



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10.06.2004
COM(2004)415 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN**

Plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques

{SEC(2004)739}

1.1. Résumé

Par la présente communication concernant l'alimentation et l'agriculture biologiques, la Commission se propose d'évaluer la situation et de définir la base de sa politique pour les années à venir, en donnant ainsi une vision stratégique d'ensemble concernant la contribution de l'agriculture biologique à la politique agricole commune (PAC).

En définissant, d'une manière globale, les orientations applicables à l'agriculture biologique, il convient d'en reconnaître le double rôle sociétal.

1. La commercialisation des denrées alimentaires biologiques, répondant aux préoccupations d'un certain nombre de consommateurs, devrait donc être rémunérée par les marchés et être ainsi financée par les consommateurs. Le développement de l'agriculture biologique sera, à cet égard, régi par le jeu du marché.
2. L'exploitation des terres selon les principes de l'agriculture biologique assure, on le sait, des services publics, en apportant des avantages non seulement et surtout au bénéfice de l'environnement mais aussi du développement rural, ainsi qu'une amélioration du bien-être des animaux. Considéré sous cet angle, le développement de l'agriculture biologique doit avoir la société pour moteur.

Afin de garantir un développement pérenne du marché, l'équilibre entre offre et demande doit être assuré.

L'analyse de la Commission a montré qu'il convient de mettre davantage l'accent sur ce qui pourrait promouvoir le développement de ce marché. La part actuelle de ce marché est d'environ 2 % en moyenne dans l'Union européenne à 15. Afin d'augmenter ce pourcentage ou même de le conserver à long terme, il convient d'attacher une plus grande importance aux attentes des consommateurs. Ces derniers doivent être mieux informés sur les principes et les objectifs de l'agriculture biologique ainsi que sur ses effets positifs, par exemple, sur l'environnement. Il importe en même temps de préserver l'intégrité du système d'inspection.

Les échanges internes de produits biologiques sont entravés par la grande diversité des normes, tant nationales que privées, et leur mode de mise en œuvre, qui peut fortement compliquer la vente de produits biologiques dans d'autres États membres. La définition d'objectifs communs, la mise au point d'un concept multilatéral d'équivalence, une harmonisation accrue des exigences en matière d'inspection et une plus grande place faite au logo communautaire devraient contribuer à atténuer ces difficultés.

Afin de promouvoir le développement de l'agriculture biologique mais aussi d'en accroître la capacité de production, de nouvelles informations et, par dessus tout, de nouvelles technologies sont indispensables. Il est donc vital d'assurer la recherche qui s'impose dans le domaine de l'agriculture biologique et des modes de transformation qu'elle implique. En même temps, la collecte d'informations statistiques concernant la production et le marché doit être améliorée.

Un des objectifs de la réforme de la PAC de 2003 était de promouvoir une production axée sur des produits de qualité, respectueux de l'environnement. L'agriculture biologique constitue un outil précieux pour atteindre cet objectif.

Les exploitants pratiquant l'agriculture biologique sont actuellement autorisés à bénéficier de l'aide provenant du premier pilier de la PAC par le biais des paiements directs et des mesures en faveur du soutien des prix. Ce qui est plus important, c'est que l'agriculture biologique est pleinement intégrée dans la politique de développement rural du second pilier de la PAC et occupe une place importante dans les mesures agro-environnementales. La réforme de la PAC

de 2003 a offert un cadre utile au développement futur de l'agriculture biologique et a mis à la disposition des États membres toute une panoplie d'instruments.

À partir de cette analyse et sur la base des résultats déjà obtenus, les principales propositions du plan d'action visent essentiellement à :

- un développement du marché des denrées alimentaires biologiques fondé sur l'information; à cet effet, il convient d'assurer une plus grande sensibilisation des consommateurs, de donner plus d'informations et d'en faire davantage la promotion auprès des consommateurs et des opérateurs en incitant à utiliser le logo communautaire, y compris sur les produits importés, d'assurer davantage la transparence des différentes normes et d'améliorer l'accès aux statistiques de production, d'offre et de demande ainsi qu'aux orientations et aux outils de commercialisation;
- une efficacité accrue de l'aide publique en faveur de l'agriculture biologique en encourageant les États membres à utiliser davantage et de manière plus cohérente les différentes mesures de développement rural, par exemple, par le biais des plans d'action nationaux ou en intensifiant la recherche concernant l'agriculture biologique;
- une amélioration et un renforcement des normes communautaires applicables à l'agriculture biologique, les exigences concernant l'importation et l'inspection en définissant les principes de base de l'agriculture biologique et en explicitant l'intérêt de l'agriculture biologique pour le grand public; il s'agit aussi d'accroître la transparence et la confiance des consommateurs en mettant en place un comité indépendant chargé de donner des conseils scientifiques et techniques, d'harmoniser et de renforcer davantage encore les normes par le canal des organisations internationales; d'améliorer les normes par exemple en ce qui concerne le bien-être des animaux; de définir des normes pour les secteurs qui ne sont pas encore couverts tels que l'aquaculture ou d'arrêter des normes environnementales telles que l'utilisation de l'énergie fossile etc.; d'expliquer les normes définies pour l'interdiction de l'emploi des OGM; d'améliorer l'efficacité et la transparence du système d'inspection et, enfin, de rendre les dispositions relatives aux importations plus efficaces.

Des éléments détaillés concernant l'analyse historique et les différentes actions énumérées ci-après peuvent être trouvés dans le document de travail des services de la Commission « Plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques » de juin 2004. Ce document est disponible sur le site web "EUROPA" :

http://europa.eu.int/comm/agriculture/qual/organic/plan/index_fr.htm.

2. ACTIONS

2.1. Le marché des aliments biologiques

Action 1

Apporter des modifications au règlement (CE) n° 2826/2000 du Conseil (promotion du marché intérieur), ce qui donnerait à la Commission de plus grandes possibilités d'action directe pour organiser des campagnes d'information et de promotion de l'agriculture biologique.

Lancer à l'échelle communautaire une campagne d'information et de promotion étalée sur plusieurs années destinée à informer les consommateurs, et les cantines d'institutions publiques, les écoles et autres acteurs clés de la filière alimentaire sur les avantages de l'agriculture biologique, et notamment ses aspects positifs pour

l'environnement, et visant à mieux sensibiliser les consommateurs et à promouvoir la reconnaissance des produits biologiques, et notamment du logo communautaire.

Lancer des campagnes d'information et de promotion ad hoc à l'intention de types bien définis de consommateurs tels que les consommateurs occasionnels et les cantines publiques.

Multiplier les efforts de coopération de la Commission avec les États membres et les organisations professionnelles afin de mettre au point une stratégie pour les campagnes.

Action 2

Créer et gérer, sur l'Internet, une base de données donnant la liste des différentes normes, privées et nationales (y compris les normes internationales et les normes nationales des principaux marchés à l'exportation) comparée à la norme communautaire.

Action 3

Améliorer la collecte des données statistiques concernant à la fois la production et le marché des produits biologiques

2.2. Aide publique en faveur de l'agriculture biologique

Action 4

Permettre aux États membres de compléter par des aides le soutien communautaire accordé aux organisations de producteurs du secteur des fruits et légumes engagés dans la production biologique.

Action 5

La Commission mettra au point un «menu» énumérant toutes les mesures communautaires qui peuvent être utilisées par le secteur biologique en rapport avec la production, la commercialisation et l'information.

Action 6

La Commission recommande vivement aux États membres d'utiliser pleinement les instruments mis à leur disposition par leurs programmes de développement rural pour soutenir l'agriculture biologique, par exemple, en mettant au point des plans d'action, nationaux ou régionaux, axés sur:

- la stimulation de la demande par l'application des nouveaux programmes de qualité;
- des actions visant à préserver les avantages pour l'environnement et la protection de la nature à long terme;
- des incitations conçues à l'intention des exploitants pratiquant l'agriculture biologique afin qu'ils transforment totalement plutôt que partiellement leur exploitation;
- l'octroi aux exploitants pratiquant l'agriculture biologique des mêmes possibilités que les agriculteurs traditionnels en ce qui concerne l'aide aux investissements;
- des incitations conçues à l'intention des producteurs pour faciliter la distribution et la commercialisation par une intégration de la chaîne de production sur la

base d'accords (contractuels) conclus entre les opérateurs;

- le soutien des services de vulgarisation;
- la formation et l'enseignement à l'intention de l'ensemble des opérateurs de l'agriculture biologique, couvrant la production, la transformation et la commercialisation;
- sur l'agriculture biologique comme mode de gestion privilégié dans les zones sensibles du point de vue de l'environnement (sans limiter l'agriculture biologique à ces zones).

Action 7

Renforcer la recherche concernant l'agriculture biologique et ses modes de production.

2.3. Normes et inspection – préserver l'intégrité

Action 8

Rendre le règlement plus transparent en définissant les principes de base de l'agriculture biologique.

Action 9

Garantir l'intégrité de l'agriculture biologique en renforçant les normes et en maintenant les dates finales prévues pour les périodes transitoires.

Action 10

Compléter et approfondir l'harmonisation des normes en matière d'agriculture biologique:

- en dressant la liste des additifs et auxiliaires technologiques autorisés dans la fabrication des produits animaux transformés;
- en réfléchissant à l'opportunité d'arrêter des normes spécifiques pour les vins biologique ;
- en améliorant les normes en matière de bien-être des animaux;
- en s'interrogeant sur la nécessité d'étendre le champ d'application à d'autres domaines tels que l'aquaculture;
- en s'interrogeant sur la nécessité d'améliorer les normes en matière d'environnement (utilisation de l'énergie, biodiversité, paysages et autres).

Action 11

Créer un groupe d'experts indépendants appelé à formuler des avis techniques.

Action 12

Ajouter des dispositions au règlement (CEE) n° 2092/91 pour préciser

- que les produits dont l'étiquetage indique qu'ils contiennent des OGM ne peuvent pas être étiquetés comme produits biologiques;
- que les seuils d'étiquetage généraux sont les mêmes que ceux applicables à la présence accidentelle d'OGM dans les produits (autres que les semences) utilisés dans l'agriculture biologique.

La Commission examine encore la nécessité de fixer des seuils spécifiques pour les semences utilisées dans l'agriculture biologique, et à quel niveau.

Action 13

Améliorer la performance des organismes et services d'inspection en introduisant une approche fondée sur le risque, en ciblant les opérateurs qui présentent de hauts risques en termes de pratiques frauduleuses et en prescrivant des inspections croisées au titre du règlement (CEE) n° 2092/91.

Action 14

Poursuivre le travail en cours au CCR pour mettre au point des méthodes d'échantillonnage et d'analyse applicables dans l'agriculture biologique.

Action 15

Les États membres doivent étudier la possibilité d'appliquer le système d'identification des parcelles établi pour la gestion de la PAC à la localisation et au suivi des parcelles dans l'agriculture biologique.

Action 16

Garantir une meilleure coordination entre les organismes d'inspection et entre ces organismes et les services de contrôle conformément au règlement (CEE) n° 2092/91.

Action 17

Développer un régime d'accréditation spécifique des organismes d'inspection conformément au règlement (CEE) n° 2092/91.

Action 18

La Commission publiera le rapport annuel des États membres sur la supervision des organismes d'inspection, qui contiendra des statistiques sur le type et le nombre des infractions détectées.

Action 19

Multiplier les efforts pour inscrire des pays tiers sur la liste d'équivalence, y compris en ce qui concerne les évaluations sur place.

Modifier le règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil concernant l'agriculture biologique en remplaçant la dérogation nationale actuelle pour les importations par un nouveau régime permanent faisant appel aux évaluations techniques de l'équivalence réalisées par des organismes désignés à cet effet par la Communauté. Pour ce faire, une liste communautaire unique et permanente d'organismes d'inspection reconnus comme équivalents pour leurs activités dans les pays tiers qui ne figurent pas encore sur la liste d'équivalence pourrait être établie, après réalisation des consultations appropriées.

Continuer à garantir que la définition de l'équivalence avec les pays tiers tienne compte des différences de climat et de conditions de culture et d'élevage, ainsi que du stade de développement de l'agriculture biologique dans chaque pays.

Lors de l'entrée en vigueur de ce régime, donner à tous les produits importés l'accès au logo communautaire.

Action 20

Effectuer une comparaison systématique entre les normes communautaires en matière d'agriculture biologique, les lignes directrices du Codex Alimentarius et les normes de l'IFOAM (voir également action 2).

Multiplier les efforts en vue d'une harmonisation générale et du développement d'un concept multilatéral d'équivalence, fondé sur les lignes directrices du Codex Alimentarius, en collaboration avec les États membres, les pays tiers et le secteur privé.

Contribuer au renforcement des capacités dans les pays en développement, dans le cadre de la politique de développement de l'UE, en facilitant la transmission de l'information sur les possibilités offertes par des instruments de soutien plus général à utiliser en faveur de l'agriculture biologique.

D'autres mesures destinées à faciliter les échanges de produits biologiques provenant des pays en développement seront envisagées¹.

Action 21

Améliorer la reconnaissance des normes et des systèmes d'inspection pratiqués par l'UE en matière d'agriculture biologique en demandant un mandat de négociation au Conseil.

3. ÉVALUATION DE L'IMPACT

Pour progresser dans les actions 19 et 21, c'est-à-dire pour augmenter le nombre de pays tiers ayant conclu, d'une part, des accords d'équivalence à l'importation et, d'autre part, des accords de reconnaissance mutuelle bilatérale, il faut disposer de ressources humaines.

L'action 1 et l'action 7 seront mises en oeuvre dans le cadre des crédits inscrits au budget. L'action 11, qui concerne la création d'un groupe d'experts indépendants, devrait avoir peu d'incidence.

Les autres actions n'ont pas d'incidence sur le budget de la Communauté.

Enfin, la mise en oeuvre de ce plan dépend des ressources humaines disponibles dans les services de la Commission pour mettre en oeuvre les différents types d'action prévus.

4. PROCHAINES ÉTAPES

Le présent plan d'action décrit une nouvelle étape dans la procédure de promotion de l'agriculture biologique en Europe ainsi que dans le reste du monde.

En élaborant ce plan d'action, la Commission a choisi une approche pragmatique, cherchant en premier lieu à analyser comment appliquer ou adapter les politiques actuelles.

La Commission prendra immédiatement les mesures nécessaires pour progresser selon les orientations définies.

¹ Conformément à l'article 12 de l'accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce, les Membres accorderont aux pays en développement qui sont parties au présent accord un traitement différencié et plus favorable.