



Evaluation à mi-parcours du Programme de développement rural wallon 2007-2013

RESUME

Décembre 2010

**Evaluation effectuée par ADE en collaboration avec
l'Unité d'économie et développement rural Gembloux
Agro-Bio Tech de l'Université de Liège**



Résumé

Cadrage et contexte de l'évaluation

L'évaluation à mi-parcours du Programme wallon de Développement Rural (PwDR) 2007-2013 s'intègre dans le nouveau concept de l'évaluation *in itinere* introduit par le règlement (CE) n°1698/2005. Elle est réalisée à travers **l'évaluation de l'efficacité et l'efficience du programme par l'analyse des réalisations et des premiers résultats et par la réponse aux questions communes d'évaluation (QCE)** qui s'élèvent au nombre de 85 en pour la Région wallonne (66 questions pour les 20 mesures choisies par la Région wallonne et 19 questions d'évaluation transversales). La période couverte s'étend de 2007 à 2009.

L'évolution récente du contexte dans lequel s'inscrit le programme 2007-2013 doit être pris en compte dans l'appréciation des effets de celui-ci. En effet, la volatilité importante des prix des produits agricoles apparue mi-2007, la crise économique qui a suivi la crise financière d'automne 2008 n'étaient pas pressenties lors de la conception du PwDR en 2005-2006. En outre, le contexte européen se caractérise par des évolutions marquées dans les politiques avec des accents plus prononcés concernant les dimensions environnementales (climat, eau, agriculture biologique, etc.) et énergétiques ainsi que la préparation du secteur laitier à un système sans quotas.

Approche méthodologique

L'évaluation à mi-parcours se fonde principalement sur l'analyse des données de suivi financières et de réalisation, des quelques dossiers de bénéficiaires pour certaines mesures et de données comptables (RICA, DGARNE) et statistiques (Direction générale Statistique et Information économique et Banque nationale de Belgique). Ces analyses ont été **complétées par des entretiens** auprès de gestionnaires de mesures et de parties prenantes du PwDR et des revues bibliographiques et analyses documentaires.

La présente évaluation s'inscrit dans le cadre très normé et particulièrement exigeant du Cadre Commun de Suivi et d'Evaluation (CCSE) de la Commission européenne (CE) focalisé autour d'un nombre considérable de questions communes d'évaluation et d'un nombre limité d'indicateurs communs. L'évaluateur a défini les méthodes de collecte des indicateurs de résultat prévus et en particulier de l'indication concernant l'augmentation de valeur ajoutée brute principalement au niveau de l'axe 1 et celui concernant l'environnement et l'espace rural au niveau de l'axe 2.

La consolidation des indicateurs de réalisation et la collecte des données de certains indicateurs de résultat ont posé quelques problèmes. L'absence et/ou la forme de transmission des données afférentes aux indicateurs financiers et de réalisation ont demandé un travail important de compilation et ont limité les possibilités d'analyses et de conclusions. Concernant les indicateurs de résultat et d'impact, l'évaluateur a dû entreprendre différentes activités pour tenter de trouver des solutions aux difficultés de collecte. Il a, entre autres, analysé la littérature relative aux différentes thématiques (impacts des méthodes agro-environnementales sur la biodiversité, la qualité de l'eau, le changement



climatique, la qualité des sols, etc.) et échangé sur les difficultés rencontrées avec la Région flamande, le Réseau européen de développement rural et divers experts, pour mettre au point des méthodologies de collecte ou d'analyses de certains indicateurs. Les indicateurs d'impact proposés par le CCSE et les méthodologies préconisées restent peu opérationnels dans le cadre d'un exercice d'évaluation.

Concernant les réponses aux questions évaluatives, l'évaluateur a répondu à toutes les questions relatives aux mesures pour lesquelles une dépense financière a eu lieu jusque fin 2009. Une minorité de mesures n'ont pas fait l'objet de dépenses (notamment deux mesures basées sur des appels à projets ainsi que les mesures Natura 2000 pour les agriculteurs (*mesure 213*) et pour les forestiers (*mesure 224*).

Mise en œuvre et bilan financier du programme

La Direction générale opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement (DGARNE) assure la **coordination et la gestion du programme** pour le Ministre Président du Gouvernement wallon qui est l'autorité de gestion. Certaines mesures font intervenir d'autres ministères du Gouvernement wallon. Par ailleurs, d'autres administrations fonctionnelles compétentes, les 7 services extérieurs et d'autres acteurs sont impliqués dans la gestion ou l'animation de certaines mesures ou ont un rôle de prestataires. En outre, un **comité de sélection** sélectionne les projets éligibles sur base des critères arrêtés pour les mesures relevant d'appels à projets (mesures 111 (dans certains cas), 313, 321, 331 et les 5 mesures de l'axe LEADER) et un **comité de suivi** s'assure de l'efficacité et de la qualité de la mise en œuvre du programme.

Le **budget prévisionnel du PwDR s'élève à un montant de 477,0 M €** de dépenses publiques prévues pour la période 2007-2013 et **près d'un tiers (31 %) a été dépensé les trois premières années**. L'importance des dépenses transitoires particulièrement pour les axes 1 et 2 est cependant à souligner.

Globalement en termes de paiements, l'axe 1 est légèrement en retard par rapport aux prévisions, l'axe 2 plutôt en avance, l'axe 3 très en retard et pratiquement rien n'a été dépensé sur l'axe 4. Il pourrait y avoir un risque de surconsommation au niveau de l'axe 2 et de sous-consommation pour certaines mesures des axes 3 et 4. Ce constat est cependant nuancé lorsque les engagements, et non uniquement les dépenses, sont analysés. En effet, ces sous-consommations des axes 3 et 4 sont dû à l'approbation tardive du PwDR en fin 2007, aux changements réglementaires importants dans certaines mesures par rapport aux périodes précédentes et au caractère même de certains soutiens étant octroyés par appels à projets.

Analyse de l'AXE 1

L'axe 1, visant l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et sylvicole, représente, en terme financier, **48% des dépenses publiques du PwDR**. Il est caractérisé par le poids financier important de trois mesures (*97% de l'axe*): *mesure 112* visant l'installation de jeunes agriculteurs, *mesure 121* visant la modernisation des exploitations agricoles et *mesure 123* visant l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles.



L'axe 1 se décline selon cinq mesures dans le PwDR dont quatre étaient également présentes sous la période 2000-2006. Seule la *mesure 132* visant la participation des agriculteurs aux régimes de qualité alimentaire est une nouvelle mesure. Néanmoins, des modifications, parfois très importantes (*mesures 112 et 121*) ont été apportées sur les autres mesures. La mise en œuvre de la *mesure 111* visant la formation professionnelle et les actions d'information présente très peu d'évolution.

Mesure 111 formation professionnelle et actions d'informations

La mesure est bien avancée par rapport aux objectifs, tant en terme de nombre de formations que de participants. Globalement, les cours s'inscrivent **dans la continuité de la période précédente** et leur contenu très variable couvre tous les aspects du métier d'agriculteur. Si les besoins en formation semblent être connus des organismes de formation, l'identification de ceux-ci de manière structurée reste un exercice non finalisé et l'élaboration des formations se fait au fil de l'eau. Parmi les changements par rapport aux périodes précédentes, l'organisation et le financement de **stages à destination des jeunes agriculteurs** constitue une innovation intéressante.

Les statistiques disponibles n'ont pas permis de faire une analyse des priorités thématiques des formations par rapport aux enjeux du secteur agricole. Au regard de la liste de formations analysées (année 2008-2009), on peut cependant estimer que plus de **90% des formations ont un potentiel effet sur la productivité** et la compétitivité du secteur agricole et qu'**environ un tiers (mais seulement 13% du nombre d'heures total) sont directement liées à l'environnement** et en particulier à la gestion durable des terres et des ressources naturelles.

Une redynamisation de la commission dédiée à la formation agricole, une enquête sur les besoins de formation des agriculteurs et la mise en place d'une fiche d'évaluation et de satisfaction des formations par les bénéficiaires pourraient éventuellement améliorer l'efficacité de l'aide.

Mesure 112 installation de jeunes agriculteurs et 121 modernisation des exploitations agricoles

L'installation et la modernisation ont fortement évolué par rapport aux périodes précédentes. Elles reposent désormais sur des plans de développement ou d'investissement au niveau desquels les bénéficiaires analysent les forces et faiblesses de leur exploitation, ils définissent des objectifs de développement qui se traduisent par des investissements pouvant être cofinancés. Les bénéficiaires sont accompagnés dans cette démarche par des consultants. Cette approche constitue une réforme importante et ambitieuse par rapport au passé.

La mesure 112 a beaucoup évolué avec le relèvement de l'âge à l'installation (20 ans au lieu de 18 ans), la réalisation d'un stage de 3 mois et l'élaboration d'un plan de développement. Le plan de développement comprend une étude sur la viabilité de l'exploitation et le revenu potentiel qui sera généré.



Suite aux modifications du régime d'aide, la mesure n'a vraiment démarré qu'en 2009 avec une logique de rattrapage qui se traduit par un nombre de dossiers particulièrement élevés. La moyenne du nombre d'installations par an entre 2007 et 2009 est inférieure à la période précédente (81 installations par an contre 121 par an entre 2000 et 2006).

Le **caractère incitatif de l'aide s'est accru** depuis la période 2000-2006 d'un point de vue financier (prime et taux préférentiels pour l'aide à l'investissement) et de part l'encadrement prodigué au jeune (stage, formation, et suivi potentiel par un consultant pendant trois ans).

Mesure 121

Le démarrage de cette mesure a réellement eu lieu en 2008 suite aux **réformes ambitieuses qui ont été mises en place en début de programmation**. Toutefois, le **rythme de consommation est satisfaisant avec 34 %** des dépenses prévues à l'horizon 2013 dépensées de 2007 à 2009 et qui sont majoritairement (81 %) à mettre à l'actif des dispositions transitoires.

1 483 exploitations ont été soutenues depuis la mise en œuvre de la mesure, soit un taux de réalisation de 30 % par rapport à la cible définie pour la fin de la période de programmation ou encore 15 % des 10 175 exploitations professionnelles wallonnes, ce qui constitue un taux de pénétration assez important en deux ans.

Les logiques de taille, d'économie d'échelle et de conditions de travail semblent davantage piloter les décisions des candidats aux aides à l'investissement que les stratégies de développement basées sur les nouveaux produits et la qualité différenciée.

Les analyses réalisées sur des échantillons restreints au terme de la deuxième année de programmation ont mis en évidence que **les exploitations bénéficiaires sont des exploitations de plus grande taille que les exploitations non bénéficiaires et qu'elles ont investi deux fois plus au cours des dix années antérieures**. Si elles se distinguent par une production brute plus élevée en valeur, elles engagent également plus de consommations intermédiaires. Le différentiel disparaît lorsqu'on compare la valeur ajoutée créée.

Aussi, il est **prématuré à ce stade de se prononcer sur les effets en terme de compétitivité**. Compte tenu des données disponibles, l'analyse est trop partielle et manque de recul. De plus cette situation soulève la situation contradictoire entre la nécessaire adaptation des outils de production et la capitalisation intensive et croissante de l'activité.

Mesure 123

L'état d'avancement financier de la *mesure 123* était limité fin 2009 (**2 % des dépenses publiques prévues** pour la période 2007-2013) mais plus proche des cibles en terme de bénéficiaires avec 27%. Les explications se trouvent notamment au niveau du non démarrage du volet « ingénierie financière », des longs délais de transposition des règlements européens et de leur diffusion, des délais de réalisation des investissements et des procédures administratives y afférents. Les dépenses devraient cependant se faire



comme initialement prévus si le contexte économique global et son impact négatif sur l'emploi le permettent.

Le secteur agroalimentaire compte la plus large part des demandes (59 %) comparé au secteur forestier. Tous secteurs confondus, les dossiers sont **très majoritairement déposés par des micros ou petites entreprises** (95 %). Les investissements restent majoritairement « classiques » mais tout de même **près de 20 % des entreprises soutenues ont réalisé des investissements « innovants »**.

Mesure 132

Du fait du contexte historique et de la difficulté éprouvée par plusieurs filières à structurer leurs régimes de qualité alimentaire et à satisfaire aux conditions imposées par les normes communautaires, la liste des régimes éligibles à cette mesure est peu représentative des principales productions agricoles de la Région wallonne.

Les **filières porcines** comptabilisent 53 % des demandes et la **production intégrée de fruits à pépins** 43 %. 76 demandes ont été introduites au titre de cette mesure en 2009, soit **10 % de la cible à la fin de cette période de programmation**. La mesure comptabilise ainsi **34 % des 222 exploitations inscrites dans une démarche de qualité différenciée**, alors que d'un point de vue financier, seul 1% des montants prévus sur la période a été payé. L'effet de levier de l'aide est très faible.

Cette mesure devrait contribuer à l'amélioration de la qualité et de la transparence du processus de fabrication au profit du consommateur cependant le nombre actuel de produits couverts par les régimes de qualité alimentaire éligibles (foisonnement de produits porcins) ne renforce pas la lisibilité pour le consommateur et amplifié du fait que de nombreux autres régimes dits de qualité font l'objet d'une certification privée.

Analyse de l'AXE 2

L'axe 2, visant l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural, a dépensé plus que prévu avec **52% du budget dépensé en 3 années** sur sept (188,1 M € prévus sur la période).

L'axe 2 se décline en quatre mesures. Seules les *mesures 212* « Indemnités compensatoires en zone défavorisée » et *214* « Paiements agroenvironnementaux » ont fait l'objet de dépenses au cours de la période 2007-2009 alors que les *mesures 213* « Indemnités Natura 2000 pour les agriculteurs » et *224* « Indemnités Natura 2000 pour les forestiers » n'ont pas encore démarré. Les *mesures 212* et *214* se caractérisent par une consommation budgétaire de 2007 à 2009 supérieure à 50 % de leur allocation initiale pour l'ensemble de la période de programmation.



Mesure 212

L'indemnité compensatoire pour la zone défavorisée (ICRD) en Région wallonne, uniquement prise en charge par le budget régional lors de la programmation précédente, fait l'objet de dépenses en phase avec les objectifs. L'ICRD **compense très partiellement** (de 4 % à 7 % selon l'indicateur de rentabilité considéré) les différences objectives de rentabilité (basées sur les marges brutes des productions) des exploitations agricoles situées dans ces zones. L'ICRD ne freine pas la diminution des exploitations agricoles qui est plus prononcée en zone défavorisée sur le long terme. Les orientations des exploitations agricoles semblent plus durables car elles sont légèrement moins intensives en zone défavorisée (charge en bétail par ha, pratiques de fertilisation, achats d'engrais et d'aliments). L'adhésion aux MAE serait également plus importante (dont les MAE ciblées). Cependant, ce n'est pas l'ICRD qui y contribue.

Mesure 214

La *mesure 214* représente un budget prévisionnel de 188,1 M € de dépenses publiques avant Bilan de santé et Plan de relance économique (2009) contre 223,9 M € après Bilan de santé et Plan de relance économique. Son **taux d'avancement est de 36%** fin 2009. Le programme agro-environnemental wallon connaît un **succès croissant** : la participation volontaire des agriculteurs wallons à ce programme est passée de 39% en 2006 à 53% en 2009.

Alors que la méthode 11 « Agriculture biologique » est la plus importante en termes budgétaires, les méthodes les plus prisées sont les méthodes 1a « Conservation des haies et des bandes boisées » (32% en 2009) et « Couverture hivernale du sol » (21% en 2009). La participation des agriculteurs aux méthodes dites ciblées (MAE 8 « Prairie de haute valeur naturelle », MAE 9 « Bande de parcelle aménagée » et MAE 10 « Plan d'action agro-environnemental ») ont significativement progressé entre 2006 et 2009 mais présentent encore un grand potentiel de croissance.

Analyse de l'AXE 3

L'axe 3 est peu avancé en termes de dépenses (0,3 M € de dépenses publiques, soit 0,7 % du budget de la période). Les raisons sont diverses et varient selon les mesures. Il convient de souligner que la moitié des mesures de l'axe 3 reposent sur des appels à projets (la promotion des activités touristiques, les services de base pour la population rurale et la formation et information dans les secteurs couverts par l'axe 3) et des mesures en partie nouvelles dans le cadre de l'actuel PwDR. Les projets nécessitent toujours un temps de mise en œuvre plus long que les régimes d'aides.

Dans l'ensemble, l'axe 3 souffre d'un certain manque de cohérence entre les fonds européens, précisément entre le FEADER et le FEDER en ce qui concerne l'éligibilité de la TVA et entre le FEADER et le FSE en ce qui concerne le type de dépenses éligibles au niveau de la formation.



La *mesure 311* présente **un taux d'avancement de 23%** en nombre de dossier mais l'état d'avancement financement financier n'est que d'1%. Les montants d'investissement semblent surestimés.

La *mesure 312*, dont le volet « ingénierie financière » n'a pas encore débuté, fait état d'un **manque de cohérence entre le FEADER et le FEDER** au point de vue de l'éligibilité de la TVA. L'obligation de création d'emplois, un des objectifs prioritaires de l'axe 3 découlant des Orientations Stratégiques Communautaires (OSC), constitue également un frein important au succès de cette mesure. En effet, cette exigence de création d'emploi ne peut être rencontrée au sein de cet axe, que dans le cadre de cette mesure qui ne dispose néanmoins que d'une dotation financière relativement limitée au regard de l'ensemble du PwDR et qui concerne les microentreprises.

La *mesure 321* concerne les services de base pour l'économie et la population rurale. Elle est cohérente et complémentaire à la politique régionale qui soutient déjà depuis 20 ans des opérations de développement rural dans les communes rurales, formalisé en tant que Plans communaux de développement rural (PCDR). Ces plans résultent d'un dialogue et d'un processus concerté entre une administration communale et ses citoyens encadrés par des consultants et la Région wallonne, à l'issue d'un processus long parfois de quelques années. Les PCDR définissent les axes de développement d'une commune sur une période de 10 ans, sur base d'une série de projets répondant aux objectifs identifiés. La mesure 321 vient précisément s'insérer dans ce cadre, puisqu'elle permet le financement de certains projets – les points multiservices - qui ont été identifiés au niveau des PCDR. Une petite dizaine de communes ont prévus des maisons multiservices dans leur PCDR. La mesure est complémentaire au PCDR puisqu'elle permet de financer l'équipement des maisons multiservices dont la rénovation ou construction se fait sur le PCDR.

Fin 2009, la mesure est peu avancée, avec un seul projet engagé, il y en a deux en octobre 2010.

Elle réponds à des besoins identifiés par la population en rapport avec une raréfaction des services de proximité (poste, services et informations sur l'emploi (agences locales de l'emploi, Forem,..) petite enfance, guichet aux entreprises, bibliothèque, ..), espace de rencontre (club jeunes, salle de réunion, exposition,..). Une expérience pilote a été menée suite à la défection de certains services par la mise en place d'un bus multiservices. Cette expérience semble être moins concluante.

La *mesure 313* visant la promotion des activités touristiques a démarré tardivement mais le **retard de consommation se résorbe** et les cibles qui lui ont été définies devraient être dépassées d'ici la fin de la période de programmation.

La *mesure 323* visant la conservation et mise en valeur du patrimoine rural est liée à la mise en œuvre de Natura 2000 et n'a donc pas débuté à ce jour. La *mesure 331* visant la formation et l'information des acteurs économiques dans domaines couverts par l'axe ne présente aucun projet malgré les publications d'appels d'offres et la campagne de sensibilisation effectuée. Cette mesure semble être peu attractive pour les bénéficiaires potentiels face à d'autres fonds européens.



Analyse de l'AXE 4

L'état d'avancement de l'axe 4 est de 3%. Ce faible état d'avancement s'explique largement par la mise en route, lente, mais logique, de l'axe, une phase primordiale de mise en place des GAL, sélection, et mise en place de l'assistance technique étant nécessaire. Fin 2009 un peu plus de 40 projets, soit **47% de la cible**, étaient lancés et l'assistance technique, autant au niveau des GAL, qu'au niveau de l'interface, était effective. Seul un projet de coopération avait été lancé.

A ce stade, **il n'est pas possible de conclure sur l'efficacité de l'axe**. Cependant au regard de ce qui est prévu actuellement par les GAL, l'axe Leader devrait contribuer de façon plus que prévue aux priorités de l'axe 3 (80% des projets prévus par les GAL dans leur plan de développement stratégique), mais moindre aux priorités des axes 1 et 2. Aussi, si tous les partenaires sont effectivement parties prenantes de la mise en œuvre des GAL, si les GAL et leurs projets sont mis en œuvre comme prévu, et avec le soutien de l'administration et de l'interface, **l'approche LEADER devrait contribuer** à améliorer la gouvernance dans les zones rurales et à mobiliser le potentiel de développement endogène des territoires concernés. Il n'est pas possible de conclure sur les autres thèmes analysés.

Conclusions et recommandations

Conclusion 1. L'évolution du contexte très changeant par rapport à la période de formulation du programme explique les choix du bilan de santé (fonds entièrement affectés à l'agriculture biologique) et devra être pris en compte dans l'appréciation des impacts.

Conclusion 2. L'état d'avancement financier du programme, fin 2009, est globalement bon mais s'explique surtout par l'importance des mesures transitoires (engagement de la période précédente). Plusieurs mesures/axes peinent à démarrer.

Recommandations

- En ce qui concerne l'axe 2 et plus particulièrement les mesures agro-environnementales, l'amélioration du suivi des engagements constitue une priorité afin d'anticiper les risques de surconsommation et de prendre à temps des mesures préventives (ciblage renforcé vers les mesures ayant le plus d'impact environnemental).
- Plus spécifiquement, en ce qui concerne les paiements des indemnités *Natura 2000* (mesures 213 et 224) qui n'ont pas encore été engagées, il est recommandé de veiller à accélérer davantage les procédures de cartographie, de consultation publique et de préparation de législation en vue des paiements des aides du PwDR 2007-2013. Cela inclut notamment de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour atteindre un objectif raisonnable de paiement des indemnités à l'ensemble des agriculteurs et des forestiers à un horizon le plus court possible et en tout cas avant la fin du PwDR 2007-2013.
- Pour la mesure d'aide à l'investissement, étant donné les changements importants qui ont été apportés à cette mesure, la légère sous-consommation actuelle ne permet pas d'avoir une idée claire des consommations futures. Comme pour l'axe 2, l'amélioration du suivi des engagements est indispensable afin d'anticiper les risques de sous ou de surconsommation.



Conclusion 3. Les systèmes de suivi mis en place ne permettent pas de consolider facilement l'information sur l'état d'avancement physique et financier du programme. Cela a constitué une contrainte pour l'évaluation à mi-parcours et limite les capacités de pilotage du programme.

Recommandation

- Dans l'optique d'un meilleur suivi dans le cadre de l'évaluation *in itinere* et en vue de l'évaluation *ex post*, la nouvelle application de suivi du PwDR devrait prévoir pour les données de suivi avec les nombreuses subdivisions, des totaux par rubriques formellement définies par l'administration et par année (données financières et de réalisation). Les données nécessaires aux indicateurs de résultat du Programme wallon de développement rural 2007-2013 devraient être collectées (formation) et intégrées dans une banque de données facilement utilisable, notamment en ce qui concerne les mesures des axes 1 et 2, et également dans l'optique de faciliter le monitoring annuel au niveau de la CE. La base de données devrait par ailleurs pouvoir distinguer clairement les investissements dits "environnementaux" et les investissements dits 'innovants' des autres investissements.
- Par ailleurs, les systèmes informatiques étant longs à mettre en place il est recommandé à la CE de ne pas modifier de manière importante, entre chaque programmation, ses demandes en termes de suivi de données.

Conclusion 4. Axe 1 Mesure 111 Formation. La formation s'inscrit largement dans la continuité des périodes précédentes. Elle est bien avancée en termes de réalisations. Si la FWA reste l'organisme responsable de la majorité des formations, l'arrivée d'autres opérateurs est saluée. L'organisation de stages de formation pour les JA est une nouveauté intéressante.

Recommandations

- La mise en place d'une base de données récapitulant les formations par thème, type de participant, etc. et l'évaluation des formations par les bénéficiaires, déjà recommandée lors des évaluations à mi-parcours et *ex post* de la période précédente n'est toujours pas effective et nuit au suivi efficace et à l'évaluation de la *mesure 111*. Aussi, si les données semblent récoltées, elles ne sont pas consolidées de manière satisfaisante et l'évaluateur recommande de suivre le classement des types de formations au regard des catégories proposées par la CE pour un meilleur suivi.
- Par ailleurs, afin de pouvoir évaluer l'impact de la mesure, l'évaluateur suggère de mettre en place systématiquement des évaluations des formations par les bénéficiaires (telle que proposée par l'évaluateur *in itinere* à la Région wallonne en mai 2010).
- Enfin, vu la continuité importante au niveau des principales formations, il semble opportun de consolider les savoirs faire des nombreux et divers organismes de formation (dont les organisations faisant partie du Système de Conseil agricole) et d'actualiser si nécessaire de concert le programme de formations.



Conclusion 5. *AXE 1 Mesures 112 Aide à l'installation et 121 Modernisation des exploitations agricoles.* Ces deux régimes d'aides ont fortement évolué par rapport aux périodes précédentes en privilégiant désormais une réflexion globale et dans le temps des projets d'installation et d'investissement auprès des bénéficiaires. Les changements ont engendré des retards initiaux de mise en œuvre qui semblent aujourd'hui résolus, les deux mesures étant en phase de rattrapage depuis 2009.

Conclusion 6. *AXE 1 Mesure 112 Aide à l'installation.* La mesure a beaucoup évolué, et s'inscrit désormais dans un parcours à l'installation qui comprend la réalisation d'un stage et l'élaboration d'un plan de développement de l'installation prévue. L'âge à l'installation a été relevé de 2 ans. Parallèlement, l'aide a été revue à la hausse, tout en suivant l'évolution du capital d'exploitation qui ne cesse d'augmenter. Les nouvelles installations ne remplacent qu'un quart voir un cinquième des exploitations sortantes.

Conclusion 7. *AXE 1 Mesure 121 Modernisation des exploitations.* Les investissements consentis ou à réaliser visent principalement l'augmentation de la production et parallèlement à l'amélioration des conditions de travail des exploitants. A ce stade, l'impact sur la productivité des facteurs terre et travail n'est pas démontré.

Recommandation

- Tant pour l'installation que pour la modernisation, il serait intéressant de vérifier auprès des bénéficiaires et acteurs de terrain (consultants, services extérieurs) dans quelle mesure les bénéficiaires se sont réellement appropriés l'approche actuelle et si elle aboutit effectivement à une réflexion (éventuellement encadrée) des bénéficiaires sur le développement de leur exploitation avec un raisonnement des investissements à réaliser.

Conclusion 8. *AXE 1 Mesure 123 Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles.* La mesure qui n'a vraiment démarré qu'en 2009. Les principales entreprises soutenues sont des petites entreprises du secteur pommes de terre et du secteur de la viande. La mesure accompagne les dynamiques existantes dans les secteurs au niveau des petites entreprises.

Recommandations

- Il serait opportun d'envisager à l'avenir d'intégrer les informations sectorielles contenues dans les dossiers de suivi des bénéficiaires dans les tableaux de suivi transmis à l'évaluateur afin d'affiner l'analyse de la mesure et les réponses aux questions évaluatives.
- En outre, étant donné la disparité des investissements intersectoriels mais également intra sectoriels telle qu'au sein du secteur « viande et produits de viande » soutenus dans le cadre de cette mesure, des études propres à chaque secteur seraient nécessaires afin d'avoir un éclairage précis sur les tendances les caractérisant et plus particulièrement sur la compétitivité de chacun d'entre eux dans l'optique des réponses aux questions évaluatives.

Conclusions 9. *AXE 1 Mesure 132. Participation des agriculteurs aux régimes de qualité alimentaire.* La mesure connaît un succès limité lié à la difficulté à structurer des régimes de qualité alimentaires répondants aux conditions d'éligibilité. Le secteur porcin est surreprésenté avec un éclatement des régimes. Globalement la liste des régimes éligibles étant assez peu représentative des principales productions wallonnes et l'effet de levier de l'aide étant faible, l'impact attendu sera probablement limité.

Recommandations

- Les coûts forfaitaires liés à la certification imputables à l'agriculteur au titre de cette mesure sont très limités avec en moyenne 525 € par exploitation (moins de 100€ pour certains régimes) et ne couvrent que les frais fixes qui sont limités pour une série de régimes. Afin d'améliorer l'effet de levier de l'aide il serait judicieux d'élargir l'incitation financière potentielle et de ne pas nécessairement la lier au seul niveau de charges fixes au niveau du règlement européen (CE) N°1698/2005).
- Si l'écoulement des produits et la plus-value sur leur production sont théoriquement garantis, des analyses complémentaires sont nécessaires afin de déterminer le niveau des coûts de production et la valeur ajoutée effectivement captée par ces producteurs de qualité différenciée en comparaison avec les producteurs « standards ».
- La stratégie wallonne dans laquelle s'insère la différenciation des produits sous régimes de qualité alimentaires, identifiables par les consommateurs et valorisants pour les opérateurs mériterait d'être précisée.

Conclusions 10. *AXE2 Mesure 212 Les indemnités compensatoires pour la zone défavorisée.* La mesure contribue très partiellement aux différences objectives de rentabilité. La modification des critères risque de modifier très sensiblement les bénéficiaires potentiels de cette mesure.

Recommandation

- Lors de la redéfinition de la politique européenne des zones défavorisées, des études complémentaires intégrant entre autres des éléments socio-économiques et notamment une analyse particulière du lien entre les facteurs pédoclimatiques et l'impact de cette redéfinition sur la rentabilité des exploitants agricoles sont à préconiser afin de déterminer l'orientation de cette révision à privilégier en Région wallonne.

Conclusion 11. *Mesure 214 Paiements agro-environnementaux.* Le programme agro-environnemental rencontre un succès croissant mais les méthodes agro-environnementales les plus demandées ne sont pas nécessairement celles qui ont un impact environnemental attendu le plus élevé.

Le programme agro-environnemental contribue sans conteste aux changements de comportement progressifs des agriculteurs face aux enjeux environnementaux (eau, biodiversité, sols, etc.) et à la mise en œuvre de pratiques plus durables en termes environnementaux. Cependant, la viabilité financière des systèmes d'agriculture durable, dont l'agriculture biologique et la rémunération des agriculteurs pour l'entretien des espaces naturels, peuvent être questionnées.

Alors qu'il est l'unique programme à l'échelle régionale wallonne qui permet d'améliorer la biodiversité ordinaire, le programme agro-environnemental ne va pas enrayer seul le déclin de la biodiversité. Les freins rencontrés sont le recours volontaire des agriculteurs aux méthodes agro-environnementales et l'envergure relativement limitée des méthodes agro-environnementales par rapport à l'ensemble du territoire wallon. Il y a toutefois des indications qu'à un niveau local la biodiversité s'est améliorée, notamment là où il y a davantage de méthodes agro-environnementales en place.

Par ailleurs, les méthodes ayant un impact attendu significatif en matière d'amélioration de la qualité des eaux et présentant le plus souvent un cahier des charges plus exigeant (méthodes 3a « Tournière enherbée » et 3b « Bande de prairie extensive », méthode 9 « Bande de parcelle aménagée »), sont encore peu courtisées par les agriculteurs. La protection limitée des berges des cours d'eau en zones agricoles (16% des berges des cours d'eau en 2009) est encore insuffisante. Le manque de protection intégrale des berges d'un cours d'eau donné en zones agricoles réduit également l'efficacité de la contribution de ces méthodes à l'amélioration de la qualité des eaux de surface. La méthode 4 « Couverture hivernale du sol avant culture de printemps » a un intérêt notoire en termes de limitation de la pollution des aquifères (eaux souterraines) par les nitrates. Néanmoins, le soutien financier important que lui accorde aujourd'hui le programme agro-environnemental est discutable en terme de bonne utilisation des ressources rares (fonds publics), tenant compte de l'adoption quasi généralisée de cette pratique agricole et de la nécessité de soutenir davantage les méthodes agro-environnementales plus contraignantes avec un impact attendu élevé en matière de protection des eaux de surface. Enfin, dans le cadre de la Directive cadre eau appliquée en Région wallonne, les mesures agro-environnementales sont appelées à jouer un rôle dans les plans de gestion mis en œuvre au niveau des bassins fluviaux.

La Région wallonne a entrepris de lancer et soutenir toute une série d'études et de recherches en lien avec le programme agro-environnemental. Néanmoins, des informations et des indicateurs (notamment de suivi des espèces) sont toujours manquants pour piloter de manière plus efficace encore le programme agro-environnemental.

Recommandations

- Le Programme de Développement rural wallon 2007-2013 devrait soutenir et accompagner davantage les méthodes agro-environnementales avec un impact attendu en termes d'amélioration de qualité des eaux de surface important (méthodes 3a, 3b et 9). De concert avec les acteurs concernés, l'administration devrait envisager un retrait **progressif et concerté** de la méthode agro-environnementale 4 « Couverture hivernale du sol avant culture de printemps », mesure qui fait partie des bonnes conditions agricoles et environnementales depuis 2010 en ce qui concerne les parcelles en pente, en vue d'une affectation des ressources rares à des méthodes plus exigeantes en matière de protection des eaux de surface.
- En vue d'une meilleure efficacité de la protection des cours d'eau, l'administration devrait s'assurer de développer une approche intégrée de la protection des berges des cours d'eau, incluant la mise sous méthode agro-environnementale d'un maximum de parcelles agricoles jouxtant un cours d'eau. Dans le cadre de la Directive-cadre eau, il conviendra également de veiller à intégrer progressivement les mesures agro-

environnementales dans les plans de gestion au niveau des quatre bassins fluviaux qui couvrent la Région wallonne. A noter que vu le caractère volontaire d'adhésion au programme agro-environnemental, il serait difficile de contraindre/inciter l'intégration totale des parcelles jouxtant les cours d'eau wallons.

- En vue de mieux appréhender les impacts du programme agro-environnemental sur l'environnement (système d'agriculture durable, biodiversité, eau, etc.), l'administration devrait veiller à :
 - allouer davantage de moyens à la mise en œuvre d'études/ de recherche et d'évaluations de la contribution des méthodes agro-environnementales à la qualité des eaux et à l'amélioration de la biodiversité. Par ailleurs, l'administration devrait regrouper tous les acteurs concernés (responsables du captage et de la distribution des eaux, représentants du monde agricole, universités et centres de recherche compétents) afin de discuter de solutions optimales pour améliorer sensiblement la qualité des eaux wallonnes, problématique dans certains bassins versants wallons.
 - étudier la viabilité financière d'un soutien massif à l'agriculture biologique wallonne avec une approche filière tenant compte de tous les maillons, et afin de prévenir les éventuelles stratégies de survie d'exploitations agricoles défaillantes ayant choisi l'agriculture biologique pour rebondir.

Conclusion 12. *AXE 3 Attractivité du milieu rural.* Dans l'ensemble, le niveau d'engagement financier des différentes mesures de l'axe 3 est faible fin 2009. Les raisons sont multiples : appels à projets, nouvelles mesures, cohérence des fonds européens mobilisables et lien avec une création d'emplois. Cependant, les bénéficiaires ciblés sont presque atteints voir dépassés pour trois des six mesures.

Recommandations

- Un alignement des règles inhérentes au FEADER et au FEDER, actuellement défavorables à la mise en œuvre du FEADER, notamment concernant l'éligibilité de la TVA dans le cadre l'aide à la création et au développement des microentreprises, et du FEADER – FSE concernant l'éligibilité des dépenses sont préconisées par l'évaluateur afin d'harmoniser les politiques de soutien au développement rural.
- Etant donné que la mesure 313 fait état d'engagements importants conduisant à un dépassement imminent de sa consommation budgétaire initialement prévue, une réallocation budgétaire en sa faveur est préconisée par l'évaluateur.
- Afin que la mesure 321 prenne une certaine ampleur au cours de cette période de programmation, il serait opportun d'en renforcer l'animation auprès des communes et d'étendre la portée des actions au-delà des seules maisons multiservices à d'autres projets des PCDR répondant aux besoins de services de proximité.
- Afin de rendre plus attractive la mesure 331, il faudrait identifier quel type de formations, non éligibles au FSE et n'entrant pas dans le cadre de la *mesure 111*, pourraient être éligibles à cette mesure. Ceci doit passer par l'analyse des besoins des acteurs en milieu rural identifiés (agriculteurs/sylviculteurs souhaitant se diversifier, microentreprises, communes et leurs citoyens, etc.) et par une communication autour de ces thèmes auprès des organismes bénéficiaires potentiels. A défaut il s'agira de reconsidérer l'allocation de cette mesure vers une autre mesure.

Conclusion 13 *AXE4 Leader*. Si le niveau de dépenses est encore faible, les perspectives d'engagement sont satisfaisantes, l'ensemble des GAL étant en place et plus des deux tiers des projets prévus (à l'échéance 2013) ont déjà été engagés.

Recommandations

- La faible participation des agriculteurs au programme devrait faire l'objet d'une discussion de fonds avec leurs représentants pour identifier les barrières et proposer des solutions concrètes.
- Une approche comparative entre les interventions LEADER ciblées sur l'axe 3 et les projets axe 3 pourrait être réalisée, mettant en exergue les avantages et inconvénients de l'une et l'autre approche.