

Evaluation du Plan de développement de la production biologique en Wallonie à l'horizon 2030

RAPPORT FINAL

Résumé Exécutif



Rapport rédigé par EcoRes, IDEA Consult,
Groupe One et Gx ABT - ULiège

Rue Fernand Bernier, 15

1060 Bruxelles

Belgique

Votre contact : Emmanuel d'Ieteren

emmanuel.dieteren@ecores.eu

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Ce rapport s'inscrit dans le cadre de l'**Évaluation externe du Plan de développement de la production biologique en Wallonie à l'horizon 2030** commanditée par la Ministre de l'Agriculture Anne-Catherine Dalcq et coordonnée par le SPW ARNE DQBEA. Cette évaluation a été menée par le consortium EcoRes, Idea Consult, Groupe One et Gx ABT – ULiège en réponse au marché public de services ayant pour objet cette évaluation

Le rapport vise à fournir des recommandations pour élaborer le prochain plan d'actions pour le développement de la production biologique en Wallonie qui couvrira la période 2026 – 2030. L'évaluation et les recommandations doivent couvrir à la fois la partie stratégique du Plan Bio (objectifs stratégiques, gouvernance, ...) et sa partie opérationnelle.

Le 1^{er} volet du rapport porte sur l'**Analyse systémique** du secteur qui visait à actualiser et prioriser les enjeux tant exogènes qu'endogènes du secteur bio.

Malgré une reprise du secteur début 2025, la stagnation voire la décroissance du bio observée ces dernières années illustre en effet l'importance de réanalyser les enjeux systémiques auxquels une politique de soutien devrait s'adresser. En effet, la politique wallonne ayant été développée initialement dans un contexte d'offre inférieure à la demande wallonne, les évolutions des différents paramètres systémiques (économique, climatique...) redéfinissent les priorités et les actions nécessaires au développement du secteur.

Pour faire émerger une « **photographie 2025** » des enjeux phare du secteur bio, nous avons combiné revue documentaire, entretiens semi-directifs et ateliers avec les acteurs du secteur. A l'issue de ces différentes explorations, **12 enjeux et 75 sous-enjeux** ont pu être caractérisés et classés dans une matrice SWOT (forces, faiblesses, menaces, opportunités). Les 12 thématiques des enjeux sont : **la demande, l'image du secteur bio, la GMS, les canaux de vente, la restauration collective, la certification, le paysage de l'accompagnement, la formation, les filières, les aides publiques, les externalités et la recherche**. Ainsi, si l'analyse SWOT identifie une série de forces du secteur et d'opportunités à saisir, elle montre cependant un grand nombre de **faiblesses**. Celles-ci avaient en partie été identifiées lors de la pré-évaluation menée par le SPW ARNE début 2025. L'intérêt d'avoir actualisé les enjeux réside dans le croisement de sources diverses, la confrontation des points de vue entre acteurs et la reformulation. L'analyse identifie ainsi des enjeux jugés moins prioritaires précédemment et apporte des **nuances importantes entre les maillons de la chaîne de valeur** (production, transformation, logistique, distribution, demande). L'analyse systémique indique également que près de la moitié des enjeux sont directement liés au secteur, l'autre moitié étant associé aux mesures agricoles générales et à des compétences non agricoles.

Au final, nous avons décidé de mettre en avant **quatre enjeux prioritaires majeurs** pour le secteur bio : 1) la nécessité d'impliquer **les GMS dans le développement de l'agriculture biologique tant pour sa capacité à toucher une part importante de la demande qu'à rendre le secteur attractif auprès des acteurs de la transformation en mettant sur le marché de grands volumes de produits**, 2) **le besoin de revaloriser l'image du bio envers le grands public mais également envers les différents maillons**, en mettant en évidence les externalités positives du bio, 3) **le besoin d'une stratégie de développement de filières forte qui permette d'embarquer les acteurs de la transformation et de la distribution dans le développement du bio**, et 4) **le besoin de valoriser mieux les externalités positives** du secteur bio afin de renforcer plus justement son modèle économique.. Ressortant systématiquement lors des différentes étapes méthodologiques de l'analyse, ces quatre enjeux ont en effet un **caractère systémique et donc stratégique** au niveau de la dynamique du secteur bio : poids dans les rapports de force, leviers prioritaires pour la prise

d'actions, facteurs structurant pour organiser la réponse conjointe à plusieurs enjeux... A ce sujet, les liens de causalité établis entre ces enjeux phare et les enjeux qui y sont connectés indiquent le potentiel démultiplicateur des effets des actions qui seront prises à l'égard de ces quatre enjeux.

Volet central de l'étude, l'**Evaluation** s'est déclinée en deux parties : d'une part, une **évaluation du Plan dans sa partie stratégique**, à savoir des aspects tels que la gouvernance, la pertinence des objectifs stratégiques ou encore les synergies avec les autres politiques publiques ; d'autre part, une **évaluation du Plan dans sa partie opérationnelle**, concernant l'adéquation des ressources mobilisées, l'efficacité des actions entreprises et les résultats obtenus.

L'Evaluation stratégique a abouti à la formulation de **cinq grandes conclusions, deux d'entre elle reconnaissant la qualité intrinsèque du plan et trois** autres relevant des faiblesses du plan en termes de cohérence externe, de pilotage politique et d'agilité budgétaire.

1) Un plan bien structuré

Le plan bio wallon présente une structure formelle complète. Il est organisé de manière cohérente, depuis le diagnostic jusqu'aux actions, avec une déclinaison claire en objectifs stratégiques et opérationnels, leviers et fiches actions détaillées. Les fiches actions sont précises (sous-actions, budgets, porteurs, partenariats, indicateurs), ce qui facilite le pilotage administratif.

Toutefois, le lien entre objectifs stratégiques et objectifs opérationnels reste insuffisamment explicité, ce qui nuit à la lisibilité de la logique d'intervention globale. De plus, la cohérence externe du plan n'est pas abordée de manière structurée, alors même que plusieurs actions visent à intégrer le bio dans d'autres cadres politiques

Le dispositif de suivi est bien organisé, avec des évaluations régulières et un reporting détaillé par chargé d'action, incluant le suivi budgétaire (ETP, fonctionnement) par sous-action. En revanche, ce niveau de précision rend le plan peu flexible, avec une capacité limitée à ajuster les actions en cours de mise en œuvre.

Concernant les indicateurs, on observe une confusion récurrente entre indicateurs de réalisation et de résultats (voir supra concernant ce point), ainsi qu'une absence d'indicateur de résultat pour certaines sous-actions. Le reporting repose davantage sur une logique de conformité que sur une appréciation qualitative de l'impact réel des actions.

Enfin, le suivi budgétaire transversal (par action ou par levier), n'est pas systématisé, ce qui limite l'analyse stratégique des priorités effectives du plan. Notons qu'au court de l'évaluation, nous avons obtenu l'information manquante.

2) Un plan relativement pertinent

Le plan est globalement pertinent même si ses OS le sont peu, certains ne sont d'ailleurs nullement suivis de mise en œuvre. Il est toutefois incomplet eu égard aux défis issus de la SWOT sans que les choix portés ne soient clairement explicités. On comprend que ce plan découle d'un exercice de problématisation et de concertation mené en 2020 mais est aussi l'héritier du plan précédent dont il poursuit une bonne partie des mesures. Les logiques de liaisonnement entre l'ancien et l'actuel plan sont cependant peu explicites.

L'évaluation du plan précédent et le développement du diagnostic SWOT en concertation avec les acteurs concernés sont une condition nécessaire pour garantir la pertinence du plan, condition qui est donc remplie et le sera à nouveau.

Si la qualité des documents préparatoires au plan ne permet pas de mesurer précisément la pertinence entre les enjeux de l'époque et les orientations du plan, nous nous risquons à poser que les focales du plan (cf. partie ci-dessous) - largement sur les producteurs avec très peu d'attention à la demande et aux maillons aval, largement sur la connaissance/compétence avec peu d'activation commerciale, d'attention aux dynamiques de marché – sont questionnables.

3) Une faible cohérence externe

La cohérence externe du plan avec le reste de la politique wallonne est faible et ce malgré son adoption par le Gouvernement. Le plan lui-même prévoit des actions qui liasonnent avec d'autres politiques, l'évaluation opérationnelle montrera des résultats en demi-teinte.

L'analyse de la Gouvernance (cf. point suivant Evaluation de la gouvernance) donne des clés de compréhension : un portage par la seule Ministre de l'Agriculture et, par ailleurs, une implication politique dans le suivi du plan assez réduite, ne sont pas favorables à sa prise en compte transversale dans les différentes politiques sectorielles. Et ce, malgré qu'elles identifient des enjeux auxquels le bio répond. Dans le même sens, le plan ne parvient pas, uniquement à partir de ces actions portées par divers opérateurs publics ou parapublics, à générer les alliances que ces opérateurs visent sans un soutien politique suffisant.

L'ambition d'améliorer la cohérence externe du plan et du secteur, mériterait de trouver une place au niveau des OS et des OO du futur plan.

4) Une gouvernance en manque de pilotage politique

La gouvernance du plan manque cruellement d'un pilotage politique et même d'un pilotage multi-ministres.

Il fait de la place à la concertation, mais celle-ci pourrait néanmoins être améliorée en particulier au niveau de la recherche avec la mise en place d'un plan pluriannuel concerté, un engagement du secteur à participer aux consultations du CRA-W et à notifier des avis en vue d'améliorer la qualité des recherches menées. Concernant la promotion, il nous semble que le secteur doit pouvoir prendre son indépendance sur cette matière. Quant à l'APAQ-W, il convient de lui maintenir une mission de communication institutionnelle au service de l'agriculture wallonne dans son ensemble avec bien sûr une attention renforcée à bien défendre le bio comme un secteur intégrant plusieurs enjeux qui sont aujourd'hui sur la table de la Région (climat, biodiversité, santé, eau, bien-être animal). Par ailleurs, certains maillons et acteurs devraient faire partie de la plateforme (GMS, transformation, voire logistique).

Certains rôles sont à clarifier, certaines redondances à limiter et l'agilité du plan doit globalement être renforcée (portage politique, ajustement annuel du Plan opérationnel dont notamment au niveau du contenu des actions).

5) La faible mutabilité des moyens alloués au plan

Les moyens prévus par le plan sont ceux estimés pour mener à bien les actions. Ils n'ont pas été entièrement accordés par le Gouvernement malgré que celui-ci aura mobilisé, pour plusieurs actions, des moyens du plan wallon de relance.

Notons aussi qu'une partie des moyens repris au plan est en fait liée aux dotations des deux UAP, APAQ-W et CRA-W. Ces moyens sont en soit peu réallouables, ce qui limite la capacité d'un plan futur à se repositionner sur des actions nouvelles.

Notons également que les actions du plan qui prévoient (cf. évaluation opérationnelle) la recherche de financements hors moyens existants de la Région, ont été tout à fait sous-performées. Elles semblent pourtant centrales dans un contexte de limitation budgétaire.

Quant à l'**Évaluation opérationnelle**, elle a permis d'établir un bilan relativement positif et identifié des pistes d'amélioration importantes pour rendre le plan plus efficace et efficient.

Les grands acquis du plan peuvent être énoncés comme suit :

1) La concertation au cœur de la dynamique du plan.

Le plan - et c'est sans doute sa première vertu - génère énormément d'occasions de dialogue avec le secteur et les différents opérateurs actifs dans le bio, publics et privés, et de prise en compte de leurs attentes.

2) Le plan a servi de rampe de lancement

Pour différents sujets, le plan a articulé une série d'actions essentielles au développement du secteur bio : le système de données, les plans de filières, les interventions au niveau de l'enseignement, des tentatives de cohérence externe... Des résultats sont là mais ils pourront être intensifiés dans la suite du temps avec des effets leviers importants attendus. Notons aussi que des actions entreprises par d'autres (coup de pouce, green deal cantine durable, travail sur les marchés publics durables) vont également pouvoir être mobilisés pour systématiser la commande publique. Historiquement, de telles mesures publiques ont contribué au développement du bio mais aussi à la structuration des filières wallonnes, notamment avec un certain degré d'aboutissement concrétisé par l'émergence des Hub wallons. Toutefois, les soutiens politiques à la demande, qui sont nécessaires pour la structuration de filières, sont aujourd'hui en régression (gratuité des repas, annulation décret gratuité des repas, augmentation TVA), et impactent les commandes de repas.

3) Un plan diversifié en matière d'actions publiques de soutien du bio

Le plan assure, de façon attendue, des missions structurelles de nature publique, dépendant des compétences régionales et nécessaires au développement du secteur : la recherche, les missions réglementaires, l'accompagnement technique (même s'il est délégué), la promotion institutionnelle, les aides financières publiques. Les actions y relatives sont corrélées de plus ou moins de succès et surtout de plus ou moins de satisfaction du secteur qui est le premier bénéficiaire du plan. Satisfaction haute pour le réglementaire, l'accompagnement. Basse dans le cas de la recherche et de la promotion. Ces difficultés apparaissent en partie structurelles et historiques, liées au positionnement institutionnel des acteurs, aux attentes élevées du secteur et à un déficit de confiance. Elles appellent moins à des ajustements marginaux que des évolutions profondes de portage, de stratégie et de priorisation.

4) Des actions et des leviers insuffisamment développés

En écho aux benchmarks menés, le plan est absent et/ou peu présent sur différents aspects :

- **Certains enjeux qu'il a identifiés sans les mettre en œuvre pleinement** (plan pluriannuel de la recherche, plateforme d'information, traduction vers l'allemand, innovation dans les financements, le système d'information intégré, diverses actions de promotion et accompagnement).
- **Certains sujets avec effet de levier important qu'il ne saisit que très peu** : la stimulation de la demande qui n'est approchée que par la promotion sans envisager d'autres axes comme la négociation avec la GMS, la structuration de filières assortie de capacité comme moyen de développement stratégique, la promotion en btob et la sécurisation de débouchés.
- Plusieurs actions visant la cohérence externe (intégration du bio dans d'autres politiques), ou la **mobilisation de financements alternatifs** sont restées largement non mises en œuvre, alors même que le plan souffre d'un manque de moyens pour atteindre ses ambitions. Cela pose la question non seulement des ressources, mais aussi de l'**optimisation des modalités d'action actuelles**.

5) Le plan est perfectible

Une série de pistes sont proposées dans le rapport pour améliorer l'efficacité du plan en évitant les quelques redondances, la dilution d'enjeux stratégiques (ex : GMS dans une sous-action de l'accompagnement) ou encore en améliorant la gouvernance à l'échelle des leviers.

Faisant écho aux conclusions des précédents volets, les **Recommandations pour l'horizon 2026-2030 du plan bio** proposent une refonte du plan à différents niveaux.

Premièrement, une série de principes généraux sont proposés. Ces six principes déclinent notre proposition de vision pour le plan opérationnel 2026-2030 :

1. Un accent plus important autour de la nécessaire stimulation de la **demande** ;
2. La **reconnaissance des externalités positives** du secteur bio et la prise en compte de cette dimension dans différents axes d'actions (Recherche, financements...) ;
3. En parallèle d'une intensification des actions de stimulation de la demande, **un renforcement des aspects économiques et de marché au niveau de l'offre** avec par exemple, l'élargissement du périmètre de l'accompagnement aux aspects technico-économiques et des efforts additionnels pour la structuration des filières ;
4. Une **gouvernance** améliorant la cohérence externe du plan et son portage politique afin de diversifier les sources de soutien financier et de renforcer l'efficacité de l'action publique ;
5. Une proposition de refonte des OS et OO vers plus de pertinence et de cohérence ;
6. Un set d'actions basé sur une logique de **poursuite du travail engagé** depuis 2021 et la sélection de **nouvelles actions** choisies pour leur **effet levier attendu et/ou leur coût limité**.

Ensuite, nous formulons quatre recommandations visant à améliorer la gouvernance du plan :

1. Améliorer le **pilotage politique du plan**, en y associant les différents ministres ayant des compétences bénéficiant des plus-values apportées par le bio ;
2. Améliorer la **concertation du secteur**, avec une **plus large représentativité** au sein de la plateforme et au sein des comités de consultation associés aux actions d'accompagnement, de recherche et de vulgarisation ;
3. Accompagner la **montée en capacité du secteur**, notamment en mobilisant le **secteur privé** pour développer un **plan marketing** propre au secteur, complémentaire aux actions institutionnelles de promotion du bio ;
4. Chercher des **marges d'optimisation en clarifiant les rôles des opérateurs** ayant des actions proches parfois redondantes, afin d'assurer de meilleures **complémentarités** entre opérateurs et de valoriser les **compétences** de chacun d'eux.

En ce qui concerne la **structure du plan lui-même**, la proposition de plan revu se resserre autour de 4 objectifs stratégiques (OS) contre 9 OS actuellement, qui se déclinent en 10 objectifs opérationnels (OO) contre 15 OO actuellement.

Les **4 nouveaux OS** : proposent une formulation plus circonstanciée et abandonnent les précédents OS non suivis de mesures ; placent la stimulation de la demande en premier OS et proposent qu'elle devienne un moteur pour le secteur ; comptent un OS lié à la gouvernance en lien avec la cohérence externe et la recherche de moyens additionnels pour financer le plan.

Quant aux **10 nouveaux OO**, ils sont davantage concentrés (3 OO sur l'offre hors filières (accompagnement-recherche-enseignement) contre 10 précédemment et précisent les OS retenus (2 à 3 OO par OS) pour une meilleure articulation entre OS et OO.

Enfin, le plan revu se décline en **24 actions** (22 actions + 2 pour mémoire ; voir tableau ci-dessous).

Bien qu'elle compte moins d'actions que le volet opérationnel actuel, la proposition ne comprend pas de concentration au sens d'un recentrage sur certains sujets, mais a adopté les orientations suivantes :

- ✓ Une **globalisation** de séries de petites missions du plan précédent en quelques plus grosses missions.
- ✓ De **nouvelles actions** concernant des sujets à enjeux, non ou mal traités jusque-là.
- ✓ Le **maintien des grandes missions** traditionnellement supportées par le public (accompagnement, recherche, formation, réglementaire), qui sont structurantes et doivent persister tout en évoluant avec des missions orientées.
- ✓ Une **réponse plus forte à des questions de négociation**, de mobilisation des acteurs aval, de structuration de marché, qui sont des sujets essentiels mais moins évidents pour le pouvoir public.
- ✓ Des actions pensées à l'horizon 2030 mais structurantes en vue de préparer l'après 2030.

OS	OO		ACTIONS	
1. Faire de la demande en bio un moteur du développement du secteur	1	Stimuler la demande des ménages	1	Promouvoir une image positive du bio auprès du grand public et des relais
			2	Soutenir la capacitation du secteur bio en matière promotionnelle
			PM1	Rendre les prix du bio plus compétitifs
	2	Stimuler l'engagement des professionnels	3	Développer et déployer une stratégie convictionnelle à l'égard de la GMS
			4	Stimuler/Faciliter la demande de l'horeca, de la restauration collective ainsi que la commande publique
2. Accompagner les acteurs de l'offre (producteurs, transformateurs, grossistes) et faciliter leur action	3	Assurer l'accompagnement des différents maillons de l'offre y compris sur un plan technico économique et législatif	5	Structurer, coordonner et optimiser les services d'accompagnement à la conversion et au maintien en production biologique
			6	Renforcer, structurer et visibiliser des services d'accompagnement pour les maillons de la transformation et de la distribution des produits biologiques (distribution hors GMS et logistique)
			7	Élaborer / soutenir l'élaboration d'une réglementation bio exigeante et efficace
	4	Augmenter la cohérence externe du plan (càd sa connexion avec les autres politiques sectorielles wallonnes et le fédéral)	8	Définir un plan pluriannuel concerté pour le déploiement de la recherche
			9	Organiser un appel à projets récurrent en matière de recherche dédié 100% au bio
			10	Assurer une recherche pertinente en bio au sein du CRA-W et dans les Centres pilotes
			11	Vulgariser la recherche et diffuser les meilleures techniques et bonnes pratiques en production, transformation et distribution biologique
	5	Développer une recherche pertinente et en phase avec les besoins du secteur	12	Travailler les référentiels de la FWB pour l'enseignement secondaire et supérieur
			13	Reconduire l'appel à projets pour la formation des enseignants
			14	Augmenter la part de formation bio dans les formations financées par la Wallonie
3. Développer les filières stratégiques	6	Renforcer l'enseignement du bio de façon transversale (secondaire, supérieur, formation professionnelle)	15	Sélectionner les filières prioritaires stratégiques
			16	Développer les filières sélectionnées en y concentrant les outils de soutien régionaux
			17	Intéresser les transformateurs conventionnels et entreprises agro-alimentaires aux produits bio pour augmenter le % de produits bio dans les produits transformés
			18	Développer et rendre accessible une information technico-économique et de marché permettant aux agriculteurs et autres maillons de mieux orienter leurs activités
	7	Assurer le développement de filières bio choisies à l'échelle régionale	PM2	Poursuivre les programmes alimentaires territoriaux
4. Assurer une gouvernance régionale propice au secteur et des moyens renouvelés	8	Augmenter la cohérence externe du plan (càd sa connexion avec les autres politiques sectorielles wallonnes et le fédéral)	19	Assurer un coportage politique du plan (agriculture + environnement, climat, santé, emploi...) et systématiser les soutiens et prises en compte du secteur via les politiques sectorielles
			20	Assurer la représentation du bio au sein d'un organe de gouvernance fédéral-entités fédérées
	9	Acquérir des moyens supplémentaires pour soutenir le secteur	21	Explorer les différents outils financiers complémentaires pour soutenir le secteur bio et financer les externalités positives
	10	Soutenir la capacitation du secteur bio privé	22	Soutenir la capacitation du secteur bio