



Bruxelles, le 25.3.2021  
SWD(2021) 65 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION  
CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES - RAPPORT DE SYNTHÈSE**

*accompagnant le document:*

**Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité  
économique et social et au Comité des régions**

**concernant un plan d'action en faveur du développement de la production biologique**

{COM(2021) 141 final}

## **INTRODUCTION**

Le présent document de travail des services de la Commission présente une synthèse des activités de consultation liées au plan d'action en faveur du développement de la production biologique, telles que définies dans la stratégie de consultation relative à cette initiative, notamment la consultation sur la feuille de route, la consultation publique ouverte et les contributions supplémentaires des parties prenantes. En ce qui concerne ces dernières contributions, les parties prenantes ont été invitées, à plusieurs reprises, à soumettre des prises de position et des documents supplémentaires, ce qu'elles ont fait également directement, et pas uniquement dans le cadre de la consultation sur la feuille de route ou de la consultation publique ouverte.

La consultation sur la feuille de route et la consultation publique ouverte ont été menées respectivement du 4 septembre au 23 octobre 2020 et du 4 septembre au 27 novembre 2020, par l'intermédiaire du site web de la Commission européenne, dans toutes les langues officielles de l'Union. Les consultations visaient à recueillir des renseignements et des avis auprès des citoyens de l'Union et des parties prenantes concernées (autorités publiques, entreprises et associations respectives, ONG, instituts de recherche et établissements universitaires), afin que ces informations contribuent à la finalisation du plan d'action.

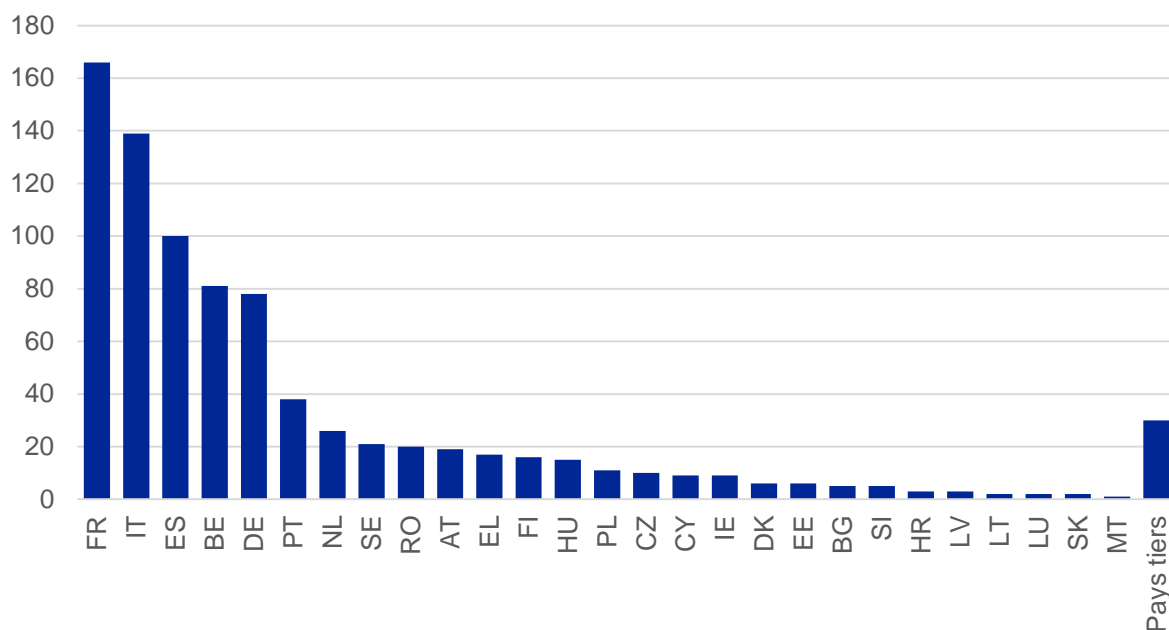
Des activités de consultation ciblées ont également été menées auprès des autorités compétentes des États membres de l'UE responsables de la production biologique (lors de différentes réunions du comité chargé de la production biologique); auprès d'organisations d'entreprises et d'organisations professionnelles exerçant des activités au niveau de l'Union dans le secteur biologique (producteurs, détaillants, transformateurs); auprès de citoyens et d'organisations de consommateurs de l'Union ainsi qu'auprès d'organisations de la société civile actives au niveau de l'Union dans le domaine de l'agriculture biologique (par exemple, dans le cadre de la réunion du groupe de dialogue civil); et auprès de plusieurs pays tiers.

## **APERÇU DES REPONSES**

Au total, 124 réponses ont été reçues dans le cadre de la consultation sur la feuille de route. Les citoyens de l'Union ont fourni la majeure partie des contributions soumises dans ce cadre, représentant 33 % de l'ensemble des répondants (41 réponses), suivis par les organisations professionnelles (23 % - 28 réponses) et les sociétés/organisations d'entreprises (19 % — 23 réponses). Les ONG ont soumis 16 réponses (13 %) et les autorités publiques 3 réponses (2 %), les établissements universitaires/instituts de recherche ainsi que les organisations syndicales ont fourni respectivement 2 réponses (2 %), et 1 réponse a été envoyée par un ressortissant de pays tiers. Les 6 % de répondants restants (8 réponses) se sont identifiés comme «autre».

La consultation publique ouverte a permis de recueillir 841 réponses, dont un doublon, de sorte que 840 réponses ont été prises en considération pour l'évaluation des réponses à la consultation.

Figure 1. Nombre de répondants à la consultation publique par pays d'origine



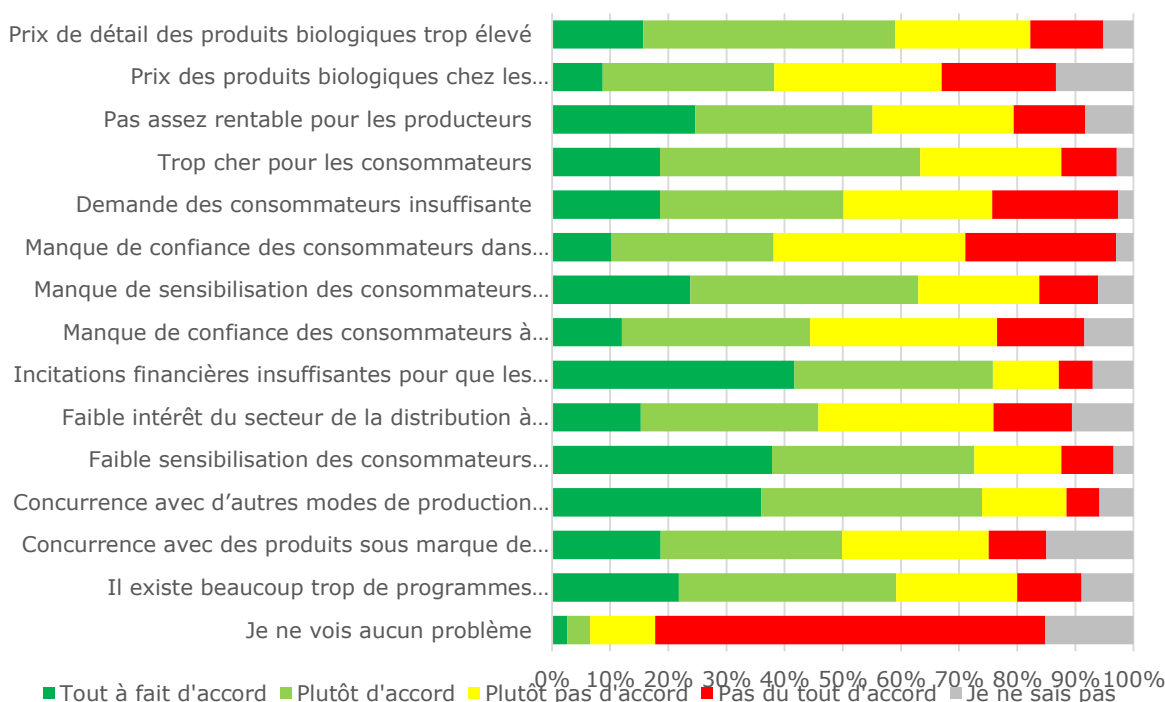
Les citoyens de l'UE sont à l'origine de la majeure partie des contributions soumises dans le cadre de cette consultation, représentant 52% de l'ensemble des répondants (437 réponses), suivis par les organisations professionnelles (16% - 133 réponses) et les sociétés/organisations d'entreprises (8% — 69 réponses). Les ONG ont soumis 51 réponses. Sur l'ensemble des répondants, les établissements universitaires/instituts de recherche représentaient 4 % (36 répondants), une portion comparable à celle des autorités publiques (33 réponses). 1 % des réponses provenait d'organisations de protection de l'environnement (9 réponses), de ressortissants de pays tiers (9 réponses) et d'organisations syndicales (5 réponses). Deux organisations de consommateurs ont envoyé des réponses. Les 7 % de répondants restants (56 réponses) se sont identifiés comme «autre».

En outre, 87 documents joints à la consultation publique, 16 documents joints à la feuille de route et 7 documents supplémentaires ont été retenus pour analyse, pour un total de 110 documents.

#### RESULTATS DES QUESTIONS FERMEES ET OUVERTES POSEES LORS DE LA CONSULTATION PUBLIQUE

Plus des trois quarts des répondants (78 %) ont reconnu l'existence d'obstacles à l'accroissement de la production et de la consommation de denrées alimentaires biologiques dans l'Union (somme des répondants ayant indiqué qu'ils n'étaient «pas du tout d'accord» ou qu'ils étaient «plutôt pas d'accord» en ce qui concerne l'option «Je ne vois aucun problème»). Les obstacles perçus comme étant les plus importants (somme des réponses «tout à fait d'accord» et «plutôt d'accord») étaient les suivants: «*Incitations financières insuffisantes pour que les producteurs se convertissent à la production biologique*» (76 %), suivis de «*Concurrence avec d'autres modes de production et/ou d'autres programmes*» (74 %) et de «*Faible sensibilisation des consommateurs concernant les avantages de la production biologique pour le climat et l'environnement*» (73 %).

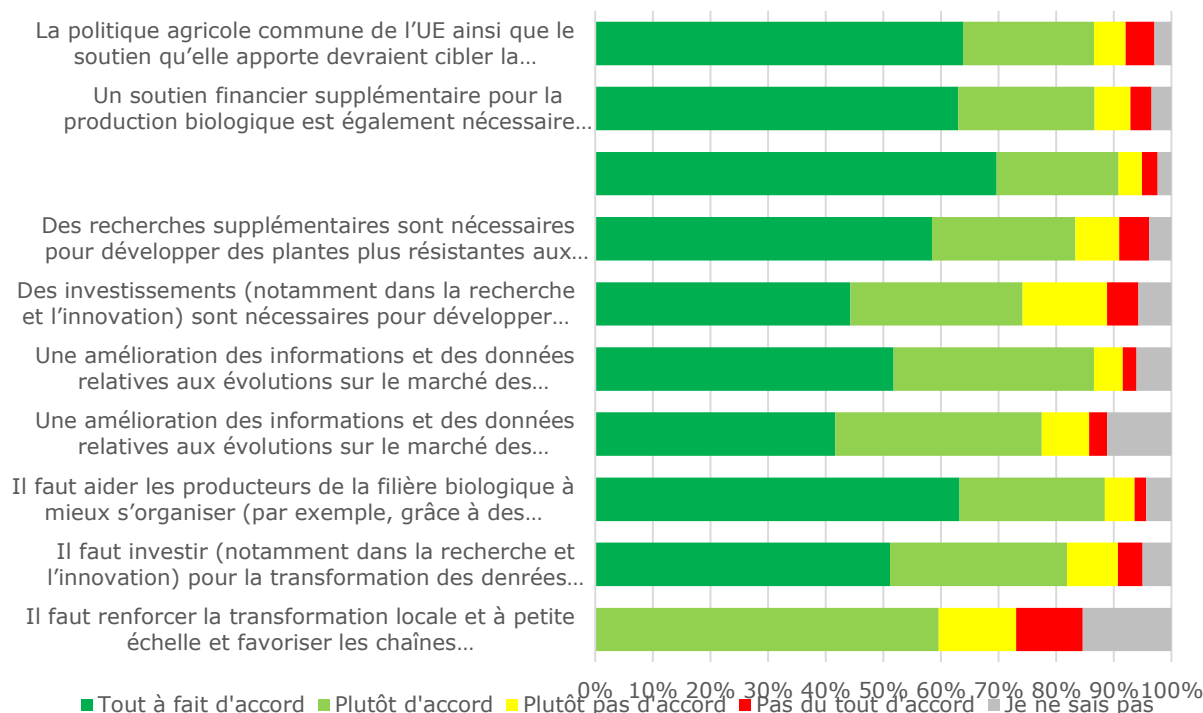
Figure 2. Obstacles à l'accroissement de la production et de la consommation de denrées alimentaires biologiques dans l'UE de nos jours



Une majorité des répondants (63 %) estimait que les denrées alimentaires biologiques étaient trop chères pour les consommateurs et ont évoqué un manque de sensibilisation des consommateurs concernant le label de l'UE (63 %), ainsi que l'existence d'un trop grand nombre de programmes alimentaires écologiques pouvant être confondus avec le biologique (59 %). Interrogés sur d'autres obstacles existants à l'accroissement de la production et de la consommation de denrées alimentaires biologiques dans l'Union, les répondants ont indiqué que le prix des produits conventionnels constituait le premier obstacle (43 mentions). Le manque de confiance à l'égard du label biologique de l'UE et le manque d'informations sur les avantages de l'agriculture biologique pour la santé et l'environnement ont également été considérés comme des obstacles par 12 et 11 répondants.

En ce qui concerne les répercussions de la crise de la COVID-19 sur le système alimentaire ainsi que sur la production et la consommation de denrées alimentaires biologiques, une grande majorité des répondants (85 %) a estimé que «la crise a mis en évidence notre dépendance à l'égard de l'agriculture biologique saisonnière». Une majorité des répondants (59 %) a estimé que la crise avait «renforcé l'agriculture biologique ainsi que son rôle dans l'approvisionnement alimentaire de l'UE». Pour 53 % des participants, la crise a «accélééré les changements structurels de notre consommation alimentaire en faveur de l'agriculture biologique». Selon 51 % des répondants, la demande accrue de produits biologiques sera maintenue après la crise de la COVID-19.

Figure 3. Mesures importantes pour stimuler la production de produits biologiques



Dans l'ensemble, il y a eu un large consensus sur les neuf actions proposées pour développer le secteur de la production biologique dans l'UE (de 57 % à 91 %). Un large consensus s'est dégagé (91 % des réponses) sur la sensibilisation aux avantages de l'agriculture biologique pour l'environnement et le climat. Le niveau d'adhésion était supérieur à 80 % pour quatre actions: i) les programmes dans les écoles visant à promouvoir une alimentation saine (83 %), ii) les produits biologiques servis dans les bureaux publics/privés et les cantines (83 %), iii) le renforcement de la visibilité des produits biologiques et l'élargissement de la gamme chez les détaillants (83 %) et iv) le recours accru aux marchés publics de produits biologiques (81 %). Deux actions en rapport avec la promotion ont été accueillies favorablement par plus des trois quarts des répondants: le lancement de campagnes d'information sur le logo biologique de l'UE (78 %) et de campagnes de promotion des produits agricoles ciblant les produits biologiques (77 %). Pour 76 % des participants, la compétitivité des prix des produits biologiques devrait être améliorée. Enfin, 57 % des répondants ont indiqué que le logo biologique de l'UE n'était pas suffisamment reconnaissable. Interrogés sur d'autres actions permettant de développer le secteur de la production biologique dans l'UE, les répondants ont tout d'abord évoqué la nécessité de mieux informer les consommateurs (47 mentions), en particulier sur les avantages de l'agriculture biologique pour la santé (12) et sur le plan social (9). La nécessité d'informer au sujet des coûts réels de l'agriculture conventionnelle et de les appliquer (en tenant compte des externalités) figurait également parmi les actions récurrentes mentionnées par les répondants (37 mentions), et les marchés publics étaient considérés comme un facteur positif permettant de renforcer la demande de produits biologiques (27 mentions).

Il y a eu un large consensus sur les sept actions proposées pour renforcer la confiance des consommateurs à l'égard du secteur de la production biologique dans l'UE (de 70 % à 92 %). Un large consensus s'est dégagé (91 % des réponses) sur le fait que les informations concernant les producteurs biologiques devraient être transparentes et à la disposition des consommateurs et que des actions étaient nécessaires pour aider les consommateurs à distinguer clairement le logo biologique de l'UE des autres programmes environnementaux et systèmes de qualité. Retracer les origines des produits biologiques devrait être plus facile pour

88 % des répondants et il faut déployer davantage d'efforts pour lutter contre la fraude dans le secteur biologique pour 84 % des répondants. Les raisons expliquant le manque de confiance des consommateurs devraient être explorées (86 %) et il faut déployer davantage d'efforts pour lutter contre la fraude dans le secteur biologique (84 %). Enfin, les répondants ont déclaré que le respect des règles en matière de production biologique devait être mieux contrôlé par les autorités publiques (77 %) et que les technologies de l'information devraient être plus souvent utilisées pour améliorer le traçage des produits biologiques (70 %). Interrogés sur d'autres actions importantes permettant de renforcer la confiance des consommateurs à l'égard du secteur de la production biologique dans l'Union, les répondants ont estimé que la nécessité d'accroître la transparence et de redoubler d'efforts pour lutter contre la fraude, en particulier dans les pays tiers, figurait parmi les actions les plus importantes (35 mentions). L'information des consommateurs (23) ainsi que l'utilisation combinée du label biologique de l'UE et d'un label local/d'origine (18) ont également été mentionnées. Les répondants se sont montrés plus divisés quant à la nécessité d'effectuer davantage de contrôles: 21 ont indiqué que les contrôles étaient déjà suffisants, tandis que 10 ont mentionné la nécessité de les renforcer.

Comme pour la question précédente, un large consensus s'est dégagé en faveur des actions proposées pour stimuler la production de produits biologiques (de 74 % à 91 % des réponses). La majorité des répondants ont convenu que, pour stimuler la conversion de l'agriculture conventionnelle à l'agriculture biologique, il était important de fournir des formations et des conseils suffisant (91 %) et qu'il était nécessaire de renforcer la transformation locale et à petite échelle et de favoriser les chaînes d'approvisionnement courtes (90 %). Les répondants ont reconnu qu'il fallait aider les producteurs de la filière biologique à mieux s'organiser (par exemple, grâce à des organisations de producteurs) pour augmenter leur pouvoir de négociation dans la chaîne d'approvisionnement (88 %). Il est également nécessaire d'améliorer les informations et les données relatives aux évolutions sur le marché des produits biologiques pour soutenir la prise de décision des producteurs (87 %). Les répondants se sont accordés sur le fait que la production biologique devrait bénéficier d'un soutien financier, y compris au titre de la politique agricole commune.

En ce qui concerne la question relative au secteur de la production animale biologique, les répondants ont convenu que «*Les producteurs devraient être aidés afin de trouver des aliments d'origine biologique adaptés à l'alimentation des animaux*» (86 %) et que «*Des recherches supplémentaires sont nécessaires pour identifier et élaborer des bonnes pratiques concernant les méthodes d'alimentation adaptées aux aliments biologiques et les ingrédients alternatifs pour l'alimentation animale*» (82 %). Un degré d'adhésion comparable a été observé en ce qui concerne l'avis selon lequel «*La production animale biologique devrait bénéficier d'un soutien spécifique*» (82 %), suivi par «*L'aquaculture devrait être soutenue afin d'acquérir plus de connaissances sur les méthodes d'élevage et d'alimentation, notamment par la recherche*» (78 %).

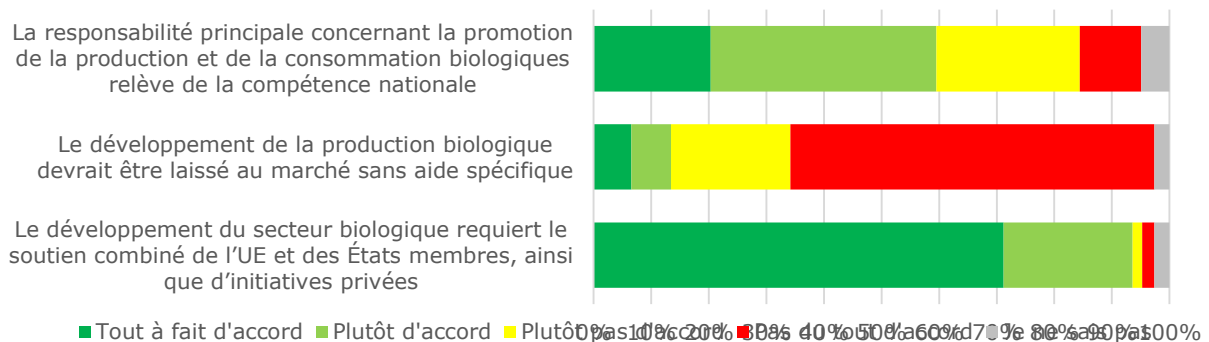
En ce qui concerne la question relative aux principaux avantages environnementaux de la production biologique, les répondants ont pointé les effets bénéfiques de la production biologique sur la biodiversité (92 %), ainsi que la protection de la qualité des sols (88 %) et de la qualité de l'eau (84 %). La production biologique promeut une économie circulaire pour 83 % des répondants et garantit une utilisation responsable de l'énergie et des ressources naturelles pour 80 %. Elle promeut la neutralité carbone, permet de s'adapter au changement climatique et aide à réduire la pollution atmosphérique pour 78 % des participants.

Plus des deux tiers des répondants étaient tout à fait d'accord avec l'affirmation selon laquelle il convient de promouvoir l'utilisation durable de l'eau en agriculture biologique et le remplacement du plastique dans les emballages. Un même degré d'adhésion a été observé pour l'augmentation des investissements dans la recherche et l'innovation ainsi que pour le

maintien de réseaux de fermes biologiques. Une proportion sensiblement plus faible de répondants était d'accord avec la proposition d'abandonner progressivement l'utilisation d'intrants litigieux, tels que le cuivre. Sur ce point, seuls 38 % des répondants étaient tout à fait d'accord. Il convient toutefois de noter que cette proposition a été le mieux accueillie par les répondants s'étant identifiés comme citoyens ou établissements universitaires/instituts de recherche.

Un consensus a été observé sur le fait que «le développement du secteur biologique requiert le soutien combiné de l'UE et des États membres, ainsi que d'initiatives privées». Plus de 70 % des répondants étaient tout à fait d'accord avec cette affirmation, tandis que 23 % étaient, au minimum, plutôt d'accord. Parallèlement à cette affirmation, 84 % des répondants n'étaient pas du tout d'accord (63 %) ou étaient plutôt pas d'accord (21 %) avec l'idée de laisser au seul marché le développement du secteur biologique. Les schémas de réponse donnent à penser que plus de la moitié des répondants (59 %) considèrent que la promotion de la production biologique relève essentiellement de la compétence des autorités nationales. Interrogés sur toute autre action supplémentaire susceptible de renforcer la production et la consommation de denrées alimentaires biologiques, les répondants ont proposé de rééquilibrer les coûts entre les produits traditionnels et biologiques (36 mentions), d'améliorer les revenus et les conditions de travail des exploitants agricoles (29), et ont mis en évidence le caractère indispensable de la recherche pour stimuler l'innovation (23).

Figure 4. Développement du secteur biologique: aide publique ou initiative privée?



Les répondants ont également estimé qu'il était important d'aider les agriculteurs à accéder aux marchés de manière à soutenir le secteur biologique (15), d'améliorer la biodiversité dans les exploitations agricoles (13), de continuer à soutenir les agriculteurs pendant la conversion (11) et de mener des recherches sur les répercussions de l'agriculture biologique (11).

Enfin, des actions supplémentaires concernant l'éducation à l'agriculture biologique (9), le soutien à l'agriculture à petite échelle (8) et le développement de services de conseil agricole (5) ont été mentionnées, et des préoccupations ont été exprimées quant au pouvoir des détaillants (6).

#### ANALYSE COMBINÉE DES QUESTIONS FERMÉES/OUVERTES ET DES DOCUMENTS DE PRISE DE POSITION SOUMIS LORS DE LA CONSULTATION PUBLIQUE AU SUJET DES THÈMES ET ACTIONS PROPOSÉS

Les contributions quantitatives et qualitatives soumises lors de la consultation publique ouverte sont favorables, à des degrés divers, aux différents thèmes prévus dans le plan d'action:

- les 15 thèmes ont tous bénéficié d'un soutien (parfois important) dans les réponses quantitatives. Parmi ces thèmes, le soutien était légèrement plus faible à l'égard des

thèmes 1.1 «Promouvoir le logo de l'UE»; 1.4 «Prévenir la fraude alimentaire et renforcer les contrôles»; 2.3 «Soutenir l'organisation de la chaîne alimentaire»; et 3.3 «Financer la recherche sur des solutions de remplacement aux intrants controversés»;

- quatre thèmes ont été mentionnés comme étant des aspects pertinents du plan d'action, en particulier dans les contributions qualitatives (plus de 30 documents de prise de position et de réponses aux questions ouvertes): les thèmes 1.1 «Promouvoir le logo de l'UE»; 1.2 «Promouvoir les cantines biologiques et accroître le recours aux marchés publics écologiques»; 2.1 «Encourager la conversion, l'investissement et l'échange de bonnes pratiques»; et 2.3 «Soutenir l'organisation de la chaîne alimentaire»;
- d'autres thèmes mis en évidence par certaines contributions qualitatives (15 à 29 documents de prise de position et réponses aux questions ouvertes) concernent les thèmes 1.5 «Améliorer la traçabilité»; 2.4 «Renforcer la transformation au niveau local et à petite échelle, et promouvoir le circuit commercial court»; 3.2 «Renforcer la biodiversité génétique»; et 3.1 «Réduire l'empreinte carbone».

En ce qui concerne les différentes actions prévues dans le plan d'action:

- la plupart des 22 actions (41 sous-actions) ont bénéficié d'un soutien (parfois important) dans les réponses quantitatives. Pour trois actions, aucune information quantitative n'était disponible. Dans les réponses qualitatives, il a été fait référence aux 41 sous-actions à des degrés divers;
- le soutien général en faveur de toutes les actions a été le plus fort pour l'Axe 3. Un peu plus de la moitié des sous-actions relevant de l'Axe 1 ont bénéficié d'un important soutien dans les réponses quantitatives. La plupart des sous-actions de l'Axe 2 ont bénéficié d'un soutien important;
- pour deux actions, aucune information n'a été fournie dans les contributions quantitatives: l'action 13 «Sensibiliser et fournir de meilleures informations sur la certification de groupe» et l'action 15 «Élaborer des mesures en faveur de l'agriculture biologique, en accordant une attention particulière à l'égalité entre les hommes et les femmes et aux aspects sociaux». Certains aspects de ces deux actions ont toutefois été mentionnés par les contributeurs dans les documents de prise de position;
- les contributions qualitatives contenaient un nombre plus variable de références aux 41 sous-actions. Deux sous-actions ont fait l'objet de nombreuses contributions qualitatives (entre 22 et 33 documents de prise de position et réponses aux questions ouvertes): la sous-action 2a — «Allouer un budget dans le cadre de la politique de promotion agricole, en vue de sensibiliser les consommateurs et de stimuler la demande», et la sous-action 9b — «Utiliser au mieux la nouvelle PAC en soutien»;
- quatre autres (sous-)actions ont été mentionnées dans certaines des contributions (12 à 22 documents de prise de position et réponses aux questions ouvertes): 1c «Recenser les manifestations destinées à informer sur la production biologique»; 9a «Évaluer les circonstances et les besoins des États membres»; action 15 «Élaborer des mesures en faveur de l'agriculture biologique, en accordant une attention particulière à l'égalité entre les hommes et les femmes et aux aspects sociaux»; et action 20 «Financer la recherche sur des solutions de remplacement aux intrants controversés». Les 35 (sous-)actions restantes n'ont été mentionnées que dans un petit nombre de contributions ou dans aucune des contributions (au total, 11 documents de prise de position et réponses aux questions ouvertes).

Les réponses qualitatives ont également fourni des spécifications supplémentaires concernant les actions proposées dans le plan d'action en faveur de la production biologique. Les

répondants ont proposé des idées d'actions et de sous-actions. Dans le même temps, ils ont fourni des informations sur la manière de mettre concrètement en œuvre les différentes actions et sous-actions.

Les contributeurs ont exprimé des opinions divergentes sur le rôle des détaillants dans la chaîne de valeur biologique. En ce qui concerne l'accroissement de la demande et de la consommation de produits biologiques, les contributeurs ont estimé qu'il était nécessaire, d'une part, de garantir des produits biologiques abordables pour les consommateurs tout en assurant la rentabilité des producteurs et, d'autre part, de garantir l'accessibilité locale des produits biologiques (de qualité). D'autres actions citées concernaient la structure du réseau de distribution de produits biologiques et la concurrence par les prix, et demandaient la mise en place de mesures visant à éviter que les détaillants indépendants ne soient désavantagés. La certification a également été considérée comme un obstacle indirect à la distribution des denrées alimentaires biologiques.

Des préoccupations d'ordre général concernant certains aspects couverts par le projet de plan d'action en faveur de la production biologique ont également été exprimées par environ un quart des contributeurs. Il s'agissait notamment de certains aspects en rapport avec les stratégies, les objectifs et leur suivi respectif; du cadre réglementaire relatif à l'agriculture biologique (par exemple, la présence d'incohérences, l'exclusion de certains produits); d'avis controversés sur la contribution de l'agriculture biologique aux questions mondiales de durabilité; ainsi que de questions relatives à l'approche politique générale, aux consommateurs et à la demande.