

# Résumé exécutif

---

## Objectif et portée de l'évaluation

Le présent rapport concerne l'évaluation *ex post* du Programme wallon de Développement Rural (PwDR) 2007-2013. Il constitue l'aboutissement du processus d'évaluation *in itinere* introduit par le règlement (CE) n°1698/2005. La deuxième phase de ce processus (2012-2016) se clôture avec l'évaluation ex post. L'évaluation est une obligation réglementaire. Elle a été réalisée à la demande de la Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement du Service public de Wallonie (SPW).

Le programme réunit l'ensemble des actions en faveur du développement rural cofinancées par le FEADER. Il est encadré en amont par les plans stratégiques national et communautaire. Les dépenses publiques finales du PwDR s'élèvent à 576,9 M€, réparties entre les 5 axes du programme :

- Axe 1 « Amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers » : 42,3%
- Axe 2 « Amélioration de l'environnement et de l'espace rural » : 49,8%
- Axe 3 « Qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale » : 2,9%
- Axe 4 « Leader », qui est un axe méthodologique transversal au PwDR : 3,9%
- Axe 5 « Assistance technique » : 1,1%.

L'évaluation ex post a pour objectif d'« examiner le degré **d'utilisation des ressources, l'efficacité et l'efficience** de la programmation du FEADER, ses **conséquences socio-économiques**, ainsi que son **impact** sur les priorités de la Communauté. [Les activités d'évaluation] couvrent les objectifs du programme et visent à **tirer des enseignements concernant la politique de développement rural**. Elles recensent les **facteurs** ayant contribué au **succès ou à l'échec** de la mise en œuvre des programmes, y compris en terme de durabilité, et définissent les bonnes pratiques »<sup>1</sup>.

L'évaluation a été structurée en respect des lignes directrices du cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE) (CE n°1974/2006 et lignes directrices revues en juin 2014) comportant, d'une part, des questions évaluatives communes relatives à chacune des mesures mobilisées et, d'autre part, des questions transversales qui se concentrent sur les effets globaux du programme en lien avec les indicateurs d'impact. La Région wallonne a formulé une question spécifique relative à l'axe 1 (cessibilité des exploitations agricoles) et plusieurs questions évaluatives concernant LEADER.

## Méthodologie

L'évaluateur a mobilisé différentes méthodes et outils, quantitatifs et qualitatifs, depuis juin 2012 pour préparer l'évaluation ex post. Dans un premier temps, la préparation s'est faite selon la centaine de questions évaluatives initiales du CCSE. La publication en juin 2014 des nouvelles lignes directrices a modifié (et simplifié) le questionnaire évaluatif, tout en mettant l'accent sur l'approche contrefactuelle et l'évaluation d'impact.

L'évaluateur a dû adapter les collectes d'information en cours (notamment les enquêtes en ligne auprès des bénéficiaires) au nouveau questionnaire évaluatif. L'évaluateur a appliqué l'approche contrefactuelle et en particulier les méthodes quantitatives statistiques là où c'était possible.

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n°1698/2005, Art.86 § 6

L'approche contrefactuelle quasi-expérimentale a été appliquée aux aides à l'investissement de la mesure 121 (modernisation). Les effets nets des aides ont été estimés par double différence (DiD) et sur base d'un appariement par scores de propension en vue de limiter le biais de sélection<sup>2</sup>. Pour les aides à l'investissement des coopératives et PME (mesure 123, mesure 312) il n'a pas été possible d'identifier des jumeaux non bénéficiaires. Dès lors, seules des comparaisons « naïves » de l'évolution d'indicateurs comptables des bénéficiaires sont faites avant et après investissement. L'évaluateur s'est également placé dans le raisonnement contrefactuel pour estimer les impacts des mesures agro-environnementales (MAE) du PwDR sur l'environnement : (i) analyse des chaînes de causalité entre MAE et incidences environnementales considérées ; (ii) différence entre une situation avec mise en œuvre concrète de la MAE et une situation sans elle ; (iii) estimation de l'effet en référence à une situation hypothétique où la mesure n'existerait pas.

La combinaison des outils et l'analyse croisée des données, qualifiée de **triangulation de l'information** est à la base de la réponse aux questions évaluatives.

Les principaux outils mis en place sont notamment :

- l'analyse documentaire spécifique portant sur les aspects réglementaires, les rapports d'exécution, la littérature spécialisée en particulier dans le domaine de l'environnement, etc. ;
- l'exploitation des données administratives de suivi sur la nature des projets et les bénéficiaires;
- la cartographie sur la mise en œuvre des MAE<sup>3</sup> ;
- des enquêtes auprès des bénéficiaires : une enquête écrite a été adressée aux principaux organismes de formation afin de pallier aux manquements imprévus de données (formulaires d'évaluation des formations non finalisés) ; 4 enquêtes en ligne ciblant respectivement (i et ii) les bénéficiaires des aides à l'installation et des aides pour la modernisation (mesures 112 et 121) ; (iii) l'agriculture biologique et (iv) les activités du RwDR ;
- les entretiens avec les gestionnaires des mesures et les principales parties prenantes ;
- des études de cas de dix projets LEADER et de quelques projets de la mesure 123 ;
- des tables rondes auprès de 4 GAL ;
- l'analyse des données comptables (RICA) pour la mise en place de l'analyse contrefactuelle de l'indicateur de résultat R2 (valeur ajoutée brute, mesure 121) ; des données de la base de données Caliope et de la Centrale des Bilans de la BNB (mesures 123 et 132).

## Conclusions

Les conclusions sont présentées selon les thématiques des axes qui ont déterminé le questionnement évaluatif. Elles doivent être abordées à la lumière du contexte particulier de la période 2007-2013, marqué surtout par (i) une volatilité des prix très importante ; (ii) la libéralisation des marchés et la réforme de la PAC (bilan de santé de 2009) avec la fin des quotas laitiers ; (iii) la crise financière de 2007 suivie de la crise économique en 2008 ; (iv) les crises spécifiques du secteur agricole, notamment la crise du lait, de l'élevage, des céréales.

---

<sup>2</sup> L'approche est expliquée en détails à l'annexe 2.3.B

<sup>3</sup> La cartographie des MAE repose sur l'utilisation de l'outil cartographique via le logiciel Arc GIS. Il a permis d'obtenir des informations statistiques et spatialisées sur les réalisations des différents MAE, et sur le croisement avec les zones SEP, les zones vulnérables, les zones ayant des pentes de plus de 10% et de plus de 15%, les différentes masses d'eau de surface, les communes et régions agricoles.

## Efficacité - Atteinte des objectifs par axes

### Compétitivité

Les objectifs prioritaires associés à l'axe 1 sont (1) la création de **valeur ajoutée** dans le secteur agricole, agro-alimentaire et forestier, et (2) la promotion de la **cessibilité** et la **modernisation** des exploitations. Ces objectifs font partie des dimensions de la compétitivité.

Le PwDR a accompagné le développement des exploitations agricoles, surtout en renforçant la **compétitivité coût, hors coût et la viabilité**. Il a soutenu l'investissement en agriculture à travers des plans d'investissements sur une durée de trois ans, encadrés par des consultants : plus de la moitié des exploitations agricoles professionnelles (53%)<sup>4</sup> (44% de l'ensemble des exploitations agricoles de la RW (professionnelles ou non) ont soumis et bénéficié d'un plan d'investissement pour une moyenne de 134 000€ d'investissements éligibles et 30 300€ de dépenses publiques.

L'analyse contrefactuelle auprès d'un échantillon d'agriculteurs a montré que ces investissements ont **permis d'augmenter la valeur ajoutée** (effet net d'environ 11 500€) mais également d'améliorer la productivité du travail (VA/UT) des **exploitations bénéficiaires**<sup>5</sup>. Par ailleurs, les exploitants agricoles bénéficiaires estiment des effets importants au niveau de l'amélioration des conditions de travail (pénibilité, lourdeur des tâches, ...) mais aussi en termes de qualité de vie (plus de temps à leur vie sociale, leur famille et leurs loisirs et réduction de leur niveau de stress). Ce point est important puisqu'il conditionne l'entrée de jeunes dans le secteur.

La question de la contribution du PwDR à la restructuration du secteur laitier a été ajoutée au questionnaire transversal par la Commission européenne, suite au bilan de santé de la PAC. Le PwDR n'a pas explicitement ciblé le secteur laitier par les fonds du bilan de santé de la PAC. La grande majorité de ce budget a été alloué à l'agriculture biologique (77,9M€). Par conséquent, ce sont principalement les exploitations laitières et bovin viande qui ont bénéficié de ces aides, celles-ci étant payées à la surface<sup>6</sup>. Les données disponibles ne permettent pas de se prononcer sur l'amélioration de la compétitivité des exploitations converties à l'AB. Au niveau du secteur lait, on observe sur la période un écart des prix en faveur du lait bio de 14% à 50%.

La transmission des exploitations agricoles, qui repose à la fois sur la modernisation, l'installation de jeunes agriculteurs et sur la cessibilité ne s'est pas améliorée sur la période. **Le PwDR n'est pas parvenu à limiter la dégradation accrue du renouvellement des générations en Région wallonne sur la période 2007-2013**. Les données contextuelles montrent une diminution de près de 20% du nombre d'exploitations agricoles, le ratio <35/>55 ans qui se dégrade (0,18 à 0,16), une dégradation régulière du taux de remplacement des exploitations<sup>7</sup> qui est resté inférieur à 0,5 depuis 2000 (il était de 0,36 entre 2009 et 2010) et environ 20% seulement des agriculteurs de plus de 50 ans qui déclarent avoir un successeur.

---

<sup>4</sup> 5682 exploitations agricoles ont bénéficié de plans d'investissements parmi les 12 867 exploitations agricoles en RW dont 10747 sont professionnelles en 2014 (plus de 25 000€ de produit brut standard).

<sup>5</sup> En raison de la taille de l'échantillon, les résultats ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des agriculteurs.

<sup>6</sup> L'analyse des dossiers d'aide à la modernisation des exploitations agricoles (M121) spécifiquement liés à l'agriculture biologique donne les résultats suivants : Les dossiers de modernisation spécifiquement liés à l'agriculture biologique concernent principalement les exploitations mixtes (39%), les exploitations laitières (30%) et les animaux de pâturage (23%) source : RAE 2015, indicateurs de réalisation, mesure 121 modernisation. On ne dispose pas de chiffres récents sur la répartition des exploitations en AB par orientation (OTE).

<sup>7</sup> Ce taux correspond au rapport entre le nombre de nouveaux déclarants (personnes reprenant une exploitation) et le nombre d'exploitants ayant quitté la profession. En d'autres termes, c'est le pourcentage d'exploitations reprises par une personne entrant dans la profession par rapport au total de cessation d'activité. Il est indicatif puisqu'il comprend les scissions d'exploitations, les transferts possibles entre époux etc.

En termes d'installations aidées, **89 jeunes agriculteurs se sont installés en moyenne annuelle** sur la période au lieu de 125 installations annuelles prévues par le PwDR<sup>8</sup>. Le contexte de crise du secteur agricole évoqué ci-haut a négativement affecté les installations. En revanche, le volume global d'investissement lié à la reprise est plus du double du montant prévu par le PwDR (226 400 € au lieu de 88 000€).

Il est important de rappeler le dilemme entre d'un côté l'agrandissement (le seuil de persévérance<sup>9</sup> des exploitations est estimé à 75ha-80ha en 2013) et la modernisation des exploitations de plus en plus capitalistiques pour dégager des revenus et de l'autre la capacité des individus de les reprendre. Le montant des capitaux a quasiment doublé en 10 ans alors qu'au début des années 2000, on estimait déjà avoir atteint des maxima historiques. Il faut plus d'un million d'euros en moyenne dont la moitié sont détenus par les exploitants agricoles, le reste étant apporté par les bailleurs. L'augmentation de la valeur du foncier a été particulièrement élevée sur la période 2007-2013.

La formation et le stage, ce dernier étant une nouveauté de la période, ont un impact globalement positif sur le développement du capital humain des bénéficiaires (nouveaux contextes et schémas de travail et d'organisation, capitalisation d'expérience). La formation concerne principalement des remises à niveau en agriculture générale, les reprises d'exploitations et les perfectionnements en gestion et technique.

L'aide à l'installation influence davantage la **manière d'envisager la reprise** que la décision de reprendre ou non une exploitation. Elle permet aux jeunes d'avancer plus rapidement dans le processus de reprise, en étalant moins les phases et en reprenant des parts plus importantes que s'ils n'avaient pas eu accès à l'aide. En ce qui concerne l'utilisation de l'aide, le montant, bien que limité en comparaison des capitaux engagés dans les exploitations agricoles, **contribue à l'amélioration de trésorerie de l'exploitation**.

Le PwDR a également accompagné l'investissement en aval de l'agriculture, mais dans une moindre mesure et bien en-deçà des objectifs. Ce sont surtout les coopératives ou PME du secteur de la pomme de terre et de la viande qui ont investi. Dans l'ensemble, les entreprises aidées totalisent environ 1.000 emplois sur les 20.000 que compte l'ensemble du secteur agro-alimentaire en Wallonie. Les entreprises du secteur de la pomme de terre s'inscrivent dans une logique de compétitivité hors coûts (*qualité et innovation*) en vue de mieux valoriser leur production et faire face aux fluctuations du marché (*stockage et circuit-courts*), celles de la viande visent à satisfaire aux exigences d'hygiène et baisser leurs coûts dans un marché très compétitif. Les données disponibles n'ont pas permis d'identifier les effets nets (pas de contrefactuel en l'absence de données comptables de non bénéficiaires « jumeaux »).

Le PwDR a permis de **créer de la valeur ajoutée**, principalement au niveau du secteur agricole ainsi que d'augmenter la **productivité du travail** (VAB/UTA) et de la terre (VAB/SAU). La modernisation effective des exploitations permet d'avoir des outils de productions performants, des conditions de travail acceptables, mais elle s'accompagne d'un agrandissement et d'une **forte capitalisation**. Cette dernière **handicape la cessibilité**, dans un contexte d'incertitude et de volatilité des prix. Elle renvoie à la question de la transmission du métier d'agriculteur. Les constats posés vont dans le sens d'une professionnalisation accrue au sein d'un tissu professionnel qui s'amenuise.

---

<sup>8</sup> Ces objectifs étaient ambitieux, sachant que sur la période 2000-2006 en moyenne 117 jeunes agriculteurs se sont installés par an.

<sup>9</sup> Source : DGARNE, 2013. Evolution de l'économie agricole et horticole de la Wallonie 2012-2013

## *Environnement*

Au niveau de l'axe 2 environnement, quatre objectifs prioritaires étaient mentionnés: (1) la complémentarité et le caractère multifonctionnel de l'agriculture, de la sylviculture et de l'environnement, (2) **la qualité de l'eau** (avec les objectifs de la directive cadre eau), (3) **la biodiversité** et (4) les paysages cultivés. Le changement climatique n'était pas mentionné, il a été ajouté avec le bilan de santé de la PAC. Le premier objectif n'a pas fait l'objet de questions évaluatives spécifiques dans le cadre de l'évaluation ex post.

### *Effets sur les ressources en eau*

**Le bilan des nutriments** (GNB, indicateur européen d'impact pour l'eau), **a montré une évolution favorable sur la période d'évaluation, de même que les flux d'azote et de phosphore vers les masses d'eau.** Les flux de phosphore d'origine agricole ont néanmoins continué à augmenter dans le bassin de l'Escaut. **La contamination des nappes souterraines par les pesticides ne se résorbe pas, contrairement à celle des eaux de surface.**

**Les améliorations de la qualité des eaux restent lentes et découlent principalement d'autres facteurs que le PwDR,** tels que le PGDA, le traitement des effluents domestiques et industriels, la réduction de la fertilisation phosphorée, les délais de réaction des eaux souterraines aux variations de pressions, etc.

**Le PwDR a néanmoins joué un rôle positif sur la qualité des eaux** en évitant qu'elles ne se dégradent globalement. **La mesure 214 est la principale** mesure du PwDR contribuant à cet effet, au travers, d'une part de la couverture hivernale des sols (méthode 4) et, d'autre part, de l'agriculture biologique (méthode 11). Notons que le PGDA a permis d'éviter que le moratoire sur les nouveaux engagements MAE (mesure 214) n'interrompe la décroissance des flux d'azote des terres agricoles vers les eaux de surface. La mesure 216 (clôture des berges) a également un effet positif potentiel, mais elle n'a été mise en œuvre que très tardivement (2014-2015) et ses effets sont très limités.

En conclusion, le PwDR a joué un rôle positif sur la qualité des eaux, en particulier par les MAE, mais il n'est pas le principal instrument d'amélioration de celle-ci. Les évolutions du PGDA ont agi, en parallèle du PwDR, pour atténuer les incidences négatives de l'agriculture sur les eaux.

### *Effets sur la biodiversité*

La Commission européenne propose deux indicateurs principaux pour analyser l'impact sur la biodiversité : l'indice des oiseaux des champs, le FBI (*Farmland birds index*) et la surface à haute valeur naturelle (HVN).

En Wallonie, l'indice des oiseaux des champs (FBI) continue à décroître, à un rythme légèrement ralenti depuis 2003. Cette tendance peut être interprétée tant d'un point de vue « pessimiste » (taux de décroissance constant des effectifs, extension des espaces vidés) que d'un point de vue « optimiste » (réduction de l'écart positif entre mortalité et natalité).

Quant à la surface à haute valeur naturelle « HVN », la Région avait fait le choix d'assimiler celle-ci à la zone SEP (structure écologique principale), telle qu'elle était alors définie, couvrant Natura 2000 (sur 220 944 ha) et des espaces complémentaires pour un total de 300 000 ha. **Le PwDR augmente légèrement l'étendue de la SEP** mais cet effet reflète la découverte de nouveaux sites classés comme tels, plutôt qu'une amélioration de terrain. **Le PwDR a concouru néanmoins à l'amélioration de l'état biologique ou de la « valeur naturelle » de certaines parcelles** de la

SEP (HVN) et il a ralenti le déclin d'autres parties de la SEP (en particulier par la mesure 213 et la mesure 214).

**Le PwDR exerce un important effet positif sur la biodiversité, sans parvenir à renverser les tendances négatives, sauf localement. C'est le principal instrument qui contribue à enrayer le déclin de la biodiversité des terres agricoles.** Il s'agit plus particulièrement de la mesure 214 qui joue un rôle important mais non exclusif (avec les mesures 213, 224, 323 et certains projets mis en œuvre par des GAL).

En dehors des terres agricoles (espaces forestiers et semi-naturels), le rôle du PwDR est également appréciable mais plutôt complémentaire à d'autres dispositifs (comme Natura 2000).

La conversion à l'agriculture biologique a bénéficié du PwDR et plus spécifiquement des moyens financiers venus du bilan de santé. Au total, elle a évolué de 29 222 ha en 2007 à 61 651 ha en 2014 (soit 8,2% de SAU). Il s'agit d'un réel succès en termes de superficies converties et des effets sur l'environnement.<sup>10</sup>

### Effets sur le paysage

Plusieurs méthodes MAE exercent un effet plutôt favorable sur le paysage, mais cet effet positif est relativement local et limité à l'échelle du PwDR (éléments ligneux et aspect bocager, bandes enherbées, couvertures fleuries du sol).

### *Attractivité du milieu rural*

Les deux objectifs prioritaires de l'axe 3 sont la (1) **création d'emplois** par le développement d'activités non agricoles dans et hors des exploitations agricoles et (2) **la qualité de vie**, celle-ci à travers l'accessibilité aux services de proximité, aux technologies de l'information et par la valorisation du patrimoine naturel et. Le questionnement évaluatif transversal est centré sur la diversification de l'économie rurale et la qualité de vie.

La mise en œuvre des huit mesures spécifiques de l'axe 3 a été marquée par des niveaux de dépenses globalement bien inférieurs aux prévisions initiales, malgré les initiatives prises en fin de programmation (16,7M€, 2,9% des dépenses publiques totales). Plusieurs raisons ont été invoquées au niveau des différentes mesures, parmi lesquelles des précisions réglementaires ou des critères d'éligibilité qui ont souvent limité le nombre de dossiers ou le volume des dépenses éligibles, d'autant que d'autres dispositifs de soutien, parfois plus intéressants existent au niveau régional. En revanche, les projets des GAL LEADER ont été mis en œuvre conformément aux prévisions pour un montant de 22,5M€ - 4% des dépenses publiques totales).

Globalement, le PwDR a contribué à la diversification au sein des exploitations agricoles, qu'il s'agisse de diversification vers d'autres productions agricoles ou vers d'autres sources de revenu (transformation, vente directe, tourisme, accueil, ...), à travers les mesures 121 et 311. Il a également favorisé un certain renforcement des liens entre l'activité agricole et les autres activités du territoire (tourisme par exemple), voire des liens entre les agriculteurs et les autres habitants du territoire (vente à la ferme, entretien du paysage, fermes pédagogiques, ..). Le PwDR a eu un effet néanmoins marginal sur la diversification de l'économie rurale au sens le plus large, même si un certain nombre de projets LEADER ont jeté dans ce domaine des bases pour l'avenir, en soutenant l'émergence

---

<sup>10</sup> Selon le RAE 2015, 2011 contrats et une superficie physique de 60 148 ha bénéficient d'une aide (conversion et maintien) depuis 2009 (Bilan de santé). Il n'a pas été possible de déterminer la superficie aidée par rapport à la superficie totale, ni le nombre d'exploitations converties (uniquement les contrats).

de nouvelles filières d'activités. La mesure 312 « microentreprises » a également appuyé des projets ponctuels en ce qui concerne l'énergie renouvelable.

La thématique du tourisme, principalement orientée sur des actions de promotion touristique menées au niveau local est sans doute la mieux couverte par le PwDR hors secteur agricole. Elle relève de la mesure 313 « promotion des activités touristiques » et est combinée dans certains cas à des projets de GAL LEADER. Ces actions de promotion touristique ont des effets sur la qualité de vie en milieu rural, de même que les projets portés par les GAL LEADER<sup>11</sup>. En dehors du tourisme local, l'axe 3 a des effets beaucoup plus limités en termes de qualité de vie. Enfin, le PwDR a significativement amélioré les conditions de travail des agriculteurs et par ce biais, leur qualité de vie dans les zones rurales.

Il est important de souligner les faiblesses des indicateurs du Cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE) qui ne permettent pas de capter l'ensemble des dimensions de qualité de vie. La formulation des questions évaluatives communes ne permet pas non plus d'appréhender correctement la diversification.

Les objectifs prioritaires de LEADER que sont la gouvernance et la mobilisation du potentiel de développement endogène en zones rurales ne sont pas repris par des indicateurs adéquats reflétant ces dimensions. L'évaluation s'est toutefois prononcée sur les sept piliers de l'approche LEADER. Elle a conclu positivement sur le partenariat public-privé et sur l'approche ascendante. L'avis est plus partagé sur l'innovation, la coopération et le travail en réseaux. Les travaux menés sur l'innovation ont montré qu'environ la moitié de l'ensemble des projets sont plutôt (voire très) innovants, et une autre moitié est faiblement innovante. En termes de thématiques, l'économie sociale et les animations culturelles sont jugées très innovantes, l'attractivité touristique en revanche est peu innovante. La faiblesse identifiée sur les stratégies globales de développement repose sur l'approche dominante par projets individuels au détriment d'une vision globale. Ce jugement est toutefois limité par l'absence d'indicateurs spécifiques, qui auraient permis un suivi plus précis de ces piliers au niveau de chacun des GAL.

## Efficiences

Aucune estimation des coûts de gestion du programme n'a été réalisée dans le cadre de l'évaluation. Les conclusions se basent sur une série de résultats mis en évidence dans les travaux évaluatifs, qui sont susceptibles d'avoir influencé l'efficacité du PwDR.

La mise en œuvre du PwDR a en effet été marquée par des écarts parfois importants entre les prévisions initiales et les réalisations finales. Cela illustre la difficulté d'établir des prévisions de dépenses et de déterminer des valeurs cibles ex ante, en particulier pour les nouveaux dispositifs. Ce constat est vrai aussi pour les MAE. Pour faire des prévisions réalistes, il faut connaître, par un suivi actualisé, les surfaces précises engagées dans chaque méthode MAE.

Le PwDR 2007-2013 a progressé en termes de ciblage des aides par rapport à 2000-2006, avec :

- L'élaboration des plans d'investissement et de développement pour la modernisation et l'installation de jeunes agriculteurs, encadrés par des consultants ;
- Un meilleur ciblage des mesures agroenvironnementales.

---

<sup>11</sup> LEADER, à travers les projets des GAL a contribué à la création d'emplois, directement à travers la mise en œuvre de LEADER mais aussi à travers les projets appuyés (89 emplois brut selon le RAE 2015). Au total, une population d'environ 437 000 personnes serait couverte par les communes des quinze GAL.

En termes de réalisations, les mesures phares du PwDR (modernisation, mesures agro-environnementales et LEADER) ont atteint ou dépassé les prévisions. Le dispositif d'encadrement FRW/CER a facilité la gestion administrative et financière de LEADER.

Un point concerne le coût administratif et financier proportionné aux montants des aides. Les niveaux de dépenses très faibles de certaines mesures (*ex : mesures 132, 216, 224, 311, 321, 323*) ou des montants moyens d'aide par dossiers de quelques centaines d'euros interpellent et questionnent sur l'intérêt de maintenir une telle diversité de dispositifs au sein du programme au vu des contraintes imposées par un co-financement FEADER. Au niveau de la gestion des dossiers, les dossiers sous format papier représentent non seulement un coût administratif conséquent, mais ne facilitent pas non plus la mobilisation de la richesse des dossiers et des informations pertinentes qu'ils contiennent aux fins du suivi du programme et de son évaluation.

## **Recommandations**

Les recommandations s'inscrivent dans le contexte des enjeux actuels du secteur agricole, qui couvrent à la fois (1) la volatilité des prix des produits agricoles, (2) les enjeux environnementaux et des ressources naturelles ainsi que (3) les innovations technologiques majeures récentes comme l'agriculture de précision, la robotique, le « big data » pour ne citer que quelques aspects.

Les recommandations sont groupées en deux types, des recommandations d'ordre stratégique, qui portent le cas échéant aussi sur les objectifs, et des recommandations liées à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation.

### **Recommandations d'ordre stratégique**

#### *Recommandation sur la logique d'intervention*

#### **D** évelopper une logique d'intervention plus cohérente et opérationnelle pour le prochain PwDR (post-2020)

Il convient de rappeler que le PwDR, n'est « que » le second pilier d'une politique agricole plus globale. La logique d'intervention doit d'abord être cohérente avec une vision de l'agriculture à promouvoir, que la Région wallonne a d'ailleurs formulée dans le Code wallon de l'Agriculture. La cohérence des deux piliers de la PAC est essentielle.

Plus précisément, il s'agit de définir des stratégies d'intervention plus explicites, en particulier pour l'environnement et le milieu rural (liens de causalité entre actions et objectifs, « théories du changement ») et des indicateurs en lien direct avec les objectifs ; marquer une distinction plus claire entre objectifs (situations améliorées espérées qui justifient l'action), préoccupations transversales et intentions.

*Justification* : les logiques d'interventions, en particulier des axes 2, 3 et 4 (absent) ne facilitent pas l'analyse de leur évaluation et de leur efficacité. Les liens de causalité entre les actions envisagées et leurs effets ou leurs impacts attendus restent peu explicites, entre autres parce que les objectifs sont exprimés en termes généraux, sans traduction systématique en indicateurs objectivement vérifiables et sans prise en compte des facteurs externes. Les logiques d'intervention des axes 2 et 3 sont peu utilisables pour l'évaluation car peu interprétables dans le cadre d'une théorie du changement. Les mesures sont généralement justifiées par de multiples bénéfices attendus sans qu'on ne sache



quelles sont les améliorations qui ont motivé la décision et celles à considérer comme effets secondaires. L'évaluation est également handicapée par l'ajustement périodique des niveaux cibles de réalisations, dont il n'est pas clair de savoir s'il faut les considérer comme des prévisions ou des objectifs en tant que seuils à atteindre et si possible à dépasser (dans un sens ou dans l'autre).

### *Recommandations en lien avec la compétitivité*

**M**aintenir l'aide à l'investissement raisonnée à travers des plans d'investissement à moyen terme tout en répondant aux points faibles et en favorisant les investissements liés à des objectifs politiques par des taux d'aides supérieurs

Les plans d'investissements pourraient s'étaler sur une durée de 3-5 ans et leur mise en œuvre devrait :

- Renforcer l'appropriation du raisonnement économique par les exploitants agricoles ;
- Concilier flexibilité et complexité administrative dans la mise en œuvre des plans;
- Prévoir des analyses de sensibilité de la rentabilité des investissements du plan, dans différents scénarios de prix (par les consultants).

*Justification.* L'agriculture est de plus en plus capitalistique. Les investissements à réaliser doivent se situer dans une approche globale de l'évolution de l'exploitation située dans un environnement incertain (volatilité des prix, réforme de la PAC, enjeux climatiques). Le chef d'exploitation doit s'appropriier encore davantage le raisonnement économique justifiant ses investissements pour permettre de les valoriser ultérieurement. Les investissements liés à des objectifs politiques comme le renouvellement des générations, l'énergie, l'environnement, peuvent faire l'objet de taux d'aides préférentiels.

**A**ccompagner l'installation des jeunes agriculteurs dans des exploitations viables en répondant aux contraintes d'attractivité du métier et à l'incertitude

La viabilité des exploitations agricoles était déjà analysée dans le cadre des plans de développement et il est recommandé de les poursuivre. Les simulations de revenu devraient inclure des analyses de sensibilité simulant des hypothèses hautes et basses d'évolution des prix des produits agricoles.

Les investissements réalisés par des jeunes devraient disposer d'aides majorées, comme pour la période 2007-2013. Une réponse devrait être trouvée avec le secteur bancaire pour une plus grande flexibilité dans l'étalement des remboursements en cas de prix bas, avec des « années blanches bancaires » au cours desquelles seuls les intérêts sont remboursés.

*Justification.* Le renouvellement des générations et l'installation de jeunes agriculteurs est un enjeu majeur en Région wallonne. La valeur ajoutée du secteur agricole s'est contractée en termes courants sur la période 2007-2013. Les jeunes s'installent dans des grandes exploitations dont le seul capital d'exploitation approche les 500 000€, alors que le métier est peu attractif et qu'il comporte de grandes incertitudes en termes de revenu.

## **E** nvisager l'appui à des projets d'installation alternatifs et innovants s'assurant de leur viabilité

Face à la forte contrainte de renouvellement et du capital nécessaire à la reprise d'exploitations, l'appui à des projets viables portant sur des productions spécifiques, des surfaces ou volumes peu importants peut être complémentaire à l'installation classique dans le cadre familial.

## **M** maintenir l'appui à l'aval du secteur agricole pour des entreprises valorisant les productions régionales

Un enjeu essentiel pour la production agricole est d'avoir des débouchés qui valorisent les productions en intégrant au mieux les producteurs dans la filière. La présence d'un secteur agro-alimentaire performant est un atout pour les agriculteurs. Le cas de la pomme de terre est un exemple de succès économique en Région wallonne.

## **A** ssurer un suivi de la pérennité de la conversion vers l'agriculture biologique et de la viabilité des exploitations

La progression de l'agriculture biologique a été un succès au cours de la période, grâce aux aides à la surface. Il est important de s'assurer du succès de ces conversions, en s'assurant de la pérennité, de la viabilité et de la compétitivité des exploitations concernées.

*Justification.* La conversion vers l'agriculture biologique a été un succès en termes de SAU. Toutefois, on dispose de peu de données sur la viabilité des exploitations converties dans des filières en évolution et en croissance constantes.

## **R** renforcer la formation « continue » et l'encadrement des agriculteurs

Face aux enjeux de compétitivité (besoins importants de capacité de gestion économique des ressources), aux nouveaux enjeux (volatilité des prix, big data, ..) et à la gestion des ressources naturelles (environnement), il faut s'assurer que les formations proposées couvrent effectivement ces aspects.

*Justification.* Les travaux sur la compétitivité ont montré que les exploitations sont plus compétitives en termes de valeur ajoutée et de productivité du travail. En revanche, la valeur ajoutée générée par 100 € de consommations intermédiaires ne s'est pas améliorée. Il y a des marges de progrès pour gérer de manière efficiente l'ensemble de ses ressources sans nécessairement agir sur les volumes et les rendements.

### *Recommandations en lien avec l'environnement*

## **A** améliorer davantage le ciblage spatial des MAE, en les concentrant en « bordure » des zones à contraintes renforcées et là où un effet de masse est recommandé:

- MAE « biodiversité » dans les SEP (au sens initial) et hors Natura 2000 dans la mesure où elles financent des actions obligatoires en Natura 2000;

- MAE « eaux » dans les bassins d'alimentation de masses d'eau de surface sensibles, notamment en zone humide d'intérêt biologique (ZHIB) (en lien avec les Plans de gestion des districts hydrographiques (PGDH)) ;
- Soutien aux mobilisations collectives autour d'enjeux locaux (et non dégressivité des aides en fonction de l'étendue de la surface contractualisée).

Le terme de « bordure » ne doit pas nécessairement être entendu comme une bordure physique : il désigne les zones où la situation environnementale se rapproche de celle des zones à normes renforcées (Natura 2000, zone vulnérable...) sans faire l'objet de ces contraintes.

*Justification* : le PwDR a fortement amélioré le ciblage des aides par rapport aux versions antérieures. Ces acquis doivent être maintenus et des améliorations sont encore possibles.

Le PwDR 2007-2013 a privilégié la SEP (telle que définie initialement) y compris hors Natura 2000. Cet aspect devrait être maintenu.

Par ailleurs la logique des « zones vulnérables » du PGDA (centrée sur les eaux souterraines et sur l'écrêtement des maxima) ne répond pas aux besoins de protéger les masses d'eau de surface de qualité biologique les plus sensibles aux pressions agricoles. Certaines MAE, qui demandent aussi un « effet de masse » pour exprimer tout leur potentiel tant pour la biodiversité que pour les eaux, seraient pertinentes pour atteindre ces objectifs. On entend par « effet de masse » l'impact synergique de parcelles sous MAE suffisamment nombreuses et concentrées. Cet effet peut être atteint par des actions collectives.

## **F**avoriser les conditions d'émergence d'approches plus territorialisées et décentralisées pour répondre aux enjeux environnementaux.

Il s'agit d'encourager la déclinaison locale des objectifs régionaux, la mise en relation de la demande locale et de l'offre de services environnementaux (y compris par une attention aux suggestions des agriculteurs), ainsi que l'implication et l'autonomie d'action des acteurs locaux (y compris pour les agriculteurs une liberté des moyens d'atteindre les résultats attendus de la part des MAE). Les GAL, les Parcs Naturels, les Contrats de rivière, et les plans communaux de développement de la nature (PCDN) sont des cadres possibles pour de telles approches.

*Justification.* Des expériences encore trop rares montrent l'intérêt d'approches décentralisées, appropriées par les acteurs locaux, qui permettent une gestion plus active de l'environnement, plus conforme aux enjeux de terrain et répondant mieux aux demandes. De même, les agriculteurs adoptent d'autant plus des pratiques agricoles favorables à l'environnement (notamment à travers les MAE) qu'ils en reconnaissent le sens et l'utilité, et qu'ils y sont encouragés par le contact avec les acteurs porteurs de la demande environnementale. La participation active au niveau local ne peut toutefois se décréter, de sorte qu'il faut surtout (continuer à) veiller aux conditions de son émergence.

## **A**ssurer la continuité dans le temps de l'offre de contrats MAE visant la protection ou le développement de la biodiversité.

*Justification.* Le moratoire survenu en 2013 pour les MAE est une expérience dont il faut éviter la répétition, de manière à garantir la confiance des agriculteurs et inciter à une continuité de pratiques favorables, sans lesquelles certaines pertes pourraient être irréversibles.

## **R**emplacer les indemnités pour zones défavorisées par des aides plus « sociales » ou plus environnementales (MAEC).

*Justification.* Les indemnités pour zones défavorisées jouent un rôle socio-économique, bien qu'elles soient classées dans l'axe 2. C'est pourquoi il paraît logique de les remplacer, soit par des aides allouées selon des critères sociaux (aux personnes et non au prorata de la terre), soit par des actions de gestion de l'environnement.

## **S**usciter la remontée et l'échange d'information sur les MAE, notamment de la part des agriculteurs et d'autres acteurs liés à l'environnement.

Il s'agit de collecter les suggestions des agriculteurs, favoriser les échanges entre agriculteurs impliqués dans les MAE, demander des statistiques anonymes du DPC (Département de la Police et des Contrôles) sur les manquements les plus fréquents et recueillir les témoignages du DPC sur les obstacles au contrôle.

*Justification.* Les remontées d'informations issues du terrain sont précieuses pour l'évaluation et l'amélioration continue du PwDR et notamment des mesures agro-environnementales. Les échanges d'informations sont également d'intérêt pour les bénéficiaires des mesures et autres acteurs de terrain. Natagriwal y contribue déjà, notamment par la publication de ses travaux de suivi.

### **Recommandations liées à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation**

## **G**énéraliser les dossiers électroniques de demandes avec possibilité de récupérer par voie informatique les données pertinentes pour le suivi-évaluation collectées auprès des candidats aux aides.

*Justification.* Les dossiers comportent des informations de base pertinentes pour l'évaluation comme la catégorie de demandeur et le secteur, les objectifs et le contenu des projets d'investissements, etc. Il est extrêmement fastidieux d'extraire a posteriori une série d'informations pertinentes en consultant les dossiers papier. Cet exercice a dû être réalisé à grand frais par l'évaluateur pour les mesures 111 et 123 notamment. .

## **D**isposer d'outils de suivi-évaluation performants.

Les méthodes d'évaluation demandées par la Commission européenne sont exigeantes. Il convient de s'assurer dès le début du programme 2014-2020, que les données nécessaires à l'instruction des indicateurs de suivi (réalisations et résultats) mais également certaines données pour répondre aux questions évaluatives pourront être collectées auprès des bénéficiaires (données sur l'évolution de l'emploi, la production brute, évaluations des formations par les bénéficiaires etc.). Les données sectorielles sont indispensables pour le secteur agricole et agro-industriel.

*Justification.* Certaines données très précises sont attendues par la CE (genre, âge, catégorie professionnelle, emplois, production brute, évaluation des formations, etc.) dont la collecte doit être initiée auprès des futurs bénéficiaires, dès l'introduction des demandes d'aides. Il est difficile et coûteux de collecter ces données a posteriori.

## **R** renforcer l'utilité du système de suivi/évaluation de LEADER pour le pilotage stratégique à l'échelle locale et régionale.

Il convient d'adapter les bases existantes en matière de suivi/évaluation au sein des GAL LEADER pour renforcer l'utilisation stratégique du suivi/évaluation. Cette amélioration devrait se faire selon deux axes :

- Renforcement des possibilités de comparaison et d'agrégation d'une partie des indicateurs de réalisation et surtout de résultats à l'échelle de la Région wallonne. A partir d'une réflexion collective entre les GAL et les administrations assurant les cofinancements, qui pourrait être conduite dans le cadre du réseau rural, il s'agirait de définir quelques indicateurs communs pour chaque thématique de projets (diversification agricole, tourisme, culture, ...) qui pourraient ensuite faire l'objet d'une analyse à l'échelle régionale et d'une mise en discussion avec les GAL concernés. Cette recherche d'indicateurs communs n'a pas vocation à se substituer aux indicateurs spécifiques à chaque projet existant actuellement, qui permettent d'alimenter les rapports d'activité. En revanche, une répartition plus équilibrée de « l'effort évaluatif » entre suivi spécifique par projets et réflexion transversale au sein d'un ensemble de projets d'une même thématique pourrait être recherchée (dans cet esprit les rapports d'activité sur les différents projets pourraient être réalisés une fois par an seulement) ;
- Renforcement des indicateurs sur la gouvernance et la contribution à la stratégie globale, et de leur mise en débat. L'idée est ici de renforcer la possibilité de suivre et de mettre en débat la mise en œuvre des principes de l'approche LEADER (partenariat public privé, innovation, approche transversale et intégrée,...). Il s'agirait donc de définir, là aussi dans un cadre collectif et partagé, des indicateurs relatifs à chacun de ces principes (exemple pour le partenariat public privé : analyse des présences aux différentes réunions du CA) et d'organiser ensuite leur collecte au sein des GAL. Une mobilisation de ces indicateurs doit ensuite être prévue, par exemple dans le cadre des rapports d'autoévaluation produits par les GAL, ainsi que leur mise en débat entre les acteurs du GAL (politiques et techniques) et l'autorité de gestion. Les assemblées générales annuelles des asbl, avec une participation de l'autorité de gestion, pourraient être le cadre de ce débat.

*Justification.* L'évaluation a souligné le bon « outillage » du suivi et de l'évaluation dans la mise en œuvre de LEADER mais aussi deux faiblesses de ce système de suivi : (1) la difficulté de comparaison et d'agrégation à l'échelle régionale de la plupart des indicateurs, car définis de façon « autonome » projet par projet, (2) la relative faiblesse des indicateurs de suivi de la stratégie d'ensemble et de la gouvernance du GAL par rapport aux indicateurs de suivi par projet.