose de nombreuses questions, notamment s'agissant de l'indemnisation selon l'origine de la contamination.

(1) Rapport Thüinen précité.

III. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE SOUTENUE PAR VOTRE COMMISSION VISE À PARVENIR À UN COMPROMIS PLUS ÉQUILIBRÉ

1. Ne pas précipiter l'interdiction de la mixité

Votre rapporteure estime que la proposition de résolution transmise par la Commission des affaires européennes constitue un juste équilibre s'agissant de la mixité.

Elle partage l'objectif de la Commission européenne s'agissant de la fin à terme de la mixité des modes de production par les exploitations à l'issue de la période de conversion.

Elle attire néanmoins l'attention de la Commission sur l'impossibilité de fixer une date d'interdiction à moins de déprimer fortement le développement de l'agriculture biologique.

2. Définir des règles relatives au bien-être animal mesurées et proportionnées

L'un des principes de la production biologique étant de respecter des normes élevées en matière de bien-être animal, la proposition de règlement renforce de manière substantielle les règles applicables sur trois points qui peuvent s'avérer problématiques selon l'interprétation qui en sera faite :

– elle interdit « toute mutilation ». Ce terme paraît assez imprécis, en particulier au regard de certaines pratiques qui peuvent se révéler nécessaires. Ainsi, l'écornage est une pratique qui peut se justifier car elle vise à préserver la sécurité des éleveurs et des animaux ;

– elle interdit « l'attache ou l'isolement des animaux d'élevage » avec des exceptions très strictement encadrées. Pourtant l'attache est une pratique répandue dans certaines régions françaises où elle est pratiquée d'une manière aussi peu invasive que peu possible ;

– la castration, si elle reste autorisée, ne sera possible que « dans le cadre d'une anesthésie ou d'une analgésie suffisante et si les opérations sont réalisées à l'âge le plus approprié par du personnel qualifié ». Or, comme le fait remarquer la communication de la Commission des affaires européennes « *l'obligation de recourir à une anesthésie fait courir un risque mortel à certains animaux comme les porcs alors que, pour ceux-ci, des méthodes traditionnelles d'anesthésie existent qui doivent pouvoir continuer à être employées.* »⁽¹⁾

(1) *Ibid.*

3. Intégrer la problématique du seuil de déclassement des produits biologiques dans un cadre plus large

Votre rapporteure, bien que consciente de l'intérêt de la proposition visant à déclasser les produits biologiques dès lors qu'ils comportent un niveau de résidu supérieur à un seuil déterminé, estime que la réflexion n'est pas encore mûre à ce stade.

Il conviendrait donc plutôt de renforcer les contrôles en cas de détection de substances non autorisées afin de déterminer les causes de la contamination. Votre rapporteure se positionne donc en faveur d'un compromis visant à harmoniser les pratiques de détection des résidus. Elle estime qu'il serait intéressant de combiner cette harmonisation avec l'introduction d'une notion de proportionnalité des sanctions en fonction de l'origine de la contamination.

4. Assurer un contrôle physique des exploitations

Même si la position du Conseil semble s'orienter vers la réintroduction d'une fréquence minimale de contrôle, elle semble accepter une simple vérification sur la base de documents administratifs et non un contrôle physique.

Votre rapporteure, qui a rencontré l'ensemble des représentants de la profession, est convaincue de l'importance, notamment vis-à-vis des consommateurs, du maintien d'un contrôle physique des exploitations au moins une fois par an. Les agriculteurs y sont également très attachés car ce contrôle représente, d'après leurs propres dires, une véritable occasion de « *se mettre à jour* » sur les évolutions réglementaires. Ce contrôle est davantage vécu comme un partenariat.

5. Renforcer le régime des produits importés

Votre rapporteure soutient la proposition de la Commission européenne s'agissant du renforcement du régime relatif à l'importation de produits biologiques en provenance de pays tiers ne faisant pas l'objet d'accord d'équivalence.

Elle estime que le passage à la conformité sécurisera le régime actuel de reconnaissance des organismes certificateurs.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 8 avril 2015, la commission a examiné la proposition de résolution européenne de M. Yves Daniel sur la proposition de règlement relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques (COM(2014) 180 finals – E 9240) (n° 2676) sur le rapport de Mme Marie-Hélène Fabre.

M. le président François Brottes. Mes chers collègues, je commence par vous transmettre les excuses de M. Gérard Romiti, président du Comité national des pêches maritimes, qui, du fait d'un problème familial, n'a pu se rendre auprès de notre Commission afin d'y être entendu ce matin. Son audition est reportée à une date ultérieure.

Nous en venons donc à l'examen d'une proposition de résolution européenne de M. Yves Daniel, à la fois membre de la Commission des affaires européennes – c'est à ce titre qu'il a rapporté le texte – et de notre commission, relative à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques. Je rappelle que lorsqu'une résolution est adoptée par la Commission des affaires européennes, elle devient résolution de l'Assemblée nationale si aucune commission ne s'en saisit ; si une commission permanente s'en saisit, c'est le texte issu de la commission permanente qui vaut résolution de l'Assemblée nationale. Pour ma part, je fais en sorte que notre commission se saisisse de toute résolution entrant dans son champ de compétence – ce qui est le cas de ce texte, portant sur un sujet que nous connaissons bien.

Mme Marie-Hélène Fabre, rapporteure. La proposition de résolution que je rapporte aujourd'hui a été adoptée il y a quinze jours par la Commission des affaires européennes ; notre collègue Yves Daniel en était le rapporteur.

L'agriculture biologique répond à un souci croissant de notre société de remettre l'alimentation au cœur du débat public. Elle contribue, par le fort niveau d'engagement réglementaire auquel elle est soumise, à donner – et redonner – confiance aux consommateurs dans leur alimentation quotidienne.

Elle peut se définir comme un système d'exploitation agricole s'interdisant l'utilisation de substances de synthèse et s'inscrivant de manière plus large dans une gestion durable de l'agriculture en termes environnementaux et de bien-être animal. Elle répond à une logique d'alimentation de proximité et de saisonnalité, et au souci d'éviter le gaspillage alimentaire.

L'agriculture biologique représentait un marché de plus de 4,5 milliards d'euros en France en 2013 ; c'est un secteur en croissance continue, qui a doublé entre 2007 et 2012. Les produits issus de l'agriculture biologique représentent 2,5 % du marché alimentaire ; les Français sont près d'un sur deux à consommer « bio » au moins une fois par mois.

Les importations ont fortement diminué au cours des dernières années, passant de près de 40 % en 2009 à 25 % en 2012. Il s'agit pour 44 % de produits exotiques, qui ne sont pas disponibles en France métropolitaine. Les ventes de produits issus de l'agriculture biologique à l'extérieur de la France, constituées à 60 % par les ventes de vins, sont estimées à 380 millions d'euros en 2013, ce qui représente une hausse de plus de 20 % par rapport à 2012.

Je me réjouis de cette quasi-autonomie alimentaire dans ce domaine, car j'estime qu'il est plus logique que ce type de produits réponde en premier lieu aux besoins des populations locales.

L'agriculture biologique est régie par le règlement (CE) n° 834/2007. La Commission européenne a publié en mai 2012 un rapport sur l'application de ce règlement, qui concluait à la nécessité de mener une réforme de la législation sur l'agriculture biologique afin notamment d'assurer un meilleur contrôle et de rationaliser le système d'importation. La Commission a soumis au Parlement européen et au Conseil européen un projet de règlement en mars 2014. Elle a annoncé qu'elle retirerait sa proposition de règlement si celle-ci n'était pas adoptée par les deux instances précitées avant la fin du premier semestre 2015. Le Conseil semble sur le point de parvenir à un accord. Quant au vote en plénière au Parlement européen, il devrait intervenir d'ici au mois de septembre 2015.

Je suis très attachée à l'élaboration d'un texte respectant le délicat équilibre entre confiance du consommateur – indispensable à la croissance du marché des produits issus de l'agriculture biologique – et le développement de la production qui suppose, sinon l'allègement, au moins la non-aggravation de certaines contraintes. Il faudra que la Commission interprète de manière souple le délai qu'elle s'était initialement fixé, afin de laisser le temps nécessaire aux institutions pour parvenir à un compromis satisfaisant pour l'ensemble des parties.

On constate aujourd'hui une application non harmonisée du règlement. Premièrement, les règles applicables à l'agriculture biologique peuvent varier d'un État membre à l'autre, notamment selon l'activation ou non des dérogations prévues par le règlement. La mise en œuvre des dérogations aux règles communes relatives à l'agriculture biologique peut avoir des effets délétères. Ainsi, les États membres peuvent autoriser l'utilisation de semences non biologiques non traitées si des semences biologiques ne sont pas disponibles. Or la base de données nationale des semences disponibles n'est pas identique d'un État membre à l'autre. Comme le prix des semences biologiques est plus élevé que celui des semences non bio, les producteurs d'un pays dont l'État reconnaît peu de semences biologiques disponibles bénéficient d'un avantage par rapport à leurs concurrents.

Deuxièmement, il existe des lacunes importantes en matière d'harmonisation des règles relatives aux contrôles entre les États membres.

La proposition formulée par la Commission est intéressante à plusieurs égards. D'une part, elle permet la simplification et la sécurisation du système d'importation, en prévoyant de soumettre les produits en provenance des pays tiers, pour lesquels il n'existe pas d'accord d'équivalence, à l'obligation de conformité totale avec les règles européennes ; cela permet d'éviter d'éventuelles distorsions de concurrence et d'assurer aux consommateurs un niveau élevé d'assurance.

D'autre part, la certification de groupe offre aux producteurs la possibilité de mutualiser les coûts, ce qui facilitera la conversion des exploitations vers la production biologique – qui, en outre, s'inscrit parfaitement dans la logique collective promue par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt adoptée par notre commission.

Malheureusement, la proposition initiale de règlement de la Commission posait certaines exigences inacceptables, à commencer par l'interdiction des exploitations mixtes. La proposition de règlement impose qu'à l'issue de la période de conversion, les exploitations biologiques ne puissent plus comporter d'unités de production conventionnelle. J'estime cette approche très partielle et partielle. En effet, elle se fonde sur une approche très idéologique au mépris des réalités économiques d'un secteur en plein développement. Si l'on peut admettre, à terme, l'objectif d'exploitations produisant uniquement d'une manière biologique, il faut également reconnaître la difficulté de le mettre en pratique dans un futur proche : l'interdiction de la mixité aurait pour conséquence la disparition de 25 % des exploitations biologiques françaises. En outre, il ne faut pas négliger le fait que la possibilité de pratiquer la mixité peut constituer une approche « douce » assurant l'équilibre économique de l'exploitation pendant une période de transition qu'il est difficile d'estimer *a priori* au regard de la diversité des critères entrant en jeu.

La mixité ne résulte d'ailleurs pas toujours d'un choix : elle peut être subie, par exemple dans le cas de produits souffrant de l'absence d'une filière allant de l'amont à l'aval – je pense notamment à la betterave sucrière. Enfin, en soutenant qu'il existe un plus grand risque de fraude dans les exploitations mixtes, on néglige le fait qu'il existe toujours la possibilité de séparer juridiquement les unités de production biologique et conventionnelle en deux exploitations distinctes : dans ce cas, l'organisme certificateur ne peut contrôler que l'exploitation biologique sans avoir accès, par exemple, à la liste des produits non autorisés achetés par l'exploitation conventionnelle.

Par ailleurs, la Commission européenne a prévu de substituer la méthode d'analyse des risques à la fréquence minimale d'un contrôle physique par an par exploitation. Ce changement d'approche dans la mise en œuvre des contrôles

risque, à mon sens, d'entamer la confiance des consommateurs dans les produits issus de l'agriculture biologique.

Enfin, la Commission prévoit l'instauration d'un seuil maximal de présence de résidus de substances non autorisées en production biologique et, au-delà de ce seuil, le déclassement des produits biologiques en produits conventionnels. Elle instaure de ce fait une obligation de résultat venant remplacer l'obligation de moyens qui prévalait jusqu'à présent. La mise en œuvre de cette mesure pose de nombreuses questions, notamment sur l'indemnisation en fonction de l'origine de la contamination.

La proposition de résolution européenne soutenue par la Commission des affaires économiques vise à parvenir à un compromis plus équilibré, s'établissant sur quatre axes. Premièrement, il convient de ne pas précipiter l'interdiction de la mixité : j'estime que la proposition de résolution transmise par la Commission des affaires européennes constitue de ce point de vue un juste équilibre car, si je partage l'objectif de la Commission européenne de supprimer, à terme, de la mixité des modes de production par les exploitations à l'issue de la période de conversion, j'appelle néanmoins votre attention sur l'impossibilité de fixer une date d'interdiction, à moins de déprimer fortement le développement de l'agriculture biologique.

Deuxièmement, il importe de définir des règles relatives au bien-être animal mesurées et proportionnées : c'est pourquoi la proposition de règlement renforce de manière substantielle les règles applicables qui peuvent s'avérer problématiques selon l'interprétation qui en est faite.

Troisièmement, la problématique du seuil de déclassement des produits biologiques doit s'intégrer dans un cadre plus large. Bien que consciente de l'intérêt de la proposition visant à déclasser les produits biologiques dès lors qu'ils comportent un niveau de résidus supérieur à un seuil déterminé, j'estime que la réflexion n'est pas encore mûre à ce stade. Il conviendrait donc plutôt de renforcer les contrôles en cas de détection de substances non autorisées, afin de déterminer les causes de la contamination. Je suis en faveur d'un compromis visant à harmoniser les pratiques de détection des résidus, tout en introduisant une notion de proportionnalité des sanctions en fonction de l'origine de la contamination.

Quatrièmement, après avoir rencontré l'ensemble des représentants de la profession, je suis convaincue de l'importance, notamment vis-à-vis des consommateurs, du maintien d'un contrôle physique des exploitations au moins une fois par an. Les agriculteurs y sont également très attachés car ce contrôle représente, selon leurs propres dires, une véritable occasion de « se mettre à jour » en matière d'évolutions réglementaires : de ce point de vue, ce contrôle est plutôt vécu comme un partenariat – à la différence des contrôles effectués dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), que les professionnels ressentent souvent comme une sanction.

M. le président François Brottes. Je vais donner la parole à ceux de nos collègues qui souhaitent s'exprimer, avant qu'Yves Daniel n'intervienne à son tour ; enfin, Mme la rapporteure apportera une conclusion au débat avant que nous n'entamions la discussion des amendements.

M. Antoine Herth. Je salue l'initiative de notre collègue Yves Daniel et me félicite de constater que l'examen de ce texte nous rassemble, une fois n'est pas coutume, dans une approche consensuelle.

Comme l'ensemble de mon groupe, j'approuve le principe consistant à instaurer des contrôles plus rigoureux des produits importés ; c'était là un point faible de l'actuelle réglementation. Pour ce qui est de la mixité des exploitations, j'estime, comme Yves Daniel, qu'il convient de faire preuve de prudence. D'une part, la mixité est parfois subie – notre collègue cite l'exemple des betteraves sucrières, mais cela vaut pour l'ensemble des cultures pérennes ; d'autre part, certains pays, en particulier l'Espagne, seraient fortement touchés par l'interdiction de la mixité, qui obligerait à ce que l'ensemble de l'exploitation se fasse en bio. En effet, certaines exploitations s'étendent sur des terrains soumis à des conditions pédoclimatiques et topographiques différentes les unes des autres, ce qui justifie la coexistence de deux modes de production : ainsi les oliviers et la vigne plantés sur les coteaux peuvent être produits en bio, et les céréales cultivées dans la plaine en exploitation conventionnelle.

Pour ce qui est du bien-être animal, c'est un objectif que nous partageons tous. Cependant, quand la proposition de règlement interdit « l'attache ou l'isolement des animaux d'élevage, à moins que ces mesures concernent des animaux individuels pendant une durée limitée et pour autant qu'elles soient justifiées par des raisons vétérinaires », l'exception prévue ne me paraît pas assez large. En zone de montagne, d'autres facteurs sont de nature à justifier l'attache ou l'isolement des animaux : le climat, la pente du terrain, ou la nécessité de maintenir les animaux à l'étable durant l'hiver – et dans des bâtiments eux-mêmes soumis à des règles très strictes en matière d'intégration paysagère. Il importe donc que la Commission européenne prenne conscience du fait que certains types d'élevage nécessitent de recourir à l'attache ou à l'isolement.

En ce qui concerne l'analyse des risques, la Commission européenne souhaite faire évoluer les modes de contrôle en supprimant l'obligation d'un contrôle physique annuel de toutes les exploitations bio, au profit d'une approche des contrôles basée sur l'analyse des risques. M. Daniel indique dans son rapport que cette approche est unanimement dénoncée par les opérateurs, qui craignent que sa mise en œuvre ne se fasse au détriment des consommateurs. Cela dit, il ne faudrait pas qu'une fois de plus, l'adoption d'une disposition européenne ne vienne en premier lieu engraisser les agences de conseil, cabinets de contrôle et intermédiaires de tout poil qui tirent leur subsistance de l'existence de telles dispositions : de ce point de vue, j'estime donc que la simplification proposée ne nuira pas à l'équilibre général de l'agriculture biologique.

Quant à votre interrogation sur la notion de certification de groupe et les sanctions possibles, il me paraît évident qu'en cas de manquement, la première sanction doit consister en la suppression de la certification de groupe, remplacée par une certification individuelle.

Enfin, M. Daniel souligne que l'agriculture biologique a aussi besoin de solutions de contrôle des ravageurs, compatibles avec le mode de production biologique. Dans les rapports que nous avons rédigés l'un et l'autre sur le sujet, Dominique Potier et moi-même avons tous deux insisté sur la nécessité de développer des solutions de biocontrôle venant renouveler et élargir la gamme d'outils des exploitants. Si le bio repose sur la prévention plutôt que sur les traitements curatifs, il est essentiel que ce mode d'exploitation dispose de traitements aussi efficaces que ceux utilisés dans le cadre de l'agriculture conventionnelle : la mouche *suzukii* s'attaque à toutes les fraises et cerises, qu'elles soient bio ou non !

Pour conclure, le groupe UMP est favorable à cette proposition de résolution, même s'il aura plusieurs autres remarques et suggestions d'amélioration à formuler.

Mme Frédérique Massat. Au nom du groupe SRC, je salue également le travail de notre collègue Yves Daniel, ainsi que celui de notre rapporteure Mme Marie-Hélène Fabre, qui complète utilement le texte sur certains points.

La législation communautaire a un rôle moteur à jouer dans le développement de l'agriculture bio. De ce point de vue, il convient de souligner l'importance des travaux en cours de la Commission européenne, mais aussi du Parlement et du Conseil européens. Si la dynamique engagée en matière de conversion ne fait plus débat, il faut l'accompagner et faire en sorte de l'harmoniser au niveau européen.

La mise en perspective des produits finis actuellement disponibles dans le cadre d'une demande croissante appelle à une mise à jour et à une harmonisation des réglementations applicables, afin de répondre au double enjeu de développement de capacité de production des agriculteurs européens et de garanties à apporter aux consommateurs. L'homogénéisation réglementaire des pratiques constitue également un levier pour lutter contre d'éventuelles distorsions de concurrence pouvant résulter de normes intracommunautaires hétérogènes parmi les États membres.

Pour ce qui est des pratiques de mixité des exploitations biologiques, un quart des exploitations en Europe combinent actuellement productions bio et conventionnelle, et certaines dérogations demeurent autorisées afin de faciliter le développement du secteur. Notre rapporteure plaide en faveur d'une position équilibrée, nécessaire pour préserver le développement concomitant du bio et de l'agriculture conventionnelle. En effet, si l'objectif de mettre un terme aux

dérogrations est partagé, leur fin brutale pourrait avoir un effet négatif sur le potentiel de production européen.

En ce qui concerne les contrôles, je suis moi-même actuellement en train de rédiger un rapport relatif aux contrôles effectués dans les exploitations agricoles, qu'elles soient bio ou non. Je partage l'avis de la rapporteure quant à la nécessité d'une proportionnalité des sanctions ayant vocation à s'appliquer, et je pense que nous devons travailler sur le sujet des certifications en général. Il apparaît que les contrôles effectués dans ce cadre sont beaucoup mieux acceptés par les agriculteurs que ceux réalisés au titre de la PAC, car ils s'inscrivent dans une démarche d'accompagnement et de conseil. Un rendez-vous ayant été pris à Bruxelles avec le commissaire européen en vue de simplifier les contrôles au niveau européen, nous aurons d'autres occasions d'évoquer ce sujet.

M. Joël Giraud. Je remercie Yves Daniel pour sa proposition, ainsi que Mme la rapporteure pour son exposé très clair.

Bien qu'étant allergique aux fraises, je comprends la préoccupation de ceux qui entendent préserver ce fruit des attaques de la mouche *suzukii*. Mes questions porteront sur d'autres points, à commencer par les mécanismes prévoyant des contrôles stricts destinés à assurer la pérennité et le développement de la filière bio. Cette filière connaissant un succès croissant auprès des consommateurs, dont la demande augmente beaucoup rapidement que la production – ce qui entraîne une part croissante des importations –, quels sont exactement les moyens mis en œuvre pour éviter aux producteurs européens d'être défavorisés par des contrôles et des contraintes certes nécessaires pour protéger les consommateurs, mais qui ne doivent pas être un frein au développement de cette filière ? Par ailleurs, quels moyens juridiques, humains et financiers l'Union européenne a-t-elle mis en œuvre pour que le bio importé soit soumis aux mêmes contraintes que le bio produit en France ?

L'article 20 de la proposition de résolution introduit un principe de pollueur-payeur, sans toutefois aller jusqu'au bout de cette démarche. Comment l'Union européenne a-t-elle résolu de mettre cet article en application ?

Enfin, les contraintes nouvelles vont favoriser des cultures bio plus spécifiques, avec le risque de voir diminuer les surfaces cultivées, ce qui va à l'encontre du développement de la filière. Comment l'Union européenne envisage-t-elle d'accompagner les exploitations mixtes – c'est-à-dire associant bio et culture conventionnelle ?

Mme Brigitte Allain. Je remercie Mme Fabre et M. Daniel pour leur travail sur l'agriculture biologique en parallèle de l'examen de la proposition de résolution au Parlement européen. Il s'agit d'améliorer un aspect spécifique du règlement bio, portant sur la sécurité des consommateurs : le label « agriculture biologique » est le plus connu des consommateurs et, du fait des exigences fortes imposées aux producteurs, il fait bénéficier la chaîne de distribution d'un haut

niveau de confiance, comme en atteste la mission parlementaire sur les circuits courts et la relocalisation alimentaire. L'Union européenne a considéré que l'augmentation des conversions au bio en Europe et la hausse des importations depuis des pays situés hors de l'Union européenne nécessitaient une révision des procédures de contrôle afin d'éviter les fraudes. Nous nous réjouissons de l'expansion des aliments biologiques en Europe : nous y voyons l'avenir de notre agriculture, et nous devrions du reste être plus exigeants sur le contenu de nos assiettes, bio ou pas.

Nous rejoignons le besoin exprimé d'un texte amélioré par rapport à la législation actuelle, et réaffirmons les principes d'une agriculture biologique liée aux sols et aux territoires. Je regrette cependant la suppression du contrôle de certification annuel en raison de son coût, qui va à l'encontre de l'objectif de sécurisation du consommateur, mais j'approuve la possibilité d'un certificat de groupe pour les petits producteurs. Nos collègues du Parlement européen, notamment José Bové, y travaillent et seront amenés à se prononcer cet été sur la proposition de règlement. La France, pays de tradition culinaire et de produits de qualité, se doit de veiller tout particulièrement à donner une information complète et véridique au consommateur.

La loi Consommation, adoptée par le Parlement français en mars 2014, contenait une disposition visant à assurer la transparence sur la provenance des viandes dans les plats préparés, restée pour le moment sans suite à Bruxelles. De même, avec le projet de loi Santé, nous nous apprêtons à adopter un dispositif d'étiquetage nutritionnel simplifié, faisant suite à l'adoption du règlement européen INCO (Information du Consommateur). Ce dispositif reste cependant basé sur un principe de volontariat et ne prévoit pas la délivrance d'informations sur les additifs ni sur les pesticides utilisés.

J'ajoute que, sans attendre les règlements européens, nous disposons en France d'excellents moyens de renforcer la confiance des consommateurs en notre agriculture biologique, et d'engager activement la relocalisation de la production et de la consommation alimentaires. Nous devons lier autant que faire se peut le développement de la production biologique et locale : la demande existe et se trouve même actuellement insatisfaite. Nous aurons l'occasion d'en reparler lors de la remise du rapport que j'évoquais précédemment.

Fournir un véritable soutien aux producteurs bio français suppose également de leur verser les aides intégralement et à la date prévue – sur ce point, je ne m'étendrai pas sur l'épisode particulièrement regrettable auquel nous avons assisté il y a peu de temps.

Nos amendements ont vocation à améliorer la proposition de résolution sur certains points, notamment la mixité, les semences bio et les actes délégués. J'appelle votre attention sur un problème particulier, celui du risque de dissémination fortuite des OGM, que le nouveau règlement européen d'OGM « à la carte » va considérablement accroître : il est à craindre qu'il ne favorise la

contamination de nombreux champs bio et le déclasséement de leur production. Si la responsabilité du pollueur n'est pas définie, il convient, pour ne pas induire le consommateur en erreur et pour maintenir un bon niveau de qualité sanitaire des produits et un haut niveau de confiance des consommateurs dans la production biologique, de fixer des seuils extrêmement bas de tolérance à la présence d'OGM disséminés à partir d'autres sites. Au demeurant, le meilleur moyen de garantir l'absence d'OGM dans la production biologique est encore d'en interdire la production.

M. Thierry Benoit. Au nom du groupe UDI, je me réjouis également de voir cette proposition de résolution, dont nous partageons les objectifs, soumise à l'examen de notre Commission. Elle s'inscrit dans la continuité de nos travaux sur la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt d'octobre 2014, au cœur de laquelle se situait l'agro-écologie.

Nous estimons nous aussi que la fin programmée des productions mixtes est en réalité impossible. Les Français doivent saisir l'occasion qui leur est donnée d'envoyer quelques signaux au niveau européen en termes d'objectifs. Si la consommation augmente, la production européenne n'est pas au rendez-vous ; sans doute la France pourrait-elle fixer des objectifs de production. Bien des questions viennent se greffer sur celle de l'agriculture bio, notamment celle, plus générale, de la qualité nutritionnelle et, plus largement, de l'agriculture à vocation santé : bien nourrir les animaux, bien nourrir les hommes.

L'évocation de la question du bien-être animal me fournit l'occasion d'évoquer un sujet qui donne souvent lieu à débat à France, à savoir l'abattage rituel : je m'étonne que l'Europe soit à la fois si concernée par la question du bien-être animal – une question effectivement importante – et si peu regardante sur les abattages rituels.

Si la simplification des procédures de contrôle peut constituer une solution en matière de traçabilité, la France doit jouer un rôle moteur en proposant des solutions visant à simplifier la lecture de l'agriculture bio, autrement dit de l'origine des produits, par le consommateur.

Enfin, ce type de résolution peut nous donner l'occasion de remettre au cœur de la réflexion européenne le sujet de la production de protéines d'origine végétale, mais aussi des oléagineux, ce qui peut passer par la remise au goût du jour de cultures européennes ancestrales telles que le lupin, la féverole ou le lin, éventuellement au moyen d'une proposition de résolution européenne, afin de tenter de pallier l'importation de protéines végétales – je pense notamment au soja et à la problématique relative aux OGM qui s'y attache.

En conclusion, groupe UDI soutient cette proposition de résolution européenne.

M. Germinal Peiro. Effectivement, les thèmes abordés par cette proposition de résolution sont proches de ceux que nous avons évoqués lors de

l'examen de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014, qui avait pour thème central l'agro-écologie – consistant à rapprocher le mode cultural de l'agronomie, de la qualité et du travail des sols, au service d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement.

La question de la mixité, que la Commission européenne prévoit de supprimer, mérite d'être examinée avec une grande prudence. Dans un pays de polyculture, il faut qu'il soit possible de cultiver, au sein d'une même exploitation, certaines parcelles en bio et d'autres en agriculture conventionnelle. L'interdire serait une grave erreur.

Une autre question importante est celle de l'harmonisation des réglementations au niveau européen, à laquelle se rattache la question des contrôles aux frontières – compte tenu des importations de produits bio de Chine, de Turquie ou d'autres pays, où les contrôles ne sont pas les mêmes que ceux pratiqués en Europe. Plus généralement, il ne faudrait pas que la défense du bio soit l'arbre qui cache la forêt et que l'on se donne bonne conscience grâce à une petite partie de la surface agricole française exploitée en bio tout en continuant à polluer allégrement les sols et les sous-sols sur le reste du territoire, et à mettre en danger la santé des consommateurs. Nous nous honorerions à nous fixer un objectif de non pas 20 %, mais 80 % de culture bio dans notre pays. Aujourd'hui, qu'est-ce qui empêche que tout le massif allaitant du Massif central, mais aussi de toutes les montagnes, soit exploité en bio – c'est-à-dire en élevage extensif, à l'herbe ? Nous devons nous poser les bonnes questions si nous voulons parvenir à déverrouiller les choses un jour.

Aujourd'hui, il n'est pas rare que des exploitants se voient contraints d'abandonner le bio pour des raisons tenant aux règlements européens. Dans le Périgord, on constate un mouvement de reflux en ce qui concerne la nuciculture, alors qu'elle avait atteint un taux d'exploitation en bio de 40 % – notamment grâce à la mise en place d'une aide de 900 euros à l'hectare durant cinq ans. Malheureusement la directive « nitrates », qui régleme les pratiques en matière d'épandage de fumier, est tellement sévère que les exploitants préfèrent renoncer au bio. Il me semble que nous devons essayer de nous adapter plus efficacement aux réalités du terrain, et faire preuve d'une plus grande ambition en ce qui concerne les surfaces cultivées de façon biologique en France.

M. le président François Brottes. J'en profite pour dire à quel point je suis atterré de constater qu'il n'existe pas d'obligation de continuer à exploiter une surface en bio lorsqu'elle a été convertie à ce mode de culture, quand on sait qu'il faut deux ou trois ans pour purger les sols où ont été pratiquées des cultures conventionnelles – même si certains considèrent qu'assortir la vente d'un terrain de cette obligation constituerait une atteinte au droit de propriété. Il est très dommage que la proposition de résolution ne comporte pas une telle disposition – peut-être parce qu'elle ne serait pas conforme aux directives européennes.

Mme Brigitte Allain. C'est un raté de la loi d'avenir pour l'agriculture.

M. Philippe Le Ray. Je remercie également Yves Daniel et Marie-Hélène Fabre pour leur travail sur la question importante dont nous débattons.

Nous devons nous interroger au sujet des freins au développement de l'agriculture biologique. Si nous sommes unanimes sur le constat et les objectifs, il appartient au Gouvernement d'agir, et nous sommes un peu pris par le temps.

Pour ce qui est de l'harmonisation, nous ne devons pas nous contenter de la faire porter sur le secteur du bio : elle doit s'appliquer à l'agriculture dans son ensemble. Quelle différence fait-on entre une directive et un règlement européen ? Je m'étonne de constater qu'en matière d'OGM et de farines animales, chaque État membre continue à appliquer ses propres règles, alors qu'en ce qui concerne l'agriculture biologique, nous sommes capables d'imposer un règlement européen ayant vocation à être accepté par tous.

Je suis en accord sur pratiquement tous les points évoqués par Yves Daniel, à quelques exceptions près. Nous devons être extrêmement clairs au sujet des cultures hydroponiques : celles-ci n'étant, par définition, pas liées au sol, elles doivent faire l'objet d'une exclusion formelle des dispositions relatives à l'agriculture biologique, afin de protéger le consommateur. Je considère également que la suppression de la mixité des modes de culture n'est pas souhaitable. Pour ce qui est du bien-être animal, tout comme Thierry Benoit, je pense que l'examen de cette proposition de résolution doit être l'occasion de redéfinir les notions d'abattage : c'est là un vrai sujet touchant la sensibilité des consommateurs.

Enfin, en ce qui concerne la notion de contrôle, je ne suis pas tout à fait d'accord avec Mme Allain. Pour moi, les contrôles doivent être justes, équitables et appliqués de la même façon à toutes les exploitations, quelle que soit leur taille, car l'instauration d'un système dérogatoire risque de créer plus de problèmes qu'elle n'en résoudra.

Mme Marie-Lou Marcel. Je salue à mon tour le travail réalisé par Yves Daniel et Marie-Hélène Fabre.

Comme Dino Ciniéri et moi-même avons eu l'occasion de le dire dans notre rapport d'information sur les signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO), l'agriculture biologique certifie un processus respectueux de l'environnement et du bien-être animal, mais ne certifie pas un produit. Quand on observe les règles d'étiquetage bio actuellement en vigueur au sein de l'Union européenne, on s'aperçoit que les denrées alimentaires biologiques importées de pays extérieurs à l'Union peuvent être labellisées bio et afficher le logo de l'agriculture biologique de l'Union européenne.

À cet égard, le point 18 (alinéa 36) de la proposition de résolution revêt une importance particulière, en ce qu'il vise à renforcer « les règles applicables aux produits biologiques importés qui, au terme d'une période de transition, devront être conformes et non plus seulement équivalents aux règles européennes

de production biologique ». C'est un aspect essentiel. Cependant, comme le point 18 le précise également, il importe que la Commission européenne dégage « les ressources matérielles et humaines nécessaires pour un contrôle efficace » des produits bio importés. On peut se demander s'il n'existe pas un moyen de revoir cet article afin de le rendre, sinon plus contraignant, du moins plus impliquant pour la Commission européenne.

Par ailleurs, dans notre rapport sur les SIQO, nous avons abordé la question des deux logos applicables en matière de bio : d'une part, le logo français AB, d'autre part le logo européen Eurofeuille. Il serait bon de se demander s'il ne serait pas possible d'instaurer un logo unique pour l'agriculture biologique, harmonisé pour toute l'Union européenne.

M. Lionel Tardy. Je pense que nous sommes unanimement favorables à cette proposition de résolution, basée sur des objectifs partagés par tous – à l'exception de l'interdiction de la mixité, difficilement compréhensible. Pour ce qui me concerne, je souscris totalement à l'interdiction du recours aux OGM.

L'objectif de ce règlement doit être de concilier les attentes des consommateurs et les besoins des producteurs. Les premiers souhaitent une information la plus juste possible sur l'étiquetage, les seconds veulent continuer à pouvoir produire bio sans que cela soit surcontraint ou punitif. Les remarques formulées dans le cadre de l'examen de cette proposition de résolution me paraissent de nature à nous permettre de tendre vers cet équilibre.

Cependant, s'agissant d'une proposition de règlement européen, les points soulevés doivent l'être au niveau de la Commission européenne : c'est donc au Gouvernement français qu'il revient d'agir auprès d'elle. La majorité peut sans doute nous éclairer sur les actions conduites par le ministre de l'agriculture ainsi que par notre excellent commissaire européen, Pierre Moscovici.

J'espère que cette proposition de résolution ne restera pas une énumération de vœux pieux et que vous avez pris soin de la transmettre à Stéphane Le Foll, à qui il revient maintenant d'agir.

M. Dino Cinieri. Malgré quelques avancées notables, parmi lesquelles l'amélioration du système de contrôle, le renforcement du régime d'importation pour les pays tiers et l'harmonisation des règles de production, les agriculteurs s'inquiètent car plusieurs dispositions remettent en cause les fondements du développement de l'agriculture biologique.

La fin de la mixité pour les exploitations va fragiliser le développement des conversions à l'agriculture biologique et ralentir l'essor de l'agro-écologie ; l'extinction des dérogations revient à nier la diversité des exploitations biologiques en France ; enfin, la suppression de l'obligation de contrôle sur site annuel va affecter la crédibilité du système de certification.

Ces dispositions ignorent les réalités des exploitations biologiques, elles menacent le développement futur du secteur et altèrent la confiance des consommateurs. Quelles sont les marges de négociation possibles ?

M. Dominique Potier. À mon tour, je salue le travail remarquable des rapporteurs. La résolution manifeste le souci d'un équilibre entre des contraintes excessives qui favoriseraient de manière contre-productive les importations dont les contrôles sont défaillants et la nécessité de maintenir une cohérence et des exigences.

Je fais mien le scepticisme de Germinal Peiro sur le découplage au sein de la même exploitation entre productions biologiques et productions conventionnelles. Je partage aussi son enthousiasme sur les atouts de la France en matière de production biologique dans les régions de polyculture-élevage et de bassins allaitants pour conquérir des marchés.

À l'appui de l'ambition d'excellence que la résolution manifeste, je veux citer des exemples pris outre-mer. J'ai été impressionné par le niveau de la recherche technologique et les avancées agronomiques à La Réunion. Les contraintes tropicales des bioagresseurs ont donné à cette île une avance en matière d'agronomie qui en fait un des possibles champions demain de la production légumière et fruitière. Ce qui était un handicap géographique peut devenir un atout pour la France.

J'ai également en tête le cas édifiant de la banane en Guadeloupe et à la Martinique. Il illustre la capacité, à partir du drame de la chlordécone, à produire une banane qui, sans être bio, est la plus naturelle et d'une qualité inégalée dans le monde.

On ne peut se fixer d'ambitions en termes de marques et de cahiers des charges sans les assortir de moyens de contrôles très importants aux frontières, faute de quoi les producteurs du Sud de la France et les producteurs européens en général ne pourront supporter la concurrence de leurs homologues de l'autre côté de la Méditerranée, qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes. Nous devons faire preuve d'une double exigence, à l'égard des produits européens, d'une part, et de ceux qui arrivent sur le territoire européen, d'autre part.

M. Yves Daniel, rapporteur de la commission des affaires européennes. Une précision à propos des surfaces cultivées en bon et qui pourraient revenir en exploitation conventionnelle : la loi d'avenir pour l'agriculture fait obligation aux SAFER, en cas de transfert de propriété, de donner la priorité aux agriculteurs qui s'engagent à poursuivre l'exploitation en bio pendant au moins six ans.

Pour ce qui est des cultures hydroponiques, je remarque qu'elles sont autorisées au Danemark d'où nous importons pourtant des produits bio. Reste effectivement que le principe fondamental de la culture biologique est le lien au sol.

Le ministre de l'agriculture a mis en place un programme « ambition bio », doté de 160 millions d'euros pour la période 2015-2020, dont l'objectif est de doubler les surfaces cultivées en bio d'ici à 2017.

Je souhaite remercier Mme Fabre pour le travail mené au nom de la commission des affaires économiques. En dépit de délais contraints, elle a souhaité prendre le temps d'écouter de nombreux acteurs et d'entendre la diversité des points de vue. Nous avons beaucoup échangé. Je soutiens sans réserve les amendements qu'elle propose et qui contribuent à enrichir le texte initial.

Les auditions et les déplacements ainsi que nos échanges de ce matin témoignent d'un consensus sur cinq lignes rouges à ne pas franchir sur la mixité des exploitations, sur les possibilités de dérogation aux règles de production, sur les contrôles – sont concernés les résidus de substances non autorisées mais aussi la certification de groupe –, sur le renforcement des règles applicables aux produits biologiques importés et sur le nombre considérable d'actes délégués prévus par le projet de règlement.

Je souhaite tracer les perspectives d'avenir. Cette résolution doit être considérée comme une étape supplémentaire, une contribution provisoire, et non un point final aux travaux qui sont menés depuis mars 2014 par la Commission européenne.

Les règles européennes, pour complexes qu'elles soient, n'en sont pas moins nécessaires dès lors qu'elles prennent en compte la réalité de la circulation des produits biologiques dans l'ensemble de l'Union européenne. Dans le domaine réglementaire comme dans le domaine agricole, le hors-sol présente certes l'attrait de la simplicité, mais ne s'avère guère durable à long terme.

Le calendrier initial des travaux européens ayant été décalé, mon rapport final sera présenté en juin avant que le règlement ne soit discuté au Parlement européen. Celui-ci, nourri par les expériences de terrain, abordera l'ensemble des problématiques de l'agriculture biologique afin d'apporter sa pierre à l'édifice.

D'ici là, j'ai l'intention de rencontrer les représentants des consommateurs qui sont autant concernés par le règlement que les producteurs, car leur confiance dans le système est fondamentale pour le développement de l'agriculture biologique, mais aussi des organismes certificateurs. Je compte également effectuer des déplacements dans d'autres États membres, dont le Danemark, afin de porter un regard européen, et non franco-français, sur le règlement en discussion.

Je salue la mission que conduit actuellement Mme Allain sur les circuits courts et la relocalisation des filières agroalimentaires qui permettra également d'alimenter la réflexion. Associer agriculture biologique et production locale semble aller de soi mais la France, comme la plupart des États membres, ne produit pas l'intégralité des produits bio qu'elle consomme. L'existence de règles communes, sinon harmonisées, est indispensable tant la question de l'agriculture

biologique rejoint celle de la qualité alimentaire, et par voie de conséquence, de la santé.

Alors que nous débattons du projet de loi de modernisation de notre système de santé, nous ne pouvons faire l'économie d'un tel débat qui pose en filigrane le projet de société que nous voulons. Je voulais partager avec vous l'état d'esprit qui m'anime et qui me permettra, je l'espère, d'ouvrir le champ des possibles, selon l'expression chère au ministre de l'agriculture.

Mme la rapporteure. J'indique d'emblée à M. Potier que j'ai déposé un amendement sur la recherche qui devrait lui donner satisfaction. Les questions posées par les interventions peuvent être regroupées en trois thèmes : la mixité, les contrôles et le bien-être animal.

S'agissant de la position du Gouvernement, monsieur Tardy, celui-ci joue un rôle moteur. Il est résolu à défendre la mixité des exploitations ainsi que les contrôles physiques sur site que la proposition de règlement tend à supprimer, pour le laisser que les contrôles administratifs.

Au terme des auditions, il apparaît que la mixité des exploitations doit encore perdurer pendant un certain nombre d'années. Bien que passée de 2 à 4 % en quelques années, la part de l'agriculture biologique dans la production européenne demeure très faible. En interdisant la mixité, nous prenons le risque d'une désaffection des agriculteurs vis-à-vis de l'agriculture biologique.

En outre, cette mesure inciterait les exploitations à se scinder en deux entités juridiques distinctes, l'une conventionnelle, l'autre biologique. Seule cette dernière serait contrôlée alors qu'aujourd'hui le contrôle porte sur les techniques et produits utilisés dans les deux modes de culture. L'objectif est bien de parvenir à des exploitations exclusivement biologiques, mais il faut laisser le temps d'avancer vers cet objectif. Pour le moment, il est souhaitable de conserver la mixité. Dans certaines cultures, l'intégralité de la filière n'est pas bio. C'est la raison pour laquelle j'ai cité le cas de la betterave sucrière : ce n'est pas la culture en soi qui pose problème, mais le fait que la filière ne soit pas organisée pour raffiner la betterave bio.

Les contrôles sont sollicités par les producteurs bio eux-mêmes. La relation qu'ils entretiennent avec le contrôleur est du même ordre que celle qui les lie à un conseiller technique de chambre d'agriculture. Ils sont très attachés à cette dimension d'accompagnement et s'opposent au contrôle uniquement administratif que le règlement prévoit. Le Gouvernement demande le maintien du contrôle sur site annuel dont la suppression n'est justifiée que par des considérations financières. Les professionnels souhaitent également que les contrôles à la production soient étendus à la distribution.

S'agissant des importations, certains produits, comme le café ou le thé, arrivent sur le sol européen sans être soumis aux mêmes exigences que les cultures

européennes. Nous devons passer d'une logique d'équivalence à une logique de conformité.

S'agissant de la banane, vous avez, à juste titre, salué les efforts des DOM dont la production, sans répondre aux normes bio européennes, propose un niveau de qualité très acceptable pour le marché européen.

En matière de bien-être animal, plusieurs règles doivent être harmonisées mais également proportionnées. La proposition de règlement interdirait les mutilations, l'attache ou l'isolement des animaux d'élevage. La castration ne sera possible que dans le cadre d'une anesthésie. On sait toutefois que, pour les élevages porcins, l'anesthésie peut entraîner la mort de l'animal. Je partage sur ce sujet les positions défendues par M. Daniel dans la résolution.

II. EXAMEN DES ARTICLES

La Commission en vient ensuite à l'examen des amendements déposés sur l'article unique de la proposition de résolution.

Article unique

La Commission examine l'amendement CE6 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement souligne la contribution de l'agriculture biologique à la création d'emplois. En effet, celle-ci emploie, à exploitation identique, plus de main-d'œuvre par hectare que l'agriculture conventionnelle.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission est saisie de l'amendement CE8 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement insiste sur le nécessaire renforcement des contrôles actuels, mais dans une rédaction plus positive.

La Commission adopte l'amendement ainsi que l'amendement de coordination CE9 du même auteur.

La Commission examine l'amendement CE1 de Mme Brigitte Allain.

Mme Brigitte Allain. Cet amendement supprime l'alinéa 18 qui n'a pas lieu d'être dès lors que les traités n'autorisent pas la Commission à fixer une date butoir au Parlement européen et au Conseil.

Mme la rapporteure. Il est vrai que les traités ne prévoient pas explicitement la possibilité pour la Commission de fixer une date butoir pour trouver un accord. Toutefois, la Commission reste maîtresse de ses initiatives et peut donc décider à tout moment de retirer une proposition de règlement. En annonçant la date à laquelle elle retirerait sa proposition, la Commission entendait faire pression sur Parlement et le Conseil afin que les discussions aboutissent. J'émetts un avis défavorable sur cet amendement.

M. Antoine Herth. Je n'ai jamais eu la chance de siéger au Parlement européen mais j'ai découvert lors de mes pérégrinations sur la transcription de la directive sur les OGM la différence entre une directive et un règlement. À rebours de l'interprétation de Mme Allain, il me semble que la Commission européenne s'impose comme règle de convaincre le Parlement d'adopter ce règlement car elle est pleinement consciente de son application directe, sans besoin du filtre de la transposition qui caractérise les directives – parfois en déformant ou en aggravant certaines dispositions, comme pour les directives nitrate.

Je trouve pour ma part la formulation proposée plutôt rassurante, en ce qu'elle montre que la Commission européenne a compris la nécessité de convaincre le Parlement dans des délais rapides.

M. Yves Daniel, rapporteur de la commission des affaires européennes. Avis défavorable également.

Mme la rapporteure. Vous avez parfaitement raison, monsieur Herth. La date butoir a une portée politique.

Mme Brigitte Allain. Je retire mon amendement au bénéfice des explications qui viennent d'être données.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CE7 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement supprime un alinéa superfétatoire.

M. Yves Daniel, rapporteur de la commission des affaires européennes. J'approuve cette proposition.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission examine l'amendement CE13 de la rapporteure.

M. le président François Brottes. S'agit-il vraiment d'un amendement rédactionnel ?

Mme la rapporteure. La rédaction de l'alinéa est redondante puisqu'il est fait mention d'une « large consultation de l'ensemble des acteurs ». La consultation de l'ensemble suffit...

M. le président François Brottes. J'en conviens.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission est saisie de l'amendement CE2 de Mme Brigitte Allain.

Mme Brigitte Allain. Cet amendement procède du même esprit que le précédent. Je le retire.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte les amendements rédactionnels CE18 et CE14 de la rapporteure.

La Commission examine l'amendement CE10 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Nous proposons de supprimer les mots « betterave sucrière ». Si n'est effectivement pas possible pour l'heure de cultiver de la betterave sucrière bio faute de filière de transformation, il ne s'agit nullement d'une impossibilité définitive. Plusieurs pays, tels que l'Allemagne, ont mis en place une filière adaptée. Il convient de ne pas faire un cas particulier de la betterave.

La Commission adopte l'amendement puis les amendements rédactionnels CE15 et CE16 de la rapporteure.

La Commission est saisie de l'amendement CE19 de M. François Brottes.

M. le président François Brottes. L'idée de cet amendement est d'encourager la transmission d'une exploitation ayant obtenu la certification biologique – non sans difficultés car trois ou quatre ans sont nécessaires pour purger les terres – à un exploitant qui poursuivra la production biologique. L'amendement n'instaure pas une obligation absolue qui pourrait être assimilée à une entrave ; il se contente de prévoir une compensation pour l'agriculture biologique au sens large si la transmission entraîne la perte de la qualification biologique. Puisqu'il s'insère dans une résolution, l'amendement se contente de poser un principe.

Imaginez que vous ayez fait la réhabilitation thermique de votre maison et que vous la vendiez, mais après avoir démonté toute l'isolation thermique... Dans le cas présent, vous avez passé trois ans purger des terres « infestées » pour faire de l'agriculture biologique...

M. Antoine Herth. Infestées, vous y allez un peu fort !

M. le président François Brottes. Quel terme conviendrait ? Contaminées ? Par des produits naturellement chimiques qui ne sont pas très bons pour l'environnement... (*sourires*)

M. Philippe Le Ray. Je me dois de réagir à vos propos, monsieur le président. L'agriculture conventionnelle est aussi le fait de gens extrêmement sérieux. Elle est victime d'une histoire durant laquelle on a vu des agriculteurs abuser des produits phytosanitaires et des éleveurs systématiquement utiliser des antibiotiques. Mais depuis plusieurs années, la formation dans les écoles a évolué. Les agriculteurs ont également été formés par les chambres d'agriculture, pour limiter l'usage de produits. Les résultats dans les centres de gestion montrent que la part des intrants, en coût, par kilo de blé ou de cochon produit a considérablement baissé – et en volume, les résultats sont encore plus spectaculaires. Il est des agriculteurs qui travaillent très bien. Lorsqu'une ferme se convertit en exploitation biologique, il n'y a pas des produits chimiques à purger partout. La transition peut aussi se faire en douceur. Je réfute l'expression de sols infestés ou contaminés.

M. le président François Brottes. Je retire le mot « infesté » qui est un peu extravagant.

Il y a un point que je ne comprends pas dans votre argumentation : un exploitant désireux de passer de l'agriculture conventionnelle à l'agriculture biologique doit attendre plusieurs années pour obtenir la certification ; est-ce juste pour la beauté du geste ou parce que la terre doit se reposer et retrouver une forme de virginité ? Ce temps et l'investissement qu'il demande ne sont pas anodins. Si tout allait bien, on pourrait passer du jour au lendemain d'un mode de culture à l'autre. Or, ce n'est pas le cas. Je ne trouve pas normal que l'investissement de plusieurs années soit réduit à néant par un retour à l'agriculture conventionnelle. Il faut *a minima* une contribution d'intérêt général à l'agriculture biologique. Cela étant, je comprends que l'amendement suscite un débat.

M. Alain Suguenot. Votre amendement pose un problème au regard du code rural, puisque la transmission d'une exploitation emporte des conséquences sur le fermage. Il devrait être décalqué dans d'autres matières, en particulier les rapports entre les propriétaires et les exploitants. Il faudrait sans doute préciser que, dans l'hypothèse de la culture biologique, la remise en état de l'exploitation en sortie de fermage n'est pas envisageable.

M. le président François Brottes. Je partage votre point de vue, mais cet amendement s'insère dans une résolution qui pose des principes. S'il fallait rédiger un texte de loi, il faudrait naturellement effectuer les précisions que vous avez mentionnées.

Mme Brigitte Allain. Je ne suis pas sûre de saisir le sens de la rédaction que vous proposez. Doit-on comprendre que la qualification en bio d'une exploitation demeure, sans qu'il soit besoin de recommencer les démarches, dès lors que le repreneur continue la production en bio ? Est-ce à dire qu'il serait interdit de transmettre la ferme autrement qu'en tant qu'exploitation biologique alors même que tout un chacun est libre d'arrêter le bio au bout de cinq ans alors même qu'il a bénéficié d'aides pour obtenir sa qualification ? Certains ne s'en privent pas.

Votre amendement me semble restrictif au regard de la liberté d'installation. Il est parfaitement possible aujourd'hui, après avoir obtenu la qualification, d'arrêter la production biologique tandis que votre amendement obligerait à poursuivre l'exploitation bio... Cela me paraît quelque peu bizarre.

M. le président François Brottes. Il faut comprendre que je suis plus écologiste que vous...

M. Paul Molac. Bienvenue au groupe, monsieur le président !

Mme Frédérique Massat. Deux remarques de forme : il me semble qu'il faut ajouter par cohérence avec le texte de la résolution les termes « estime qu' »

au début de l'alinéa. Ensuite, pourquoi employer le mot de qualification et non celui de certification ?

M. le président François Brottes. En l'espèce, c'est la même chose : l'exploitation est qualifiée parce qu'elle est certifiée.

M. Antoine Herth. J'émetts une critique virulente contre cet amendement qui doit beaucoup à la vision très manichéenne de notre président : d'un côté, le monde pur et parfait de l'agriculture biologique, qui renvoie à l'Eden, et de l'autre, le monde perverti par la main de l'homme...

Mme Allain pose la question au bon niveau, en se référant aux grands principes de notre république, à savoir la liberté. Votre idée, sympathique au demeurant, pose problème. Vous créez en quelque sorte un droit opposable : une fois qu'une parcelle a été convertie en agriculture biologique, la certification deviendrait opposable aux tiers ou, à tout le moins, donnerait lieu à une compensation. Mais pourquoi alors ne pas envisager qu'elle devienne opposable également à celui qui a choisi de faire de l'agriculture biologique ? Je rejoins Mme Allain sur ce point. Un agriculteur dans la vallée de la Dordogne, qui a choisi de faire la noix bio, ne peut plus faire marche arrière lorsque le règlement dont le respect lui semblait à sa portée est modifié : il est obligé de faire du bio avec des contraintes nouvelles.

Monsieur le président, je vous demande de réfléchir avant de nous précipiter dans une voie qui risque d'être une impasse.

M. Hervé Pellois. Le délai que vous évoquez doit être assimilé à une quarantaine. On ne préjuge pas de l'état de santé de l'animal ou de la parcelle. La période de transition permet de retrouver l'état de la nature. Le délai pour la conversion n'est pas forcément lié à l'état de la parcelle ; celle-ci peut parfaitement être déjà en bio sans être encore certifiée.

M. Paul Molac. Je comprends votre préoccupation. Personnellement, je serai tenté de vous suivre. Mais je constate que la profession, tous syndicats confondus, est vent debout contre cette idée qu'ils interprètent comme une limitation du preneur. J'aurais donc tendance à suivre la profession.

M. le président François Brottes. Ce débat a eu le mérite de nous éclairer sur le fait que vous suiviez la profession, et que votre modernité s'arrête à l'endroit d'un certain nombre de considérations qui n'ont pas grand-chose à voir avec le caractère naturel de notre agriculture... Quoi qu'il en soit, je retire mon amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CE3 de Mme Brigitte Allain.

Mme Brigitte Allain. La proposition de résolution prévoit qu'à l'issue d'une période de conversion appropriée, toutes les exploitations agricoles de l'Union qui souhaitent passer à la production biologique soient entièrement gérées conformément aux exigences applicables à la production biologique. Contrairement à Germinal Peiro, je maintiens qu'il est important de fixer une date butoir biologique. Il est très difficile de vérifier que les produits en stock n'ont pas été utilisés pour la production biologique lorsque celle-ci ne représente qu'une partie de l'exploitation. La cohabitation au sein d'une même exploitation jette la suspicion sur l'agriculture ne date butoir doit permettre de lever cette suspicion.

Mme la rapporteure. Je suis défavorable à cet amendement. Je l'ai déjà dit, la possibilité de créer deux structures juridiques distinctes permettrait de contourner le contrôle sur l'ensemble de la production, conventionnelle comme biologique.

L'exemple allemand nous montre qu'en autorisant la scission des exploitations, le contrôle se limite à l'exploitation biologique alors même que celle-ci est limitrophe de l'exploitation conventionnelle, et conduite par le même exploitant.

Je suis opposé à la fixation dès maintenant d'une date butoir qui doit néanmoins rester un objectif. Nous sommes encore au commencement de l'agriculture biologique.

M. Yves Daniel, rapporteur de la commission des affaires européennes. Je veux vous faire part de mon expérience de producteur bio. Lorsqu'on choisit ce mode de production, on ne le fait pas par hasard, ni pour des motifs exclusivement économiques. On le fait également pour des raisons philosophiques.

Il y a une quinzaine d'années, il n'existait pas de filière porcine bio. J'ai dû séparer mon exploitation en deux parties. Sitôt que la filière bio a été créée, j'ai transformé l'atelier porc pour être en conformité avec les exigences bio parce que je souhaitais m'investir à 100 % dans cette philosophie. Je pense que la majorité des paysans réagissent ainsi.

Je rappelle que l'objectif de cette résolution est bien de favoriser la poursuite du développement de l'agriculture biologique. Tant que l'équilibre entre production et consommation n'a pas été atteint, il est impossible de fixer une date butoir dans cette proposition de résolution. Il faut du temps pour atteindre cet objectif.

Mme Brigitte Allain. Je retire mon amendement car vos arguments sont audibles. Mais j'aurais aimé que la résolution formule le vœu que soit fixé un délai pour une même exploitation afin de rappeler la nécessité d'aller vers plus de bio.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CE4 de Mme Brigitte Allain.

Mme Brigitte Allain. La résolution prend acte de ce que les semences biologiques ne sont pas suffisantes pour couvrir les besoins en intrants. Il faut aller plus loin, en insistant sur la nécessité de soutenir spécifiquement la production de semences biologiques afin de pallier le manque de semences pourtant indispensables au développement de l'agriculture biologique. Mon amendement suggère le recours au FEADER pour développer cette production.

Mme la rapporteure. J'émet un avis défavorable sur cet amendement qui pose plusieurs problèmes.

Le régime du FEADER ne s'applique pas à la proposition de règlement qui porte essentiellement sur l'agriculture biologique et l'étiquetage des produits.

La rédaction est assez imprécise : qui sont les gestionnaires de fonds européens ? S'agit-il des autorités de gestion, de la Commission ou des États membres ?

Les autorités de gestion que sont les régions ont également d'autres priorités à financer qui concernent plus spécifiquement le développement durable.

Mme Brigitte Allain. Au regard du développement durable et de la croissance de l'agriculture biologique, la question des semences est essentielle. Elle interpelle les gestionnaires du FEADER au niveau régional et au niveau européen. Je maintiens l'amendement.

Mme la rapporteure. Le FEADER peut être amené à participer dans le cadre du plan d'action global mis en place par la Commission européenne pour le financement de ce règlement.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission examine l'amendement CE11 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement souligne l'importance de la recherche dans le domaine de l'agriculture biologique.

La Commission adopte l'amendement puis l'amendement rédactionnel CE17 du même auteur.

La Commission est saisie de l'amendement CE5 de Mme Brigitte Allain.

Mme Brigitte Allain. Dans les cas de contamination de produits biologiques par des OGM, il faut faire en sorte que les pollueurs soient les payeurs. Cet amendement tend à fixer un seuil de tolérance à la présence d'OGM disséminés le plus bas possible. Certains seuils trop élevés permettent à des produits d'être labellisés bio alors même qu'ils peuvent être contaminés.

Le meilleur moyen de garantir des produits biologiques indemnes de contamination OGM – qui, pour l’essentiel, sont ou bien des insecticides, ou bien conçus pour résister à des herbicides – est de protéger les consommateurs contre les produits contaminés.

M. le président François Brottes. Pourquoi impose-t-on des choses aux industriels qu’on épargne aux agriculteurs ? Je suis très choqué par cette dichotomie.

M. Yves Daniel, rapporteur de la commission des affaires européennes. Je suis très heureux d’être socialiste et très écologiste car, dans le règlement, le seuil est bel et bien fixé à zéro OGM.

J’en profite pour insister de nouveau sur la recherche dans le bio, encore plus nécessaire que dans l’agriculture conventionnelle. La mobilisation des fonds européens doit profiter à l’ensemble de la recherche, et pas seulement aux semences.

Je suis favorable au seuil de zéro OGM, mais aussi à la recherche susceptible d’améliorer les performances de l’agriculture.

M. le président François Brottes. Ce zéro OGM ne s’entend-il pas comme une tolérance inférieure à un, soit jusqu’à 0,9 ?

M. Yves Daniel, rapporteur de la commission des affaires européennes. La norme actuelle est de 0,9. La proposition de règlement abaisse le seuil à zéro.

Mme la rapporteure. J’émet un avis défavorable. Je suis consciente de l’intérêt de la proposition visant à déclasser les produits biologiques dès lors qu’ils comportent un niveau de résidus supérieur aux seuils déterminés. Mais j’estime que la réflexion n’est pas encore mûre à ce stade.

Il conviendrait plutôt de renforcer les contrôles en cas de détection de substances non autorisées afin de déterminer les causes de la contamination.

Je suis donc favorable à un compromis visant à harmoniser les pratiques de détection de résidus. Il serait intéressant de combiner cette harmonisation avec l’introduction d’un principe de proportionnalité des sanctions selon l’origine de la contamination. Mais le règlement n’est pas le support approprié pour fixer les différents seuils en fonction de l’origine des résidus.

J’appelle enfin l’attention des auteurs de l’amendement sur l’alinéa 27 : « Se félicite que la proposition de règlement continue à exclure de la production biologique le recours à des organismes génétiquement modifiés (OGM), à des produits obtenus à partir d’OGM ou par des OGM ».

Mme Brigitte Allain. Le compromis que vous évoquez se traduit-il par un amendement ?

Mme la rapporteure. L'utilisation d'OGM est interdite en France. Il n'est donc pas nécessaire d'intervenir de nouveau.

Mme Brigitte Allain. Vous n'êtes pas sans savoir que nous travaillons sur une résolution européenne. Nous ne parlons pas de la France. En Europe, la réglementation sur les OGM diffère d'un pays à l'autre : chacun choisit d'autoriser ou non les OGM. La France les interdit, certes ; mais nous examinons une résolution européenne.

Mme la rapporteure. La décision d'interdire les OGM relève effectivement du seul État français. Mais la Commission travaille sur une harmonisation des contrôles. C'est la raison pour laquelle j'émetts un avis défavorable.

M. Yves Daniel, rapporteur de la commission des affaires européennes. La notion de contamination renvoi à celle de résidus, qui est la même dans le bio que dans le conventionnel, dans la mesure où les OGM sont interdits en France.

L'amendement est satisfait par la proposition de règlement.

M. le président François Brottes. Un conventionnel non OGM en France n'est pas forcément bio...

La Commission rejette l'amendement.

*

La Commission adopte la proposition de résolution européenne modifiée.

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil, du 28 juin 2007, relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91,

Vu le rapport du 11 mai 2012 de la Commission au Parlement et au Conseil sur l'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques,

Vu la communication du 24 mars 2014 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, intitulée : « Plan d'action pour l'avenir de l'agriculture biologique dans l'Union européenne » (COM [2014] 179 final),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, modifiant le règlement (UE) n° XXX/XXX du Parlement européen et du Conseil [règlement sur les contrôles officiels] et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil (COM [2014] 180 final),

Vu l'avis du Comité économique et social européen, du 16 octobre 2014, sur la « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, modifiant le règlement (UE) n° XXX/XXX du Parlement européen et du Conseil [règlement sur les contrôles officiels] et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil » (NAT/647),

Vu l'avis du Comité des régions, du 4 décembre 2014, sur le train de mesures sur la production biologique (2015/C 019/18),

Considérant que l'agriculture biologique peut se définir comme un système de production lié au sol qui maintient et améliore la santé des sols, des écosystèmes et des personnes en s'appuyant sur des pratiques de culture et d'élevage en phase avec les conditions locales, les cycles naturels et la biodiversité ; qu'elle exclut le recours à des organismes génétiquement modifiés et vise à supprimer l'utilisation de produits chimiques de synthèse ainsi qu'à assurer un niveau élevé de bien-être aux animaux de l'exploitation ; qu'à ce titre, elle est source d'inspiration pour l'agriculture conventionnelle ;

Considérant que l'Union européenne, depuis le règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil, du 24 juin 1991, concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires, a établi des règles communes afin de garantir la confiance du consommateur dans les produits issus de l'agriculture biologique ainsi que les conditions d'une concurrence équilibrée entre les producteurs européens et entre ceux-ci et les producteurs situés dans des pays tiers ;

Considérant que ces règles communes, améliorées par le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil, du 28 juin 2007, susvisé, ont contribué à convertir 235 000 exploitations agricoles, représentant 9,5 millions d'hectares, au mode de production biologique et à créer un marché de 22,2 milliards d'euros pour les produits biologiques, faisant de l'Union européenne le deuxième marché mondial pour ces produits ;

Considérant que la filière biologique est créatrice d'emplois dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne ;

Considérant que la consommation européenne de produits biologiques croît aujourd'hui plus vite que la production, obligeant l'Union européenne à augmenter ses importations en provenance des pays tiers ;

Considérant que la mise en œuvre du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil, du 28 juin 2007, susvisé, telle qu'évaluée par la Commission européenne, le Parlement européen et la Cour des comptes européenne, a révélé la nécessité de poursuivre le processus d'amélioration de la réglementation afin de favoriser le développement de la production et d'apporter les garanties nécessaires aux consommateurs ;

Considérant que les règles applicables à la production biologique doivent évoluer afin de garantir la pérennité et le développement durable de l'agriculture biologique européenne ainsi que la confiance des consommateurs dans les produits de celle-ci comme dans les produits importés ;

Considérant que l'évolution des règles actuelles doit s'accompagner d'une harmonisation des pratiques en vigueur dans les États membres, en particulier s'agissant des organismes de contrôle et des méthodes d'analyse qu'ils emploient ;

Considérant que la proposition de règlement abroge le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil, du 28 juin 2007, susvisé, à compter du 1^{er} juillet 2017 ;

Considérant que la Commission européenne a annoncé qu'elle retirerait sa proposition de règlement si celle-ci n'était pas adoptée par le Conseil et le Parlement européen avant la fin du premier semestre 2015 ;

1. Se félicite que l'attention croissante des citoyens européens à la qualité de leur alimentation comme à la mise en œuvre de pratiques agricoles

respectueuses de l'environnement ait contribué à faire de l'Union européenne le deuxième marché mondial pour les produits biologiques ;

2. Rappelle que ces mêmes institutions ont, d'une manière générale, constaté que la complexité des règles actuelles, en particulier pour les petits exploitants, est susceptible de les dissuader de se convertir au mode de production biologique ; que les divergences dans l'application des règles actuelles, tant entre les États membres qu'entre les organismes de contrôle, et la mise en œuvre des dérogations entraînent des distorsions de concurrence entre les producteurs européens et entravent le développement de la production ; qu'enfin, les mécanismes de contrôle sont, sur plusieurs points, défailnants, faisant peser un risque majeur pour la confiance du consommateur en cas de révélation d'une fraude ou d'une négligence affectant la qualité des produits biologiques ;

3. Salue l'initiative de la Commission européenne, à l'issue d'une consultation de l'ensemble des parties prenantes, de faire évoluer les règles applicables à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques ;

4. Invite la Commission européenne à interpréter de manière souple le délai qu'elle a fixé au Conseil et au Parlement européen pour adopter sa proposition de règlement et à tenir compte du travail effectué par ces deux institutions ainsi que de leur volonté d'aboutir, dans les meilleurs délais, à un compromis souhaité par l'ensemble des parties prenantes ;

5. Souhaite que le Conseil et le Parlement européen parviennent à un accord qui respecte l'équilibre entre la nécessaire confiance du consommateur, qui repose sur des règles strictes et des contrôles renforcés, et le développement de la production biologique, qui exige un allègement des contraintes pesant sur les producteurs ;

6. Juge que cet équilibre n'est pas respecté dans la proposition de règlement qui, dans sa volonté d'uniformiser les règles applicables, aggrave les contraintes pesant sur les exploitants, au risque de déprimer la production européenne de produits biologiques ; à l'inverse, en allégeant d'autres contraintes, en particulier s'agissant des contrôles, elle est susceptible de nuire à la confiance du consommateur ;

7. Réaffirme que le lien au sol des végétaux et des animaux est un principe fondamental de l'agriculture biologique ; que la proposition de règlement, en n'interdisant pas de manière suffisamment précise l'hydroponie, ouvre la voie à des modes de production biologique hors sol ;

8. Se félicite que la proposition de règlement continue à exclure de la production biologique le recours à des organismes génétiquement modifiés (OGM), à des produits obtenus à partir d'OGM ou par des OGM ;

9. Partage l'objectif de la Commission européenne s'agissant de la fin programmée de la mixité des modes de production sur les exploitations à l'issue

de la période de conversion à l'agriculture biologique mais souligne que la mixité est, pour certaines exploitations, une obligation ; que son interdiction est de nature à rendre plus difficile la conversion des exploitations, à contraindre certaines d'entre elles d'abandonner la production biologique ou à les inciter à séparer juridiquement production biologique et production conventionnelle, complexifiant ainsi la mise en œuvre des contrôles ;

10. Partage l'objectif de la Commission européenne d'une réduction du nombre des dérogations aux règles de production ainsi que leur limitation dans le temps, de telles dérogations étant de nature à déséquilibrer les conditions de la concurrence entre les producteurs européens, à défavoriser la recherche pour la mise au point d'intrants biologiques comme les semences autant qu'à nuire à la confiance du consommateur ;

11. Attire l'attention du Conseil et du Parlement européen sur le fait que la réduction du nombre des dérogations aux règles de production, comme leur limitation dans le temps, en particulier pour les semences, n'a de sens qu'à la condition de disposer d'alternatives biologiques ; que, sans un effort important en matière de recherche pour la mise au point de semences biologiques adaptées aux conditions locales pour l'ensemble des variétés de végétaux d'ici au 31 décembre 2021, la fin à cette date des dérogations en matière d'utilisation de semences non biologiques est susceptible de déprimer la production en privant les producteurs des intrants nécessaires ; appelle donc la Commission européenne à mobiliser les financements nécessaires, dans le cadre du « plan d'action », pour que cette échéance puisse être tenue ;

12. Rappelle l'importance de renforcer la recherche en matière d'agriculture biologique, condition indispensable à son développement ;

13. Rappelle que l'élevage biologique respecte des normes élevées en matière de bien-être animal mais que certaines pratiques mises en œuvre de longue date (l'attache), qui peuvent apparaître comme des mutilations, sont parfois nécessaires à la sécurité physique des éleveurs et des animaux (écornage), à la sécurité sanitaire des animaux (coupe de la queue), ainsi qu'à la qualité nutritionnelle et gustative des produits (castration) ; qu'à ce titre, des dérogations doivent pouvoir continuer à être accordées sous le strict contrôle des autorités compétentes ;

14. Estime que, malgré les contraintes de coût et de charges administratives qu'il fait peser sur les exploitants biologiques, un mécanisme de contrôle crédible est fondamental pour la confiance du consommateur et, par conséquent, pour la pérennité et le développement de la production biologique ;

15. Regrette que la proposition de règlement supprime, en raison de son coût, l'obligation de contrôle annuel sur site des exploitations biologiques au profit d'un mécanisme de contrôle basé sur l'évaluation des risques ; demande à

ce que cette obligation, régulièrement mise en avant par les producteurs et aisément compréhensible par les consommateurs, soit rétablie ;

16. Salue la possibilité d'une certification de groupe pour les petits producteurs qui, par la mutualisation des coûts qu'elle permet, est de nature à faciliter la conversion des exploitations vers la production biologique ;

17. Partage l'objectif de la Commission européenne de fixer un seuil harmonisé s'agissant des résidus de produits non autorisés dans les produits biologiques ; considère toutefois que cet objectif, sauf à créer de graves difficultés pour les producteurs, exige au préalable que les stratégies d'échantillonnage des organismes de contrôle, les conditions de réalisation de leurs prélèvements, leurs méthodes d'analyse et les décisions de leur comité de certification soient harmonisées au niveau européen et que soient définies de manière précise les conditions de mise en cause de la responsabilité du producteur (ou, le cas échéant, de l'auteur de la contamination) ainsi que celles de son indemnisation éventuelle ;

18. Approuve la proposition de règlement en ce qu'elle renforce les règles applicables aux produits biologiques importés qui, au terme d'une période de transition, devront être conformes et non plus seulement équivalents aux règles européennes de production biologique, ainsi que celles relatives à la reconnaissance et à la supervision des autorités et des organismes de contrôle dans les pays tiers ; rappelle, toutefois, que la Commission européenne devra dégager les ressources matérielles et humaines nécessaires pour un contrôle efficace de ces derniers ;

19. Comprend l'intérêt des actes délégués pour adapter rapidement les règles à l'évolution du contexte mais s'étonne de leur nombre considérable dans la proposition de règlement et s'inquiète de voir le Conseil et le Parlement européen se prononcer sur celle-ci sans pouvoir mesurer pleinement la portée de certaines de ses dispositions parmi les plus importantes et les producteurs être confrontés à l'insécurité juridique découlant de changements inopinés des règles applicables.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Confédération paysanne

- M. Philippe Guichard, membre du bureau de la commission bio
- M. Mathieu Dalmais, animateur de la commission bio

Coop de France*

- M. Christophe Lecuyer, président de la Commission filières biologiques
- Mme Marianne Sanlaville, chargée de mission filières
- Mme Irène de Bretteville, responsable des relations parlementaires

Coordination rurale (CRUN)

- M. Michel Le Pape, président de la section bio
- M. Henri Sergent, agriculteur en bio

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

- M. Étienne Gangneron, vice-président
- Mme Annick Jentzer, chargée de mission productions animales/alimentation animale
- Mme Nadine Normand, chargée des relations avec le Parlement

Jeunes Agriculteurs*

- M. Amaury Guillier de Souancé, conseiller territoire, environnement et qualité au service économique
- M. Ange Loing, administrateur national en charge de l'agriculture biologique

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*