



Bruxelles, le 24.3.2014
SWD(2014) 66 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

**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 }
{ SWD(2014) 65 final }

1. CONTEXTE

La présente analyse d'impact est axée sur:

- la performance des instruments législatifs, à savoir **le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil¹ relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques** et ses règlements d'application;
- la pertinence d'un **nouveau plan d'action** pour l'agriculture biologique dans l'UE.

Dans le règlement (CE) n° 834/2007, **le Conseil a répertorié une série de questions** à propos desquelles la Commission a adopté un rapport² en mai 2012. **Le Conseil a adopté ses conclusions³ sur le rapport** en mai 2013, demandant que le secteur de l'agriculture biologique soit développé de manière ambitieuse et que le cadre juridique actuel soit réexaminé.

Un rapport spécial⁴ de la **Cour des comptes européenne** a mis en évidence un certain nombre de faiblesses dans **le système de contrôle** de la production biologique et formulé des recommandations en vue de l'amélioration de ce système.

Le réexamen de la législation relative à l'agriculture biologique s'inscrit dans le cadre du **programme de la Commission pour une réglementation affûtée et performante (REFIT)⁵**.

L'analyse d'impact a été réalisée avec le soutien d'un groupe de pilotage interservices au sein de la Commission. L'analyse s'appuie sur des auditions d'experts et d'organisations, les résultats d'une **vaste consultation publique** (presque 45 000 réponses) et des consultations ciblées, notamment avec les États membres (EM) et le groupe consultatif «agriculture biologique».

2. DEFINITION DU PROBLEME

2.1. Problème général et causes du problème

L'objectif général du cadre politique et législatif actuel de l'UE est d'assurer le développement durable de la production biologique. L'agriculture biologique devrait se développer parallèlement au marché des produits biologiques dans l'UE. Toutefois, bien que le marché des produits biologiques ait presque quadruplé entre 1999 et 2011, la superficie consacrée à l'agriculture biologique dans l'UE a seulement doublé au cours de la décennie 2000-2010. La différence entre la production et la demande de l'UE est couverte par les importations, avec les conséquences suivantes:

- possibilités non exploitées pour les producteurs de l'UE,
- risque de limitation de l'expansion du marché des produits biologiques,

¹ JO L 189 du 20.7.2007, p. 1.

² COM(2012) 212 final.

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/agricult/137076.pdf

⁴ Rapport spécial n° 9/2012 - 26 juin 2012.

⁵ COM(2012) 746 final.

- risque de limitation des avantages environnementaux liés à l’agriculture biologique.

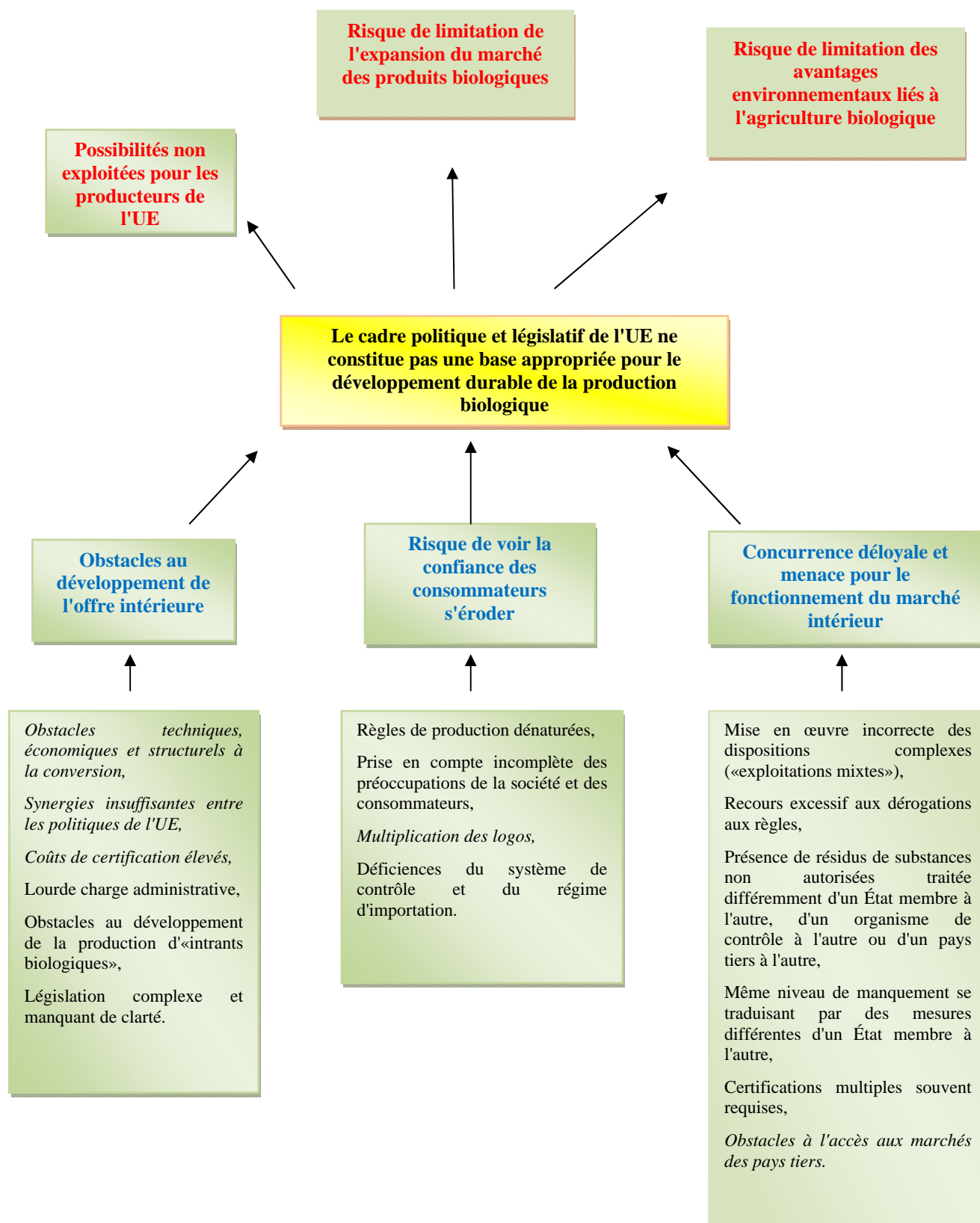
Le niveau insuffisant de conversion à l’agriculture biologique est le principal obstacle au développement de la production biologique dans l’UE. À d’autres égards, il serait essentiel de disposer de variétés d’espèces végétales spécialement sélectionnées dans et pour l’agriculture biologique afin d’augmenter la production biologique, mais le cadre législatif actuel entrave le développement de la production d’intrants, tels que les semences, sous forme biologique.

Le marché des produits biologiques repose sur la confiance des consommateurs, mais elle est désormais menacée. Les règles régissant la production biologique sont dénaturées par les dérogations et les dispositions imprécises. La législation ne prend pas en considération les incidences environnementales tout au long du cycle de la production biologique. Certaines pratiques autorisées par la législation actuelle ne tiennent pas compte de l’exigence d’un niveau élevé de bien-être des animaux dans la production biologique. Le développement de régimes privés entraîne une multiplication des logos faisant concurrence au logo biologique de l’UE, ce qui crée des confusions dans l’esprit des consommateurs. Des fraudes sont commises en raison de déficiences du système de contrôle et du régime d’importation.

Les producteurs ne bénéficient pas de conditions de concurrence équitables garanties et le marché unique ne fonctionne pas efficacement. Les dispositions complexes, en ce qui concerne par exemple les exploitations avec une production traditionnelle parallèle, ne sont pas correctement mises en œuvre et appliquées. Certains États membres ont recours de manière abusive au système de dérogations aux règles. L’obligation d’obtenir des certifications multiples pour accéder à certains marchés et les approches différentes adoptées par les États membres lorsque des résidus de substances non autorisées sont décelés dans des produits biologiques perturbent le fonctionnement du marché unique. Un manquement de même niveau peut donner lieu à des mesures différentes d’un État membre à l’autre. Le régime de reconnaissance des organismes de contrôle basé sur l’équivalence stimule la concurrence entre les organismes de contrôle, ce qui entraîne une concurrence déloyale pour les producteurs de l’UE qui, en outre, se heurtent à des obstacles pour accéder aux marchés des pays tiers. L’ampleur de la concurrence déloyale n’a pas pu être estimée.

La législation est trop complexe et entraîne des contraintes administratives considérables. De nombreuses petites exploitations sont exclues du secteur de la production biologique parce que les coûts de certification sont trop élevés et la charge administrative est trop lourde.

Arbre des problèmes



Les facteurs non réglementaires sont en italiques.

2.2. Scénario de base

Le développement de l'offre intérieure continuera d'être entravé, même si de nouveaux instruments de la PAC permettent de surmonter certains obstacles économiques.

La confiance des consommateurs va probablement s'éroder parce que les règles régissant la production biologique sont édulcorées et ne prennent pas pleinement en compte les préoccupations sociétales. Cette situation favorisera la création de nouveaux régimes et de nouveaux logos qui seront en concurrence avec celui de l'UE. Des fraudes sont susceptibles d'être commises. **Le régime d'importation deviendra encore plus complexe** avec la mise en œuvre d'un régime fondé sur la conformité pour les organismes de contrôle à partir de 2014.

De plus en plus souvent, les producteurs de la filière biologique devront faire face à une concurrence déloyale et le fonctionnement du marché unique sera compromis. Dans l'UE, les États membres n'obtiendront probablement pas les ressources nécessaires pour appliquer correctement des dispositions et des dérogations complexes. Dans les pays tiers, la concurrence entre les organismes de contrôle entraînera un affaiblissement des normes.

2.3. Analyse du principe de subsidiarité

L'exercice actuel consiste à **mettre à jour un régime existant établi dans le cadre de la PAC.**

Produire et commercialiser des produits agricoles et des denrées alimentaires sur le marché intérieur et garantir l'intégrité du marché intérieur sont des compétences de l'UE partagées avec les États membres.

Il est plus efficace, pour assurer le développement harmonieux du marché unique et la cohérence de la politique commerciale extérieure, de mettre en place pour l'agriculture biologique un système à l'échelle de l'Union que de laisser coexister 28 systèmes différents.

Une plus grande harmonisation est nécessaire en ce qui concerne les dérogations aux règles et les cas de manquement entraînant le retrait du caractère biologique d'un produit.

3. OBJECTIFS

3.1. Objectifs spécifiques

- lever les obstacles au développement de la production biologique dans l'UE,
- améliorer la législation afin de garantir des conditions de concurrence équitables et d'améliorer le fonctionnement du marché unique,
- conserver la confiance des consommateurs,
- simplification.

3.2. Objectifs opérationnels

- définir des règles de production claires et non équivoques,
- mettre en œuvre un système de contrôle fondé sur les risques,

- harmoniser l'approche adoptée lorsque des résidus de substances non autorisées sont décelés dans les produits biologiques,
- simplifier les exigences administratives, en particulier pour les petits producteurs,
- mettre en œuvre un système unique et fiable de reconnaissance des organismes de contrôle dans les pays tiers,
- établir un régime commercial équilibré,
- simplifier les règles d'étiquetage,
- prendre en considération l'évolution des préoccupations sociétales,
- améliorer la transparence et l'information sur la filière biologique et sur le commerce des produits biologiques.

4. OPTIONS ENVISAGEES

Les options présentées, fondées sur différentes visions à long terme pour la filière biologique, ont été établies en étroite coopération avec les parties intéressées et prennent en considération les résultats de la consultation publique, d'où il ressort notamment que les citoyens de l'UE souhaiteraient que les questions environnementales soient mieux prises en compte, que les règles de production soient davantage harmonisées et renforcées et qu'il soit mis fin aux dérogations.

4.1. Description des options

• Option 1: statu quo amélioré

Elle prévoit des **mesures législatives**:

- clarifier le champ d'application et certaines règles de production;
- simplifier légèrement les règles d'étiquetage;
- renforcer le système de contrôle (procédures harmonisées lorsque des résidus de substances non autorisées sont détectés dans des produits biologiques; certification électronique intégrée dans une base de données en ligne de l'UE; clarification en ce qui concerne l'accréditation des organismes de contrôle);
- supprimer le régime fondé sur la conformité en matière d'importation.

Ces mesures, considérées comme une réponse minimale aux problèmes identifiés, sont également incluses dans toutes les autres options.

- **Option 1.A: 1 + disparition de la possibilité de dérogations accordées aux détaillants**
- **Option 2: option axée sur le marché**

Cette option consiste à créer les conditions nécessaires pour permettre une réponse dynamique à l'évolution du marché grâce à des règles moins strictes. Elle prévoit:

- **des mesures législatives** visant à intégrer en tant que dispositions du règlement de l'UE les règles exceptionnelles en vigueur établies de longue date et octroyées par les États membres et l'élaboration de règles de production plus lisibles dans un document séparé,
- **un plan d'action** qui définit une stratégie pour l'agriculture biologique afin de favoriser un développement rapide de ce secteur.
- **Option 2.A: 2 + analyse systématique des produits biologiques pour vérifier la présence accidentelle de résidus de substances non autorisées**
- **Option 3: option axée sur les principes**

Cette option vise à recentrer l'agriculture biologique sur les principes sur lesquels elle repose. Elle prévoit:

- **des mesures législatives** visant à renforcer les règles, notamment en supprimant les dérogations, à renforcer l'approche du système de contrôle fondée sur les risques, en supprimant l'inspection obligatoire annuelle, et à remplacer l'équivalence par la conformité dans le régime d'importation des organismes de contrôle;
- **un plan d'action** qui définit une stratégie pour l'agriculture biologique dans l'UE. Il comprend des actions visant à résoudre les problèmes techniques de production, ainsi qu'une politique d'exportation spécifique.
- **Option 3.A: 3 + obligation de mesurer les performances environnementales pour les entreprises intervenant dans la transformation et les activités commerciales**
- **Option 3.B: 3 + certification de groupe**

4.2. Questions à propos desquelles le Conseil a invité la Commission à lui présenter un rapport:

- La nécessité d'harmoniser les règles de l'UE applicables aux **denrées alimentaires biologiques préparées par des collectivités** n'a pas été démontrée.
- Les **dispositions relatives aux OGM** doivent rester inchangées, car elles correspondent à un équilibre entre les avantages et les coûts.
- Le **fonctionnement du marché unique** a été globalement traité dans toute l'analyse.

4.3. Position des parties prenantes

Les principales parties prenantes de la filière biologique, l'IFOAM UE et le COPA-COGECA, ont dans un premier temps soutenu l'option 1, mais ont ensuite privilégié l'option 3. L'option 3 était soutenue en particulier par Via Campesina, Slow Food et des

organisations actives dans le domaine du bien-être des animaux. L'option 2 était soutenue principalement par Eurocommerce.

5. ÉVALUATION DE L'IMPACT DES OPTIONS STRATEGIQUES

En l'absence de statistiques fiables, l'évaluation des options est essentiellement qualitative.

5.1. Options 1 et 1.A

La plupart des obstacles au développement de la production biologique subsistent. Aucune incidence notable sur les volumes de produits biologiques sur le marché n'est attendue. Le fonctionnement du marché unique s'améliore légèrement, mais les producteurs ne bénéficient pas de conditions de concurrence équitables, étant donné que les dérogations subsistent et que l'application du système fondé sur l'équivalence pour la reconnaissance des organismes de contrôle continue à stimuler la concurrence entre les organismes de contrôle.

La confiance des consommateurs s'améliore mais uniquement à court terme car les principales préoccupations de la société et des consommateurs ne sont pas prises en considération. Le risque de fraude est réduit grâce à la certification électronique. Les régimes et logos privés continuent à se multiplier.

L'option 1.A devrait permettre de réduire davantage le risque de fraude.

5.2. Options 2 et 2.A

Cette option ne permet d'éliminer que peu d'obstacles au développement de la production biologique. L'intégration des dérogations en tant que règles permanentes dans la législation se traduit par un assouplissement des règles et par une augmentation des conversions à la production biologique au début de la période. Les prix payés aux producteurs baissent, principalement en raison de la forte concurrence des importations. Le secteur devient progressivement moins attractif. Les conditions de concurrence deviennent plus équitables sur le marché intérieur avec l'intégration des dérogations en tant que règles permanentes, qui sont accessibles sans discrimination à tous les producteurs. Toutefois, la concurrence déloyale avec les produits importés persiste.

La confiance des consommateurs risque de s'amenuiser parce que les règles de production sont dénaturées, et les nouveaux régimes et logos se multiplient, favorisant la confusion.

Les règles de production étant moins strictes, les pays tiers sont plus réticents à reconnaître les règles de l'UE comme équivalentes, et certains accords/arrangements conclus avec des pays tiers peuvent être remis en cause.

L'option 2.A améliore la confiance des consommateurs, mais génère des coûts importants pour les producteurs.

5.3. Option 3

Cette option permet d'éliminer de nombreux obstacles au développement de la production biologique. Les agriculteurs biologiques qui se conforment pleinement aux principes de la production biologique (sans avoir recours à des dérogations) sont plus enclins à rester dans le secteur. La suppression des dérogations contribue au

développement des intrants biologiques, notamment les poussins et les semences biologiques. La concurrence des produits importés devrait diminuer. La suppression des dérogations et l'application de la conformité par les producteurs des pays tiers au titre du régime des organismes de contrôle permettent de rendre les conditions de concurrence plus équitables.

La confiance des consommateurs s'améliore grâce à des règles plus strictes. Les systèmes et logos privés pouvant entrer en concurrence avec le logo biologique de l'UE sont moins nombreux.

Des coûts de production plus élevés pourraient entraîner une augmentation des prix à la consommation des produits biologiques, ce qui pourrait les rendre moins accessibles pour les consommateurs ayant de plus faibles revenus, d'où une contraction du marché, mais limitée au court terme.

Les accords d'équivalence existant avec des pays reconnus doivent être réexaminés afin de maintenir des conditions de concurrence équitables pour les producteurs de l'UE.

L'option 3.A améliore la confiance des consommateurs car elle prend en compte les préoccupations environnementales. Elle a des effets positifs sur l'environnement, mais entraîne des contraintes administratives pour les transformateurs et les commerçants.

L'option 3.B supprime des obstacles supplémentaires au développement de la production biologique dans l'UE.

5.4. Simplification

Toutes les options permettraient une simplification grâce à des dispositions plus claires relatives au champ d'application, aux règles de production, à l'étiquetage et aux contrôles. Des dispositions inefficaces seraient supprimées essentiellement dans les options 3, 3.A et 3.B (disparition des exploitations mixtes et renforcement de l'approche fondée sur les risques en matière de contrôles). Les options 2, 2.A, 3, 3.A et 3.B simplifieraient la prise de décisions relative aux éventuelles dérogations. Le régime fondé sur la conformité pour les organismes de contrôle serait plus facile à gérer que celui fondé sur l'équivalence (options 3, 3.A et 3.B). Des exigences plus appropriées et spécifiques en matière de tenue de registres dans le cadre de la production biologique (toutes les options) et la certification de groupe (option 3.B) constituent une simplification pour les petits producteurs. Les dérogations aux contrôles ne seraient pas compatibles avec les exigences à respecter pour la certification de produits.

La législation actuelle impose 135 obligations en matière d'information entraînant des coûts administratifs; 80 incombent aux opérateurs (selon le type d'opération), 41 aux administrations nationales et 11 aux organismes de contrôle. Les obligations suivantes sont les plus pesantes pour les États membres: fournir des données statistiques; rendre compte des autorisations concernant les semences non biologiques; publier des listes d'opérateurs mises à jour; pour les opérateurs: conservation des documents attestant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et d'engrais (autorisés) et la (possible) coexistence de la production biologique et de la production traditionnelle, registres spécifiques en matière d'élevage; régime de contrôle.

Au titre des options 1 et 1.A, le niveau des coûts administratifs resterait le même, tandis que des économies importantes pourraient être réalisées dans le cadre des options 2, 2.A, 3, 3.A et 3.B, avec la disparition, respectivement, de 34 et 37 obligations en matière

d'information, principalement grâce à la suppression des dérogations et à des exigences moins nombreuses en matière de tenue de registres et de notification.

6. COMPARAISON DES OPTIONS ET CONCLUSIONS

6.1. Comparaison des incidences des options

Options		1	1.A	2	2.A	3	3.A	3.B
Incidences socio-économiques	Développement du marché	+	++	++	+++	++	+++	++
	Superficie consacrée à l'agriculture biologique et nombre d'exploitations	+	+	++	++	++	++	+++
	Emploi dans l'agriculture biologique	+	+	++	++	++	++	+++
	Revenus agricoles	0	0	-	+	+	+	+
	Intégration des petites exploitations	-	-	--	---	0	0	+++
	Développement rural	+	+	+	+	++	++	+++
	Transformateurs	+	+	++	++	++	++	++
	Importateurs	+	+	+++	++	+	+	+
	Secteur des «intrants biologiques»	0	0	---	---	+++	+++	+++
Environnement	Biodiversité, qualité de l'eau et des sols	+	+	+	++	++	++	+++
	Bien-être des animaux	0	0	-	-	++	++	++

6.2. Comparaison du potentiel de chacune des options pour atteindre les objectifs spécifiques de la réforme

Options	lever les obstacles au développement de la production biologique dans l'UE	améliorer la législation afin de garantir des conditions de concurrence équitables et d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur	maintenir le degré de confiance des consommateurs dans les produits biologiques
Option 1	0	+	+
Option 1.A	0	+	+
Option 2	+	++	++
Option 2.A	+	++	+++
Option 3	++	+++	+++
Option 3.A	++	+++	+++
Option 3.B	+++	+++	++

À la lumière de l'évaluation, les options 3.B ou 3.A, suivies des options 3, 2.A et 2, sont celles qui permettent de mieux garantir la réalisation des objectifs spécifiques.

7. SUIVI DE LA POLITIQUE

- Indicateurs de résultat (PAC): part de la superficie consacrée à l'agriculture biologique dans le total de la superficie agricole utilisée; part des animaux d'élevage biologiques dans l'ensemble des animaux d'élevage.
- Indicateurs de réalisation (PAC): superficie consacrée à l'agriculture biologique; nombre d'opérateurs biologiques certifiés.
- Indicateurs supplémentaires relatifs aux animaux d'élevage, à la production et à la transformation de la production végétale, aux dérogations, à la connaissance du logo biologique de l'UE.