Octobre 2026

#AGRICULTURE
#ALIMENTATION
#INVESTISSEMENTS
#FINANCEMENTSPUBLICS

I4CE
INSTITUTE FOR CLIMATE ECONOMICS
Une initiative de la Caisse des Dépôts et de l'Agence Française de Développement

Les soutiens publics aux investissements agricoles et alimentaires en France

Quelle contribution à une transition résiliente et durable ?

Autrices : **Lucile Rogissart, Olia Tayeb Cherif, Maria Siéfert**

Avec le soutien de

MINISTÈRE
DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE,
DE LA BIODIVERSITÉ
ET DES NÉGOCIATIONS
INTERNATIONALES
SUR LE CLIMAT ET LA NATURE
Liberté
Égalité
Fraternité

Daniel & Nina Carasso
Fondation abritée par la Fondation de France

L'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) est un think tank indépendant à but non lucratif, qui met l'analyse économique au service de l'action climatique.

Nous œuvrons à traduire les objectifs climatiques en politiques publiques et en choix économiques concrets : définir des priorités, orienter les investissements et concevoir des stratégies pour réduire les dépendances aux énergies fossiles et s'adapter au changement climatique.

Nos travaux visent à identifier les leviers de la transition, éclairer le débat public sur les besoins d'investissement et guider des décisions à la hauteur des enjeux climatiques.

Ils s'appuient sur un dialogue constant avec celles et ceux qui conçoivent, financent et mettent en œuvre l'action climatique – des collectivités locales à l'Etat, de l'échelle européenne aux cadres internationaux, ainsi qu'avec les entreprises.

Fondée sur la rigueur scientifique, l'indépendance et la transparence, notre expertise contribue à renforcer l'efficacité, l'efficience et l'équité des politiques climatiques.

I4CE est une association d'intérêt général, créée en 2015 par la Caisse des Dépôts et l'Agence française de développement.

I4CE bénéficie du soutien de divers financeurs publics et privés, qui appuient des projets spécifiques, certaines thématiques de travail, ou contribuent au financement en fonds propres. Nos financements sur projet proviennent de subventions publiques françaises, européennes ou internationales pour la recherche, ainsi que de fondations philanthropiques. Des entreprises privées contribuent par un financement non fléché, et la Caisse des Dépôts et Consignations est le principal contributeur au financement en fonds propres.

I4CE dispose d'une pleine liberté de programmation et de ligne éditoriale. L'Institut est seul responsable de ses publications, les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité des auteurs. Pour plus d'informations sur nos financements et notre charte éthique, visitez notre site : i4ce.org.

Remerciements

Le présent rapport a bénéficié du soutien de la Fondation Daniel et Nina Carasso, et du ministère de la Transition écologique, de la Biodiversité et des Négociations internationales sur le climat et la nature.

Les autrices de ce rapport souhaitent remercier les chercheurs et chercheuses de l'Institut ayant contribué à ce travail, notamment Julia Grimault et Laura Lou de Jesus. Elles remercient également l'ensemble des personnes externes à l'Institut ayant été sollicitées, via des entretiens ou relectures, pour leurs apports et conseils précieux, en particulier : Valentin Bellassen (Inrae), Cédric Gendre (INRAE, US ODR), Région Occitanie, Tanguy Chever (AND International), L'Institut Agro Dijon (UMR 1041 CESAER), et toutes les personnes des administrations publiques qui ont été mobilisées.

Les analyses, informations et conclusions présentées dans ce rapport n'engagent toutefois que leurs autrices.

Citation

I4CE. 2026. *Les soutiens publics aux investissements agricoles et alimentaires en France. Quelle contribution à une transition résiliente et durable ?* Lucile Rogissart, Olia Tayeb Chérif, Maria Siéfert.

Les soutiens publics aux investissements agricoles et alimentaires en France

Quelle contribution à une transition résiliente et durable ?

Lucile Rogissart, Olia Tayeb Cherif, Maria Siéfert

Résumé exécutif 5

Introduction 9

1. Périmètre et méthodologie 10
A. Collecte de données et codage généraliste 10
B. Codage environnemental 12

2. Environ 2 milliards d'euros de soutiens publics aux investissements des secteurs agricoles et alimentaires 16
A. Environ 2 milliards d'euros issus pour moitié de budgets nationaux, et dédiés en grande majorité aux investissements de la production agricole 16
B. Environ 30 % des soutiens publics aux investissements favorables à la résilience et la durabilité 21
C. Recommandations pour des soutiens publics aux investissements résilients, durables, et coûtefficaces 25

3. Des dispositifs globalement favorables à des systèmes plus résilients et durables, au moins en première approche 33
A. France Relance : des soutiens a priori orientés favorablement, mais dont le faible ciblage explique le décalage entre les effets attendus et observés 33
B. France 2030 : une ambition environnementale élevée, qui finance néanmoins plus d'investissements ponctuels que structurels 36
C. D'autres soutiens nationaux 40

4. Des dispositifs de la PAC, combinant orientations favorables et non favorables à la transition vers des systèmes résilients et durables 43
A. Une architecture historiquement centrée sur la modernisation, progressivement verdie et décentralisée 43
B. Le FEADER et les aides spécifiques des Régions : 750 millions d'euros par an de soutiens insuffisamment alignés avec les enjeux de résilience et de durabilité 44
C. Le FEAGA : 360 millions d'euros par an, et des initiatives de « verdissement » inégales pouvant être renforcées 57

5. Des dispositifs qui n'affichent aucune orientation favorable à une transition résiliente et durable 59
A. Les exonérations de prélèvements obligatoires : au moins 650 millions d'euros par an sans mentions environnementales, et dominées par un seul dispositif 59
B. De nouveaux instruments financiers : des mécanismes de garantie publique (INAF) et d'investissement en fonds propres (fonds I2A) 63

Bibliographie 66

Annexes 68

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La vague d'investissements agricoles et alimentaires des prochaines années est déterminante pour la pérennité de ces secteurs et le coût des crises futures. Les pouvoirs publics orientent déjà ces investissements. Ces orientations sont-elles cohérentes avec les impératifs de résilience et de durabilité ?

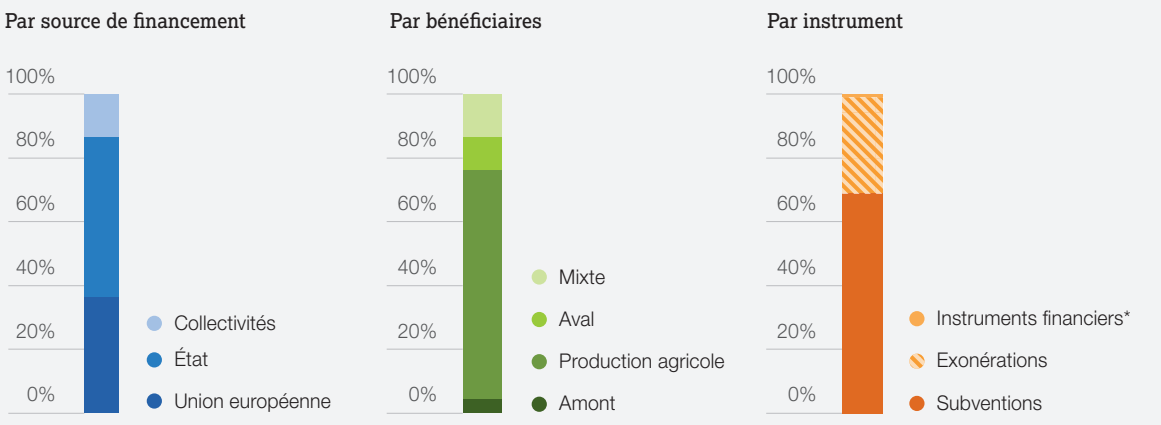
En 2022-2024, les secteurs agricoles et alimentaires ont bénéficié d'environ 2 milliards d'euros par an de soutiens publics pour leurs investissements physiques hors foncier (bâtiments, matériels, plantations)

Ce montant correspond à une parenthèse de soutien élevé à l'investissement, a priori appelée à se refermer. La période 2020-2026 a en effet été marquée par les plans France Relance et France 2030, qui se sont traduits en partie ou en totalité par des soutiens directs à l'investissement physique. Des dispositifs qui, compte tenu des contraintes sur les budgets publics, ne seront potentiellement pas renouvelés à court terme, en tout cas pas avec la même ampleur. À la différence des aides aux investissements de la PAC, des exonérations de prélèvement obligatoires liées à la cession de matériel, et d'autres dispositifs nationaux et régionaux, qui sont quant à eux reconduits chaque année.

Avec 1,6 milliard d'euros, les exploitations agricoles ont perçu près de 80 % de ces soutiens. Ce montant représente 10 % des investissements physiques annuels des exploitations. Le reste est dédié principalement à l'aval (industries agro-alimentaires), et très faiblement à l'amont (production d'intrants, infrastructures hydrauliques, alimentation animale). Les soutiens publics à l'aval représentent de l'ordre de 3 % des investissements physiques annuels des entreprises de ce secteur.

2 Md€/an de soutiens publics
aux investissements physiques (bâtiments, matériels, plantations) des secteurs agricoles et alimentaires français en 2022-2024

Avec la répartition suivante :



** Prêts aidés, avances remboursables, participation en fonds propres, etc.*

@I4CE_

Sur ce total, de l'ordre de 30 % (600 millions d'euros) des soutiens sont au moins théoriquement orientés en faveur d'une transition plus résiliente et durable

La contribution de ces soutiens aux objectifs de résilience et de durabilité s'appuie sur l'identification de leviers de transition (I4CE 2026) issus de la 3e Stratégie nationale bas carbone, des documents du Secrétariat général à la planification écologique, et d'un ouvrage collectif de l'INRAE sur l'adaptation de l'agriculture au changement climatique (Debaeke et al. 2025). La contribution est théorique, en ce qu'elle porte sur les orientations explicites *ex ante* des dispositifs ou de leurs projets sélectionnés, et non sur leurs effets réels *ex post*.

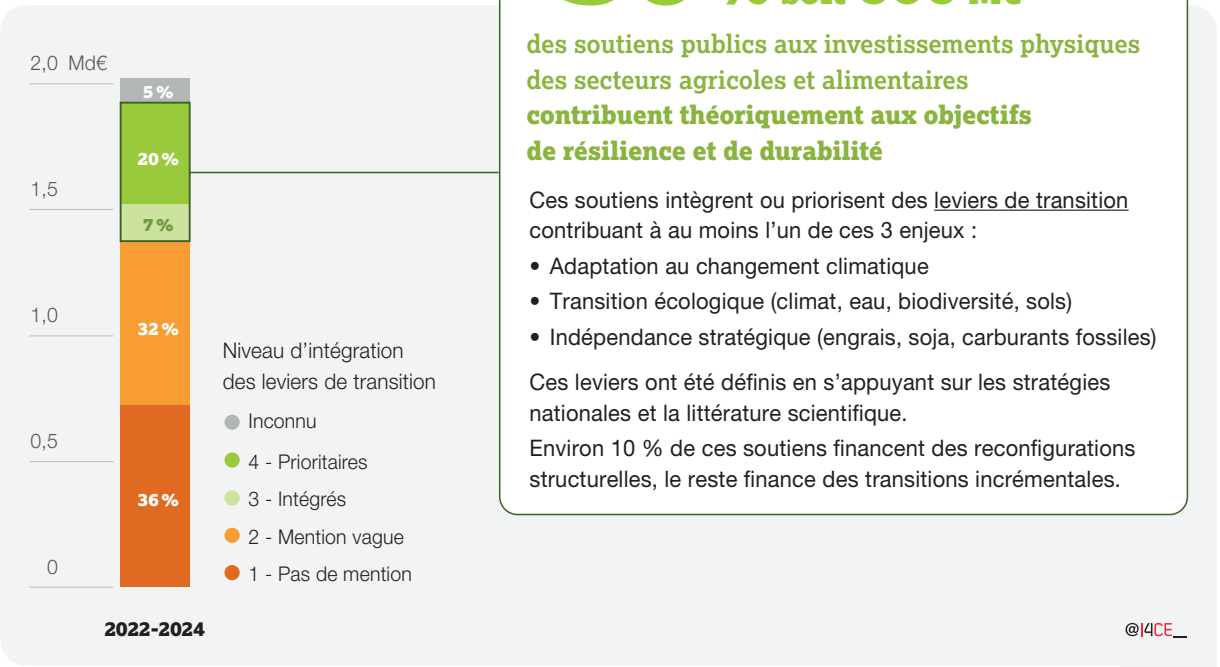
Les différents dispositifs de soutien aux investissements physiques contribuent inégalement à ces objectifs de résilience et de durabilité : les plans France 2030 et France Relance les ont fortement intégrés dans leurs orientations, tandis que les exonérations liées au matériel ne les mentionnent pas.

Environ 90 % de ces 600 millions d'euros visent principalement des leviers de transition incrémentale et énergétiques. Sont particulièrement ciblées : les adaptations incrémentales des cultures pérennes, l'augmentation de la production d'énergies renouvelables dans les exploitations, la réduction des consommations d'énergie (notamment fossile), et l'optimisation des consommations d'eau et de produits phytosanitaires et d'engrais.

Seulement 10 % de ces soutiens financent des transitions structurelles, notamment :

- La diversification des productions végétales (incluant les légumineuses),
- L'accompagnement de la diminution des cheptels d'élevage et leur possible réorganisation territoriale,
- Le développement de l'agriculture biologique,
- La relocalisation des cultures pérennes dans des zones climatiques plus favorables.

Ces transitions structurelles impliquent des reconfigurations particulièrement importantes à l'aval (silos, abattoirs, laiteries, etc.), maillon qui ne bénéficie pourtant que de très peu de soutiens aux investissements.



Recommandations pour des soutiens publics à l'investissement plus résilients, durables, et coût-efficaces

Nos recommandations visent à la fois à allouer plus efficacement les soutiens actuels, et à systématiser l'intégration des objectifs de résilience et durabilité – bien que tous les soutiens n'aient pas à viser prioritairement ces enjeux. Une intégration accrue de ces objectifs doit également avoir lieu au sein des autres types de soutiens (aux revenus, aux consommations intermédiaires, etc.). La combinaison de ces recommandations peut être réalisée à enveloppe globale constante.

Sécuriser la pérennité des projets soutenus par l'introduction de trois critères minimaux

Les dispositifs de soutien public aux investissements de longue durée (bâtiments et plantations), qu'ils soient dédiés ou non à des objectifs de résilience et de durabilité, devraient vérifier trois critères minimaux :

1. La compatibilité du projet avec le climat et la disponibilité en eau futurs.
2. La contribution du projet à l'indépendance stratégique, en n'augmentant pas les importations extra-européennes de produits critiques (engrais, soja, carburants fossiles).
3. La contribution du projet à la nécessaire diversification des productions agricoles, en particulier via des productions végétales.

Pour être opérationnels pour les agents publics et les bénéficiaires, ces critères devraient pouvoir être évalués facilement dans un **outil public certifié**. Le premier critère pourrait s'appuyer sur des outils existants, comme Climadiag, qu'il faudrait compléter. Les deuxième et troisième critères nécessitent de définir des indicateurs de suivi et des seuils de validation – un exercice évidemment complexe et politique.

- ➔ Développer l'outil adéquat en s'appuyant sur l'existant, et définir des indicateurs et seuils de validation.
- ➔ Conditionner à ces critères certaines aides aux investissements de la PAC, les aides nationales aux vignes et vergers, les aides à l'aval dans les plans d'investissement et les instruments financiers nationaux.

Renforcer le soutien à la restructuration et au développement de filières

Comme mentionné plus haut, trop peu de soutiens publics ciblent des évolutions structurelles, pourtant indispensables.

- ➔ Augmenter les montants de soutiens publics aux investissements dans des projets de structuration ou restructuration de filières résilientes et durables, incluant *a minima* les acteurs de la production agricole et de l'aval.
- ➔ Augmenter les montants de soutiens dédiés aux infrastructures de l'aval qui intègrent les enjeux de résilience et de durabilité.
- ➔ Maintenir voire renforcer le ciblage des aides aux investissements agricoles vers les Cuma et autres structures et projets collectifs (GIEE, PEI, etc.). Ces structures permettent non seulement de mutualiser les investissements, mais aussi de faciliter l'appropriation et la diffusion des changements de pratiques.
- ➔ Augmenter le budget des dispositifs de formation et d'accompagnement au changement de pratiques, et en faire une condition plus systématique des aides aux investissements, comme le font plusieurs Régions avec les aides de la PAC.

Ces recommandations s'appliquent à tous les soutiens publics aux investissements agricoles et alimentaires.

Réserver le soutien aux investissements environnementaux aux cas dans lesquels il est le plus efficace et coût-efficient

D'après la littérature, la **subvention d'investissement** est théoriquement efficace pour atteindre un objectif environnemental sous deux conditions :

- **a.** L'investissement physique est un moyen incontournable d'atteindre le résultat visé. Par exemple, l'investissement dans une motorisation électrique pour réduire les consommations d'énergie fossile ;
- **b.** L'investissement physique a une rentabilité privée négative ou incertaine pour celui qui le réalise.

Les **instruments financiers** (garanties de prêts, prêts subventionnés, avances remboursables, prises de participation, etc.) sont quant à euxefficaces si la condition a) est remplie, que la rentabilité privée de l'investissement est positive, mais que l'investisseur fait face à une contrainte de crédit (taux d'endettement trop élevé, coût du capital trop élevé, etc.). Ainsi, nous recommandons de :

- Réduire voire arrêter les subventions directes aux investissements d'optimisation de l'usage d'une ressource (énergie, intrant, eau), qui ont une rentabilité privée positive certaine, notamment dans certaines aides aux investissements de la PAC et France 2030.
- Remplacer ces soutiens :
  - Au mieux, par des paiements pour services environnementaux (PSE) – par exemple les Mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) de la PAC – si l'objectif est directement de réduire l'usage de ces ressources.
  - Sinon, par des instruments financiers si l'objectif est d'aider à l'acquisition de ces outils d'optimisation.

Affiner le ciblage des éventuels soutiens aux matériels « agroécologiques »

Le soutien direct à l'investissement dans du matériel dit agroécologique est rarement efficace. Si ce type de soutien était toutefois maintenu, nous recommandons de :

- Les limiter aux matériels à motorisation non fossile, incontournables pour la transition et dont la faible maturité dans le secteur agricole rend la rentabilité incertaine.
- Pour ces soutiens, favoriser des guichets « à critères » à la place des guichets « premier arrivé, premier servi » dont l'efficacité est critiquée, tant du point de vue des objectifs de transition que de l'efficacité de la dépense publique.

Outre les subventions d'investissement, une exonération de prélèvements obligatoires sur les plus-values de cession de matériel agricole (article 151 septies du CGI) incite à l'investissement individuel. Celle-ci génèrerait de l'ordre de 600 millions d'euros de manque à gagner de recettes fiscales en 2025.

- Exclure *a minima* les matériels automoteurs ne fonctionnant pas aux énergies alternatives (électricité, hydrogène, bioGNV) de l'éligibilité de l'exonération de l'article 151 septies.

Améliorer les processus de suivi, contrôle, d'évaluation des dispositifs, et la transparence de l'information

Cette étude et la littérature consultée mettent en lumière un besoin d'amélioration des processus de suivi et évaluation des dispositifs d'aide.

- Concevoir les processus de suivi, contrôle et évaluation en amont du déploiement des dispositifs, en particulier pour les dispositifs innovants.
- Quand elles sont disponibles, renforcer la transparence et la disponibilité des données concernant ces soutiens publics.

Même en cas de crise, maintenir une ambition de résilience et de durabilité

Après le choc des confinements de 2020, les pouvoirs publics ont mis en œuvre un plan de relance articulé en deux temps : un soutien massif pour éviter les faillites, puis un soutien plus limité et structurel (France Relance) pour orienter la reprise économique.
Sur le volet agricole, ce deuxième temps s'est principalement traduit par des aides directes aux investissements dans des agroéquipements, via des guichets « premier arrivé, premier servi ». Si l'on peut comprendre a posteriori l'urgence dans laquelle ces dispositifs ont été conçus, ceux-ci seraient à éviter autant que possible à l'avenir. Les éventuels soutiens aux investissements en cas de relance devraient ainsi intégrer l'ensemble des recommandations ci-dessus.

INTRODUCTION

Sécuriser les capacités de production agricoles et alimentaires apparait de plus en plus incontournable. Il s'agit notamment de répondre à trois grands défis : l'adaptation au changement climatique, la préservation des facteurs naturels de production agricole (climat, eau, sols, biodiversité), et le renforcement de notre indépendance stratégique (engrais, soja, énergies fossiles).

Pour sécuriser ces capacités de production, il est nécessaire de réaliser de nouveaux investissements physiques dans toutes les filières. Diversifier les productions de cultures annuelles (céréales, oléagineux, légumineuses, etc.), adapter les cultures pérennes (viticulture et arboriculture) au changement climatique, et accompagner l'évolution des cheptels d'élevage : chacun de ces leviers de transition implique d'investir dans des bâtiments, matériels et plantations, de manière cohérente entre les filières à l'échelle des territoires.

Plus ces investissements sont coordonnés, anticipés et planifiés, plus leur coût direct (d'investissement) et indirect (d'éventuelles pertes de capitaux existants) peut être limité. C'est l'une des principales conclusions de notre précédent rapport (I4CE 2026), dans lequel nous avons identifié les besoins d'investissements et risques d'actifs échoués[1] associés à chacun des principaux leviers de transition pour des systèmes agricoles et alimentaires plus résilients et durables.

Les pouvoirs publics ont un rôle central à jouer dans cet effort de coordination et de planification des investissements agricoles et alimentaires. Alors qu'ils mobilisent déjà des moyens financiers récurrents pour soutenir les investissements dans ces secteurs, il apparaît d'autant plus nécessaire que ces soutiens s'inscrivent dans une stratégie cohérente et planifiée.

L'objectif de cette étude est donc d'analyser les soutiens publics actuels aux investissements agricoles et alimentaires : leur efficacité et leur cohérence vis-à-vis des objectifs de résilience et de durabilité, mais aussi leur efficience vis-à-vis des moyens financiers dédiés. Cet enjeu d'efficience est particulièrement crucial dans le contexte actuel de fortes contraintes sur les budgets publics.

1 Un actif perdant la totalité ou une partie substantielle de sa valeur avant la fin de sa durée de vie

1. PÉRIMÈTRE ET MÉTHODOLOGIE

Les analyses produites dans cette étude s'appuient sur une base de données quantitative inédite, est sont complétées, enrichies et approfondies par une approche plus qualitative. La méthode de collecte et de traitement de la base de données quantitative est décrite dans les sous-partie suivantes. L'approche qualitative repose quant à elle sur deux grands types de ressources :

- **Plus de 70 entretiens** réalisés avec des représentants d'administrations centrales et déconcentrées, de Régions, d'opérateurs publics, de fédérations professionnelles, de cabinets comptables, de cabinets d'étude, ainsi qu'avec des chercheurs et chercheuses académiques.
- **Des ressources bibliographiques**, incluant notamment : des documents budgétaires publics, rapports d'évaluation des politiques publiques, des articles académiques, etc. (voir Bibliographie).

A. *Collecte de données et codage généraliste*

Une première étape a consisté en la collecte de données concernant les soutiens publics aux investissements physiques des secteurs agricoles et alimentaires en France. Outre la stricte collecte de données, cette étape comprend également un travail de codage généraliste de chaque ligne de dispositif ou projet, afin de permettre une analyse quantitative des données.

Périmètre de l'étude

Type d'instrument : tout type de soutiens financiers publics (subventions, exonérations fiscales ou sociales, avances remboursables, prêts à taux bonifiés, garanties de prêts publiques, apports en fonds propres, etc.) originaire de toute source budgétaire (européenne, nationale, locale).

- La nature de la « dépense » associée à chacun de ces types d'instrument est différente, avec globalement trois catégories : les subventions (perte sèche pour les pouvoirs publics), les exonérations (manque à gagner de recettes), et les autres types de soutiens (dépense ayant vocation à être totalement ou partiellement remboursée).

Objet du soutien : tout soutien direct à l'acquisition, la destruction, l'abandon ou la cession de matériels, bâtiments, plantations et autres actifs corporels hors foncier impliqués dans la production agricole, la transformation de produits agricoles (dédiés à l'alimentation ou non), ou dans la production ou la fourniture d'intrants agricoles (engrais, produits et services de protection des cultures, stockage et approvisionnement en eau, machines agricoles et agroalimentaires, fabrication d'alimentation animale concentrée).

- Pour les soutiens publics finançant à la fois des investissements dans (actifs corporels hors foncier : bâtiments, matériels, plantations) et en dehors (foncier, recherche et développement, brevets, logiciels, etc.) de notre périmètre : sauf exceptions, la totalité de ces soutiens est inclue dans le périmètre, car la part des actifs matériels est souvent bien plus importante que celle des actifs immatériels. Les soutiens visant uniquement une acquisition de terres ou d'actifs incorporels sont exclus.
- Les soutiens au revenu ne sont ainsi pas inclus dans le périmètre, bien que ceux-ci puissent orienter des décisions d'investissement ou de désinvestissement.

Bénéficiaires : tous types de bénéficiaires ayant des activités de production agricole, de transformation de produits agricoles, ou de production ou fourniture d'intrants agricoles en France hexagonale (hors Corse et Outre-Mer). Sont exclues du périmètre les filières équines, la pêche et l'aquaculture, et la production d'insectes.

Période historique : la base de données constituée est complète pour la période 2020-2024, et partielle sur les périodes antérieures et postérieures.

Sources des données et limites

La base de données a été constituée en collectant et agrégeant différentes sources d'information par grands dispositifs : FEADER, FEAGA, France Relance, France 2030, Exonérations fiscales, Autres dispositifs nationaux, et Régions hors PAC (voir parties 3, 4 et 5 pour une description détaillée de ces dispositifs). La liste complète des sources utilisées pour chaque dispositif est représentée dans le **Tableau 3** en Annexe. Ces sources consistent principalement en des bases de don-

nées ou documents budgétaires publics, complétées par quelques estimations ad-hoc. Sont collectés à la fois des montants de dépense, et un ensemble d'information concernant ces dépenses (voir suite).

La majorité des montants présentés dans cette étude sont des montants engagés, c'est-à-dire des crédits dont le déblocage a été validé et signé, mais le paiement non encore réellement exécuté. Sauf exceptions majeures, les montants engagés et exécutés sont du même ordre de grandeur. À défaut, des montants prévisionnels sont utilisés, c'est-à-dire prévus généralement l'année précédant la mise en œuvre du dispositif. Leurs montants peuvent se distinguer plus ou moins fortement des montants engagés, en particulier sous l'effet de restrictions budgétaires.

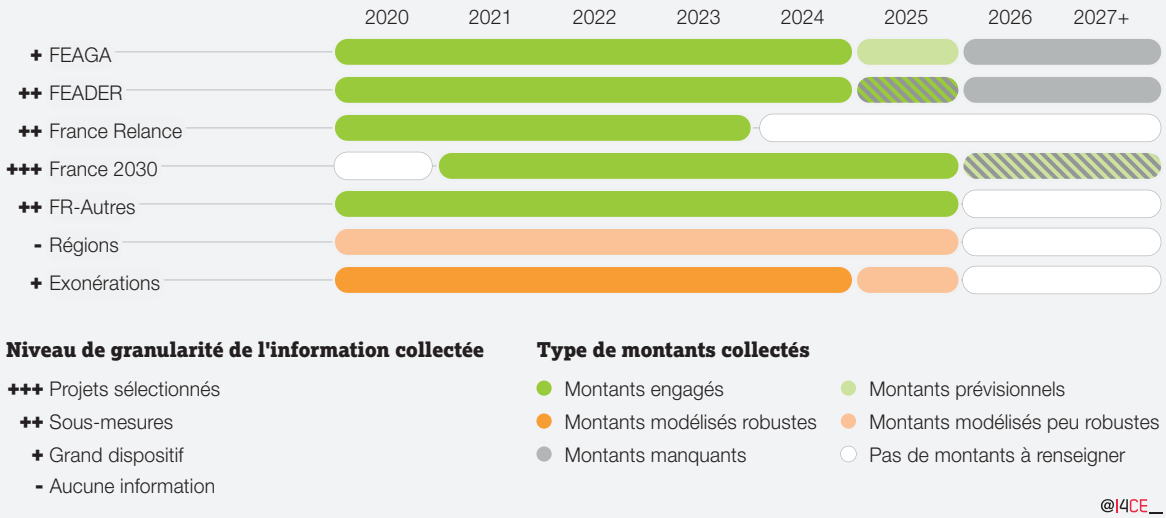
Cette diversité de sources de données aboutit à une forte hétérogénéité dans la qualité et la finesse des informations collectées (voir **Figure 1**)**, et donc** :

- **Des montants affichés** : les montants collectés pour France 2030 correspondent au plus haut niveau de fiabilité et de finesse ; ceux du FEADER, de France relance et des autres dispositifs nationaux sont très fiables mais légèrement moins fins ; ceux du FEAGA sont peu fins, et doivent être considérés comme un minimum car certains petits dispositifs finançant en partie des investissements ont été ignorés ; ceux correspondant aux exonérations sont des estimations inédites et prudentes, devant elles aussi être considérées comme un minimum ; tandis que les montants des Régions sont très peu fiables car issus d'une estimation grossière. Par ailleurs, certains dispositifs peu dotés budgétairement ont été ignorés par manque de temps : les fonds européens hors PAC, les financements des Départements, Communes et Agences de l'eau hors cofinancement et top-up PAC[2]. Des études spécifiques sur ces dispositifs seraient utiles.

Des codages généralistes et environnementaux réalisés (voir parties --> et B) : à nouveau, la qualité et la finesse des codages réalisés concernant France 2030 est jugée maximale. Les codages du FEADER sont également très fiables et fins mais pourraient être perfectionnés en collectant l'ensemble des appels à projets publiés par chacune des Régions sur la période – un travail de collecte et de traitement de données considérable. Les codages du FEAGA, France relance et des autres dispositifs nationaux sont jugés plutôt fiables mais seraient perfectibles avec des données plus fines, pourtant existantes mais auxquelles nous n'avons pas pu accéder. Le codage environnemental des exonérations est fiable, mais le codage généraliste aurait pu être affiné (en particulier par filières bénéficiaires), avec des données fiscales dont l'existence n'est pas avérée. Enfin, nous n'avons pas pu coder les dépenses propres des Régions, par manque de données agrégées les concernant – là aussi, un travail de collecte et de traitement considérable serait requis pour aller plus loin.

2 Les collectivités territoriales (Régions, Départements, Communes) et les Agences de l'eau doivent (co-financements) ou peuvent (top-up) ajouter des financements issus de leurs propres budgets à des crédits européens dans le cadre de certaines mesures de la PAC. Ces soutiens sont inclus dans notre base de données. Les collectivités et Agences de l'eau peuvent aussi concevoir des mesures propres, distinctes des mesures de la PAC : seuls les soutiens propres des Région sont inclus dans notre base de données.

Figure 1. Qualité et finesse des données de soutiens publics collectés pour cette étude



Les analyses produites dans ce rapport tiennent compte de ces limites méthodologiques : seuls des résultats robustes sont reportés et discutés.

Codage généraliste

Pour chaque dispositif ou projet, la donnée a été collectée à la maille la plus fine possible afin de renseigner le maximum des informations ci-dessous :

- **Nom** et éventuel descriptif du dispositif.
- **Année** d'engagement des montants (ceux-ci pouvant être effectivement versés la ou les années suivantes)
  - ➔ Les montants des dispositifs ou projets pluriannuels ont été répartis uniformément sur les années de la période concernée.
- La **nature** du dispositif : appel à projets (AAP), appel à manifestation d'intérêt (AMI), exonération, Fonds, guichet, etc.
- La ou les institutions en charge de la **gouvernance** du dispositif. Jusqu'à 3 niveaux (cadrage général, cadrage détaillé, instruction) peuvent être distingués lorsque les institutions en charge de ces étapes sont différentes. Les « institutions » peuvent être UE, France – État, FranceAgriMer, Collectivité, etc.
- Le **type d'instrument** financier : subvention, exonération, avances remboursables, garanties de prêts, apports en fonds propres.
- La **source du financement** : UE – FEAGA, UE – FEADER, France – État, France – MSA, Régions, Départements, Commune, Agences de l'eau.
- Le **bénéficiaire** : renseigné a minima au niveau du maillon (Amont, Production agricole, Aval), et si possible également à une maille plus fine (Cultures annuelles, Cultures pérennes, Elevage, Energie, etc.), voire à un niveau de détail supérieur (Légumineuses, Bovin, Agriculture biologique (AB), etc.).
- La **nature des investissements** soutenus : bâtiments, matériels, plantations.
- Le **montant** prévisionnel et réalisé du soutien public.

Il arrive fréquemment, pour certaines dimensions (par exemple, le bénéficiaire), que plusieurs modalités soient applicables (par exemple, Amont et Production agricole) :

- Lorsque cela est possible, le dispositif est scindé en autant de modalités (deux dans notre exemple), et le montant est proratisé selon les informations disponibles.
- Lorsque cela n'est pas possible (aucune information ne permet de proratiser), alors la mention « Mixte » est renseignée.

B. *Codage environnemental*

Dans cette étude, nous évaluons l'orientation explicite des soutiens publics *ex ante* vis-à-vis des objectifs de résilience et de durabilité, et non leurs effets réels. Cette évaluation *ex ante* est réalisée sur la base des documents et informations collectées concernant chaque dispositif. Les effets réels de certaines mesures peuvent néanmoins être discutés au cas par cas, selon le recul historique des mesures, et l'existence de littérature ou d'expertise d'évaluation les concernant.

L'analyse de l'orientation ou non en faveur de systèmes plus résilients et durables s'appuie sur les leviers de transition définis dans notre publication précédente (I4CE 2026), et reproduits dans le **Tableau 1**. Ces leviers de transition ont été identifiés à partir de documents publics de stratégie nationale (Stratégie nationale bas carbone, Secrétariat général à la planification écologique), et complétés par de la littérature scientifique (Debaeke et al. 2025). Ceux-ci visent à répondre aux deux principaux enjeux environnementaux : la transition écologique (en préservant les facteurs naturels de production agricole que sont le climat, les sols, l'eau et la biodiversité), et l'adaptation au changement climatique. Les leviers contribuant à ces deux enjeux rejoignent aussi très souvent l'impératif de renforcement de l'indépendance stratégique, vis-à-vis de nos importations actuelles d'engrais, de protéines végétales et d'énergies fossiles.

Comme expliqué dans ce qui suit, cette analyse dépend fortement de la qualité et de la granularité des informations collectées. Par exemple, dans le cas de France 2030, l'évaluation n'est pas la même selon qu'elle porte sur les orientations du plan d'investissement dans son ensemble, chacun des appels à projet, ou chacun des projets sélectionnés (voir Encadré 1).

Dans ce qui suit, sauf exception explicite, les résultats sont présentés selon le niveau d'information le plus fin collecté pour chacun des dispositifs. Les données les plus fines permettent en effet les analyses les plus riches, et d'approcher le mieux possible des réelles orientations des dispositifs.

Les deux sous parties suivantes décrivent les deux niveaux de codage environnemental qui ont été réalisés : le premier, systématique, le second lorsque la finesse des informations disponibles le permettait.

Tableau 1.

Les leviers de transition et leurs impacts pour les bâtiments, matériels et plantations des secteurs agricoles et alimentaires

Cultures annuelles pérennes Elevage Transverse

ENJEUX

Indépendance stratégique
Adaptation au changement climatique
Transition écologique

IMPACTS

Production agricole
Amont *Aval*

LEVIERS DE TRANSITION

			Amont	Aval	Indépendance stratégique	Adaptation au changement climatique	Transition écologique
Peu d'impact	Prairies permanentes	*Maintien voire développement des parcelles de prairies permanentes*			○	○	○
	Sols couverture	*Augmentation de la couverture des sols*			○	○	○
	Cultures calendriers	*Ajustement des calendriers culturaux (semis, fauche, récolte, taille, débourrement etc.)*			·	○	○
	Elevage optimisation	*Optimisation de la gestion du troupeau (réduction de l'âge au premier vêlage, double saison de reproduction…)*			○	○	○
	Elevage génétique	*Sélection génétique (résistance aux fortes chaleurs et aux agents pathogènes, moindre fermentation entérique, meilleurs rendements, etc.)*			○	○	○
Impact ponctuel	Sols réduc. labour	*Réduction du labour et développement du semis direct*		●	○	○	○
	Haies agroforesterie	*Développement des surfaces en agroforesterie et plantation de haies et arbres intraparcellaires*		●	○	○	○
	Fertilisation optimisation	*Optimisation des pratiques existantes de fertilisation*		●	○	·	·
	Irrigation optimisation	*Optimisation et modification de l'irrigation dans l'exploitation agricole*		●	○	○	○
	Phyto optimisation	*Optimisation des pratiques de traitement phytopharmaceutique*		●	○	·	·
	Adaptation incrémentale cultures pérennes	*Adaptations incrémentales des méthodes de culture et procédés à l'aval, pour adapter les cultures pérennes aux effets du changement climatique*		●	·	○	○
	Elevage effluents	*Amélioration des systèmes de récupération des effluents*		●	○	·	·
	Elevage adaptation bâtiments	*Adaptation des bâtiments d'élevage au changement climatique*		●	·	○	○
	Energie consommation réduction	*Réduction des consommations d'énergie*	●	●	○	·	·
	Energie production augmentation	*Augmentation de la production d'énergie renouvelable (biomasse, solaire, géothermie)*	●	●	○	·	·
	Eau stockage appro	*Développement des infrastructures de stockage et d'approvisionnement en eau*	●	●	·	○	○
Impact structurel	Adaptation cultures annuelles	*Adaptation des cultures annuelles aux impacts du changement climatique : espèces et variétés plus adaptées, outils de protection, etc.*		●	·	○	○
	Diversification assolement	*Augmentation de la diversité des assolements, dans le cadre d'un allongement des rotations*			○	○	○
	Diversification légumineuses	*Insertion de légumineuses dans les rotations*		●	○	○	○
	Fertilisation substitution	*Remplacement des engrais de synthèse par des alternatives organiques*	●	●	○	·	·
	Phyto substitution	*Remplacement des produits phytopharmaceutiques de synthèse par des produits et solutions moins nocifs*	●	●	○	·	·
	Adaptation relocalisation cultures pérennes	*Relocalisation des cultures pérennes dans des zones climatiques plus favorables*		●	·	○	○
	Elevage diminution reterritorialisation	*Accompagnement de la diminution des cheptels et éventuelle reterritorialisation*		●	○	○	○
	Alimentation animale modification	*Modification de l'alimentation animale (y compris part d'herbe)*	●	●	○	○	○
	Agriculture biologique	*Augmentation des productions certifiées Agriculture biologique*	●	●	○	○	○
Impact inconnu	Protéines hors légumineuses	*Développement des alternatives aux protéines animales hors légumineuses pour l'alimentation humaine*			○	·	·
	Déchets	*Réduction des déchets organiques et pétro-sourcés (plastiques)*			○	·	·
	Biomasse agri materiau chimie	*Augmentation de la fourniture de biomasse agricole pour des usages en chimie et matériaux*			○	·	·

Ne génère pas de besoins d'investissements ou d'actifs à risque — **Peu d'impact**
N'affecte pas significativement les infrastructures en place (bâtiments et plantations) — **Impact ponctuel**
Implique des reconfigurations des infrastructures en place — **Impact structurel**
Impact non documenté dans l'étude précédente — **Inconnu**

Analyse par mention

Le premier niveau d'analyse consiste à mesurer la mention des enjeux de résilience et de durabilité dans les orientations explicites des dispositifs. Comme expliqué plus haut, les mentions des leviers de transitions sont recherchées dans les documents définissant les orientations des dispositifs (critères d'éligibilité des mesures, description des projets, etc.). Quatre niveaux de mentions ont été définis, selon les mentions des leviers de résilience et de durabilité listées dans le **Tableau 1** :

1 **Pas de mention.** Le dispositif ne mentionne pas explicitement les enjeux de transition écologique (TE) ou d'adaptation au changement climatique (ACC).

2 **Mention vague.** Le dispositif mentionne les enjeux de TE et ACC, mais de manière vague (ex : « vert », « triple performance », « performance environnementale ») et/ou non contraignante. Le dispositif ne mentionne qu'un enjeu environnemental anecdotique pour le secteur concerné. Par exemple : la réduction de la consommation d'énergie dans les exploitations d'élevage.

3 **Intégrés.** Le dispositif mentionne les enjeux de TE et ACC de manière explicite et précise, bien que ceux-ci ne soient pas l'objectif principal du dispositif (ex : installation, compétitivité, indépendance stratégique, etc.). Exemple de mentions explicites et précises : réduction des pollutions de l'eau, optimisation des pratiques d'irrigation, etc.

4 **Prioritaires.** Le dispositif mentionne comme objectifs principaux un ou plusieurs leviers de TE ou AAC.

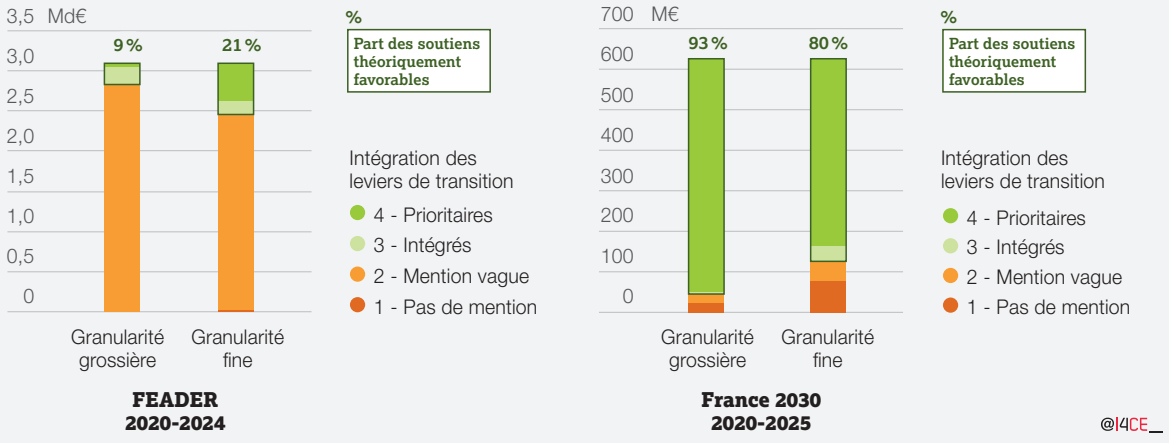
Encadré 1. La classification environnementale dépend fortement de la granularité des données disponibles

Le niveau d'intégration des enjeux de résilience et de durabilité attribué à chaque dispositif dépend directement de la finesse des données qu'il a été possible de collecter. Lorsque les données sont accessibles à une échelle détaillée (projet, sous-mesure ou action financée), il est possible d'évaluer précisément les objectifs poursuivis et de distinguer des niveaux d'ambition environnementale différenciés entre des niveaux de granularité grossière et fine, et mettre en évidence de premières inflexions et concrétisations des objectifs environnementaux, au-delà d'une mention explicite dans les objectifs généraux de l'AAP. À l'inverse, lorsque seules des informations agrégées sont disponibles à l'échelle d'un programme ou d'un appel à projets, l'analyse repose nécessairement sur une caractérisation plus générale.

Cette contrainte méthodologique peut conduire à des biais de classement environnemental, qui peut masquer des effets dans les deux sens (Figure 2) :

- Les orientations de certains dispositifs peuvent apparaître, au niveau agrégé, plus favorables que ne le sont les projets effectivement financés, comme c'est le cas de France 2030 ;
- À l'inverse, les orientations fines de certains dispositifs peuvent davantage intégrer les enjeux de résilience et durabilité que leurs orientations plus globales. C'est le cas pour le FEADER : les orientations des mesures au niveau national sont moins favorables aux enjeux de résilience et de durabilité que les déclinaisons qui en sont faites par les Régions. Un niveau de granularité encore plus fin, au niveau des appels à projet publiés par les Régions, pourrait permettre d'affiner encore ce classement.

Figure 2. Comparaison des classifications selon la granularité de l'information retenue



S'il l'objectif n'est pas que l'ensemble des dispositifs soient codés « 4 🟢 Prioritaires », il est incontournable de réorienter autant que possible les dispositifs codés « 1 🟠 Pas de mention » ou « 2 🟡 Mention vague » de sorte qu'ils intègrent ces enjeux, sans nécessairement en faire leur objectif principal. En effet, les dispositifs codés 1 ou 2 ne se traduisent pas nécessairement par des investissements défavorables, mais ne contiennent aucune orientation explicite permettant de s'en assurer.

Cette analyse a été réalisée systématiquement pour quasiment tous les dispositifs de la base de données. Seuls les dispositifs propres aux Régions n'ont à date pas pu être codés par manque d'informations. Il est également important de rappeler que la classification de ces dispositifs dépend fortement de la qualité et de la granularité des informations disponibles (voir Encadré 1).

Analyse par leviers

Un second niveau d'analyse consiste à renseigner le ou les leviers de transition visés par chacun des dispositifs. Cette analyse n'est par définition réalisée que pour des dispositifs codés « 3 🟡 Intégrés » ou « 4 🟢 Prioritaires ». Comme pour le codage par mention, cette étape est réalisée sur la base des descriptifs des dispositifs eux-mêmes (voir **Tableau 3** en Annexe) pour les sources mobilisées) : la qualité de ce codage est donc dépendante de la qualité et de la précision de ces descriptions.

Certains leviers de transition n'étaient pas intégrés dans le périmètre de l'étude précédente, notamment ceux relatifs à la réduction des déchets organiques et pétro-sourcés, au développement de protéines alternatives hors légumineuses, et à la fourniture de biomasse agricole pour des usages en chimie et matériaux. Ces leviers sont ainsi ajoutés, mais leurs éventuels besoins d'investissement ou risques de perte de valeur des outils de production ne sont pas connus car ils n'ont pas été étudiés dans l'étude précédente.

Un levier « Mixte » est par ailleurs attribué lorsque le dispositif intègre les enjeux de résilience et de durabilité d'une façon précise et ambitieuse mais qu'il n'est pas rattachable à un levier précis. C'est notamment le cas lorsque le dispositif contribue à plusieurs leviers qui ne peuvent être identifiés précisément, par exemple, dans le cas d'un fonds d'investissement.

Deux cas ont conduit à attribuer plusieurs leviers à un même dispositif :

- **Le dispositif vise simultanément et cumulativement plusieurs leviers.** Par exemple, l'introduction des cultures de légumineuses dans les rotations contribue de fait également à la diversification des cultures.
- **Le dispositif peut contribuer à différents leviers, sans qu'un levier spécifique soit privilégié a priori.** Par exemple, un dispositif visant à réduire le recours aux engrais minéraux peut conduire soit à optimiser les pratiques de fertilisation existantes (utilisation de pendillards, ajustement des doses, etc.), soit à accompagner une évolution plus importante des pratiques de fertilisation, en favorisant le recours à des alternatives aux engrais minéraux (valorisation des effluents d'élevage, notamment à l'aide de tonnes à lisier, recours aux légumineuses, etc.). En l'absence d'informations supplémentaires, les deux leviers ont été renseignés.

Une fois chaque dispositif rattaché à un ou plusieurs leviers, il était possible de mesurer la somme de montants fléchée vers chaque levier. L'affectation des montants de soutiens publics aux leviers est réalisée de deux manières, de sorte à aboutir à une fourchette :

- Borne minimale : en répartissant le montant du dispositif uniformément sur les différents leviers auxquels il contribue. Cette méthode permet d'obtenir une somme des montants affectés à l'ensemble des leviers qui correspond au montant total effectivement distribué. Elle présente toutefois l'inconvénient de sous-représenter mécaniquement les leviers qui sont fréquemment associés à d'autres leviers au sein d'un même dispositif, puisque le montant du dispositif est alors réparti entre eux.
- Borne maximale : en affectant la totalité du montant du dispositif à chacun des leviers auxquels il peut contribuer. Dans ce cas, un même montant peut être comptabilisé plusieurs fois lorsqu'un dispositif contribue à plusieurs leviers. La somme des montants affectés par leviers est ainsi supérieure au montant total effectivement distribué.

Dans ce qui suit, les résultats de ces deux méthodes sont systématiquement représentés.

2. ENVIRON 2 MILLIARDS D'EUROS DE SOUTIENS PUBLICS AUX INVESTISSEMENTS DES SECTEURS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

Cette partie a vocation à synthétiser l'ensemble des résultats, analyses et recommandations issues de cette étude. Les parties suivantes (3, 4 et 5) les développent plus en détail.

A. *Environ 2 milliards d'euros issus pour moitié de budgets nationaux, et dédiés en grande majorité aux investissements de la production agricole*

Entre 2022 et 2024, l'amont, la production agricole et l'aval ont bénéficié de 2 milliards d'euros par an de soutiens publics pour leurs investissements physiques hors foncier (**Figure 3**). Ce montant représente environ 4 % du total des aides dédiés aux secteurs agricole et alimentaires français (I4CE 2024), aides constituées également de subventions et d'exonérations en soutien aux revenus, au paiement de la main d'œuvre, des consommations intermédiaires (énergie, intrants, etc.), etc. Malgré cette faible part dans le total des soutiens publics, les soutiens aux investissements physiques n'en

Figure 3. Le périmètre des soutiens publics étudiés dans cette étude (en bleu) sur le total des soutiens publics aux secteurs agricoles et alimentaires français en 2024



sont pas pour autant négligeables : ils financent des actifs (bâtiment, matériels, plantations), qui ont le potentiel de verrouiller les systèmes de production sur plusieurs années voire décennies.

Plus de 70 % des soutiens ciblent le maillon de la production agricole

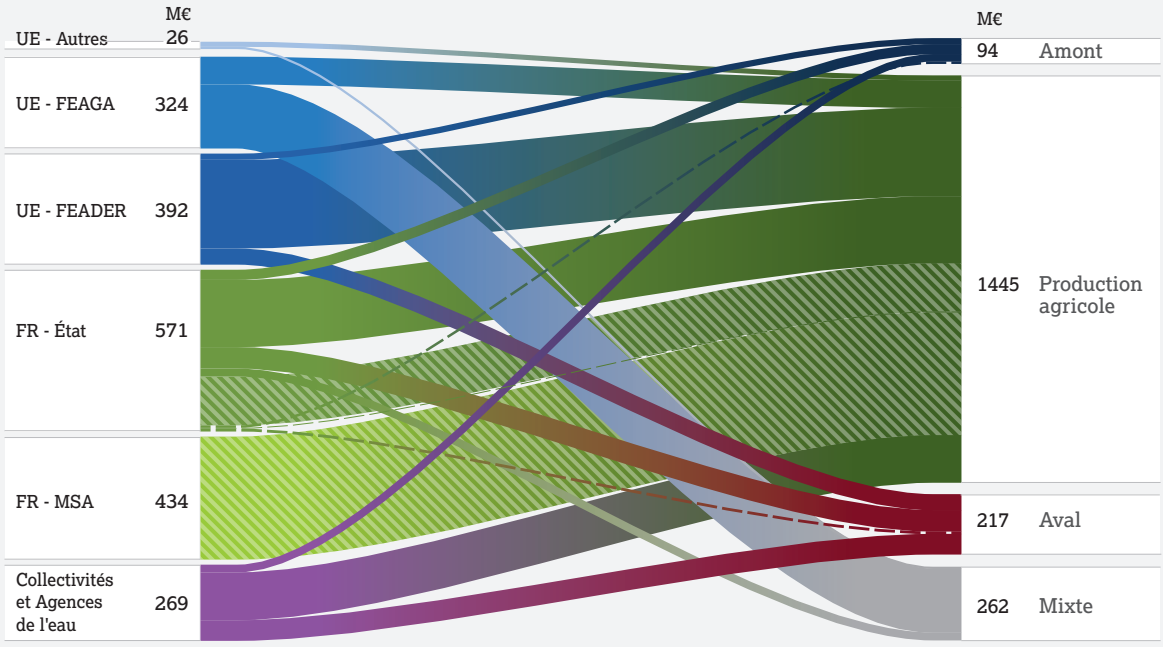
La moitié des soutiens aux investissements physiques des secteurs agricoles et alimentaires français est issue du budget national (**Figure 4**), composé de deux parties distinctes : le budget de l'État (France relance, France 2030, autres dispositifs), et le budget de la Sécurité sociale, plus spécifiquement de la branche Mutualité sociale agricole (MSA). Un peu plus d'un tiers (37 %) des soutiens sont issus de crédits européens de la Politique agricole commune (PAC). Il s'agit essentiellement des aides aux investissements et à l'installation des deux budgets de la PAC : le FEAGA (Fonds européen agricole de garantie) et le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural). Ces aides à l'investissement et l'installation représentent environ 8 % de l'enveloppe annuelle de la PAC en France. Enfin, 13 % proviennent du budget des collectivités et des Agences de l'eau – dont la majeure partie est directement associée aux dispositifs de la PAC.

La quasi-totalité (99 %) de ces soutiens publics est mobilisée sous forme de subventions et d'exonérations. Dans cet ensemble, les subventions représentent près de 1,4 milliard d'euros (70 %) en moyenne par an : elles passent par des appels à projet (certaines aides de France 2030, les aides aux investissements de la PAC, etc.), des guichets (France Relance, certaines aides de France 2030). Les exonérations de prélèvements obligatoires[3] s'élèvent à 600 millions d'euros, avec un seul dispositif d'exonération qui représente l'essentiel de ce montant. Ces exonérations de prélèvements obligatoires portent à la fois sur l'impôt sur le revenu (budget de l'État) et sur les cotisations sociales (budget de la MSA).

Une part encore minoritaire mais croissante de ces soutiens est distribuée à travers des instruments financiers. Bien que faibles, les montants mobilisés ont triplé, passant de 20 millions d'euros en 2022 à plus de 60 millions d'euros en 2025. Ces financements, qui ont toujours vocation à être plus ou moins totalement remboursés, peuvent prendre la forme de garanties de prêts (INAF), d'avances remboursables (une partie de France 2030) ou d'apports en fonds propres (Fonds

3 C'est-à-dire un coût évité pour les entreprises, et un manque à gagner pour les recettes publiques

Figure 4. Les soutiens publics à l'investissement corporel des secteurs du proche amont, proche aval et de la production agricole sur la période 2022-2024 (en millions d'euros)



* Prêts aidés, avances remboursables, participation en fonds propres, etc.

@I4CE_

I2A) – voir partie 5.B pour des descriptions détaillées. Certaines Régions mobilisent également des prêts aidés via et en dehors des dispositifs PAC.

Ces soutiens bénéficient majoritairement au maillon de la production agricole, qui concentre 72 % des montants alloués**.** En 2022-2024, les 1,4 milliard d'euros annuels de soutiens aux investissements physiques des exploitations agricoles représentaient de l'ordre de 10 % de leurs investissements physiques annuels, exonérations incluses. Ce taux est largement supérieur à celui du maillon de la transformation alimentaire (aval), de l'ordre de 3 % au plus. La ventilation de ces soutiens par filières (cultures pérennes, cultures annuelles, élevage) n'a pas pu être réalisée par manque de données (Encadré 2).

Encadré 2. Une description encore imparfaite des bénéficiaires des soutiens à l'investissement agricole

Sur la base des informations disponibles et du temps qui y a été affecté, seul un tiers de montants de soutiens aux investissements agricoles et alimentaires a pu être associé à des ateliers : cultures annuelles, cultures pérennes, élevage. Ce taux de couverture ne permet donc pas de tirer des conclusions robustes concernant la répartition des aides par filières. Cette affectation à des filières peut être améliorée concernant les subventions.

Il est malgré tout possible de déduire l'orientation majeure de certains dispositifs. Par exemple, une large partie des soutiens issus de FEADER (la mesure « Investissement matériel ») bénéficie aux élevages, en soutien de leurs investissements de mise aux normes (Angeli Aguiton et al. 2025, chap. 2).

Des montants de soutien à l'investissement inédits sur la période récente, résultat d'une croissance conjoncturelle des soutiens nationaux

Entre 2020 et 2024, le volume de soutiens publics à l'investissement a atteint des montants sans précédent au regard de la période récente, et en particulier de la décennie 2010. Cet effort financier est lié aux politiques de relance à la suite des confinements contre la Covid-19. Les pouvoirs publics français et européens ont en effet lancé de grands programmes d'investissement, y compris dans les secteurs agricoles et alimentaires.

L'essentiel de la hausse des soutiens observée provient du budget de l'État (**Figure 5**). Le plan France Relance, déployé entre 2020 et 2023, visait à soutenir rapidement l'activité économique à la suite de la crise sanitaire au moyen de subventions à l'investissement. Au global, celui-ci était financé à 40 % par l'Europe (NextGenerationEU), mais son volet agricole reposait largement sur des crédits nationaux. Le plan France 2030 prolonge cette dynamique dans une logique différente, davantage orientée vers le soutien à l'innovation et à la transformation des filières. Ses crédits ont été déployés de manière plus régulière entre 2022 et 2025. À ces deux plans s'ajoutent plusieurs dispositifs aux enveloppes plus modestes, déployés principalement en 2024 et 2025 et ciblant des enjeux variés : la planification écologique, des aides de crise (réduction du potentiel viticole et protection contre les aléas climatiques), des fonds d'investissement, et des prêts garantis (**Figure 6**).

Ces dispositifs nationaux exceptionnels se sont ajoutés à des dispositifs déjà existants qui constituent le « socle » des soutiens aux investissements physiques du secteur

Figure 5. Les soutiens publics à l'investissement corporel par grand type de dispositif, entre 2020 et 2025

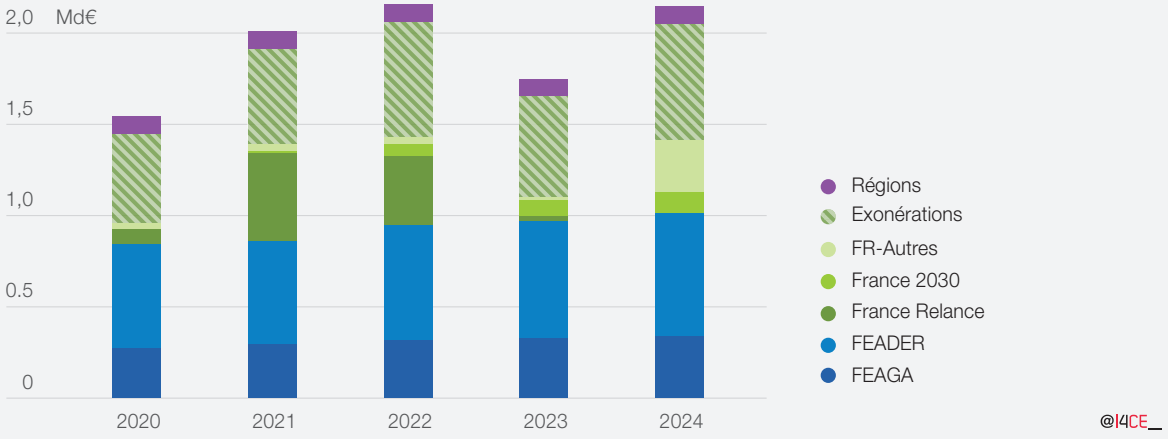
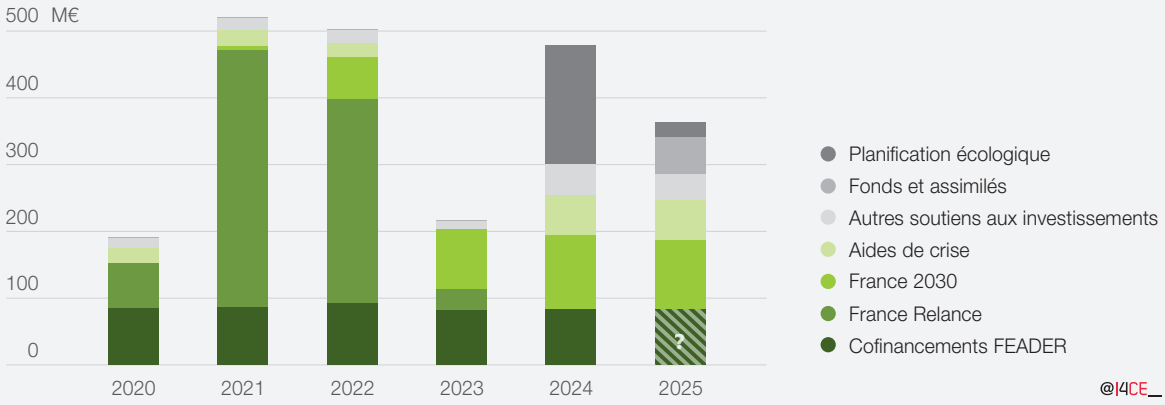


Figure 6. Les subventions à l'investissement corporel issues du budget de l'État par grand type de dispositif, entre 2020 et 2025



agricole. Ce socle est constitué d'exonérations de prélèvements obligatoires, de certains dispositifs nationaux pérennes (Fonds Avenir Bio, guichets rénovation des vergers, etc.), des aides à l'investissement et l'installation de la PAC, et des politiques spécifiques des Régions.

Les montants associés à ces dispositifs « socle » ont augmenté de manière progressive et plus modeste sur la période 2020-2024. Les mesures du FEADER ont bénéficié d'un renforcement budgétaire ponctuel grâce aux crédits issus du plan de relance européen. Les soutiens de certains dispositifs du Cofinancements FEAGA ont augmenté mécaniquement du fait de leur indexation sur la valeur des productions. Enfin, le manque à gagner de recettes publiques des exonérations de prélèvements obligatoires a augmenté du fait notamment du relèvement des plafonds d'éligibilité. L'ampleur de ces augmentations est néanmoins limitée au regard de celles décrites précédemment.

Les Régions et l'État sont les deux grands pôles de gestion des soutiens aux investissements

Des processus d'instruction et de concertation multiples qui influencent la portée et l'orientation des dispositifs

L'attribution des subventions et autres dispositifs[4] se structure généralement autour de **trois étapes, qui contribuent chacune à déterminer les bénéficiaires effectivement soutenus et l'efficacité du dispositif vis-à-vis de son objectif** :

1. **Le cadrage stratégique** des dispositifs consiste à définir les objectifs généraux du dispositif, les catégories de bénéficiaires visées ainsi que l'enveloppe budgétaire allouée. Cette phase relève de l'autorité de gestion.
2. **La conception opérationnelle** est assurée par les opérateurs chargés de mettre en œuvre le dispositif. Elle consiste à en préciser les modalités techniques : définition des critères d'éligibilité (catégories de bénéficiaires, types d'investissements et équipements éligibles), détermination des modalités de calcul des aides (taux de subvention, plafonds, majorations), élaboration des grilles de sélection et des éventuelles pondérations associées.
3. **L'instruction** est l'étape de mise en œuvre du dispositif. Elle comprend l'examen des dossiers, la sélection des projets et le versement des aides aux bénéficiaires retenus.

À cela s'ajoutent les activités de contrôle, de suivi et d'éval**uation** qui permettent d'apprécier les résultats des interventions et, le cas échéant, d'en faire évoluer les paramètres.

Des processus de concertation peuvent intervenir à chacune de ces étapes : ils contribuent à faire évoluer les dispositifs, tant dans leur conception que dans leur mise en œuvre, et influencent ainsi leur portée effective. Ils associent, selon les dispositifs, différentes institutions publiques d'une part, et les organisations professionnelles d'autre part.

La conception des dispositifs d'exonérations résulte d'un processus distinct. Ces exonérations sont en effet définies par la loi et codifiées dans le Code général des impôts. Leur création ou modification suit donc une procédure législative ordinaire, généralement lors du débat parlementaire concernant le budget de l'année suivante, à l'automne.

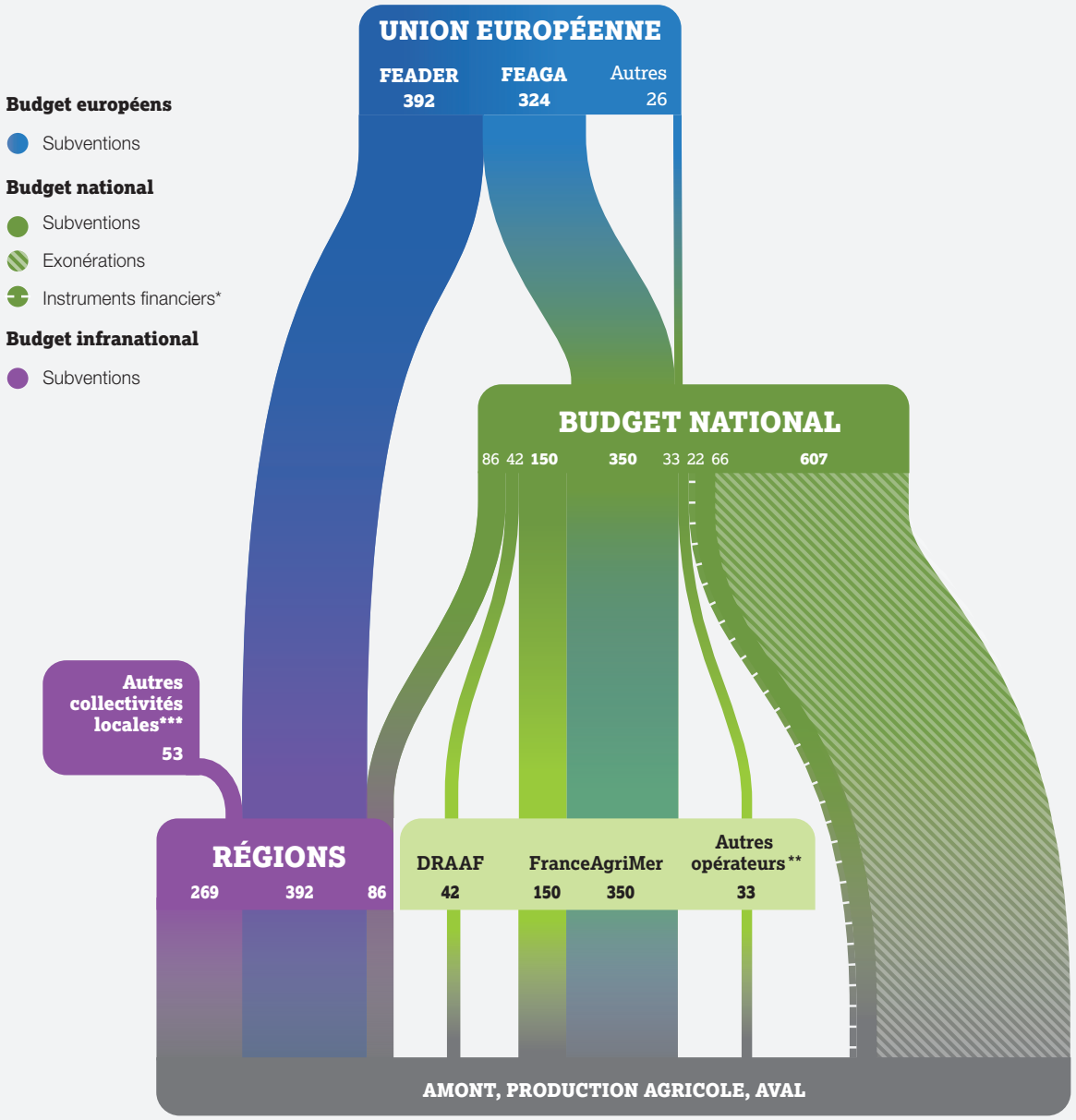
4 Avances remboursables, garanties de prêts, apports en fonds propres

L'État et les Régions pilotent la conception des dispositifs

Les étapes d'attribution des subventions peuvent faire intervenir différentes institutions. Le trajet des soutiens publics à l'investissement des secteurs agricoles et alimentaires de la source budgétaire jusqu'au bénéficiaire final peut ainsi passer par différents niveaux de gouvernance (cf. **Figure 7**).

Deux autorités de gestion sont à l'origine de la conception des dispositifs : l'État et les Régions. Elles négocient avec la Commission le cadrage des dispositifs de la PAC. Elles disposent également de la possibilité de concevoir des dispositifs décorrélés de la PAC. Dans ce cas elles en assurent la conception de manière autonome selon le cadre donné par la règlementation européenne en matière d'aides d'État.

Figure 7. Le trajet des soutiens publics aux investissements des secteurs agricoles et alimentaires, des sources budgétaires jusqu'au bénéficiaire final et les principales institutions publiques impliquées dans leur gouvernance



* *Garanties de prêts, avances remboursables, apports en fonds propres*
** *Bpifrance, Banque des territoires, Ademe, ANR, Agence Bio*
*** *Départements, communes, Agences de l'eau*

@I4CE_

Une diversité d'opérateurs intervient dans la conception opérationnelle et l'instruction des dispositifs. FranceAgriMer est le principal opérateur des subventions gérées par l'État. Les Régions avaient déjà la charge de la conception opérationnelle de leurs dispositifs, elles n'en ont intégré l'instruction que très récemment.

D'autres opérateurs interviennent de manière plus minoritaire dans la gestion des dispositifs d'investissement.

1. Les Régions co-construisent certains de leurs dispositifs avec d'autres opérateurs, également co-financeurs des dispositifs : principalement les Agences de l'eau, et jusque très récemment l'État via les DRAAF.
2. L'État a fait appel à d'autres opérateurs que FranceAgriMer pour le pilotage de certains dispositifs : Bpifrance, la Banque des territoires, l'Ademe, l'ANR, l'Agence Bio. Le choix des opérateurs est principalement lié au type de bénéficiaires visés par les dispositifs : l'Agence Bio pour les exploitations en agriculture biologique, Bpifrance pour les entreprises de grande taille, etc.

La montée en puissance récente des dispositifs nationaux a temporairement bouleversé le partage des compétences entre l'État et les Régions. Au cours des décennies 2000 et 2010, l'État avait progressivement réduit son implication directe dans la gestion des aides à l'investissement en transférant aux Régions la gestion des mesures du second pilier de la PAC. Entre 2020 et 2024, le déploiement des plans nationaux d'investissement a conduit à une rupture dans ce processus, avec une réaffirmation du rôle de l'État.

L'entrée en vigueur du PSN en 2023 marque une nouvelle étape dans le gain en autonomie des Régions dans leur gestion des aides à l'investissement et l'installation. Les Régions disposent en effet de marges de manœuvre accrues dans la conception et la gestion de ces dispositifs, bien qu'elles aient perdu la gestion d'autres types d'aides. Les liens de coordination entre État et Régions dans la gestion des aides aux investissements sont devenus encore plus limités que lors de la programmation précédente.

B. *Environ 30 % des soutiens publics aux investissements favorables à la résilience et la durabilité*

Pour rappel, les soutiens publics sont catégorisés comme favorables à la résilience et la durabilité lorsque leurs orientations explicites visent directement ou intègrent précisément : les objectifs de transition écologique (atténuation du changement climatique, réduction des pollutions, préservations des ressources), **et/ou l'adaptation au changement climatique**. Par ailleurs, ces deux enjeux rejoignent la plupart du temps celui du renforcement de l'indépendance stratégique de la France.

Il s'agit donc d'une analyse des critères d'attribution des soutiens et non de leurs effets réels. Voir partie 1.B pour plus de détail.

Une part relativement importante de soutiens favorables qui a fortement varié de 2020 à 2024

En 2024, environ 27 % (572 millions d'euros) des soutiens publics à l'investissement agricole et alimentaire intégraient précisément les enjeux de résilience et de durabilité dans leurs orientations (**Figure 8**). Parmi eux, environ trois quarts correspondent à des dispositifs visant prioritairement des leviers de résilience et de durabilité (diversification des productions végétales, introduction des légumineuses, etc.) ; le quart restant correspond à des dispositifs intégrant de manière claire et précise ces enjeux bien qu'ils aient un autre objectif principal (installation, compétitivité, etc.).

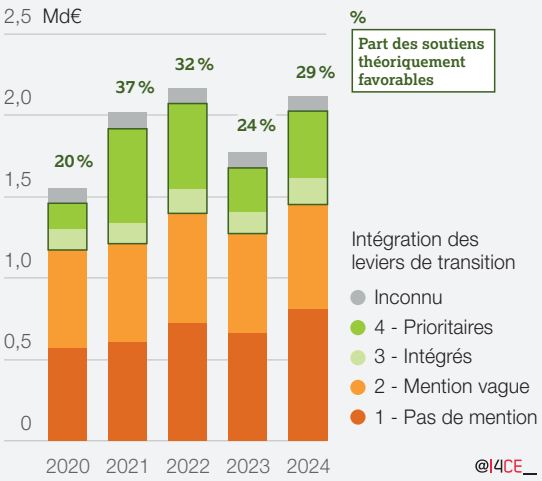
En revanche, 69 % des montants ne comportent aucune mention ou seulement une référence vague à ces enjeux. Sur ce total, la moitié des financements ne fait aucune mention des enjeux de résilience et de durabilité. Enfin, 4 % des montants ont une orientation inconnue, par manque d'information concernant les dispositifs dont ils proviennent.

Sur la période 2020-2024, la part de soutiens aux investissements durables et résilients varie de 20 % à 37 %, cumulant un total de 2,7 milliards d'euros sur 5 ans. Cette forte variabilité tient à l'ouverture de plans d'investissement ponctuels nationaux. L'augmentation des montants associés à des investissements intégrant les enjeux de résilience et de durabilité en 2021 et 2022, puis en 2024, coïncident en effet avec le déploiement

successif de France Relance, France 2030, puis de la planification écologique. Pour rappel, cette analyse repose sur les orientations explicites des dispositifs, et non leurs effets réels.

À titre de comparaison, seuls 10 % de l'ensemble des soutiens publics[5] aux secteurs agricole et alimentaire (environ 54 milliards d'euros en 2024) étaient alignés avec les objectifs de transition écologique (I4CE 2024). Les soutiens directs à l'investissement sont trois fois plus orientés vers les enjeux de résilience et de durabilité que l'ensemble des soutiens publics à ces secteurs.

Figure 8. Évolution des soutiens publics aux investissements agricoles et alimentaires français selon leur degré d'intégration des enjeux de résilience et de durabilité



Orienter encore davantage les soutiens aux investissements en faveur des enjeux de résilience reste donc nécessaire. Mais l'efficacité globale de cette orientation dépend d'une évolution conjointe des autres types de soutiens (aux revenus, à la main d'œuvre, aux consommations intermédiaires).

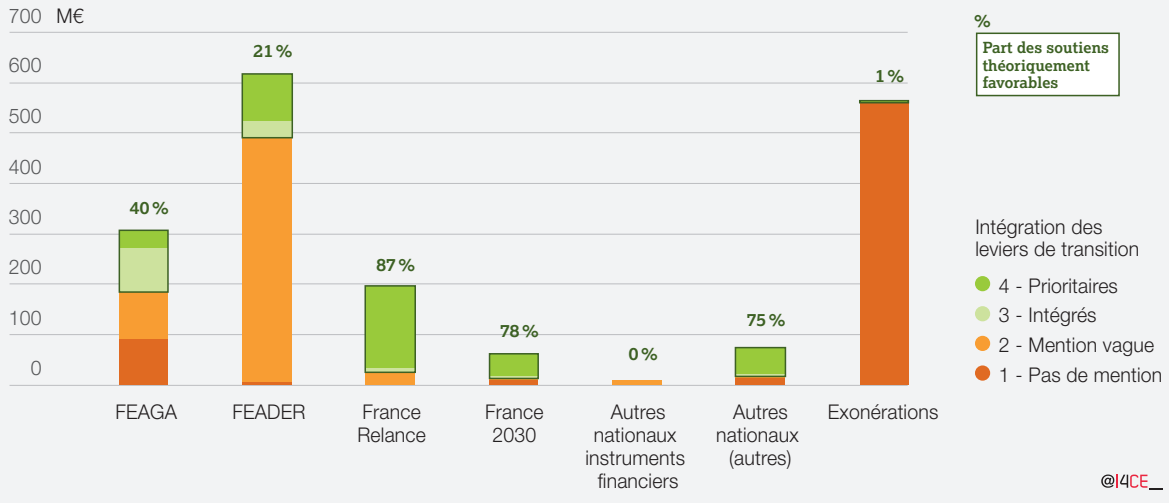
Une intégration inégale des enjeux de résilience et de durabilité selon les cadres d'intervention

L'analyse des montants cumulés sur la période 2020-2024 (Figure 9) met en évidence des différences structurelles d'intégration des enjeux environnementaux entre les dispositifs. Les analyses détaillées de chacun de ces dispositifs sont réalisées dans les parties 3, 4 et 5.

Les exonérations et les nouveaux instruments financiers n'intègrent pas ou quasiment pas les enjeux de résilience et de durabilité dans leurs orientations. Les exonérations de prélèvements obligatoires liées à l'acquisition ou la cession d'actifs physiques représentent des montants importants et croissants sur la période observée. Les instruments financiers correspondent à des types de soutiens plus récemment mobilisés, aux montants associés encore limités mais en forte hausse sur la période et en prévisionnel sur les années à venir.

5 L'ensemble des soutiens publics, c'est-à-dire non seulement ceux couverts par le périmètre de cette étude (ceux dédiés aux investissements physiques de la production d'intrant à la transformation alimentaire), mais également tous les autres dédiés aux investissements immatériels, et aux dépenses de fonctionnement.

Figure 9. Orientations des grands dispositifs vis-à-vis des enjeux de résilience et de durabilité, total sur la période 2020-2024



Les fonds européens de la PAC (FEAGA et FEADER) **présentent une intégration limitée des enjeux de résilience et de durabilité** : 60 % du FEAGA et près de 80 % du FEADER en font au mieux une mention vague. Les montants associés à ces dispositifs sont élevés et relativement stables, car ils reposent sur des budgets pluriannuels.

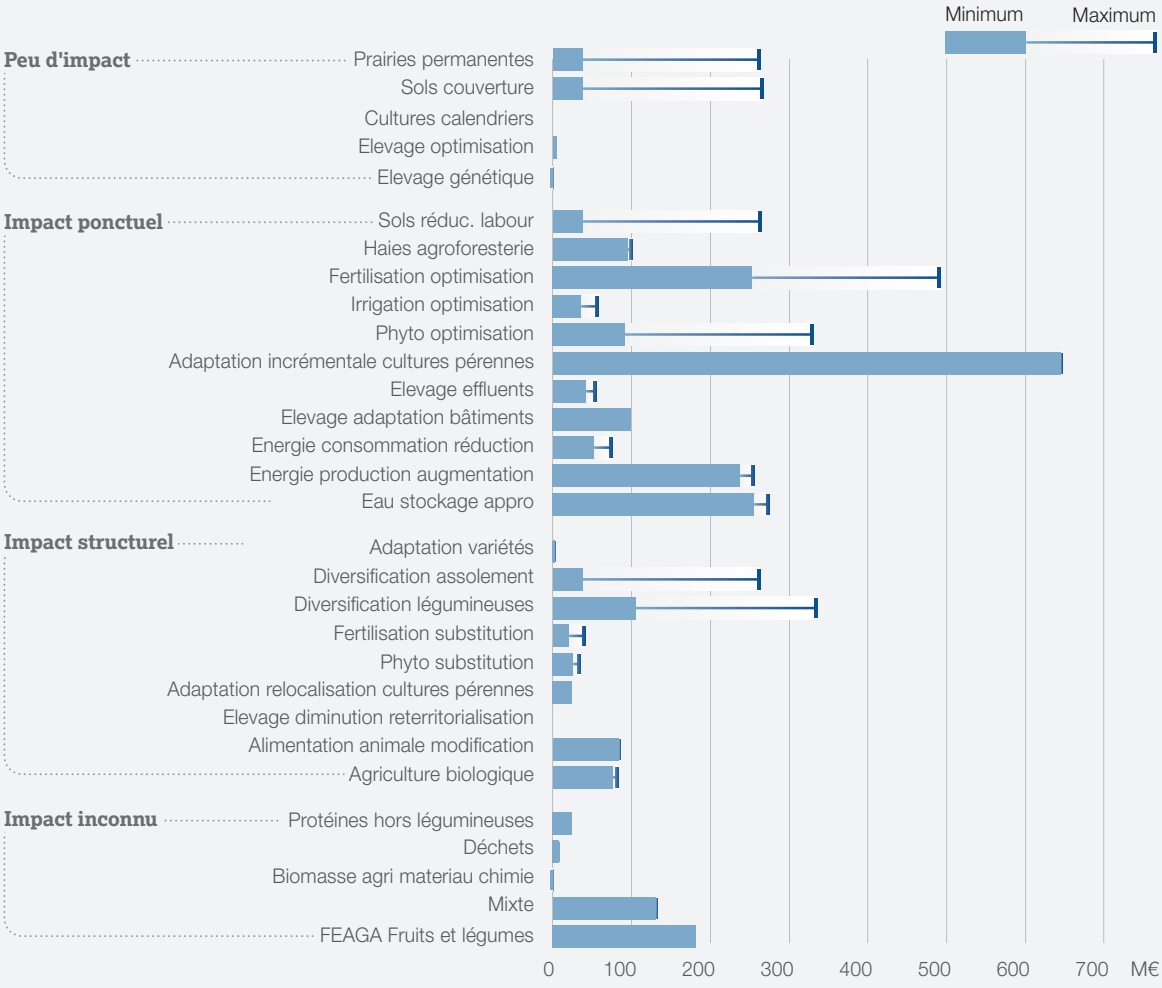
À linverse, France Relance, France 2030 et les autres soutiens ponctuels nationaux, plus récents, présentent une orientation environnementale plus affirmée : respectivement 87 %, 78 %, et 75 % des soutiens engagés sur la période 2020-2024 intègrent ces enjeux. Ces soutiens correspondent néanmoins à des dispositifs exceptionnels, et dépendent du budget annuel de l'État, renégocié à chaque projet de loi de finances.

Les leviers de transition incrémentale sont largement plus soutenus que les leviers de transition structurelle

Les 2,7 milliards d'euros de soutiens intégrant ou priorisant les enjeux de résilience et de durabilité de 2020 à 2024 ont été affectés aux leviers de transition auxquels ils contribuent (**Figure 10**). Pour rappel, les résultats des précédents travaux d'I4CE (I4CE 2026) identifiaient que les leviers de transition pouvaient avoir trois grands types d'impact sur les actifs physiques immobilisés (bâtiments, matériels, plantations) :

- **Peu d'impact** lorsque le levier ne génère pas de besoins d'investissements ou de risques de pertes de capitaux substantiels. Cela ne signifie pas que le levier n'a pas d'impact au global : celui-ci peut s'exprimer en termes de main d'œuvre, de risque, de pénibilité du travail, de besoin de formation, etc.

Figure 10. Répartition par leviers de transition des soutiens publics à l'investissement favorables à la résilience et la durabilité des systèmes agricoles et alimentaires sur la période 2020-2024



Les leviers auxquels contribuent les financements intégrant les enjeux de résilience et de durabilité des programmes opérationnels Fruits et légumes du FEAGA n'ont pas pu être codés, faute de données.

@I4CE_

- **Impact ponctuel** lorsque le levier génère des besoins d'investissements ou des risques de pertes de capitaux qui ne perturbent pas la structure générale des outils de production. Il s'agit principalement d'ajouts (ex : haie, ombrières, etc.) ou d'abandon d'actifs sur une structure existante, ou de remplacement d'actifs par un nouvel actif répondant à la même finalité (ex : tracteurs, matériels tractés, etc.).
- **Impact structurel** lorsque le levier génère des besoins d'investissements et/ou d'actifs à risque qui affectent la configuration d'outils de production immobiles et à longue durée de vie (bâtiments et plantations). Ces leviers affectent en général l'organisation globale d'une filière ou d'un territoire, et dépassent les choix d'investissements individuels.

Certains leviers ont été ajoutés depuis cette étude précédente : leur degré d'impact sur les bâtiments, matériels et plantations des secteurs agricoles et alimentaires est donc inconnu et mériterait une analyse dédiée.

Un même levier peut avoir des degrés d'impact différents selon le maillon de la chaîne de valeur. Les impacts structurels sont souvent principalement localisés à l'amont et à l'aval des exploitations agricoles : c'est le cas de la diversification des productions végétales, de l'insertion des légumineuses dans les rotations, de l'adaptation des cultures pérennes, de même que la substitution des intrants de synthèse (produits phytosanitaires et engrais) par des alternatives. Les exploitations agricoles peuvent aussi, avec l'amont et/ou l'aval, être concernées par des reconfigurations structurelles : l'adaptation par relocalisation des filières de cultures pérennes, l'accompagnement de la diminution et éventuelle reterritorialisation des cheptels, certaines modifications de l'alimentation animale, et le développement de l'agriculture biologique. Dans ce qui suit, les montants sont affectés en tenant compte de cette distinction par maillon.

Sur les 2 ,7 milliards d'euros de soutiens aux investissements résilients et durables entre 2020 et 2024, environ 90 % ont été affectés à des investissements ponctuels : les adaptations incrémentales des cultures pérennes, l'augmentation de la production d'énergie dans les exploitations agricoles, le développement des infrastructures de stockage et réseaux d'approvisionnement en eau, l'optimisation des usages d'engrais et de produits phytosanitaires, l'adaptation des bâtiments d'élevage aux fortes chaleurs, le développement des haies et de l'agroforesterie, la réduction des consommations d'énergies notamment fossiles, etc.

À noter : l'augmentation de la production d'énergie dans les exploitations et les infrastructures hydrauliques ont été identifiés comme levier de résilience et de durabilité, bien que le leurs effets réels dépendent fortement de leurs caractéristiques précises. Le premier répond à l'enjeu de transition écologique et d'indépendance stratégique, le second à l'enjeu d'adaptation au changement climatique. Pourtant, leurs bénéfices réels vis-à-vis de la transition écologique et de l'adaptation au changement climatique sont déterminés par leur conception : localisation, taille, type, gouvernance, etc. Par manque de temps et de données, tous les soutiens publics à ces projets ont été qualifiés comme contribuant théoriquement à la transition écologique, sans pour autant de garanties que les critères précis de sélection des projets garantissent leurs bénéfices.

À l'inverse, environ 10 % des soutiens ont visé des reconfigurations structurelles. Il s'agit principalement de soutiens aux investissements pour la structuration de filières de légumineuses à l'aval (133 à 144 millions d'euros sur 5 ans) et pour le développement de l'agriculture biologique dans tous les maillons (75 à 84 millions d'euros). Il s'agit aussi, mais de manière plus modeste de soutiens aux investissements pour le développement de protéines alternatives hors légumineuses, la relocalisation de cultures pérennes, et la substitution des engrais de synthèse, la diversification des assolements hors légumineuses, et l'adaptation des cultures annuelles au changement climatique (choix d'espèces). Aucun soutien n'a été affecté aux reconfigurations concernant l'élevage : l'accompagnement de la diminution des cheptels et leur potentielle reconfiguration territoriale, et l'augmentation de la part d'herbe dans l'alimentation des bovins.

Bien que les soutiens aux investissements ponctuels restent nécessaires, ceux dédiés aux reconfigurations structurelles semblent insuffisants. En particulier, des soutiens dédiés aux quatre leviers suivants seraient nécessaires :

- La diversification des productions végétales (incluant les légumineuses),
- L'accompagnement de la diminution des cheptels d'élevage et leur possible réorganisation territoriale,
- Le développement de l'agriculture biologique,
- La relocalisation des cultures pérennes dans des zones climatiques plus favorables.

Ces leviers impliquent en effet des modifications structurelles majeures dans une grande partie des filières agricoles et alimentaires.

C. Recommandations pour des soutiens publics aux investissements résilients, durables, et coût-efficaces

Les recommandations formulées ci-dessous correspondent à des propositions transversales, qui ne s'appliquent pas à un dispositif spécifique. Les parties suivantes (3, 4 et 5) explicitent plus en détail des recommandations propres à ces dispositifs.

Si une meilleure orientation des soutiens publics aux investissements physiques est nécessaire, il est également incontournable de mieux orienter les autres types de soutiens publics : au revenu, au foncier, aux dépenses de personnel, etc. D'après notre précédente analyse de l'ensemble des soutiens publics aux secteurs agricoles et alimentaires (I4CE 2024), moins de 10 % des 54 milliards d'euros annuels contribuaient au moins théoriquement aux objectifs de résilience et de durabilité en 2024. Les soutiens publics dans leur ensemble orientent donc 3 fois moins les secteurs agricoles et alimentaires vers des systèmes plus résilients et durables que les soutiens spécifiques à l'investissement de ces secteurs.

Trois critères minimaux à intégrer dans les soutiens aux bâtiments et plantations

La durée de vie et le caractère immobile des investissements en bâtiments et plantations pérennes impose d'anticiper dès aujourd'hui les évolutions du climat et la disponibilité des ressources dont dépendra leur viabilité à moyen terme. Nous recommandons ainsi que l'ensemble des soutiens publics qui financent de tels investissements intègrent systématiquement trois critères minimaux essentiels à la pérennité des productions agricoles et alimentaires, et donc de ces investissements.

Ces critères sont conçus pour répondre aux trois enjeux incontournables de l'adaptation au changement climatique, de la transition écologique et de l'indépendance stratégique. Ils ne sont cependant pas à eux seuls suffisants pour garantir pleinement la pérennité des projets agricoles et alimentaires, qui nécessiterait notamment une coordination à l'échelle des territoires et entre les filières. Ils nous semblent cependant actionnables à relativement court terme, et, en les combinant, garants de conditions minimales de pérennité.

1. Compatibilité avec le climat et la disponibilité en eau future

Un premier critère consisterait à vérifier la compatibilité du projet avec l'évolution du climat et des ressources en eau, sur la base des projections disponibles. Ces diagnostics devraient être réalisés à une échelle cohérente avec la nature du projet : à la parcelle ou à l'exploitation pour les investissements agricoles (vigne, verger, etc.), et à l'échelle des bassins d'approvisionnement en eau et en matières premières pour les investissements à l'aval (usine, plateforme de collecte, de tri ou de stockage).

Pour rendre ce critère directement opérationnel dans l'instruction des projets, ces différents modules pourraient être réunis dans un outil dédié, permettant aux agents publics et aux bénéficiaires d'évaluer de manière homogène la compatibilité d'un projet avec le climat futur. Cette approche fait déjà aujourd'hui l'objet de développements à la fois en matière de politique publique et d'outils opérationnels.

Un « diagnostic modulaire » facultatif pour les exploitations agricoles, comprenant notamment un module de stress-test climatique, a été introduit dans la loi en 2025[6]. Concrètement, ce diagnostic permet d'analyser différents aspects de la situation et des besoins d'une exploitation à travers plusieurs modules thématiques, dont un module consacré à l'évaluation de sa vulnérabilité face aux risques climatiques et à l'identification de pistes d'adaptation. La mise en œuvre opérationnelle de ce dispositif est actuellement testée dans deux régions pilotes, l'Occitanie et le Grand Est.

Plusieurs outils pour aider aux diagnostics climatiques sont en cours de développement. Par exemple, Climadiag, développé par Solagro et Météo-France avec le soutien de l'ADEME, fournit des projections d'indicateurs climatiques pertinents pour l'agriculture (dernier jour de gel printanier, déficit hydrique en fin de cycle, etc.), à une maille de 8 sur 8 kilomètres.

Ce volet climatique gagnerait à être complété par un module d'analyse de la disponibilité future de la ressource en eau, bien qu'il soit difficile à opérationnaliser, car il nécessite de mobiliser des données et projections sur les ressources en eau nombreuses (projections des précipitations, de l'évolution de l'évapotranspiration, de la qualité des sols, des capacités de stockage locales le cas échéant, etc.) à l'échelle territoriale pertinente, et en tenant compte de leur évolution saisonnière.

6 Article 22 de la loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture du 24 mars 2025.

Pour être pleinement opérationnelles, ces données devraient être synthétisées pour fournir une estimation des rendements potentiels des différentes productions, animales et végétales. L'objectif serait de pouvoir estimer, pour une production et un territoire donnés, les rendements moyens attendus en fonction de différents scénarios combinant conditions climatiques et quantité d'eau disponible, mais également la variabilité de ces rendements selon la fréquence et l'ampleur des chocs. **Cette dernière étape suppose toutefois de définir en amont des seuils de validation** permettant d'interpréter ces projections : à partir de quel niveau de baisse du rendement moyen, ou de quelle fréquence de pertes importantes, une production devrait-elle être considérée comme incompatible avec les conditions futures ? Par exemple, un projet de production de cidre est-il considéré comme non viable à partir de -30 % de rendement en moyenne ? D'une probabilité de pertes de 50 % une année sur trois ? Ces seuils pourraient être définis par concertation entre les pouvoirs publics, les filières et leurs financeurs privés.

2. Limitation de la dépendance aux importations stratégiques

Un deuxième critère concernerait la dépendance extra-européenne à des produits critiques pour la production agricole. Sont considérés comme des produits critiques ceux qui entrent dans le processus de production d'une grande majorité de denrées agricoles. Parmi ceux-ci, certains sont largement importés, et principalement de pays en dehors de l'Union européenne : les engrais de synthèse, les protéines pour l'alimentation animale (tourteau de soja principalement), et les carburants fossiles (I4CE 2026; Cour des Comptes 2026b). En particulier dans le contexte actuel d'accroissement des tensions géopolitiques, réduire ces dépendances est un enjeu incontournable : pour l'indépendance stratégique française comme pour la viabilité économique des exploitations face à la volatilité de ces cours.

Les projets soutenus devraient donc *a minima* ne pas augmenter la consommation de ces produits par rapport à la situation initiale, voire la réduire. Par exemple, un projet d'augmentation de la production de poulets de chair devrait comporter également un projet de développement de la production de protéines végétales pour la part protéique de la ration, afin de ne pas augmenter la consommation totale de soja.

La vérification de ce critère nécessiterait également de définir des indicateurs de suivi et des seuils de validation. Les indicateurs devraient eux aussi pouvoir s'adapter à l'échelle géographique des projets, de la parcelle à la filière. Là encore, différents travaux de développement d'indicateurs d'autonomie stratégique ont déjà été menés (Gouvernement 2024). Il s'agirait de les prolonger, d'en produire une synthèse, et de définir des seuils de validation de ce critère.

3. Contribution à la diversification des productions

Enfin, un troisième critère consisterait à contribuer à la diversification des productions dans les exploitations et les territoires, notamment via des productions végétales. Ce levier de diversification des productions constitue un levier sans regret d'adaptation au changement climatique, car il permet de lisser les risques face à un aléa donné (Raveloaritiana et Wanger 2026). Cette diversification peut consister à développer d'autres activités économiques (production d'énergie, tourisme, hébergement, etc.), mais également d'autres activités agricoles et alimentaires (ateliers de transformation, ateliers végétaux dans une exploitation d'élevage, ateliers d'élevage dans une exploitation végétale, etc.), ou encore d'autres cultures végétales que celles actuellement produites (diversification végétale).

Lorsque la diversification repose sur des cultures végétales (en complément de cultures existantes, ou d'une activité principalement d'élevage)**, elle peut également contribuer à des objectifs de transition écologique ou d'indépendance stratégique**. De transition écologique si elle passe par l'introduction de cultures à bas niveau d'intrants (légumineuses, chanvre, lin, tournesol, etc.). D'indépendance stratégique dans le cas précis des légumineuses, qui permettent de réduire la dépendance aux engrais et potentiellement aux tourteaux de soja. La diversification des productions végétales est ainsi reconnue comme étant bénéfique à long terme tant du point de vue de l'adaptation au changement climatique, que des services écosystémiques, et de la rentabilité des exploitations (Raveloaritiana et Wanger 2026).

De même que pour les critères précédents, il s'agirait de définir des indicateurs et des seuils de validation. Ces indicateurs et seuils pourraient s'appuyer sur les travaux passés et en cours visant à suivre le niveau de diversification des productions agricoles. Compte tenu de ses multiples bénéfices, la diversification via les productions végétales devrait être davantage favorisée que les autres types de diversification, bien que celles-ci présentent également des intérêts.

RECOMMANDATION TRANSVERSALE 1.
Intégrer trois critères minimaux dans l'attribution de soutiens aux investissements en bâtiments et plantations

- Développer, sur la base de l'existant, un outil d'évaluation des projets et des seuils de validation sur trois critères :
  - Leur compatibilité avec le climat et les ressources en eau futurs ;
  - Leur contribution au renforcement de l'indépendance stratégique ;
  - Leur contribution à la diversification des productions, en particulier via les productions végétales.
- Intégrer systématiquement la validation de ces critères à l'attribution des soutiens finançant des bâtiments et plantations dédiés à la production agricole et alimentaire.

Un soutien au développement et à la reconfiguration de filières, et aux projets collectifs à renforcer

Les quatre principaux leviers structurels évoqués en fin de partie 2.B affectent simultanément la configuration de plusieurs maillons des chaînes de valeur des filières considérées. Leur mise en œuvre ne peut donc pas reposer sur l'action d'un maillon isolé : les capacités de production, de collecte, et de première transformation doivent évoluer de manière coordonnée. Plusieurs cas illustrent ces interdépendances :

- Le développement de nouvelles cultures et la production sous label Agriculture biologique dans les exploitations supposent des ajustements dans les capacités de collecte, de stockage, de tri et de transformation à l'aval.
- Dans le cas précis du développement de cultures de protéines végétales pour l'alimentation animale dans les exploitations, il s'agit de faire évoluer conjointement les usines de transformation (trituration des grains).
- La reconversion des cultures pérennes (vigne, arboriculture) dans les zones exposées à un risque climatique élevé doit s'accompagner d'une adaptation conjointe des capacités de transformation à l'aval.
- La décapitalisation des cheptels et leur éventuelle reconfiguration sur le territoire implique d'ajuster les capacités d'abattage, de découpe, de collecte et de transformation du lait et des œufs, à l'évolution des volumes et leur répartition territoriale.

Ces interdépendances appellent à favoriser la structuration de projets et la réalisation d'investissements à l'échelle des filières, et en particulier les filières avec les plus faibles moyens (Magrini et al. 2025). Cette approche implique des temps de structuration plus longs et des coûts d'instruction supérieurs à d'autres dispositifs de soutien ponctuels, mais semble pertinente pour faire évoluer les différents maillons de manière coordonnée.

Le ciblage de projets de territoire intégrant plusieurs maillons des chaînes de valeur est déjà en partie intégré à la logique d'action publique. Il peut s'agir par exemple de projet de structuration de filières légumineuses pour l'alimentation humaine, incluant agriculteurs et acteurs de l'aval. L'objectif de ce ciblage est de renforcer la cohérence et l'efficacité des financements en favorisant l'organisation des acteurs et l'émergence d'innovations dans les pratiques à l'échelle locale (MAASA 2014; CGAAER 2020). Ce ciblage est déjà en partie intégré aux logiques d'intervention des aides du 2ème pilier de la PAC, des dispositifs des Agences de l'eau, de certains dispositifs de France Relance (Plan de structuration des filières de protéines végétales), de France 2030 (thématique 3 de Résilience et capacités agroalimentaires 2030) ou encore de la planification écologique (Structuration de filière de protéines végétales). L'efficacité d'un tel ciblage n'est pas pour autant garantie en raison de nombreux freins relatifs aux capacités d'ingénierie territoriale, d'animation, aux critères de sélection et de ciblage (Epices et ADE 2017; Agence de l'eau Loire-Bretagne 2023). Le ciblage des aides vers ce type de projets serait ainsi à renforcer, tout en dédiant une partie des aides au soutien au montage et à la gestion de projet collectifs.

De manière générale, le ciblage des aides aux investissements sur des projets collectifs a également plusieurs avantages. La structuration d'une filière implique souvent que plusieurs exploitations d'un même bassin d'approvisionnement produisent une nouvelle culture, afin de garantir une certaine stabilité des volumes pour l'aval (Magrini et al. 2025). Plus largement, les projets d'investissements portés par des structures collectives (Cuma, GIEE, PEI[7], etc.) permettent à la fois des échanges entre pairs facilitant et amplifiant les changements de pratiques, de même qu'une plus grande mutualisation du matériel (Cornée et al. 2025; CGAAER 2023). À l'instar des projets de filière, ces projets collectifs, gagnent à être accompagnés non seulement dans la réalisation d'investissement, mais aussi dans le montage et la gestion de projet.

7 Coopératives d'utilisation du matériel agricole, Groupement d'intérêt économique et environnemental, Partenariat européen pour l'innovation.

RECOMMANDATION TRANSVERSALE 2.
Renforcer le soutien au développement et à la restructuration de filière et aux projets collectifs

- Augmenter les montants de soutiens dédiés à des investissements pour la structuration et la reconfiguration de filières : diversification des productions végétales, accompagnement de la diminution des cheptels et de leur potentielle réorganisation territoriale, développement de l'agriculture biologique, et reconversion de filières de cultures pérennes dans les zones les moins favorables.
- Cibler davantage les soutiens aux investissements en faveur de projets de filière, incluant *a minima* deux maillons de la chaîne de valeur agricole et alimentaire.
- Cibler davantage les soutiens aux investissements des exploitations agricoles via des projets collectifs.
- Renforcer le soutien à l'accompagnement des projets collectifs et territoriaux en complément des soutiens à l'investissement.

Un soutien direct à l'investissement environnemental à réserver aux cas dans lesquels il est le plus efficace

D'après la littérature, l'instrument public le plus efficace pour obtenir un résultat environnemental est le paiement pour services environnementaux (PSE) : un paiement rémunérant des résultats obtenus en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), de préservation de la biodiversité, ou d'autres types d'objectifs environnementaux. Certaines mesures de la PAC comme les Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) ou les Paiements pour services environnementaux des Agences de l'eau répondent à ce modèle. L'efficacité théorique de cet instrument tient notamment à son faible risque d'effets d'aubaine, et la liberté qu'il laisse aux bénéficiaires de choisir leurs moyens pour produire le résultat attendu (OCDE 2025; Guo et al. 2026; Kreft et al. 2024). Son efficacité pratique est néanmoins conditionnée au niveau d'ambition du résultat visé (I4CE 2020) et à la conception du PSE (Cour des Comptes 2026a). Le résultat étant souvent coûteux à mesurer directement, celui-ci peut être modélisé à partir des pratiques mises en œuvre : mise en place d'un couvert végétal, investissement dans une fosse à lisier, etc. (Bartkowski et al. 2021; Simpson et al. 2023).

A contrario, les soutiens directs à l'investissement sont plutôt à éviter, en raison de leur risque élevé d'effets pervers et d'aubaine. L'un de ces effets pervers est l'augmentation du prix des équipements subventionnés (Goolsbee 1997). De plus, l'additionnalité de ce type d'instruments (c'est-à-dire le fait que l'investissement n'aurait pas été réalisé sans l'aide) est difficile à évaluer (Lenihan 2004), parfois nulle (Michalek et al. 2013), et fortement dépendante des caractéristiques du projet et de l'entreprise soutenue (Tokila et al. 2008).

Il se peut néanmoins que des soutiens directs à l'investissement à visée environnementale soient maintenus. Par exemple pour leur simplicité d'instruction, ou parce que certains dispositifs pluriannuels existent déjà et seraient pertinents de mobiliser (comme la mesure Investissements matériels de la PAC).

Les soutiens directs à l'investissement devraient alors être limités aux cas dans lesquels l'investissement physique est incontournable et substantiel. Si l'investissement physique est incontournable pour l'évolution visée, alors l'inefficacité de l'aide à l'investissement relativement au PSE est réduite voire annulée. Si les coûts d'investissements (CAPEX) sont substantiels vis-à-vis des coûts de fonctionnement (OPEX) pour l'évolution visée, alors l'aide devrait conserver son caractère incitatif. Un exemple d'investissement remplissant cette condition est la plantation de haies et d'arbres inter-parcellaires pour la préservation du climat, des sols, de l'eau et de la biodiversité, et pour l'adaptation au changement climatique. Autres exemples : les investissements dans l'électrification des procédés industriels ou dans des motorisations alternatives pour la réduction des émissions de GES et la diminution des consommations d'énergies fossiles.

Deux types d'instruments de soutien à l'investissement peuvent être mobilisés selon le cas rencontré :

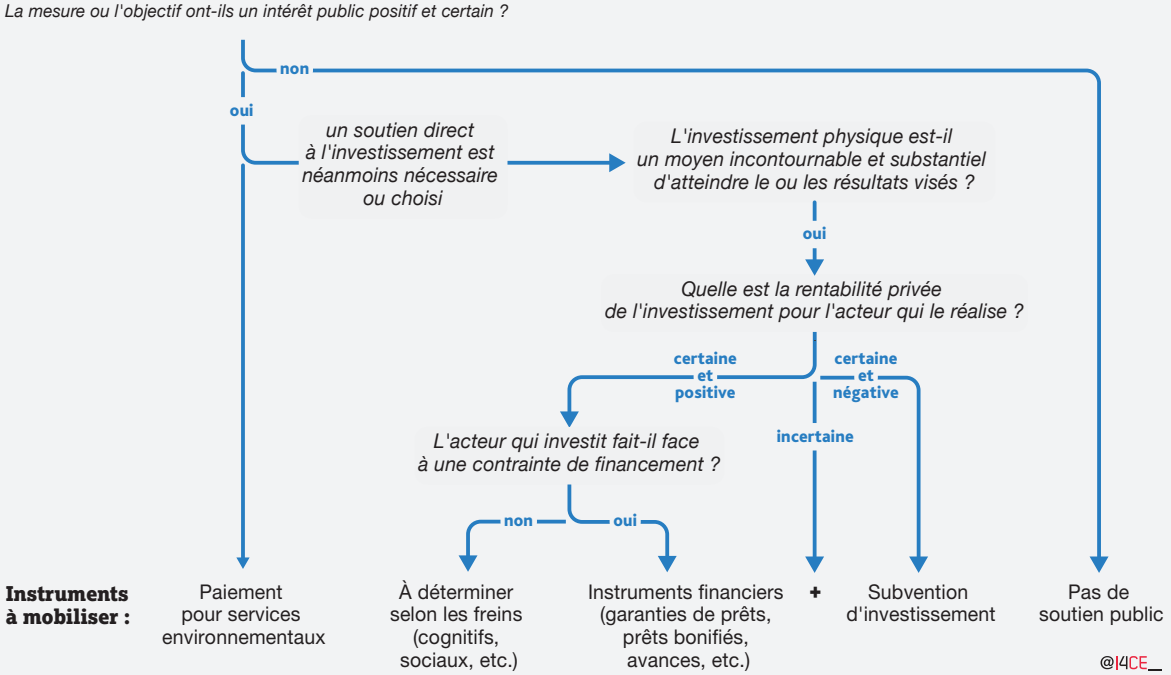
- **Les instruments financiers** (garanties de prêts, prêts bonifiés, avances remboursables, etc.) **lorsque la rentabilité privée de l'investissement est positive et certaine, mais que l'acteur fait face à une contrainte de crédit**. La contrainte de crédit peut se caractériser de différentes manières : absence de collatéral permettant de lever un prêt, taux d'endettement élevé, coût du capital trop élevé, etc.
- **La subvention directe à l'investissement lorsque la rentabilité privée est négative ou incertaine**. Dans ce cas en effet, l'acteur n'a pas un intérêt privé à réaliser l'investissement dans les conditions économiques actuelles. La subvention d'investissement peut ainsi être une réponse pertinente. Une réponse plus radicale pouvant être également d'influencer les conditions de marché (partage de la valeur, débouchés, concurrence, etc.) afin que l'investissement devienne rentable pour l'acteur privé.

Le cas où la mesure a une rentabilité privée positive mais n'est pour autant pas mise en œuvre requiert un examen spécifique. Une diversité de facteurs comportementaux peut expliquer la non-adoption de pratiques agroécologiques pourtant rentables : des facteurs cognitifs (la perception de la rentabilité nette et du risque, les connaissances, etc.), des facteurs sociaux (les normes sociales, le statut social), et des facteurs de disposition (aversion au risque, résistance au changement, conceptions morales, etc.) (Dessart et al. 2019). En Europe, Amérique du nord, et Australie, les facteurs les plus déterminants relevés dans la littérature sont : la formation et le conseil, les relations entre pairs, et l'attitude positive vis-à-vis de l'agroécologie (Schaub et al. 2023). Ces barrières sont confirmées par d'autres études dans l'UE, qui identifient également des freins du côté de la chaîne de valeur : actifs corporels inadéquats, manque de valorisation financière, de débouchés à l'aval (Gava et al. 2022).

L'arbre de décision ainsi défini (**Figure 11**) **repose néanmoins sur l'hypothèse suivante : l'administration connait et mesure parfaitement la rentabilité privée, la rentabilité publique, et la contrainte de crédit**. Or ce n'est pas le cas : l'identification de l'instrument le plus efficace et efficient ne peut donc reposer que sur des estimations approximatives de ces valeurs. Valeurs qui peuvent par ailleurs fortement varier selon le contexte réel ou perçu. Par exemple, la rentabilité privée d'une pratique d'optimisation de l'usage d'un intrant (comme les engrais de synthèse) est entre autres fonction du prix de l'intrant et de la production générée, qui sont très fluctuants. Autre exemple : la rentabilité publique d'un objectif d'indépendance stratégique dépend fortement du contexte géopolitique du moment. Dernier exemple : la contrainte de crédit est très dépendante des caractéristiques individuelles du demandeur (jeune agriculteur, taille de l'entreprise, taux d'endettement, etc.), ainsi que de la conjoncture économique (taux d'intérêt notamment).

Cet arbre de décision prolonge en partie le cadre d'analyse proposé par le Secrétariat à la planification écologique (2024), identifiant la capacité de financement et la rentabilité de l'action comme les deux variables clés de choix des instruments de politique publique. Cet arbre serait donc à approfondir sur le volet de la capacité de financement des acteurs, peu traité dans cette étude notamment par manque d'informations sur les bénéficiaires des aides. Il serait également à approfondir pour préciser les différents sous-instruments et leurs cas d'application préférentiels. La recommandation suivante réalise cet approfondissement pour le cas des subventions d'investissement aux agroéquipements.

Figure 11. Arbre de décision de l'instrument de soutien le plus efficace et efficient pour l'atteinte d'objectifs environnementaux



Sur la base de notre étude précédente (I4CE 2026), nous proposons dans le **Tableau 2** une association de certains leviers à des types d'instruments publics. Cette catégorisation serait néanmoins à discuter et affiner.

Cet arbre de décision renseigne le choix de l'instrument de soutien dans le cas d'une vocation environnementale, ce qui n'est pas nécessairement l'ambition de tous les soutiens publics. À juste titre, les soutiens publics poursuivent d'autres objectifs : renouvellement des générations, aide consécutive à une crise, etc. Lorsque ces soutiens visent des investissements dans des bâtiments et ou plantations, alors trois critères minimaux devraient y être intégrés, comme évoqué plus haut. Lorsque les soutiens visent exclusivement des équipements et matériels, il serait pertinent de favoriser a minima les motorisations alternatives visées par la SNBC 3 (électricité, hydrogène, bioGNV), via des bonifications, des exclusions progressives des soutiens, etc. Il s'agit en effet des matériels pour lesquels le besoin d'investissement est le plus évident au regard des objectifs de transition et d'indépendance stratégique. Tandis que les matériels non automoteurs contribuant à la transition sont plus difficiles à isoler.

RECOMMANDATION TRANSVERSALE 3.

Limiter les soutiens à l'investissement à vocation environnementale aux cas dans lesquels ils sont les plus efficaces

- Par défaut, préférer des paiements pour services environnementaux (PSE) aux soutiens aux investissements physiques à vocation environnementale.
- Si le soutien à l'investissement est malgré tout maintenu :
  - Le limiter aux investissements incontournables et aux coûts substantiels pour la transition visée : le développement des haies et de l'agroforesterie, le remplacement des motorisations fossiles, et les investissements de structuration et reconfigurations de filière (surtout à l'aval).
  - Préférer des instruments financiers pour les investissements rentables, comme ceux visant l'optimisation de l'usage des ressources (énergie, intrants, eau, etc.).

Tableau 2. Proposition d'investissements pour lesquels un soutien direct peut être pertinent, et distinction entre les types de soutiens adéquats

Type d'instrument	Type d'investissements
Subventions d'investissement **Investissement physique incontournable et substantiel** **+** **Rentabilité privée négative ou incertaine**	• Haies et arbres dans les prairies et grandes cultures ; • Équipements à motorisation non fossile ; • Bâtiments et équipements dans les exploitations agricoles et à l'aval dédiées à l'agriculture biologique, aux légumineuses (pour l'alimentation humaine et animale), et aux cultures à bas niveaux d'intrants ; • Bâtiments et équipements de collecte, tri, stockage, abattage / découpe et transformation adaptés à des productions plus diversifiées et moins concentrées territorialement ;
	• Installations d'adaptation au changement climatique des bâtiments d'élevage (sous condition de cohérence avec le levier de réduction et éventuelle reterritorialisation des cheptels) ; • Equipements de protection des cultures contre les aléas climatiques (sous condition de cohérence de la production avec le climat futur). *Un mix entre subvention et instruments financiers peut être justifié par le fait que les investissements d'adaptation peuvent dégrader la compétitivité des productions à court terme, bien qu'il soit rentable de s'adapter au changement climatique à moyen et long terme.*
Instruments financiers **Investissement physique incontournable et substantiel** **+** **Rentabilité privée positive** **+** **Contrainte de crédit**	• Equipements pour des gains d'efficacité énergétique, l'optimisation de l'usage des ressources (engrais, produits phytosanitaires, eau, etc.), et la production d'énergies renouvelables à la ferme (IFD 2025). *Pour des bénéficiaires qui font face à une contrainte de crédit, à savoir a minima (liste à affiner) : les jeunes agriculteurs (Cour des comptes 2023) et agriculteurs au taux d'endettement élevé, et les entreprises de l'aval aux taux d'autofinancement les plus faibles.*

Limiter et affiner les soutiens aux agroéquipements à vocation environnementale

Plébiscités massivement par les bénéficiaires dans les dispositifs de France Relance, les guichets aux agroéquipements dédiés à la transition agroécologique ont par la suite été renouvelés dans France 2030, puis dans la planification écologique, avec un ajustement de certaines modalités – notamment la définition de la liste des équipements éligibles – afin de répondre à certaines limites identifiées dans les dispositifs précédents. Ces soutiens ont néanmoins été critiqués sur le plan de :

- **L'efficacité de la dépense publique**. Des effets d'aubaine (l'achat aurait été réalisé sans aide) et pervers (augmentation des prix des agroéquipements) ont été suspectés ou observés, et la nature souvent généraliste des matériels financés a été critiquée (FranceAgriMer 2025a, non publiée pour France Relance; analyses I4CE pour France 2030; MAASA 2026b, non publiée pour la Planification écologique).
- **La contribution aux objectifs de résilience et de durabilité.** Certains de ces dispositifs finançaient des matériels généralistes sans suivi des changements de pratiques. La contribution de ces dispositifs aux objectifs de résilience et de durabilité est donc supposée faible, bien que non réellement évaluée. C'est le cas par exemple du guichet « protéines végétales » de France Relance qui n'a pas réalisé de suivi des surfaces cultivées en protéines végétales (FranceAgriMer 2025a, non publié pour France Relance; MAASA 2026b, non publié pour la Planification écologique).

Comme expliqué plus haut, le soutien aux investissements n'est pas le plus efficace pour atteindre des objectifs de résilience et de durabilité. Les soutiens à vocation environnementale devraient autant que possible être remplacés par des PSE, plus efficaces car ils n'imposent pas une modalité d'action (l'investissement physique) pour atteindre un objectif environnemental, et ils évitent le risque de renchérissement du prix desdits agroéquipements.

Si néanmoins des soutiens directs aux investissements devait être maintenus, le ciblage des investissements et la conception des dispositifs devraient être affinés :

- **Le ciblage de projets collectifs** plutôt qu'individuels devrait être favorisé, avec un accompagnement spécifique, comme expliqué plus haut.
- **Le ciblage des investissements éligibles** devrait exclure *a minima* les matériels généralistes et fonctionnant aux énergies fossiles. Devraient être ciblés les investissements incontournables à la transition visée, et dont le coût est substantiel dans cette transition. Si besoin, la liste des investissements éligibles peut être d'abord très restrictive, puis s'élargir progressivement en cas de faibles demandes.
- **Les guichets à critères** devraient être privilégiés au détriment des guichets « premier arrivé premier servi ». La modalité du « premier arrivé, premier servi » a très souvent été mobilisée depuis France Relance, en raison de sa simplicité et son faible coût d'instruction pour la puissance publique, son accessibilité pour les bénéficiaires, et sa capacité à apporter une réponse rapidement visible à une demande forte du secteur, notamment en contexte de crise. Les guichets à critères permettraient de sélectionner les bénéficiaires selon des critères qui améliorent l'efficacité de la dépense publique, par exemple : favoriser les petites exploitations ou celles disposant de peu de trésorerie, privilégier les premiers achats de matériel plutôt que le remplacement d'un équipement existant, ou éviter le cumul avec d'autres aides à l'investissement.
- **Le suivi des objectifs environnementaux** devrait être renforcé, en prévoyant en amont la collecte de données sur les surfaces, les assolements et les pratiques afin de mesurer les changements effectivement réalisés (voir prochaine recommandation).
- **Un accompagnement au changement de pratiques** devrait être associé à ces soutiens, comme cela a été le cas du dispositif de soutien à la plantation de haies de la planification écologique, qui disposait d'un volet « Investissement » et d'un volet « Animation technique ».

RECOMMANDATION TRANSVERSALE 4.
Limiter et mieux cibler les soutiens aux agroéquipements à vocation environnementale

- Par défaut, mobiliser des paiements pour services environnementaux (PSE).
- Si des soutiens aux agroéquipements sont malgré tout maintenus :
  - Renforcer le ciblage sur les projets collectifs, avec un accompagnement dédié.
  - Renforcer le ciblage des investissements réellement incontournables et aux coûts substantiels dans la mise en œuvre des transitions visées.
  - Privilégier les guichets à critères, au détriment de guichets « premier arrivé premier servi ».
  - Articuler le soutien à l'investissement à un accompagnement au changement de pratiques.

Des processus de suivi et d'évaluation et une transparence à améliorer

Certains dispositifs ont mis en évidence un manque d'anticipation et de moyens dédiés à l'évaluation, au suivi, et au contrôle des dépenses. C'est particulièrement le cas des instruments déployés en situation de crise, d'urgence ou de relance (voir partie 3.A). C'est également le cas d'une grande partie des exonérations fiscales et sociales liées à l'acquisition ou la cession de matériel (voir partie 5.A), où le manque à gagner de recettes publiques n'est pas évalué pour la grande majorité des dispositifs. C'est enfin aussi le cas des dispositifs de la PAC, dont le suivi et l'évaluation viennent en décalage par rapport à ceux des autres instruments mobilisés par l'État et les collectivités (voir partie 4.B).

Ces limites dans les processus de suivi des dispositifs se traduisent par une faible disponibilité de données sur la dépense publique. Cela est en partie dû au fait que la gestion des données concernant les dépenses et leurs bénéficiaires n'est pas toujours pensée en amont de la mise en œuvre de l'instrument. Un travail de collecte et de retraitement est ainsi souvent nécessaire au sein des administrations pour obtenir une base de données analysable – travail qui n'est pas toujours assorti de moyens ou de priorisation. La présente étude, comme celle du CGAAER (2026a) concernant les aides aux industries agro-alimentaires, et les retours d'expériences d'autres acteurs au cours des entretiens réalisés, font ainsi le constat d'une large marge de progrès concernant la conception et la gestion de ces données.

Les processus de suivi, d'évaluation et de contrôle gagneraient donc à être conçus en même temps que le dispositif lui-même, en capitalisant autant que possible sur les données existantes comme le Registre parcellaire graphique (RPG). Ces processus étant évidemment coûteux, ceux-ci pourraient être particulièrement développés au moment de la création de nouveaux dispositifs, dont l'efficacité est encore incertaine. Tandis que des processus plus simplifiés pourraient être mis en œuvre pour des dispositifs plus éprouvés.

Au-delà des problématiques de conception et de gestion de bases de données, la réalisation de cette étude s'est heurtée à un manque de transparence des informations concernant la dépense publique. Il est en effet arrivé que des bases de données ou rapports d'évaluation existants ne soient pas publiés ou communiqués. À l'instar de la gestion et de la conception des bases de données, une plus grande transparence de celles-ci serait bénéfique au suivi et au contrôle de ces dépenses, et donc à l'efficacité de la dépense publique. Cela rejoint des préconisations émises par une mission du CGAAER portant sur les dépenses des collectivités (CGAAER 2012).

RECOMMANDATION TRANSVERSALE 5.

Renforcer les processus de suivi et d'évaluation, et la transparence des informations concernant les soutiens publics

- En priorité pour les nouveaux dispositifs, concevoir le processus de suivi et d'évaluation en même temps que le dispositif, et le doter de moyens.
- Lorsque les informations sont disponibles, les rendre publiques ou a minima partageables sur sollicitation.

3. DES DISPOSITIFS GLOBALEMENT FAVORABLES À DES SYSTÈMES PLUS RÉSILIENTS ET DURABLES, AU MOINS EN PREMIÈRE APPROCHE

Depuis 2020, les soutiens publics nationaux à l'investissement agricole se sont structurés autour de plusieurs séquences conjoncturelles d'investissement, répondant à des objectifs distincts. À la sortie de la crise sanitaire et des confinements, France Relance a d'abord poursuivi une logique de relance économique. À partir de 2021, France 2030 a porté une stratégie orientée vers l'innovation et la transformation industrielle. Enfin, à partir de 2024, la Planification écologique a marqué une orientation clairement dédiée à la transition écologique. En parallèle de ces grands plans, d'autres dispositifs, réguliers ou ponctuels, ont également contribué à soutenir l'investissement agricole sur la période : Fonds Avenir Bio, guichets d'aide à l'arboriculture, etc.

A. *France Relance : des soutiens a priori orientés favorablement, mais dont le faible ciblage explique le décalage entre les effets attendus et observés*

Un plan de relance structurelle rapidement conçu et déployé

France Relance a dédié 1,2 milliard d'euros aux secteurs agricole, alimentaire et forestier entre 2020 et 2023, dont 980 millions d'euros d'aides aux investissements physiques agricoles et alimentaires (voir Carte d'identité 1 ci-dessous pour plus de détail). Ce plan a été présenté en septembre 2020, soit cinq mois après la fin du premier confinement, et près de 60 % des crédits ont été engagés en 2020 et 2021. L'objectif de ce plan était de relancer structurellement l'économie française, en répondant aux grands défis et transitions identifiés : écologie, compétitivité et cohésion. Au global, ce plan a été financé à hauteur de 40 % par l'Union européenne, une part cependant bien plus faible sur le volet agricole.

Cette volonté d'un déploiement rapide explique la forte part d'aides aux investissements physiques dans le total. Celles-ci nécessitent en effet des durées d'instruction et de montage de projets moins longues que les aides aux investissements immatériels. À titre de comparaison, les aides à l'investissement physique ne représentent qu'environ 40% des soutiens aux secteurs agricoles et alimentaires de France 2030, dont l'objectif premier n'était pas la relance structurelle mais l'innovation.

La rapidité de mise en œuvre recherchée par France Relance s'est également traduite par le recours à des modalités d'attribution des aides rapides :

- 420 millions d'euros des crédits ont été distribués par des guichets aux agroéquipements fonctionnant sur le principe « premier arrivé, premier servi » (protéines végétales, aléas climatiques, réduction des intrants).
- 560 millions d'euros ont été mis en œuvre par 6 appels à projets avec instruction des dossiers et sélection des projets (modernisation des abattoirs, structuration des filières protéines végétales, etc.).

Une orientation théoriquement favorable aux objectifs de résilience et de durabilité, mais des effets réels limités

Environ 87 % des soutiens de France Relance affichaient des objectifs explicites et précis de résilience et de durabilité, tandis que les 13 % restants ne mentionnaient pas ces enjeux, ou uniquement de manière vague.

Les leviers de transition visés par ces investissements sont multiples : la réduction des consommations d'énergie et le développement de l'usage énergétique de la biomasse, la réduction et l'optimisation de l'usage des produits phytopharmaceutiques et des engrais, le développement des cultures de protéagineux et de légumineuses pour l'élevage et la consommation humaine, l'adaptation des exploitations au changement climatique via le guichet « Aléas climatiques », ainsi que le développement de l'agroforesterie et des haies.

Cependant, les entretiens réalisés et la littérature (FranceAgriMer 2025b, non publiée) **indiquent que les guichets « premier arrivé, premier servi » n'ont pas toujours permis d'atteindre ces objectifs.**

Leur contribution aux objectifs environnementaux est restée limitée. D'une part, les listes de matériels éligibles étaient trop larges, dans le but de garantir l'écoulement des enveloppes. Par exemple, pour le guichet « Protéines végétales », cela a conduit à financer une majorité d'équipements généralistes utilisables pour toutes les cultures annuelles (faucheuses, andaineurs, presses), tandis que les financements aux équipements spécifiques aux légumineuses (toasters, séchoirs) sont restés marginaux. De même, dans le guichet « Aléas climatiques », 69 % des matériels financés étaient des équipements d'irrigation, qui pour l'essentiel n'étaient pas caractérisés par des performances particulières d'économies d'eau. D'autre part, les objectifs et le suivi des résultats n'ont pas été prévus en amont, ce qui s'est révélé problématique dans la mesure où les investissements ne garantissaient pas en eux-mêmes le changement de pratiques recherché par le dispositif.

Au-delà de leur contribution environnementale limitée, les modalités de mise en œuvre n'étaient pas optimales en termes d'efficacité de la dépense publique :

- L'additionnalité des aides n'est pas établie, car selon les bénéficiaires, une part non-négligeable des équipements financés aurait probablement été achetée à l'identique ou remplacée par des équipements similaires dans les années suivantes, même sans aide (FranceAgriMer 2025b, non publiée).
- Les aides n'ont pas bénéficié aux exploitations qui en avaient le plus besoin, et un ensemble d'éléments suggèrent que ces aides ont contribué à l'optimisation de stratégies d'investissement existantes plus qu'elles n'ont suscité de nouveaux investissements (FranceAgriMer 2025b, non publiée) :
  - Elles ont en effet principalement bénéficié à des exploitations de grande taille, qui ont en général des capacités de financement plus importantes.
  - Une fraction non-négligeable de bénéficiaires a bénéficié de plusieurs guichets.
  - Les subventions ont plus souvent financé le renouvellement d'équipements que de premiers investissements.
- Les prix des agroéquipements ont augmenté plus rapidement que l'inflation pendant les périodes de subvention. La littérature et les entretiens indiquent qu'il est possible que les producteurs d'agroéquipements aient augmenté leurs prix et aient ainsi indirectement capté les subventions, ce lien restant toutefois difficile à isoler avec certitude.
- Il est par ailleurs probable que les bénéficiaires de ces dispositifs aient également bénéficié des dispositifs d'exonération décrits dans la partie 5.A, amplifiant le manque à gagner de recettes publiques.

La situation apparaît plus contrastée s'agissant des appels à projets (AAP). Certains dispositifs ont cherché à combiner de l'accompagnement des acteurs sur le terrain, au-delà de l'investissement physique, comme le dispositif « Plantons des haies ! », ou encore le plan de structuration de filières de protéines végétales, qui exigeait que les projets intègrent deux maillons de la chaîne de valeur, et notamment le maillon du proche aval (stockage). D'autres AAP ont toutefois connu des résultats plus mitigés au regard de l'efficacité de la dépense publique, certains projets soutenus ayant ensuite périclité, notamment concernant les activités d'élevage. En effet, le CGAAER relève que certains établissements aidés dans le cadre du plan de modernisation des abattoirs ont rapidement cessé leur activité, notamment en raison d'une vé-

rification insuffisante de la pérennité des investissements au regard de l'évolution des cheptels dans leur bassin d'approvisionnement (CGAAER 2025).

Dans l'hypothèse d'un prochain plan de relance : un objectif de déploiement rapide à relativiser et des enseignements à tirer

L'urgence est souvent invoquée pour expliquer les limites observées dans la mise en œuvre du volet agricole de France Relance. Le plan France Relance a en effet été conçu en quelques mois, en l'absence d'une vision claire et partagée des objectifs du secteurs agricole et alimentaire, notamment en matière de résilience et de durabilité. Le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) n'a été créé qu'en 2022, et les objectifs de planification écologique n'étaient alors donc pas formalisés, ce qui peut expliquer une difficulté à concevoir rapidement un plan d'investissement agricole pertinent du point de vue de ces enjeux.

L'impératif de décaissement rapide des aides semble cependant à relativiser. L'action publique avait en effet été séquencée en deux phases successives (Gouvernement 2020). La première consistait à déployer très rapidement un montant conséquent d'aides d'urgence, de 470 milliards d'euros. Celui-ci visait à répondre dans l'urgence à l'arrêt brutal de l'activité lié au confinement (chômage partiel, fragilisation des entreprises) afin d'éviter des faillites et des situations de grande précarité. Présenté en septembre et doté de 100 milliards d'euros, France Relance constituait le deuxième volet de la réponse, qui visait cette fois à produire une relance structurelle. Dans le cadre de ce second volet, un motif d'urgence ne justifiait donc pas de privilégier des dispositifs permettant une distribution rapide des aides au détriment d'une stratégie de transformation de plus long terme. Le plan aurait ainsi pu davantage orienter ses financements vers des investissements structurels pour la transition du secteur agricole et alimentaire, plutôt que recourir largement à des guichets « premier arrivé, premier servi ».

RECOMMANDATION SPÉCIFIQUE 1.
Plan de relance structurel

- Ne pas précipiter le décaissement au détriment du ciblage des aides, en évitant notamment les guichets « premier arrivé, premier servi » à large liste de matériels éligibles.
- Remplacer si possible par des PSE, et appliquer sinon les Recommandation transversale 4 relatives au ciblage et à la conception de ce type de dispositif.

Carte d'identité 1.
France Relance

Temporalité
Pluriannuelle
Période de mise en œuvre
2020 - 2023
Antécédents
Non
Montants totaux
100 Mds € au total 1,2 Md pour les secteurs agriculture, alimentation et forêt
Dont inclus dans le périmètre
965 millions d'euros Soit 241 millions d'euros/an en moyenne
Instruments financiers :
Subventions majoritairement
Gouvernance
Enveloppe : État (dont une subvention de l'UE de 40 Mds d'euros dans le cadre de NextGenerationEU) Ventilation : État par ministère, Régions sur volets décentralisés Instruction : DRAAF, FranceAgriMer
Source budgétaire
Au global : 60 % État français 40 % Union européenne Volet agricole : 80 % État français 20 % Union européenne

Les secteurs agricoles et agroalimentaires sont financés par France Relance à travers le volet « transition agricole, alimentation et forêt », auquel était dédié 1,2 milliard d'euros. Trois priorités étaient définies pour l'agriculture : contribuer à la souveraineté alimentaire, accélérer la transition agroécologique, et adapter l'agriculture et la forêt au changement climatique.

Contrairement à France 2030, France Relance reposait largement sur des aides directes à l'investissement et finançait donc une part importante d'actifs corporels. Les dispositifs agricoles du plan ciblaient principalement l'acquisition d'équipements, la modernisation des bâtiments et infrastructures, ou encore l'adaptation des outils de production aux enjeux climatiques et environnementaux.

Parmi les principaux dispositifs entrant dans notre périmètre figurent notamment : les guichets de réduction des intrants, de soutien aux investissements pour les protéines végétales, et le plan aléas climatiques. Du coté des AAP, le plan de modernisation des abattoirs ; le plan de structuration des filières agricoles et agroalimentaires ; le plan de structuration des filières protéines végétales ; le pacte « bio-sécurité bien-être en élevage ; le programme « Plantons des haies ! » ; les soutiens aux projets alimentaires territoriaux ; une fraction du plan Biomasse chaleur pour l'industrie, l'agriculture et le tertiaire.

* Soutiens à l'investissement corporel hors foncier (bâtiments, matériels, plantations) en majorité, des secteurs agricoles et alimentaires

B. *France 2030 : une ambition environnementale élevée, qui finance néanmoins plus d'investissements ponctuels que structurels*

À la fin 2025 début 2026[8], près de 650 millions d'euros de France 2030 avaient été dédiés à des investissements physiques, sur 1,5 milliard d'euros engagés sur l'ensemble du périmètre agricole et alimentaire. Pour rappel, l'objectif de France 2030 était de soutenir des projets d'innovation technologique et de développer des secteurs de pointe. Il n'avait donc a priori pas vocation à financer des investissements tels que la modernisation ou l'extension d'industries agroalimentaires sans innovation significative – que nous appelons par la suite des investissements « capacitaires ». Voir Carte d'identité 2. pour plus de détail sur le dispositif.

Une orientation environnementale globalement forte, mais à systématiser pour certains dispositifs capacitaires

Au total, environ 80 % des soutiens à l'investissement physique agricole et alimentaire de France 2030 intègrent ou visent des objectifs de résilience et de durabilité. La grande majorité de ces soutiens visent même prioritairement ces objectifs. Seuls 12 % des montants sont affectés à des projets ne comportant aucune mention de ces enjeux, et 8 % des mentions vagues.

Les dispositifs qui intègrent ou priorisent ces enjeux sont principalement des dispositifs à vocation de décarbonation énergétique, qu'il s'agisse de décarbonation industrielle, de la production d'engrais jusqu'aux industries agroalimentaires[9] ou de projets visant à la production d'énergies renouvelables. Les fonds et foncières[10] y contribuent également intégralement.

Les dispositifs qui ne les intègrent pas de façon contraignante et précise sont principalement de deux types :

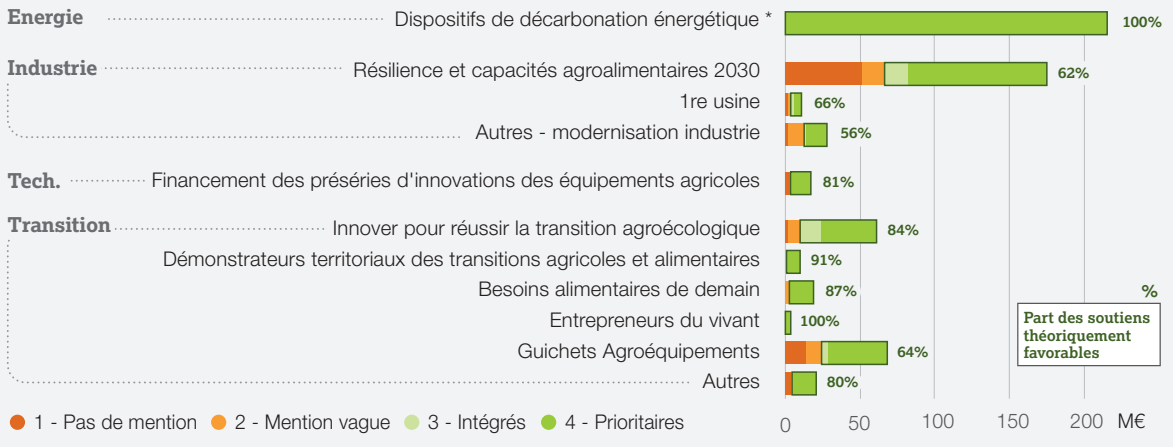
- **Certains guichets aux agroéquipements, spécifiquement ceux dédiés aux vergers et à l'irrigation.** Parmi les listes des matériels éligibles de ces deux guichets « premier arrivé, premier servi » figuraient des équipements généralistes, qui n'intégraient pas de caractère résilient et durable (trieur optique de pommes de terre, nacelle élévatrice automotrice, plateforme de récolte multi-paliers, enrouleur de tuyaux d'irrigation ou encore pivot d'irrigation). Les demandes des bénéficiaires ont le plus souvent porté sur ces équipements généralistes, ou ceux visant l'optimisation des pratiques existantes, plutôt que les matériels suscep-

8 Les projets de France 2030 étudiés sont ceux ayant fait l'objet d'autorisations d'engagement à date du 31 décembre 2025 pour tous les dispositifs, à l'exclusion des quatre guichets aux agroéquipements, pour lesquelles les données couvrent la période jusqu'au 15 avril 2026.

9 Les AAP Projet innovant d'envergure liés à l'hydrogène, DECARB IND, Industrie Zéro Fossile, BCIAT 2023.

10 Dispositif « Entrepreneurs du vivant », et dans une moindre mesure le Fonds Ecotechnologies 2.

Figure 12. Orientations des dispositifs de France 2030 vis-à-vis des enjeux de résilience et de durabilité, sur la période 2020-2025



** Un unique projet de décarbonation de la production d'engrais bénéficie d'un engagement de paiement de 149 millions d'euros, représentant à lui seul près de 24% du périmètre étudié.*

@I4CE_

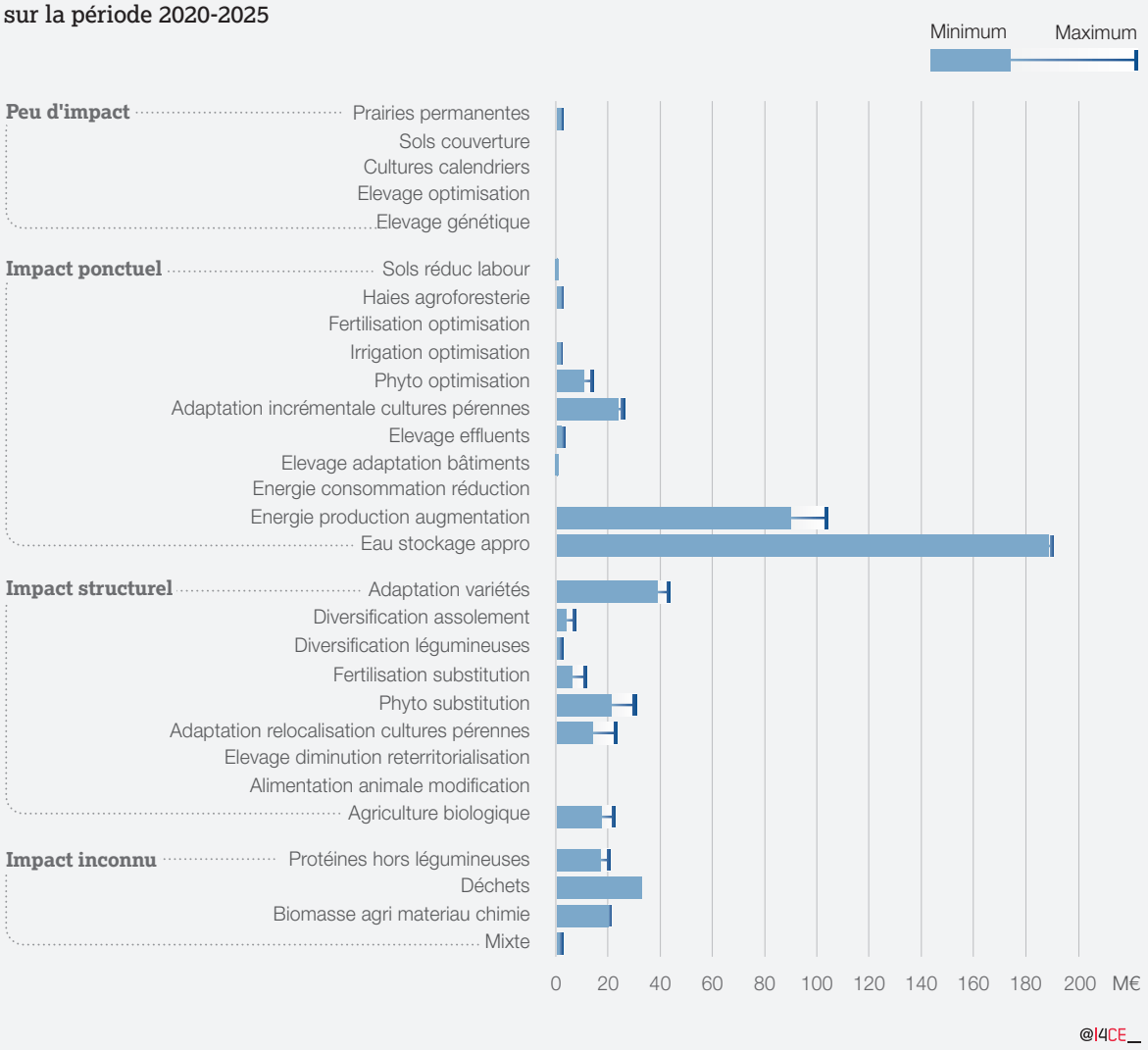
tibles d'accompagner un changement plus profond des pratiques. À titre d'exemple, sur les 9 matériels éligibles dans le cadre du guichet irrigation, 3 matériels étaient généralistes (enrouleurs et pivots), et 6 étaient des équipements de pilotage fin de l'irrigation reposant sur la mesure de l'humidité des sols. Plus de 650 demandes d'aide ont porté sur la première catégorie, contre seulement 64 pour la seconde.

- **Certains appels à projets ayant principalement financé des infrastructures capacitaires, sans intégration des enjeux de résilience et de durabilité** : il s'agit des soutiens distribués dans le cadre des PIA régionalisés (71 % des montants n'intègrent pas de façon minimale ces enjeux), des dispositifs Rebond industriel (67 %), Soutien à l'investissement et à la modernisation de l'industrie (46 %), ainsi que l'AAP Résilience et capacités agroalimentaires 2030 (40 %). Ces dispositifs ont ainsi contribué à des modernisations des infrastructures de production, parfois sans que les infrastructures financées ne présentent un caractère particulièrement innovant. Néanmoins, parmi ces dispositifs capacitaires, des retours d'experts indiquent qu'une attention minimale a généralement été portée, au stade de l'instruction des dossiers, à l'efficience énergétique et hydrique des modernisations et des nouvelles infrastructures financées.

Des financements principalement dédiés aux leviers énergétiques et incrémentaux, et peu aux leviers les plus structurels

Certains leviers ne requièrent pas d'investissements corporels, et il est donc normal de ne pas observer de financement substantiels associés. C'est le cas des leviers de couverture des sols, prairies permanentes, ajustement des calendriers, diminution du cheptel, optimisation du troupeau, etc.

Figure 13. Leviers de transition financés par les soutiens de France 2030 aux investissements physiques sur la période 2020-2025



Similairement, certains des leviers impliquent des investissements dans des solutions déjà disponibles, qui ne requièrent pas d'innovation technologique particulière. C'est notamment le cas de l'agroforesterie et de la plantation de haies, ainsi que les premières mesures d'adaptation des bâtiments d'élevage au changement climatique qui ne nécessitent pas d'innovation forte : ouvertures latérales des bâtiments, limitation du rayonnement solaire direct, développement des ombrages extérieurs (Idele et Cniel 2025).

Parmi les leviers pour lesquels des besoins d'investissement physique et innovant sont identifiés, les financements sont inégalement répartis. Certains bénéficient à juste titre de soutiens publics substantiels, quand d'autres n'en bénéficient pas ou trop peu.

Environ 70 % des soutiens sont affectés à des investissements de transition ponctuels, avec, dans l'ordre décroissant :

- **278 millions d'euros pour l'énergie**. La réduction des consommations d'énergie et l'augmentation de la production d'énergies renouvelables, principalement destinés à la décarbonation de la production d'intrants et des industries agroalimentaires ;
- **33 millions d'euros pour l'optimisation des intrants**. Il s'agit des soutiens aux investissements pour l'optimisation des intrants à tous les maillons.
- **18 millions d'euros pour d'autres leviers d'optimisation**. D'une part optimisation de l'irrigation, et d'autre part optimisation de l'alimentation animale pour limiter la fermentation entérique.

À l'inverse, environ 25 % des soutiens visent des investissements structurels, en particulier :

- **55 millions d'euros pour le remplacement des intrants de synthèse**. Il s'agit du développement d'alternatives moins nocives que les produits phytosanitaires, et du remplacement des engrais de synthèse par des sources organiques. Ce fort soutien au remplacement est à la fois cohérent avec les besoins d'innovation plus importants associés aux changements de pratiques, et est souhaitable d'un point de vue environnemental, dans la mesure où les leviers de substitution ne génèrent pas le risque d'effet rebond[11] des leviers d'optimisation.
- **54 millions d'euros pour les protéines alternatives**. À la fois le développement de protéines alternatives aux protéines animales pour l'alimentation humaine hors légumineuses, ainsi que la structuration des filières de légumineuses pour l'alimentation humaine et animale. Cependant, ces investissements bénéficient majoritairement aux innovations agroalimentaires (développement de nouveaux aliments, etc.), puis aux exploitations agricoles, et très faiblement aux infrastructures du proche aval, pourtant cruciales pour permettre la diversification des productions végétales ;
- **17 millions d'euros pour le développement de l'agriculture biologique**.

Les 5 % restants correspondent à des projets soit qui contribuent à des leviers pour lesquels les impacts en termes d'investissements physiques n'ont pas été traités dans l'étude précédente (Déchets, Biomasse matériau et chimie), soit qui ne sont pas rattachables à un levier spécifique (levier « Mixte »).

Les leviers structurels sont donc plus soutenus dans France 2030 que sur le périmètre global des soutiens aux investissements physiques. Celui-ci aurait pu être encore renforcé, au regard de l'objectif d'innovation de France 2030 :

- **En matière d'innovation dans les investissements physiques, plusieurs leviers structurels auraient pourtant justifié des soutiens à l'innovation technologique**. C'est notamment le cas de la structuration des capacités du proche-aval nécessaires au développement de l'agriculture biologique, des légumineuses et de la diversification des productions ; de la reconversion des filières de cultures pérennes dans les zones climatiques les plus défavorables ; et de l'accompagnement de la diminution des cheptels et leur éventuelle reterritorialisation.
- **En matière d'innovations organisationnelles**, pour structurer le proche-aval, faire évoluer les modèles économiques et la coordination des filières, ou encore organiser la diversification des productions et la variabilité accrue des volumes liée au changement climatique. Or, l'analyse menée par ailleurs des investissements incorporels de France 2030 montre que ces leviers structurels ont également été peu fléchés vers ce type d'investissements (données SGPI, traitement I4CE, 2026).

11 L'effet rebond désigne le fait qu'une amélioration de l'efficacité d'une ressource peut inciter à en augmenter l'usage au global, réduisant ainsi les gains environnementaux attendus. Par exemple, en irrigation, le risque associé aux matériels d'irrigation plus performants est qu'ils incitent à développer l'irrigation sur des parcelles jusque-là non irriguées.

RECOMMANDATION SPÉCIFIQUE 2.

Plan d'innovation

- Poursuivre le soutien à la substitution d'intrants de synthèse et accentuer plus largement le soutien aux leviers structurels, potentiellement au détriment d'investissement ponctuels (voir Recommandation transversale 2).
- Concernant les soutiens au capacitaire : pour les leviers rentables par nature (économies d'énergie, optimisation des intrants), soutenir davantage par des instruments financiers que par des subventions d'investissement (voir Recommandation transversale 3).
- Sectoriellement :
  - Poursuivre l'accompagnement de préséries aux motorisations alternatives (électrique, biogaz notamment), au regard des objectifs fixés par le projet de SNBC 3, qui prévoit une réduction totale (-100 %) des consommations énergétiques du secteur agricole à l'horizon 2050 (Gouvernement 2026).
  - Renforcer le soutien aux innovations pour le stockage des cultures à l'aval, pour soutenir la diversification des cultures et le développement de l'agriculture biologique.

Carte d'identité 2.

France 2030

Temporalité
Pluriannuelle
Période de mise en œuvre
2021 - 2030
Antécédents
Oui – PIA 1 à 4 (2010-2021)
Montant total
54 milliards d'euros au total (dont 20 milliards issus du budget du PIA 4) 1,8 milliard d'euros annoncés pour les secteurs agricoles et alimentaires (objectif 6), dont 1,5 milliard d'euros engagés.
Dont inclus dans le périmètre*
627 millions d'euros
Instruments financiers :
Subventions et avances remboursables
Gouvernance
Enveloppe : État (SGPI) Instruction : Bpifrance, Agence nationale de la recherche, Ademe, Banque des territoires
Source budgétaire
État français

France 2030 avait annoncé consacrer 1,8 milliard d'euros à son objectif 6 « innover pour une alimentation saine, durable et traçable ». Des financements issus d'autres objectifs thématiques ont également bénéficié aux secteurs agricoles et alimentaires, notamment l'objectif 3 consacré à la décarbonation des industries. **En juillet 2026, 1,5 milliard d'euros avaient été engagés**, selon une recomposition exhaustive des investissements ayant bénéficié aux secteurs agricoles et alimentaires, au-delà des contours de l'objectif 6.

Parmi les 1,5 milliard d'euros engagés en juillet 2026, notre périmètre dédié aux investissements corporels en France hexagonale couvre 627 millions d'euros. Certains dispositifs (PEPR, Grands défis ou Deeptech) sont exclus de l'étude car ils soutiennent majoritairement des investissements incorporels, notamment de la recherche fondamentale ou de la recherche et développement dans les domaines de la robotique, du biocontrôle, des protéines alternatives. Parmi les financements d'actifs corporels, certains sont exclus de notre périmètre d'étude, soit parce qu'ils concernent des maillons de la chaîne de valeur non étudiés – par exemple les emballages alimentaires, qui interviennent au-delà de la première transformation – soit en raison de leur périmètre géographique spécifique, comme le guichet de la « Troisième révolution agricole » consacré aux Outremers.

Parmi les dispositifs de France 2030 dans notre périmètre d'étude, on trouve principalement les dispositifs suivants : 4 dispositifs visant la décarbonation du secteur agricole, de la production d'engrais décarbonée à la décarbonation des industries agroalimentaires ; le dispositif « Résilience et capacités agroalimentaires 2030 » qui soutient les exploitations et l'aval ; 4 guichets aux agroéquipements de la « Troisième révolution agricole » dédiés aux serres, à divers agroéquipements, à l'irrigation et aux agroéquipements du verger ; le dispositif « Innover pour réussir la transition agroécologique » ; les AAP « Besoins alimentaires de demain » ; le financement des préséries d'équipements agricoles ; le dispositif « Première usine » ; l'AMI « Démonstrateurs territoriaux » qui finance des investissements sur exploitation dans le cadre des démonstrateurs : serres, systèmes d'irrigation, équipements bio ou installations d'énergies renouvelables ; le fonds et les investissements fonciers « Entrepreneurs du vivant ». Enfin, de façon résiduelle, les parts de certains dispositifs autres (Fonds écotechnologies ; concours d'innovation iLab, iNov et iDemo) finançant partiellement des actifs corporels ont été intégrés).

Une spécificité de France 2030 a été le recours à un soutien public se matérialisant par des subventions et des avances remboursables, pour certains AAP, principalement : Résiliences et capacités agroalimentaires 2030, Première usine, besoins alimentaires de demain, innover pour réussir la transition agroécologique, et les préséries d'équipements agricoles.

* Soutiens à l'investissement corporel hors foncier (bâtiments, matériels, plantations) en majorité, des secteurs agricoles et alimentaires

C. *D'autres soutiens nationaux*

À France Relance et France 2030 a succédé la planification écologique, matérialisée par l'introduction fin 2023 de mesures dédiées dans le budget du ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Souveraineté alimentaire (MAASA) (Carte d'identité 3) dont 250 millions d'euros sur notre périmètre. Elle a été mise en œuvre à partir de 2024 au travers de guichets (55 %) et d'appels à projets (45 %).

Sur la période 2020-2026, d'autres dispositifs de subventions nationales disparates ont soutenu l'investissement corporel dans les secteurs agricoles et alimentaires (356 millions d'euros). Certaines de ces aides sont pérennes et renouvelées chaque année, comme le Fonds Avenir Bio ; d'autres sont reconduites annuellement, à l'image des aides à la plantation et à la rénovation des vergers ; d'autres enfin répondent à des besoins conjoncturels, comme les guichets de protection contre les aléas climatiques, ou les aides au désinvestissement viticole.

Ces dispositifs ont des orientations très largement favorables aux objectifs de résilience et de durabilité (**Figure 14**), à l'exception des soutiens en réponse à des crises, pour moité seulement.

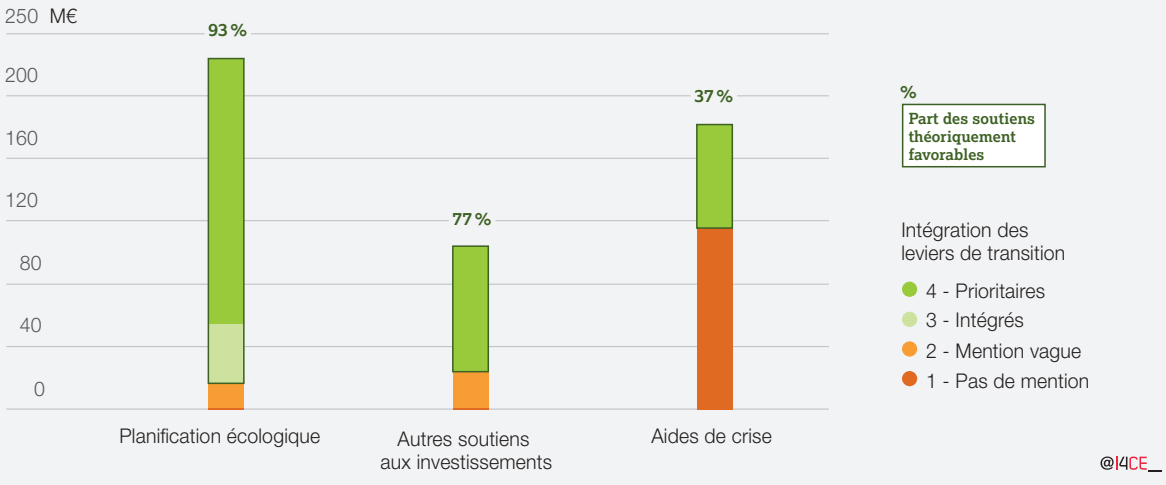
La planification écologique

L'ambition de la planification écologique était d'engager une transformation de fond des systèmes agricoles et alimentaires (pratiques, filières, souveraineté), en fixant des orientations durables et cohérentes à l'échelle de l'ensemble du secteur. Les orientations des dispositifs mis en œuvre dans le cadre de la planification écologique intégraient donc prioritairement les enjeux de résilience et de durabilité.

Cette ambition s'est toutefois traduite, dans sa mise en œuvre, par un recours important à des guichets aux investissements physiques. Ce choix s'explique notamment par les incertitudes sur la pérennité des dotations, qui ont incité à favoriser des instruments permettant l'engagement et le décaissement rapide des crédits.

D'un point de vue opérationnel, la conception de ces guichets a cherché à tirer les enseignements des dispositifs de France Relance et France 2030, en renforçant le ciblage des investissements et en expérimentant de nouvelles modalités de soutien (MAASA 2026b, document non publié). Par exemple, le guichet dédié aux matériels de stockage et d'épandage d'effluents d'élevage moins émissifs, avait initialement privilégié des équipements présentant des performances environnementales ambitieuses, avant d'élargir les critères d'éligibilité en seconde vague afin de permettre la consommation complète des crédits. Ce plus fort ciblage s'est traduit dans la durée d'écoulement du guichet : l'enveloppe a été consommée en six mois, contre quelques jours pour les guichets peu ciblés. La planification écologique a également permis d'expérimenter une approche territo-

Figure 14. Orientations des autres dispositifs nationaux identifiés sur notre périmètre* sur la période 2020-2024



rialisée via le Plan agriculture Méditerranée (PAM), porté par les DRAAF, qui vise à mieux prendre en compte les enjeux spécifiques liés au changement climatique dans le bassin méditerranéen.

Ces évolutions témoignent d'une ambition de mieux orienter la dépense publique vers les transformations structurelles des secteurs agricoles et alimentaires. Toutefois, cette ambition s'est heurtée à un contexte budgétaire défavorable, qui a favorisé le recours à des dispositifs rapidement déployables au détriment des mécanismes plus structurants, dont la montée en charge nécessitait davantage de temps. Le rythme de consommation plus lent des dispositifs plus ciblés a parfois pu être interprété comme un manque de demande, les exposant à des réductions budgétaires avant leur plein déploiement, comme cela a été le cas pour le dispositif « Structuration de filières protéines végétales ».

Ainsi, plusieurs guichets d'agroéquipements de la planification écologique ont finalement reproduit les limites observées dans France Relance et France 2030 : une contribution non-systématique aux objectifs de résilience et de durabilité, et une efficacité réduite de la dépense publique lorsque les investissements soutenus ne s'inscrivent pas dans une trajectoire de transformation structurelle (MAASA 2026b, document non publié).

RECOMMANDATION SPÉCIFIQUE 3.
Planification écologique

- Limiter le recours aux guichets aux agroéquipements à vocation environnementale, qui sont rarement les plus efficaces pour atteindre les objectifs d'un plan de planification écologique (voir les Recommandation transversale 3 et Recommandation transversale 4).
- Favoriser les dispositifs permettant d'engager les transitions les plus structurelles, notamment à travers des projets associant plusieurs maillons d'une même filière et construits à l'échelle des territoires (voir Recommandation transversale 2).

Carte d'identité 3.
Planification écologique

Temporalité
Pluriannuelle
Période de mise en œuvre
À partir de 2024
Antécédents
Non
Montants totaux (autorisations d'engagements prévisionnels)
770 millions d'euros en 2024 70 millions d'euros en 2026
Dont inclus dans le périmètre* entre 2024 et mi-2026
250 millions d'euros
Instrument financier
Subventions
Gouvernance
Pilotage interministériel par le SGPE Déclinaison sectorielle par le MAASA (DGPE, DGAL, DGER, SG MAASA)
Source budgétaire
État français

La planification écologique est le cadre national de pilotage de la transition écologique amorcé en 2023, structuré autour de plusieurs chantiers sectoriels (énergie, bâtiment, transports, industrie, agriculture-alimentation, etc.) et visant à atteindre les objectifs climatiques et environnementaux de la France. Le volet « Agriculture-Alimentation » en constitue la déclinaison sectorielle, pilotée par le MAASA, avec pour objectif d'aligner le secteur agricole sur les trajectoires de transition écologique tout en préservant la production nationale. Sa mise en œuvre repose sur des dispositifs financés par différents opérateurs publics (FranceAgriMer, ASP, ADEME, DRAAF selon les mesures).

Parmi les dispositifs de la planification écologique finançant des actifs productifs, on trouve principalement :

- Les guichets Matériels de stockage et d'épandage moins émissifs ; Matériels visant la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires et la transition agroécologique ; Matériels d'agroéquipements des vergers ; Matériels d'agroéquipements dans le secteur des fruits et légumes ; Serres et équipements de serres ; Aide à l'investissement pour des agroéquipements portant sur des matériels pour la culture, la récolte, le tri, le séchage et le conditionnement des espèces riches en Protéines ; Rénovation des vergers.
- Les AAP Structuration de filières protéines végétales, Projets territoriaux hors filières légumineuses et biologiques, Soutien à la plantation de haies volet investissement, Structuration de filière bois bocager ; Fonds hydraulique.

* Soutiens à l'investissement corporel hors foncier (bâtiments, matériels, plantations) en majorité, des secteurs agricoles et alimentaires

Des dispositifs ponctuels, récurrents ou en réaction à des crises, pour l'agriculture biologique, la transition écologique et les cultures pérennes

Le Fonds Avenir Bio, créé en 2008 pour soutenir le développement de l'agriculture biologique et géré par l'Agence Bio, dispose d'un budget stabilisé aux alentours de 8 millions d'euros depuis la fin des années 2010. Celui-ci a fait l'objet d'abondements supplémentaires entre 2021 et 2025 (13 millions d'euros par an entre 2021 et 2023, et 18 millions d'euros en 2024 dans le cadre de la planification écologique). Il fonctionne par appel à projets, et vise à financer des projets collectifs et portés par plusieurs maillons de la chaîne de valeur. Il finance des investissements dans plusieurs filières (dont dans l'ordre, les grandes cultures, les fruits et légumes, et l'élevage), aux maillons de la production agricole comme celui du proche aval, avec des financements importants pour le tri, stockage et conditionnement des cultures annuelles (données Agence Bio). La totalité de ces financements sont considérés comme visant prioritairement les enjeux de résilience et de durabilité, car ils participent au développement de l'Agriculture biologique, un des leviers de transition identifié.

Les guichets ponctuels finançant des agroéquipements pour la transition agroécologique partagent les limites précédemment évoquées concernant France Relance, France 2030 et la Planification écologique (voir parties 3.A, 3.B, et ci-dessus).

D'autres guichets, renouvelés annuellement ou intervenant en réaction des crises, sont destinés à l'arboriculture et à la viticulture :

- **Certains guichets, soutenant la plantation de vergers de fruits à cidre et la rénovation des vergers arboricoles (25 millions d'euros,** le dernier étant complété par des abondements supplémentaires ces dernières années dans le cadre de la planification écologique), visent principalement le renouvellement et la modernisation des vergers et vignobles. Ces guichets établissent une liste de critères permettant le classement des projets, dont l'ordre varie selon les priorités des politiques publiques. Par exemple, le critère portant sur le faible taux d'auto-approvisionnement d'une espèce a été priorisé dans le cadre du plan de souveraineté Fruits et légumes, pour soutenir davantage ces espèces. Ils n'intègrent cependant pas de critère relatif à la viabilité climatique des plantations, et sont ainsi susceptibles de financer des investissements dans des plantations qui deviendront non viables à moyen terme, comme cela a pu être identifié dans des projets arboricoles soutenus par la planification écologique (MAASA 2026b, non publié).
- **D'autres au contraire visent à accompagner le désinvestissement viticole (121 millions d'euros),** pour aider les agriculteurs qui arrachent leurs vignes dans un contexte de surproduction vinique et de baisse de la consommation de vin. À terme, ce type de dispositif pourrait également accompagner les restructurations rendues nécessaires par le changement climatique dans certaines zones de production. Toutefois, dans un contexte de forte contrainte budgétaire, le financement de ces dispositifs apparaît pour l'heure moins prioritaire que le soutien aux activités agricoles adaptées aux nouvelles conditions climatiques.

RECOMMANDATION SPÉCIFIQUE 4.
Guichets ponctuels aux cultures pérennes

Conditionner les aides aux cultures pérennes à une évaluation de la viabilité au regard du climat et de la ressource en eau des espèces et variétés plantées, afin d'éviter le financement d'investissements susceptibles de devenir non viables à moyen terme (voir Recommandation transversale 1).

4. DES DISPOSITIFS DE LA PAC, COMBINANT ORIENTATIONS FAVORABLES ET NON FAVORABLES À LA TRANSITION VERS DES SYSTÈMES RÉSILIENTS ET DURABLES

Cette partie porte sur les dispositifs de soutien aux investissements de la PAC répartis entre le premier et le deuxième pilier. Ces dispositifs s'inscrivent dans la logique d'intervention plus large de la PAC et représentent un peu moins de 10 % de son budget total. Selon le pilier concerné, le périmètre et les finalités des aides aux investissements diffèrent. Les soutiens du premier pilier sont principalement associés à des interventions sectorielles d'organisation des marchés. Les soutiens du second pilier sont plus généralistes et intègrent une logique d'action davantage axée sur le développement des territoires.

Notre périmètre couvre les subventions directes aux investissements mais également les aides à l'installation. Cette dernière est une dotation forfaitaire en capital (voir Carte d'identité 5) mobilisable par l'exploitant au cours des premières années de l'installation. Elle ne participe pas de manière directe et exclusive à la réalisation des investissements liés à l'installation, mais elle vient renforcer les fonds propres de l'exploitation contribuant ainsi au renforcement de la capacité d'autofinancement de l'exploitant. Elle est également destinée à financer le plan d'entreprise, comprenant notamment un plan d'investissement au cours des premières années de l'installation. Comptablement, elle est le plus souvent considérée comme une subvention d'investissement et intégrée dans le bilan comptable de l'exploitation aux côtés des subventions directes aux investissements.

Notre analyse porte sur la période de transition entre deux programmations 2014-2022 et 2023-2027. Les données collectées ne couvrent cependant que le périmètre de la programmation 2014-2022 pour les dispositifs du deuxième pilier. Dans le cas des dispositifs du premier pilier, les données couvrent également la programmation 2023-2027. Sauf mention explicite, l'analyse porte sur l'architecture et les modalités de mise en œuvre de la programmation 2014-2022.

A. *Une architecture historiquement centrée sur la modernisation, progressivement verdie et décentralisée*

En France jusqu'aux années 1990, les soutiens à l'investissement et à l'installation relèvent principalement d'une politique pilotée par l'État, dont l'objectif est d'accompagner la restructuration, la modernisation et la professionnalisation des exploitations agricoles. Cette politique s'appuie sur plusieurs instruments, dont les aides aux investissements de la Politique agricole commune (PAC) d'une part, et un ensemble de mesures fiscales et sociales d'autre part (Forget et al. 2019, chap. 10). Dans le cadre de la PAC, ces instruments complètent une politique agricole principalement centrée sur l'organisation des marchés (Berriet-Solliec 2007).

À partir de la fin des années 1990, les soutiens à l'investissement de la PAC suivent deux tournants : celui du « verdissement », et celui de la décentralisation. Ce verdissement découle de l'entrée en vigueur des directives environnementales de l'Union européenne,

et affecte plus ou moins les instruments de la PAC liés à l'investissement. Par ailleurs, dans le cadre de la décentralisation opérée en France à partir des années 1980, les Régions se voient progressivement confier la gestion des aides à l'installation et à l'investissement du second pilier, avec notamment une autonomie importante depuis la programmation 2014-2022. L'État conserve néanmoins un rôle dans la gouvernance de ces instruments : de négociation avec la Commission européenne ; de coordination nationale ; ou encore d'orientation des priorités, comme cela a été le cas avec le Projet agroécologique pour la France en 2013 (Villien et Claquin 2016).

Depuis 2007, et à la suite de la création du second pilier, la PAC est dotée de deux instruments de financement : le FEAGA (Fonds européen agricole de garantie) qui finance les aides aux revenus et les aides sectorielles et le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) qui finance les mesures environnementales et de développement rural. Chacun de ces deux fonds comporte des mesures de soutien à l'investissement corporel inclues dans notre périmètre. Les mesures adossées au FEADER sont les plus importantes en volumes et sont gérées par les Régions, et les mesures adossées au FEAGA sont gérées par l'État.

Ces dispositifs étaient initialement conçus pour bénéficier au plus grand nombre d'exploitations agricoles, dans une perspective de modernisation globale. Le contexte ayant évolué, ils ont été depuis rendus plus sélectifs, mais peuvent encore davantage intégrer les objectifs de durabilité et de résilience, tout en répondant également à l'enjeu d'efficacité de la dépense publique.

B. *Le FEADER et les aides spécifiques des Régions : 750 millions d'euros par an de soutiens insuffisamment alignés avec les enjeux de résilience et de durabilité*

Depuis 2014, les Régions gèrent chaque année l'attribution d'environ 750 millions d'euros d'aides à l'investissement et l'installation du second pilier de la PAC. Ces aides aux investissements et à l'installation représentent 70 % de l'enveloppe du FEADER sous la gestion des Régions (Régions de France 2024). Ces aides spécifiques représentent environ 30 % des dépenses annuelles du second pilier de la PAC, dont les principales mesures sont l'ICHN[12] (1 050 millions d'euros par an) et les MAEC et aides à l'Agriculture biologique (570 millions d'euros par an), et 8 % du budget annuel total de la PAC.

De 2014 à 2025, l'État, les Régions, les Agences de l'eau, et certaines collectivités territoriales, co-financent ces mesures via leur propre budget. L'État a ainsi mobilisé des cré-

12 Indemnisation compensatoire de handicap naturel

Encadré 3.
Le cadre réglementaire des soutiens publics des collectivités territoriales au secteur agricole et agroalimentaire et son évolution historique

La PAC est encadrée à l'échelle européenne par un ensemble de règlements qui définit les contours des interventions spécifiques au secteur agricole. Ce cadre réglementaire fournit un régime spécifique au regard des règles de marché de l'Union européenne et évolue avec chaque réforme :

- La PAC 2014-2022 repose sur quatre règlements : un règlement horizontal, le règlement sur l'Organisation commune de marché (OCM) et deux règlements, l'un qui encadre les paiements directs (une partie du FEAGA), l'autre qui encadre le développement rural (le FEADER).
- La PAC 2023-2027 ne repose plus que sur trois règlements : les règlements horizontal et OCM sont maintenus bien qu'évoluant, et le règlement sur les Plans stratégiques nationaux (PSN) encadre désormais la plupart des mesures rattachées aux premier et second piliers.

Les Régions ont obtenu progressivement la gestion d'une partie du FEADER, au sein duquel figurent les mesures investissement et installation. Depuis 2013, elles sont autorités de gestion de ces mesures, ce qui leur permet d'en définir les orientations stratégiques en lien direct avec la Commission européenne. Depuis 2023, leur autonomie dans la conception et la mise en œuvre de ces dispositifs s'est encore renforcée. Elles ont notamment intégré l'infrastructure et le personnel dédiés à l'instruction des dispositifs, qui était auparavant délégués à l'État au niveau des Directions départementales des territoires (DDT). Ce gain en autonomie s'est toutefois accompagné d'une réduction du périmètre du FEADER directement géré par les Régions, qui ne sont désormais plus en charge des aides surfaciques (ICHN, MAEC, aides à l'agriculture biologique).

Les Régions ont également la possibilité de concevoir leurs propres dispositifs d'aide au secteur agricole aux côtés d'autres collectivités et des Agences de l'eau. Ces interventions sont encadrées par le code général des collectivités territoriales qui définit les blocs de compétences, notamment en matière d'aides aux entreprises.

Les Régions disposent des principales compétences en matière de développement économique. Ces compétences ont été précisées par les lois MAPTAM et NOTRe en 2014 et 2015. La Région a le rôle de « chef de file » des actions de développement économique tandis que les autres collectivités (départements et bloc communal) peuvent intervenir de manière complémentaire selon leurs propres compétences, notamment l'aménagement du territoire et l'investissement immobiliser des entreprises. Les Agences de l'eau interviennent quant à elles au titre de leurs missions propres définies dans des programmes d'intervention quinquennaux.

dits nationaux en cofinancement de ces mesures jusqu'en 2025, année qui correspond à la fin des paiements de la programmation précédente. Dans le cadre de la programmation 2023-2027, l'État n'intervient plus directement en tant que cofinanceur de ces mesures. Afin de compenser ce retrait, il transfère désormais aux Régions une dotation annuelle équivalente, leur permettant de maintenir un niveau de cofinancement stable. L'Encadré 3 décrit le cadre réglementaire de ces différentes contributions.

Les Régions, Agences de l'eau, et autres collectivités territoriales peuvent également mettre en œuvre des dispositifs de soutien à l'investissement et à l'installation distincts des mesures de la PAC et issus de leurs budgets propres. Cependant, faute de données agrégées à l'échelle nationale sur cette diversité de dispositifs, uniquement les soutiens propres des Régions seront discutés dans le cadre de cette étude en plus de l'analyse des dispositifs adossés au FEADER.

650 millions d'euros par an de mesures d'investissement et d'installation du FEADER : des soutiens encore minoritairement alignés avec les enjeux de résilience et de durabilité

Une moitié dédiée aux investissements matériels des exploitations agricoles

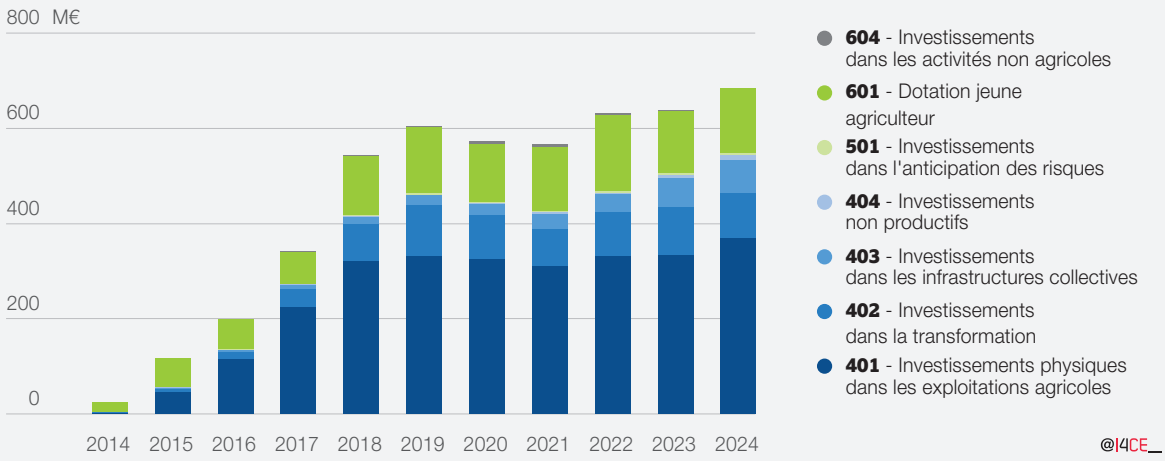
Les soutiens publics aux investissements corporels et à l'installation du second pilier de la PAC représentent en moyenne 650 millions d'euros par an. Environ 60 % de ce montant est financé par le budget du FEADER, et 40 % est apporté en cofinancement[12] par les Régions, l'État, les Agences de l'eau et dans une moindre mesure par les autres collectivités territoriales. Ces aides constituent l'essentiel des soutiens aux investissements physiques et à l'installation agricole mobilisés à l'échelle infranationale.

Ces soutiens sont regroupés au sein de plusieurs mesures et sous-mesures déclinées par chacune des Régions en cohérence avec les exigences du cadre européen de la PAC : le règlement de développement rural (pour la programmation 2014-2022) et le règlement sur les PSN (pour la programmation 2023-2027). Les Carte d'identité 4, Carted'identité 5, Carted'identité 6, et Carte d'identité 7. décrivent ces mesures et sous-mesures de manière détaillée.

Les montants exécutés au titre des mesures investissement et installation jusqu'en 2024 relèvent essentiellement de la programmation 2014-2022. Les paiements au titre de la programmation 2023-2027 sont encore négligeables en 2023 et 2024. Ils deviennent toutefois plus substantiels en 2025, où ils s'ajoutent aux derniers paiements de la programmation précédente. Au total, les montants exécutés au titre des mesures investissement et installation continuent d'augmenter jusqu'en 2025 (Agreste 2026). Cette progression s'explique par l'accélération des paiements habituellement observée en fin de programmation, ainsi que par l'augmentation des dotations consacrées à ces mesures, notamment à la suite de la réaffectation des reliquats des aides à la conversion à l'agriculture biologique vers les mesures dédiées à l'investissement lors de la révision à mi-parcours du PSN.

13 Selon le principe du cofinancement selon lequel l'aide européenne ne peut être mobilisée qu'en complément d'autres financements.

Figure 15. Montants exécutés pour les sous-mesures de notre périmètre pour les deux programmations (en millions d'euros)*



En 2022-2024 la moitié de ces soutiens sont dédiés aux investissements en matériels et bâtiments dans les exploitations agricoles. L'autre moitié se décompose de la manière suivante : 22 % pour la Dotation jeune agriculteur (DJA), 15 % pour les investissements dans la transformation dans les industries agro-alimentaires et à la ferme, et le reste pour les infrastructures collectives, dédiées à la gestion qualitative et quantitative de l'eau et d'autres mesures dont les montants sont très faibles.

Un cadre d'intervention affecté simultanément à plusieurs objectifs

À l'échelle européenne, les mesures investissement et installation du second pilier peuvent être mobilisées par les États membres au service d'une diversité d'objectifs, notamment économiques, mais également environnementaux. Ces derniers ont été intégrés au cadre de ces mesures à partir de la programmation 2007-2013, avec la création de priorités d'intervention dédiées à l'environnement, dont le niveau d'ambition a été progressivement réhaussé. Les mesures investissement et installation, au même titre que l'ensemble des mesures du FEADER, sont ainsi soumises à des exigences minimales de fléchage budgétaire vers les enjeux environnementaux. Toutefois, ces objectifs de moyens ne sont pas associés à des objectifs contraignants en matière de résultats (Cour des comptes européenne 2024). Le cadre européen ne procure pas une incitation suffisamment forte à un ciblage plus spécifique des enjeux environnementaux à travers la conception et les conditions de mise en œuvre de ces mesures.

À l'échelle française, les orientations données à ces mesures sont larges. Elles intègrent les enjeux de résilience et de durabilité au même titre qu'un ensemble d'objectifs économiques. Ces orientations sont formalisées et priorisées dans les documents de programmation de la PAC (PDRR et PSN[14]) qui explicitent la logique globale d'attribution des aides et les budgets fléchés vers chacune de ces priorités. Elles répondent à plusieurs objectifs d'intervention : compétitivité des exploitations, création de valeur ajoutée, renouvellement des générations, mais également durabilité et résilience. À la différence d'autres mesures de la PAC spécifiquement dédiées aux enjeux environnementaux, comme les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) ou les aides à l'agriculture biologique, le cadre global des mesures investissement et installation priorise en majorité les enjeux de développement économique et de renouvellement des générations. Les enjeux de durabilité font l'objet de mentions et de priorisations secondaires, souvent en complémentarité d'enjeux économiques.

En complément des priorités stratégiques définies dans le cadre de la PAC, des orientations en faveur de de l'agroécologie ont été définies de manière transversale à l'échelle nationale dans le cadre du Projet agroécologique pour la France, déployé à partir de 2013. Elles visaient à inciter les Régions à intégrer davantage les enjeux de transition des systèmes de production dans la conception de leurs dispositifs. Ces orientations se sont notamment traduites par l'intégration dans les PDRR de critères d'éligibilité, de sélection, ou de majoration favorisant les projets engagés dans des démarches agroécologiques. Toutefois, ces critères n'ont pas été déterminants pour la sélection des projets (Oréade Brèche 2017).

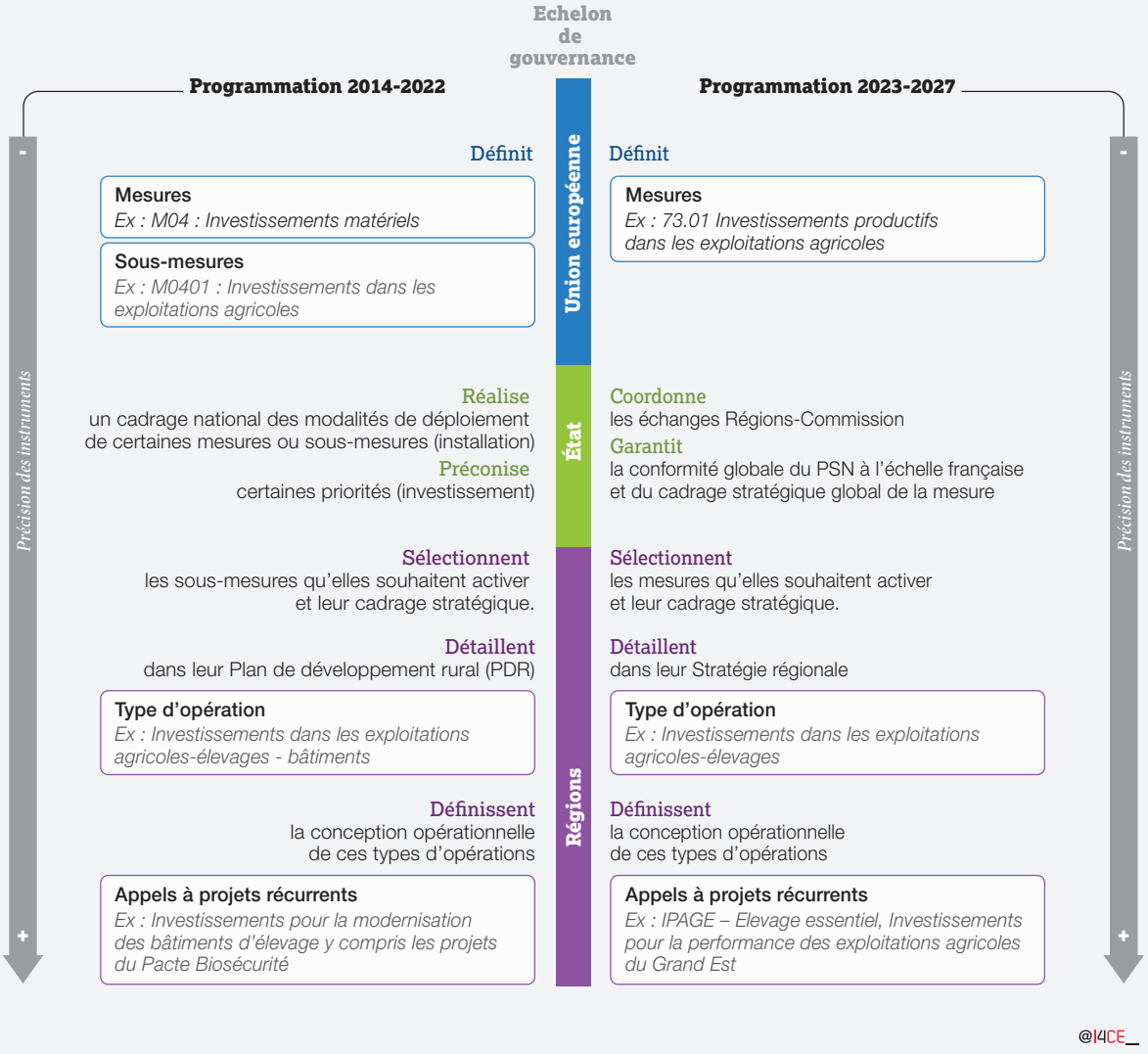
Les Régions disposent en revanche d'importantes marges de manœuvre lorsqu'elles déclinent ces orientations en différents dispositifs alignés avec leurs stratégies territoriales (**Figure 16**). Au niveau de leurs PDRR, elles définissent plusieurs modalités du dispositif : les critères de sélection, les critères de majoration, le taux d'aide ou encore la déclinaison en types d'opérations (Oréade Brèche 2017). Elles peuvent conserver des types d'opération généralistes ou créer des types d'opération ciblant certaines filières ou certains enjeux plus précis. Cette logique se retrouve dans la programmation actuelle, même si la structure globale des interventions n'est plus guidée par les PDRR mais par les « fiches intervention » du PSN.

La conception de l'appel à projet détermine particulièrement le caractère sélectif et incitatif du dispositif. Les critères d'éligibilité permettent de définir les catégories de bénéficiaires et d'investissements susceptibles d'être soutenus. Les grilles de sélection permettent de hiérarchiser les projets éligibles et de concentrer les aides sur les bénéficiaires ou les investissements répondant aux priorités poursuivies. Leur caractère plus ou moins discriminant détermine ainsi la capacité du dispositif à opérer un véritable ciblage au-delà du seul respect des critères d'éligibilité. Les variations de taux d'aide, plafonds, bonifications ou modulations peuvent renforcer l'incitation à réaliser certains investissements pour les types de bénéficiaires ciblés.

Les enjeux de résilience et de durabilité peuvent faire l'objet de priorisation ou de majoration à ces différents niveaux.

14 Programmes de développement ruraux régionaux (PDRR) pour la programmation 2014-2022 et PSN pour la programmation 2023-2027 ; dans ces documents, les stratégies d'intervention associées aux mesures mobilisées sont détaillées ainsi que les enjeux – ou objectifs stratégiques – auxquelles elles répondent.

Figure 16. Représentation schématique de l'architecture et de la gouvernance des mesures d'investissements et d'installation du FEADER en France



Encadré 4. Processus de déclinaison des mesures du FEADER entre les échelles européenne et régionale dans le cadre de la programmation 2023-2027

Les caractéristiques générales des mesures sont définies dans le cadre unique du PSN à l'échelle nationale. Les fiches descriptives (« fiches intervention ») propres à chaque mesure sont élaborées par les Régions sous l'égide de Régions de France. Toute modification du contenu de ces fiches ainsi que de la maquette budgétaire globale doit être approuvée par le Comité État-Régions national. La Direction générale de la performance économique (DGPE) du ministère de l'Agriculture est chargée de porter les demandes de modification auprès de la Commission européenne.

Le cadrage stratégique et les modalités de mise en œuvre des mesures sont quant à eux définis à l'échelle régionale. En tant qu'autorités de gestion, les Régions déclinent les mesures en dispositifs opérationnels et décident de la ventilation de leur maquette budgétaire en fonction des priorités de leurs stratégies territoriales.

Des Comités de suivi régionaux* se prononcent sur les critères de sélection des dispositifs ainsi que sur les propositions d'évolution des interventions régionales formulés par l'autorité de gestion.

À l'échelle régionale, chaque dispositif résulte d'un processus de concertation associant, dans un premier temps, les différents co-financeurs puis, dans un second temps, les organisations professionnelles agricoles. Les co-financeurs, notamment les Agences de l'eau, sont inclus dans le processus de cadrage stratégique, ils associent leurs priorités d'intervention à celles des Régions. Les concertations avec les organisations professionnelles portent sur les paramètres des appels à projets récurrents : types d'équipements éligibles, sur les taux de soutien, ainsi que sur les majorations.

* Ce comité regroupe l'ensemble des parties prenantes associées aux dispositifs : les représentants des administrations nationale, régionale, départementale, le groupes d'action locales, les syndicats agricoles et organisations professionnelles.

Une part encore minoritaire de soutiens intégrant ou visant les enjeux de résilience et de durabilité

Environ 20 % des soutiens à l'investissement et à l'installation tels que déclinés par les Régions intègrent les enjeux de résilience et de durabilité. En moyenne sur la période 2022-2024, 5 % des soutiens intégraient ces enjeux de résilience et de durabilité et 17 % les priorisaient (**Figure 17**).

Cette part est cependant potentiellement sous-estimée. En effet, notre analyse repose sur le premier niveau de déclinaison des sous-mesures en types d'opérations par les Régions et leurs domaines prioritaires associés[15] (**Figure 16**). Elle ne porte pas sur le niveau de déclinaison en appels à projets, qui pourrait mettre en évidence des critères de sélection des bénéficiaires potentiellement favorables aux enjeux de résilience et de durabilité – ce niveau n'a pas pu être traité en l'absence d'une base de données exhaustive déjà constituée sur ces AAP.

Les dépenses qui intègrent ou ciblent les enjeux de résilience et de durabilité (en vert) regroupent plusieurs types de dispositifs. Elles concernent les investissements non productifs dans les infrastructures agroécologiques, les investissements dans la méthanisation, l'anticipation des aléas climatiques et dans les infrastructures hydrauliques collectives visant à améliorer la gestion qualitative et quantitative de l'eau. Elles comprennent également l'acquisition (à titre individuel ou collectif via les Cuma) de matériel agroenvironnemental (matériel de travail du sol, semis, épandage, gestion des surfaces en herbe), l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments agricoles, ainsi que certains investissements dédiés à la diversification des productions.

Entre 2020 et 2024, les montants de soutiens théoriquement favorables aux enjeux de résilience et de durabilité ont doublé, a priori pour des raisons d'exécutions budgétaires. Le doublement de ces montants provient majoritairement des soutiens alloués aux infrastructures collectives pour une meilleure gestion quantitative et qualitative de l'eau. Cette hausse semble cependant davantage s'expliquer par une accélération de la consommation des crédits et la hausse des budgets en fin de programmation que par une réelle réorientation des dispositifs en faveur de la transition.

15 Un même dispositif pouvant être décliné par domaines prioritaires distincts, parmi lesquelles la compétitivité et la viabilité des exploitations agricoles, le renouvellement des générations, l'organisation de la chaîne alimentaire, mais aussi la préservation et le renforcement des écosystèmes liés à l'agriculture et l'utilisation efficace des ressources.

Des dépenses favorables aux enjeux de résilience et de durabilité qui couvrent une diversité de leviers de transition

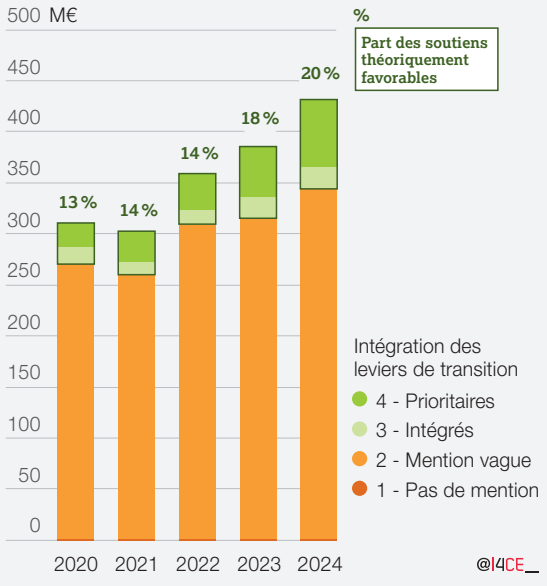
Les dépenses favorables aux enjeux de résilience et de durabilité ont été réparties par levier de transition. Elles ciblent soit directement un unique levier de la transition, soit un ensemble de leviers associés à des priorités d'intervention plus générales en faveur de l'environnement et du climat[16]. Sur la période 2020-2024, un montant minimal total de 640 millions d'euros a été dédié au financement d'une diversité de leviers de transition (voir **Figure 18**).

Environ 75 % des soutiens aux investissements du FEADER financent des leviers ayant des impacts ponctuels sur les immobilisations physiques agricoles et alimentaires :

- Les leviers énergétiques : réduction de la consommation d'énergie et augmentation de la production d'énergie issue de biomasse agricole
- Le développement des infrastructures de stockage et d'approvisionnement en eau

16 La priorité 4 dédiée à la préservation et au renforcement des écosystèmes liés à l'agriculture et la priorité 5, dédiée à l'utilisation efficace des ressources et à la transition vers une économie sobre en carbone et résiliente au changement climatique

Figure 17. Degré d'intégration des enjeux de durabilité et de résilience dans la dépense publique totale adossée au FEADER entre 2014 et 2024 pour les mesures investissements et installation



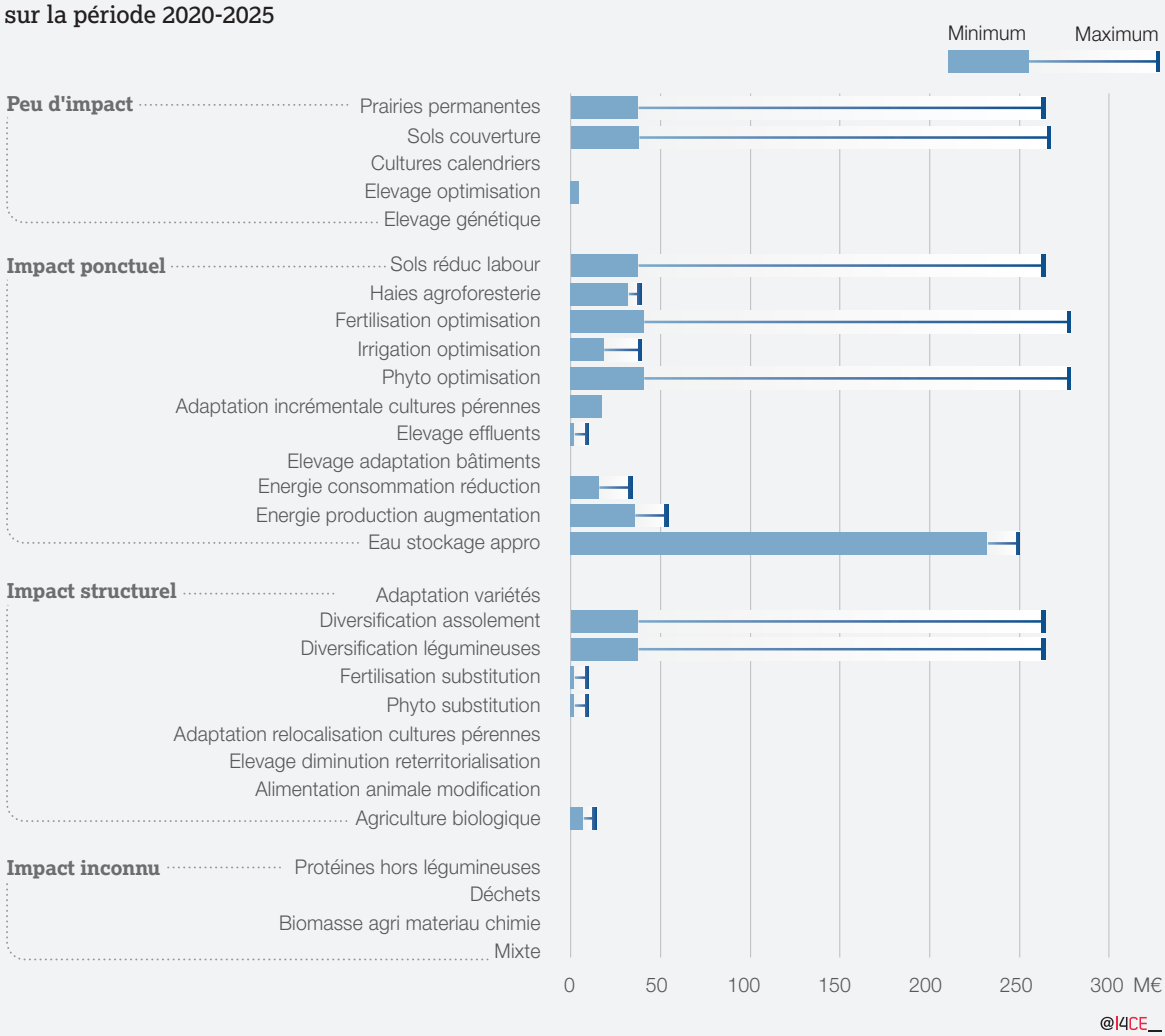
- Les leviers d'optimisation de l'usage des ressources (fertilisation, traitements phytosanitaires et irrigation)
- Le développement des infrastructures agroécologiques, dont haies et agroforesterie
- La préservation des sols par la réduction du labour

Seulement 15 % des dépenses ciblent des leviers de transition plus structurels. Il s'agit des leviers de substitution des engrais de synthèse et des produits phytopharmaceutiques, de diversification et d'introduction des légumineuses dans les assolements, et d'augmentation de la production en Agriculture biologique. Les 10 % restants ciblent des leviers qui ne nécessitent pas d'investissements substantiels, ceux-ci sont toutefois systématiquement visés en même temps que des leviers requérant des investissements ponctuels ou structurels.

Sur ce même total, environ 40 % des soutiens sont attribués à des leviers dont les bénéfices environnementaux et d'adaptation au changement climatique dépendent fortement de leur conception précise. C'est le cas des investissements dans les infrastructures de stockage et d'approvisionnement en eau – bien que ces projets soient encadrés par les objectifs d'impact en matière d'économies d'eau de la réglementation européenne. C'est également le cas des soutiens à la méthanisation associés au levier d'augmentation de la production d'énergie issue de biomasse agricole (voir partie 2.B pour une discussion spécifique sur ces deux leviers).

Au regard des besoins de reconfiguration des immobilisations dans de nombreuses filières, ces soutiens aux leviers structurels devraient être renforcés tout en garantissant leur efficacité. Plus précisément, il s'agirait d'y dédier des budgets plus importants, de plus fortement les prioriser au sein des grilles de sélection, et de s'assurer qu'ils sont mobilisés de manière articulée et coordonnée avec une trajectoire d'exploitation ou de filière.

Figure 18. Orientations des dispositifs de France 2030 vis-à-vis des enjeux de résilience et de durabilité, sur la période 2020-2025



À nouveau, le périmètre couvert par ces leviers de transition est potentiellement sous-estimé. En effet, il est représentatif des orientations de la programmation 2014-2022 et n'intègre donc pas les objectifs spécifiques de la programmation 2023-2027, qui ciblent plus de leviers, notamment ceux dédiés à l'adaptation au changement climatique. Le codage des leviers de transition a également été réalisé à l'échelle des PDRR et non des appels à projets. Ces derniers peuvent cibler des leviers de transition plus spécifiques. C'est le cas par exemple de certains dispositifs qui ciblent les leviers de gestion des effluents et d'adaptation des bâtiments d'élevage au changement climatique. Enfin, seuls les dispositifs codés comme « 3 – Intégrés » ou « 4 – Prioritaires » ont été affectés à des leviers : une granularité des informations plus fine (via les AAP) augmenterait probablement le montant auquel affecter ces leviers.

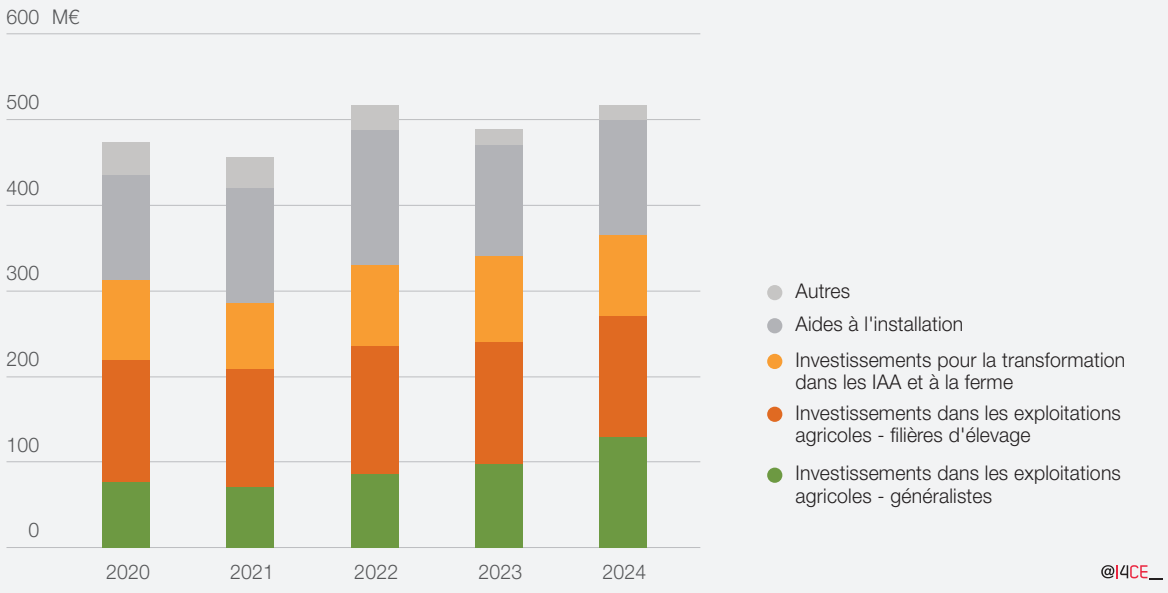
Une part majoritaire de soutiens qui pourraient mieux intégrer les enjeux de résilience et de durabilité

Près de 80 % des dépenses adossées aux mesures investissement et installation du FEADER présentent une intégration insuffisante des enjeux de résilience et de durabilité. Elles correspondent principalement à quatre grandes catégories de dispositifs : les mesures généralistes de soutien aux investissements dans les exploitations agricoles ; les mesures de soutiens aux investissements dans les exploitations destinées aux filières d'élevage ; les aides à l'installation ; et les aides aux investissements dans la transformation de produits agricoles, principalement destinées à renforcer la création de valeur ajoutée et la compétitivité. Ces dispositifs répondent principalement à d'autres priorités stratégiques définies par le cadre de la PAC, telles que la compétitivité des exploitations agricoles, la valorisation de la production ou le renouvellement des générations.

Sur le temps long, l'orientation durable et résiliente de ces aides s'est toutefois légèrement renforcée sous l'effet d'une augmentation des dépenses ciblant les enjeux de durabilité, et d'une meilleure sélectivité des dispositifs au global (Pham et Berriet-Solliec 2018; Angeli Aguiton et al. 2025, chap. 2). Quelques thématiques nouvelles de ciblage des soutiens plus favorables à la transition ont également pu émerger dans certaines Régions, mais cette tendance reste encore limitée (Oréade Brèche 2017; Hugonnet 2021).

Cette intégration relativement faible des objectifs de résilience et de durabilité s'explique par des enjeux de gouvernance et des contraintes intrinsèques à l'architecture de ces interventions. Historiquement

Figure 19. Les aides aux investissements et à l'installation du FEADER intégrant insuffisamment les enjeux de résilience et de durabilité



conçus pour encourager largement les investissements, et accompagner le plus grand nombre d'exploitations agricoles, ces dispositifs reposent toujours sur des critères d'éligibilité peu restrictifs. Le maintien de ces critères d'éligibilité larges répond également aux attentes des exécutifs régionaux et des organisations professionnelles agricoles. Par ailleurs, un ciblage plus exigeant des bénéficiaires ou un conditionnement des aides à des changements de pratiques peuvent accroître la complexité de l'instruction, du suivi et de l'évaluation des dispositifs. Leur mise en œuvre suppose en effet de disposer d'outils et de justificatifs permettant d'objectiver et de contrôler les changements de pratiques, tels que des référentiels et outils de labellisation du matériel comme des pratiques. Lorsqu'ils ne peuvent être fournis à temps par le bénéficiaire, ces éléments peuvent allonger les délais d'instruction et de solde des engagements. Ils peuvent aussi accroître le risque de non-respect des conditions d'octroi de l'aide et, en conséquence, exposer les bénéficiaires à une déchéance partielle ou totale de l'aide, que les services instructeurs doivent alors apprécier et gérer.

Par ailleurs, les choix opérés par les Régions demeurent fortement dépendants des contextes politiques et institutionnels de leurs territoires. Ces facteurs sont multiples, ils relèvent de l'orientation politique des institutions régionales, de l'orientation donnée aux stratégies territoriales, de l'organisation des instances de gouvernance, de l'organisation des services administratifs, de la préexistence de politiques agricoles régionales plus ou moins orientées en faveur de la transition écologique, de l'écosystème d'acteurs en présence sur le territoire, etc. (Pahun 2022; Panarin et al. 2019). Ces différents facteurs peuvent contribuer à l'installation de dynamiques territoriales plus ou moins favorables à l'initiation et au développement de trajectoires de transition. La volonté politique des exécutifs régionaux reste toutefois un facteur déterminant dans la priorisation des objectifs de transition au sein des politiques régionales (Oréade Brèche 2017).

Le défi est donc de trouver un équilibre entre renforcement de la sélectivité des dispositifs d'une part, et simplicité et flexibilité d'autre part. Les dispositifs doivent rester suffisamment ouverts et incitatifs pour répondre à la diversité des contextes et trajectoires du territoire et aux différents objectifs poursuivis par les politiques régionales, qu'ils soient d'ordre économique ou environnemental et climatique.

Des modalités de mise en œuvre de ces mesures qui semblent évoluer dans le cadre de la programmation 2023-2027

Depuis la réforme de la PAC de 2023, les Régions semblent avoir majoritairement fait évoluer leurs dispositifs vers davantage de simplification et de sélectivité. La simplification des procédures vise à faciliter le montage des dossiers pour les bénéficiaires tout en allégeant le travail d'instruction des services administratifs. En parallèle, certaines Régions recourent plus systématiquement à des critères de sélection des bénéficiaires et des grilles de priorisation des dépenses. Ces évolutions prolongent les dynamiques déjà engagées au cours des programmations précédentes. Le niveau d'exigence de ces critères de sélection reste cependant très variable selon les régions et ils ne constituent pas pour autant une réelle incitation à la transition (CIWF France 2025). Ces évolutions mériteraient cependant d'être précisées par des travaux d'évaluation, qui n'ont pas été conduits à la date de cette publication.

Une évolution notable des dispositifs régionaux d'aide à l'**investissement au cours de la période récente réside dans leur rattachement plus systématique** à l'engagement du porteur de projet dans une démarche **globale de progrès.** Ces dispositifs tendent à articuler l'accès aux aides à l'investissement avec des démarches de diagnostic, de conseil et d'accompagnement afin d'inscrire l'investissement dans une trajectoire plus globale d'évolution du système d'exploitation. C'est par exemple ce que développent les Régions Occitanie et Bretagne avec respectivement leurs « Contrats d'agriculture durable » et « Contrats de transition agroécologique ».

Ces « contrats de transition » reposent principalement sur une logique incitative. Ils peuvent constituer un critère d'éligibilité à l'aide à l'investissement ou donner lieu à une bonification du soutien. En revanche, le suivi de la trajectoire de progrès et des engagements associés n'a pas, en tant que tel, d'incidence sur le maintien ou le niveau de l'aide. Ces dispositifs se distinguent ainsi de mesures telles que les MAEC forfaitaires, qui conditionnent le versement complet du soutien à la mise en œuvre d'engagements portant sur l'évolution des pratiques ainsi qu'à l'atteinte de résultats.

Nos recommandations

S'assurer de la pérennité des investissements de long terme et immobiles avec trois critères minimaux

Tous les soutiens à des investissements immobiles à longue durée de vie (bâtiments et plantations), qu'ils aient ou non une vocation environnementale, devraient intégrer systématiquement des critères de sélection minimaux (voir Recommandation transversale 1) pour s'assurer de la pérennité desdits investissements. Les trois critères proposés sont : la compatibilité des investissements avec le climat et la disponibilité en eau future, la contribution à l'indépendance stratégique, et la contribution à la diversification des productions.

Dans le cadre du FEADER, cette recommandation concerne tout particulièrement les dispositifs dédiés aux filières d'élevage, aux cultures pérennes et ceux spécifiquement dédiés à la diversification des productions. Ces critères minimaux pourraient être intégrés dans les appels à projets de ces dispositifs. Dans le cas des Régions déployant des « contrats de transition », ces critères pourraient être intégrés aux diagnostics initiaux réalisés dans ce cadre.

Limiter les soutiens aux investissements environnementaux aux cas dans lesquels ils sont les plus efficaces, et renforcer les paiements pour services environnementaux (PSE) sinon

Les soutiens aux investissements à vocation environnementale devraient être limités aux cas où l'investissement est incontournable et substantiel dans l'atteinte du résultat visé (voir Recommandation transversale 3). Ces conditions sont réunies dans le cas de plusieurs dispositifs : le soutien aux investissements dans les infrastructures agroécologiques (haies notamment), au développement de l'agriculture biologique ainsi que la structuration de filières de production végétales, en particulier les légumineuses. Ces dispositifs doivent être maintenus au niveau des exploitations agricoles et renforcés à destination des maillons de l'aval.

Les investissements dans les matériels et infrastructures permettant d'optimiser l'usage des ressources (énergie, intrants, eau) ne sont en revanche pas incontournables. Ils pourraient être remplacés par des PSE, notamment les différentes MAEC surfaciques ciblant ces enjeux de réduction de l'usage des ressources. En parallèle, un ensemble de freins devraient être levés pour rendre ces MAEC suffisamment incitatives.

Cependant, si de tels soutiens devaient être maintenus, les subventions directes pourraient être remplacées par des instruments financiers, tels que des prêts garantis afin de concentrer les ressources budgétaires sur les investissements pour lesquels le soutien public est le plus nécessaire. Ces instruments financiers sont mobilisables dans le cadre de la PAC, ils ont notamment été mis en œuvre par les régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine.

Maintenir et renforcer le ciblage des démarches collectives et des projets de territoire

Les soutiens devraient renforcer leur ciblage des projets collectifs (voir Recommandation transversale 2). Le ciblage des structures collectives est intégré de longue date aux dispositifs d'aide à l'investissement, notamment à travers des dispositifs dédiés aux Cuma (Coopératives d'utilisation de matériel agricole). Depuis 2014, ce ciblage a été élargi à d'autres formes de démarches collectives, avec des dispositions permettant de majorer les aides en faveur de projets portés par des groupements de producteurs, tels que les GIEE, ou par des démarches multi-acteurs associant notamment l'aval des filières dans le cadre des Partenariat européen pour l'innovation (PEI) par exemple.

L'efficacité de ce ciblage dépend toutefois des capacités organisationnelles des structures bénéficiaires et de la qualité de leur fonctionnement collectif. L'accès aux aides suppose que les collectifs disposent de compétences et de ressources internes suffisantes afin d'identifier et de candidater aux dispositifs. Au-delà de l'accès aux financements, la réalisation des objectifs poursuivis, notamment en matière d'innovation pour la transition des pratiques, dépend du fonctionnement de chaque collectif, de la qualité de son animation et de l'implication des membres (Cour des Comptes 2025a). L'efficacité des soutiens aux investissements des démarches collectives serait donc accrue s'ils étaient associés plus systématiquement à un soutien à la structuration et à l'accompagnement stratégique (voir recommandation suivante).

Les soutiens devraient également renforcer leur ciblage des projets de territoire. Le ciblage territorial des aides aux investissements est toujours intégré aux dispositifs d'aide aux investissements matériels déployés par les Agences de l'eau. Ces dispositifs ciblent prioritairement les territoires concernés par des enjeux de protection ou de reconquête de la qualité de l'eau, notamment au sein des aires d'alimentation des captages prioritaires.

Une importante condition de succès de ces projets tient cependant à la qualité de l'animation territoriale et de l'intégration des autres maillons de la chaîne de valeur (Agence de l'eau Loire-Bretagne 2023). Dans le cas des Agences de l'eau, les aides aux investissements s'inscrivent ainsi plus largement dans des démarches territoriales associant animation, conseil, accompagnement des agriculteurs et, selon les dispositifs, MAEC ou paiements pour services environnementaux (PSE). Des articulations de ce type sont donc à maintenir et renforcer (voir partie suivante).

Davantage articuler les soutiens aux investissements avec d'autres types de soutiens

Certains soutiens aux investissements environnementaux pertinents, notamment visant des transitions structurelles, gagneraient à être plus systématiquement articulés, voire conditionnés, à des PSE. Les dispositifs d'aide à l'investissement intègrent déjà fréquemment des majorations en faveur des bénéficiaires des MAEC et les aides à l'agriculture biologique, dont le paiement est conditionné au respect d'engagements. Cette articulation renforce l'incitation à l'investissement pour les exploitations engagées dans des démarches de transition et peut, en retour, favoriser l'accès de ces exploitations aux soutiens à l'investissement. Renforcer cette articulation pourrait accroitre le caractère incitatif de ces PSE, actuellement limité par leurs faibles dotations financières (Cour des Comptes 2025a).

De manière générale, tous les soutiens aux investissements des exploitations agricoles pourraient être systématiquement associés à des dispositifs de diagnostic, de conseil et d'accompagnement pour le changement de pratiques. L'attribution des aides à l'investissement pourrait être ainsi plus systématiquement conditionnée à l'engagement des bénéficiaires des démarches de type « contrats » de transition » permettant de définir une trajectoire du système de production et d'identifier les leviers à mobiliser pour les mettre en œuvre, tout en assurant un suivi sur un temps plus long que celui de la mise en œuvre de l'investissement. Ces démarches reposent davantage sur une logique de sensibilisation et d'accompagnement que sur une logique de PSE. Elles pourraient cependant constituer une première étape vers un recours plus systématique à des dispositifs rémunérant directement les changements de pratiques.

L'ensemble de ces actions seraient facilitées par l'adoption d'un cadre européen incitant plus fortement à la transition et à l'adaptation des pratiques agricoles, ainsi que par une déclinaison plus volontariste de ce cadre à l'échelle nationale en faveur de ces objectifs. Une telle évolution reste conditionnée à l'issue des négociations de la PAC post-2027 et aux choix et priorisations opérés par l'État lors de la déclinaison du futur Plan national appliqué au secteur agricole. À ces deux échelles, une évolution du cadre des mesures d'aide à l'investissement pourrait participer à une meilleure intégration des enjeux de transition, comme la définition d'une part minimale de dépenses dédiées aux enjeux de durabilité et d'adaptation comme c'est le cas pour les dispositifs similaires du FEAGA (voir partie 4.CC).

Toutefois, compte tenu de l'accroissement de la subsidiarité de la PAC, les recommandations formulées ci-dessus pourraient néanmoins en grande partie être appliquées à l'échelle française, à court ou moyen terme. Certaines pourraient potentiellement être intégrées à la programmation en cours, dès lors qu'elles portent sur l'évolution de la conception des appels à projets régionaux. Les recommandations qui impliquent une évolution du cadre des mesures, une redéfinition des maquettes budgétaires ou la création de nouveaux dispositifs, nécessiteraient en revanche un délai de mise en œuvre plus long.

RECOMMANDATION SPÉCIFIQUE 5.
FEADER

- Intégrer trois critères minimaux d'éligibilité aux dispositifs de soutien aux investissements en bâtiments et plantations, en particulier ceux dédiés aux filières d'élevage et de cultures pérennes (voir Recommandation transversale 1).
- Renforcer le soutien aux investissements de l'aval dans le cadre du développement de l'agriculture biologique et de la structuration de filières végétales, notamment légumineuses (voir Recommandation transversale 2).
- Remplacer les soutiens directs aux matériels d'optimisation de ressources (énergie, eau, produits phytosanitaires, engrais) au mieux par des PSE, sinon par des instruments financiers (voir Recommandation transversale 3).
- Maintenir et renforcer les soutiens aux investissements qui ciblent les structures collectives (Cuma, GIEE, etc.) et les projets de territoire (voir Recommandation transversale 2).
- Poursuivre le déploiement d'aides au conseil en accompagnement des dispositifs de soutien aux investissements, en particulier lorsqu'ils sont généralistes.
- Renforcer l'articulation des soutiens aux investissements avec des paiements pour services environnementaux telles que les MAEC ou aides à l'agriculture biologique.

La question de la gouvernance et de l'articulation État / Régions

Dans la littérature consultée comme dans les entretiens réalisés, la bonne articulation entre soutiens aux investissements gérés par les Régions d'une part et par l'État d'autre part a parfois été questionnée. L'évaluation des dispositifs d'aide aux agroéquipements n'a pas mis en évidence d'effet de concurrence majeur entre les aides nationales et régionales. Les crédits nationaux sont plutôt venus compléter les enveloppes des Régions dédiés à certains types d'investissements ciblés, notamment les agroéquipements (FranceAgriMer 2025b).

Un manque de coordination semble néanmoins apparaitre au moment de la conception des dispositifs. Plusieurs Régions ont ainsi déploré un manque de concertation avec l'État au moment de la déclinaison de France Relance, qui n'a pas permis une articulation satisfaisante des financements publics à l'échelle territoriale (FranceAgriMer 2025b). Certaines ont dû adapter leurs dispositifs en « réaction » aux ouvertures de guichets nationaux, soit en renonçant à ouvrir certains dispositifs ou en ajustant les listes de matériels éligibles aux périmètres couverts par les dispositifs nationaux. Des situations comparables ont été observées dans le cadre du déploiement de certains dispositifs de la Planification écologique, notamment le plan haies (MAASA 2026b).

Plus largement, la question du partage des rôles entre État et Régions sur les soutiens aux secteurs agricoles et alimentaires rejoint des réflexions initiées dès les années 2000 dans le cadre de la territorialisation des politiques de développement rural. Cette question dépasse de loin le cadre de ce travail, qui n'a pas vocation à la trancher. Cependant, elle a été soulevée à intervalles de temps réguliers par plusieurs travaux de suivi et d'évaluation de la PAC et d'autres politiques portées par l'État (Panarin et al. 2019; Cour des Comptes 2026a; MAASA 2026b). Ceux-ci soulignent notamment la difficulté à concilier l'adaptation des politiques aux spécificités régionales avec la lisibilité et la cohérence de l'action publique.

La mise en cohérence entre action nationale et régionale est une tâche complexe. D'un côté, elle impose d'engagée une diversité de programmes d'action, de cadres réglementaires et de priorités, définis et discutés au sein d'instances et d'arènes de gouvernance elles-mêmes multiples. De l'autre, elle ne peut reposer sur une multiplication des procédures, des instances de concertation ou des obligations de coordination, au risque d'accroître la charge administrative des services de l'État, des Régions ou des bénéficiaires.

Les initiatives engagées dans le cadre du Projet agroécologique pour la France (2013) et, plus récemment, de la Planification écologique (2024) ont constitué des étapes importantes dans la réflexion sur les modalités d'articulation entre les différents niveaux et instruments de l'action publique. Les travaux de suivi et d'évaluation conduits dans ce cadre ont notamment mis en évidence plusieurs facteurs susceptibles de favoriser ou, au contraire, de limiter la mise en cohérence des interventions publiques, ainsi que des recommandations visant à améliorer la coordination entre niveaux d'action.

En premier lieu, la coordination entre les différents niveaux d'intervention suppose de disposer d'une feuille de route ou d'un cadre stratégique partagé. Celui-ci doit être partagé entre les différents échelons d'action, en premier lieu l'État et les Régions, mais également avec les principaux acteurs concernés à l'échelle des territoires. Le Projet agroécologique pour la France (PAEF) avait notamment engagé cette démarche à travers la définition de stratégies régionales pour l'agriculture durable, dont les Plans régionaux d'agriculture durable (PRAD) constituaient un cadre de déclinaison territoriale (CGAAER 2020). Depuis lors, les Régions ont également élaboré leurs propres stratégies et feuilles de route, dont certaines comportent un volet agroécologique. Dans le cadre de la déclinaison territoriale de la Planification écologique, les COP ont abouti à la formalisation de feuilles de route spécifique au secteur agricole et alimentaire.

Cette mise en cohérence doit également porter sur la coordination des différents financeurs, à la fois à un niveau stratégique et dans la mise en œuvre opérationnelle des dispositifs. Plusieurs travaux ont ainsi proposé de renforcer les instances communes permettant de partager les orientations, d'anticiper les dispositifs à venir et de mieux articuler les financements. Les travaux conduits en lien avec le PAEF recommandaient la création d'une instance de gouvernance paritaire entre l'État et chaque Région chargée de conduire les réflexions stratégiques et de favoriser une élaboration commune des orientations des politiques agricoles au global (CGAAER 2015), ainsi que d'une instance unique de pilotage de la politique agroécologique en Région, chargée notamment d'assurer la coordination entre les différentes politiques nationales en faveur de la transition tout en associant plus étroitement les Régions à la conduite de cette politique (Oréade Brèche 2017). Les travaux sur la Planification écologique ont suggéré la mise en place de conférences régionales des financeurs, permettant de suivre les différents dispositifs, existants et à venir (MAASA 2026b).

Carte d'identité 4.
Mesure « Investissements physiques » du FEADER

Temporalité

Pluriannuelle

Période de mise en œuvre

2007 - 2027

Antécédents

Programmation 2007-2013 : Plusieurs mesures recoupant globalement le même périmètre
Programmation 2014-2022 : même mesure

Montant total pour la programmation 2014-22

3 800 M€ au total
520 M€/an (moyenne 2022-2024)

Dont inclus dans le périmètre* pour la programmation 2014-22

3 700 M€ au total
500 M€/an (moyenne 2022-2024)

Instruments financiers :

Subvention
Instruments financiers (prêts, garanties) dans le cas de quelques Régions

Gouvernance

Voir **Figure 16** et **Encadré 4**

Sources budgétaires

Union européenne (56%), État (11%), Régions (22%), Agences de l'eau (6%), Départements (4%), Bloc communal (1%)

Cette mesure soutient les investissements physiques individuels ou collectifs de la production agricole (toutes filières), agro-alimentaire et forestière. Elle se décline en quatre sous-mesures :

4.1. Aide aux investissements dans les exploitations agricoles : 344 M€/an
➔ Principalement l'amélioration des bâtiments d'élevage (sur le plan environnemental et du bien-être animal), ainsi que l'acquisition de matériel à vocation agroenvironnementale à titre individuel ou en Coopérative d'utilisation du matériel agricole (Cuma).

4.2. Aide aux investissements dans la transformation, la commercialisation et/ou le développement de produits agricoles : 96 M€/an
➔ Les investissements dans les installations et le matériel de transformation, à l'échelle des exploitations agricoles et des industries agroalimentaires.

4.3. Aide aux investissements dans les infrastructures liées au développement, à la modernisation ou à l'adaptation du secteur agricole et de la foresterie : 56 M€/an
➔ Les infrastructures collectives contribuant à une gestion plus efficace de la ressource en eau, sur le plan qualitatif et quantitatif

4.4. Aide aux investissements non productifs liés à la réalisation d'objectifs agroenvironnementaux et climatiques : 7 M€/an
➔ Les investissements dits non productifs, en particulier à la création et à l'entretien d'infrastructures agroécologiques

Les sous-mesures 4.1 et 4 .2 représentent la majorité des montants mobilisés dans le cadre de la mesure 4, elles ont été activées par toutes les régions. Plus concrètement, elles financent une diversité de matériels et d'équipements (ODR Inrae 2020) :

- Pour les filières végétales, principalement de l'agroéquipement : matériel de travail du sol, matériel permettant la limitation de l'usage de produits phytosanitaires, matériel de gestion et de maintien des surfaces en herbe
- Pour les filières animales : en élevage de ruminants, construction et aménagements de bâtiments et salles de traite en lien en partie avec l'amélioration de la gestion des effluents, bâtiments de stockage de fourrages, silos et panneaux photovoltaïques, en élevage avicole, des aménagements de bâtiments et des équipements visant à l'amélioration de la biosécurité
- Pour les entreprises de transformation : matériels ou bâtiments pour l'augmentation ou la diversification de la production, investissements pour une meilleure compétitivité et la conservation de certains marchés.

Carte d'identité 5.
Mesure « Aides à l'installation en agriculture » du FEADER

Temporalité

Pluriannuelle

Période de mise en œuvre

2007 - 2027

Antécédents

Programmation 2007-2013 : mesure similaire
Programmation 2014-2022 : Mesure similaire

Montant total pour la programmation 2014-22

1 200 M€ au total
140 M€/an (moyenne 2022-2024)

Dont inclus dans le périmètre* pour la programmation 2014-22

1 200 M€ au total
140 M€/an (moyenne 2022-2024)

Instruments financiers :

Subvention

Gouvernance

Voir **Figure 16** et **Encadré 4**

Source budgétaire

Union européenne (80%), État (18%), Régions (2%)

La Dotation jeune agriculteur (DJA) est une dotation forfaitaire en capital destinée à accompagner le démarrage d'un projet d'installation. Elle est mobilisée en partie par les nouveaux installés pour le financement des investissements nécessaires au lancement de l'activité de l'exploitation agricole. Elle s'adresse aux jeunes agriculteurs (moins de 40 ans) qui s'inscrivent dans une démarche de professionnalisation de leur activité (détenant la capacité professionnelle agricole et ayant réalisé un plan d'entreprise).

Dans la programmation 2014-2022, des règles nationales** encadraient la déclinaison régionale des aides à l'installation. La DJA était constituée d'un montant forfaitaire de base, déterminé selon la localisation de l'exploitation (plaine, zone soumise à de contraintes naturelles, montagne), auquel pouvaient s'ajouter une ou plusieurs majorations. Ces majorations étaient définies par le cadre national tandis que leur montant relevait du choix des Régions selon des fourchettes de montants indiquées dans le cadre national. Les quatre critères de majoration prévus par le cadre national étaient : projet agroécologique, installation hors cadre familial, projet générateur de valeur ajoutée et d'emploi, projets à coûts de reprise/modernisation important. Les régions pouvaient également introduire des majorations complémentaires afin de répondre à des enjeux spécifiques de leurs territoires.

Depuis 2023, les Régions disposent de plus d'autonomie dans la définition des critères d'éligibilité et de sélection des bénéficiaires, ainsi que dans la détermination de la nature et du montant des aides. Le PSN a par ailleurs renforcé la priorité donnée au renouvellement des générations. Cette orientation s'est traduite par une augmentation des crédits consacrés à l'installation, un relèvement du plafond de la DJA et l'introduction d'une nouvelle mesure destinée à soutenir l'installation des exploitants qui ne bénéficient pas du statut de jeune agriculteur (Cour des Comptes 2023).

* Soutiens à l'investissement corporel hors foncier (bâtiments, matériels, plantations) en majorité, des secteurs agricoles et alimentaires

** Consignées dans le Document de cadre national (DCN).

Carte d'identité 6.
Mesure « Aide aux investissements dans la création et le développement d'activités non agricoles » du FEADER

Temporalité
Pluriannuelle
Période de mise en œuvre
2007 - 2024
Antécédents
Programmation 2007-2013 : mesure similaire
Montant total (2014-2022)
60 M€ au total 7 M€/an en moyenne sur la période 2022-24
Dont inclus dans le périmètre* (2014-2022)
30 M€ au total 3 M€/an en moyenne sur la période 2022-24
Instruments financiers :
Subvention
Gouvernance
Voir **Figure 16** et **Encadré 4**
Source budgétaire
Union européenne, Régions

L'objectif de cette mesure est d'accompagner la création et le développement d'entreprises en milieu rural pour favoriser le maintien et la création d'emplois, ainsi que la diversification d'activités économiques. Elle bénéficie à des activités hors de notre périmètre comme les industries de transformation du bois, la filière équine, l'agritourisme et les hébergements touristiques, mais également à des activités inclues dans notre périmètre comme la méthanisation et les entreprises de travaux agricoles.

Cette mesure n'est pas activée par toutes les régions. Son périmètre a évolué dans le cadre de la programmation 2023-2027, notamment les soutiens à la méthanisation ne semblent plus figurer dans les dépenses éligibles.

* Soutiens à l'investissement corporel hors foncier (bâtiments, matériels, plantations) en majorité, des secteurs agricoles et alimentaires

Carte d'identité 7.
Mesure « Aide aux investissements dans des actions de prévention des risques » du FEADER

Temporalité
Pluriannuelle
Période de mise en œuvre
2007 - 2024
Antécédents
Programmation 2014-2022 : mesure similaire Programmation 2014-2022 : mesure similaire
Montant total (2014-2022)
22 M€ au total 4 M€/an en moyenne sur la période 2022-24
Dont inclus dans le périmètre* (2014-2022)
22 M€ au total 4 M€/an en moyenne sur la période 2022-24
Instruments financiers :
Subvention
Gouvernance
Voir **Figure 16** et **Encadré 4**
Source budgétaire
Union européenne, Régions

L'objectif de cette mesure est de favoriser l'investissement dans des actions préventives visant à sécuriser certaines cultures face aux aléas climatiques et sanitaires, et ce faisant éviter les pertes de production et de revenu. Elle finance principalement du matériel de protection des cultures contre les intempéries et les insectes dans les filières spécialisées (arboriculture, viticulture, maraîchage).

Elle n'a été activée que par deux régions : Centre-Val de Loire et Auvergne-Rhône-Alpes. Dans le cadre de la programmation 2023-2027, cette mesure a été intégrée au périmètre de la mesure de soutien aux investissements dans les exploitations agricoles.

* Soutiens à l'investissement corporel hors foncier (bâtiments, matériels, plantations) en majorité, des secteurs agricoles et alimentaires

Environ 100 millions d'euros par an d'aides spécifiques des Régions, dont le manque de données consolidées empêche toute conclusion

Nous avons estimé les montants d'aide à l'investissement et à l'installation déployées par les Régions sur budget propre à environ 100 millions d'euros par an. Cet ensemble regroupe deux catégories de dispositifs qui paraissent représenter des montants significatifs : d'une part, les dispositifs à destination du secteur agricole financés sur fonds propres par les Régions ; d'autre part, ceux destinés aux industries agroalimentaires (IAA), financés sur fonds propres et par le Fonds européen de développement régional (FEDER).

Bien que les enveloppes budgétaires demeurent modestes au regard des mesures cofinancées par le FEADER, ces dispositifs jouent un rôle complémentaire. Ils permettent notamment de soutenir des bénéficiaires ou des investissements qui ne relèvent pas du champ d'intervention de la PAC. Ils peuvent également reprendre des objectifs similaires à ceux des dispositifs du PSN tout en s'affranchissant de certaines contraintes administratives associées à leur gestion. Les Régions peuvent également engager des financements propres dans le cadre des contrats de plan État-Régions (CPER). Cette voie a notamment été utilisée pour accompagner certaines mesures déployées dans le cadre du plan France Relance.

C. Le FEAGA : 360 millions d'euros par an, et des initiatives de « verdissement » inégales pouvant être renforcées

Le premier pilier de la PAC, adossé au FEAGA, comporte également des mesures de soutiens à l'investissement physiques : les mesures d'organisation commune de marché (OCM). Ces dispositifs répondent d'une logique de concentration et d'organisation des filières héritée d'un historique de régulation des marchés avant les réformes de libéralisation des années 2000 (voir la Carte d'identité 5. ci-dessous).

Les programmes sectoriels Fruits et légumes et Viticulture concentrent l'essentiel des financements du FEAGA destinés aux actifs physiques (dont les deux tiers pour la viticulture), à hauteur d'environ 360 millions d'euros en 2024. D'autres dispositifs sectoriels existent (programmes opérationnels « protéines végétales » ; « fourrages séchés » ; « viande bovine »), mais cette étude s'est limitée à l'analyse de ces deux programmes sectoriels car ils représentent à la fois la plus grande part des financements des OCM, et la plus forte proportion d'aides dédiées aux investissements (et désinvestissements) physiques.

Progressivement, les mesures de soutien aux investissements ont suivi le même mouvement de « verdissement » que les mesures du second pilier. Le manque de données fines limite l'analyse du caractère environnemental des investissements financés dans le cadre du programme sectoriel Viticulture, **mais un verdissement structurellement asymétrique semble apparaître** :

- **Le programme opérationnel Fruits et légumes** intègre explicitement des objectifs environnementaux, avec un renforcement progressif des soutiens aux mesures environnementales au fil des années. Alors que ces mesures environnementales (mesures d., e. et f. de la nouvelle programmation de la PAC, et mesures équivalentes dans l'ancienne PAC) ne représentaient qu'un peu plus de 20 % des soutiens du programme, celles-ci représentaient 35 % des 146 millions d'euros d'aides versées en 2024 (MAASA 2026a, non publié).
- **Le programme national d'aide (PNA)** à la **viticulture** intègre de façon plus limitée et hétérogène les enjeux de résilience et de durabilité. Ceux-ci se trouvent principalement dans la mesure dédiée aux investissements matériels, à travers des critères relatifs aux économies d'eau et d'énergie et une sélection des projets par appels à projets. À l'inverse, la mesure de restructuration du vignoble n'est pas explicitement alignée avec les objectifs de résilience et de durabilité, tant dans sa finalité que dans ses modalités de mise en œuvre par guichets.

Faute de données fines sur les projets financés, il n'a pas été possible d'identifier les leviers de résilience et de durabilité auxquels contribuent les fractions intégrant ou priorisant ces enjeux.

Bien que l'intégration des enjeux environnementaux ne constitue pas l'objectif historique et premier de ces dispositifs, ils bénéficieraient à être intégrés de façon transversale et minimale à l'ensemble des financements dédiés aux vignobles, vergers et bâtiments à l'aval de ces filières. Les plantations sont en effet exposées au changement climatique du fait de leur caractère pérenne, et les bâtiments à l'évolution des bassins de production. Ces critères permettraient de renforcer la résilience des investissements sans remettre en cause la finalité première des dispositifs.

RECOMMANDATION SPÉCIFIQUE 6.
FEAGA

Conditionner les aides aux plantations pérennes et aux bâtiments à l'aval des filières arboricole et viticole à la vérification de leur adaptation aux conditions climatiques et à la disponibilité future de la ressource en eau dans la zone concernée (voir Recommandation transversale 1).

Carte d'identité 8.

Les mesures OCM du FEAGA aux filières fruits et légumes et viticulture

Temporalité
Pluriannuelle
Période de mise en œuvre
Depuis 1996 pour les fruits et légumes et 1999 pour la viticulture
Antécédents
Non
Montant total en 2024
400 millions
Dont inclus dans le périmètre* en 2024
337 millions
Instruments financiers :
Subventions
Gouvernance
Pilotage stratégique : MAASA (DGPE) Gestion administrative et financière : FranceAgriMer
Source budgétaire
Union européenne

Les organisations communes de marché (OCM) constituent le principal cadre d'intervention sectorielle du FEAGA au sein de la PAC. Les modalités d'intervention varient fortement selon les secteurs, en fonction de leurs structures économiques et de leurs besoins spécifiques.

Dans le secteur des fruits et légumes, l'OCM repose principalement sur les programmes opérationnels (PO) portés par les organisations de producteurs (OP). Créés à la fin des années 1990, ces programmes visaient initialement à renforcer, par le biais des OP, la concentration de l'offre dans un secteur très fragmenté. Les OP élaborent des programmes pluriannuels de trois à sept ans, cofinancés par le FEAGA, qui soutiennent en partie des investissements matériels dans les exploitations et les outils collectifs : serres, irrigation, plantations, équipements de production, stockage, tri ou conditionnement. Historiquement centrés sur la compétitivité et l'organisation du marché, les PO intègrent désormais partiellement des objectifs environnementaux et climatiques.

Une des particularités des programmes opérationnels Fruits et légumes est que les soutiens attribués chaque année aux OP vont varier selon la demande, et sont indexés sur la valeur des productions, il ne s'agit pas d'une enveloppe fermée. La taille de ces soutiens a eu tendance à augmenter ces dernières années, de 110 millions d'euros en 2018 à 140 millions d'euros en 2024 (Cour des Comptes 2025b) avec une projection de près de 166 millions d'euros pour l'année 2025 (MAASA 2026a, non publié) .

Le programme national d'aide à la Viticulture fonctionne différemment : chaque État membre dispose d'une enveloppe annuelle, qu'il doit ventiler parmi une liste de mesures autorisées qu'il entend soutenir. L'enveloppe de la France est actuellement portée à 270 millions d'euros par an, qui doivent être répartis parmi les cinq mesures retenues par la France pour la période 2023-2027, dont deux financent des actifs productifs :

- Le dispositif 58.01 dédié à la restructuration et reconversion de vignobles, pour 94 millions d'euros en 2024 ;
- Le dispositif 58.02 qui soutient des investissements matériels et immatériels, pour 103 millions d'euros en 2024.
- Les trois autres dispositifs sont dédiés à la distillation (dispositif 58.03 Distillation des sous-produits viniques, 33 millions d'euros en 2024) et au financement d'actions de promotion et d'information dans et hors de l'Union européenne (dispositifs 58.04 et 58.05, respectivement 3,5 millions et 28 millions d'euros en 2024).

* Soutiens à l'investissement corporel hors foncier (bâtiments, matériels, plantations) en majorité, des secteurs agricoles et alimentaires

5. DES DISPOSITIFS QUI N'AFFICHENT AUCUNE ORIENTATION FAVORABLE À UNE TRANSITION RÉSILIENTE ET DURABLE

Cette dernière partie détaille l'analyse et les recommandations concernant deux grands types de soutiens aux investissements physiques caractérisés par une orientation absente ou très légère en faveur des objectifs de résilience et de durabilité : les exonérations de prélèvements obligatoires liés à l'acquisition ou la cession de matériel, et les instruments financiers (garanties de prêts, apports en fonds propres, etc.) émergents à l'échelle nationale.

A. *Les exonérations de prélèvements obligatoires : au moins 650 millions d'euros par an sans mentions environnementales, et dominées par un seul dispositif*

Les exonérations de prélèvements obligatoires sont des allègements de contributions à la fiscalité et aux cotisations par rapport à la norme. Il s'agit d'exemptions ou de remboursements totaux ou partiels de taxes, d'impôts ou de cotisations sociales, dans le but de répondre à un contexte ou un objectif particulier. Les conditions d'éligibilité à ces dispositifs sont inscrites dans le Code général des impôts (CGI).

Ces dispositifs génèrent un manque à gagner de recettes pour la puissance publique, souvent qualifié de « dépense fiscale » par abus de langage. Ce manque à gagner concerne le budget de l'État lorsque les exonérations portent sur les impôts et taxes, et le budget de la Sécurité sociale (la Mutualité sociale agricole ou MSA spécifiquement pour les agriculteurs) dans le cas des cotisations sociales. Pour les acteurs qui en bénéficient, c'est un coût évité en comparaison de la situation où le niveau de prélèvement « normal » leur aurait été appliqué. La plupart des dépenses fiscales sont estimées par l'État tous les ans dans le cadre de l'exercice budgétaire. Certaines estimations ne sont cependant pas réalisées ou rendues disponibles : les montants affichés reposent ainsi en partie sur nos propres estimations, et correspondent à des montants minimum (voir partie 1.A).

En 2024, au moins 650 millions d'euros de manque à gagner de prélèvements obligatoires sont directement liées à l'investissement agricole (**Figure 20**) – aucune exonération visant les investissements du secteur de l'amont ou de l'aval n'a été identifiée. Quatre dispositifs ou familles de dispositifs liés à l'investissement sont à l'œuvre sur la période 2020-2025 :

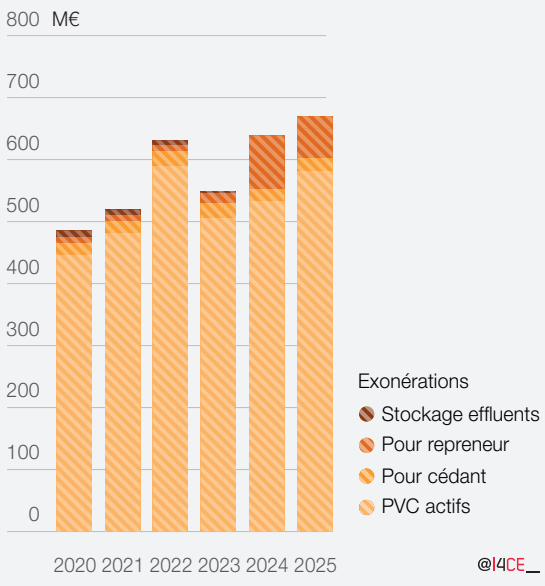
- Une exonération des plus-values de cession (PVC) de matériels agricoles (voir Carte d'identité 9) ;
- Des exonérations lors de la cession de tout ou partie d'une exploitation agricole au bénéfice du cédant (voir Carte d'identité 10) ;
- Des exonérations lors de la cession de tout ou partie d'une exploitation agricole au bénéfice au repreneur (voir Carte d'identité 11) ;
- Une exonération concernant les investissements dans le stockage des effluents d'élevage, en vigueur en 2016, et ayant des incidences budgétaires jusqu'en 2022.

Les trois premiers dispositifs ne sont pas spécifiques au secteur agricole, mais aux indépendants. Les montants discutés ci-dessous concernent uniquement la partie attribuable au secteur agricole.
Compte tenu des montants en jeu (580 millions d'euros en 2025), le développement qui suit se focalise exclusivement sur l'exonération de PVC sur le matériel agricole.

L'exonération de plus-value de cession (PVC) est un déterminant important des décisions d'investissements, aux effets pervers incitant au surinvestissement individuel. Cette exonération joue un rôle important dans les décisions d'investissement de nombreuses exploitations agricoles, souvent encouragés par leurs conseillers de gestion, comptables, et concessionnaires de matériel. Si cette exonération peut dans certains cas permettre à des exploitations de réaliser des investissements nécessaires, elle incite dans d'autres cas à maintenir artificiellement un rythme d'investissement dans le but de limiter ou éviter les prélèvements obligatoires. Ce dernier cas, de plus en plus documenté, constitue un effet pervers : les exploitations sont incitées à surinvestir à titre individuel (CGAAER 2021; Angeli Aguiton et al. 2025, chap. 4).

Ce dispositif est ainsi à la fois peu efficace du point de vue de la dépense publique et du point de vue des objectifs de résiliences et de durabilité. Cet effet pervers de surinvestissement génère un excès de manque à gagner de recettes pour l'État, et surtout pour la MSA (465 des 580 millions d'euros, soit 15 % du total des cotisations sociales versées à la MSA par les non-salariés). Un excès non seulement au regard de l'objectif visé (soutenir les investissements nécessaires), mais également de la faible discrimination des bénéficiaires : en 2025 selon nos estimations, plus de 80 % des exploitations sont éligibles[17]. Pour comparaison, en 2024, plus de la moitié des exploitations avaient un taux d'endettement inférieur à 40 %[18]. Par ailleurs, ce dispositif ne cible aucun type de matériel en particulier, contribuant ainsi au verrouillage technologique autour de l'usage de tracteurs fonctionnant aux énergies fossiles – bénéficiant par ailleurs d'autres exonérations fiscales à l'achat de leur combustible. Cette absence de ciblage permet aussi d'utiliser le dispositif sur du matériel à usage personnel après revente comme les véhicules utilitaires.

Figure 20. Les exonérations de prélèvements obligatoires directement liés à l'acquisition ou la cession d'actifs physiques agricoles



Un maintien de cette exonération ne saurait être justifiée par la nécessaire préservation des revenus des agriculteurs, en particulier face à des aléas. Non seulement, la déduction pour épargne de précaution (DEP, dont les seuils ont également été relevés récemment) joue déjà ce rôle : elle permet d'exonérer de prélèvements une partie du bénéfice imposable en le stockant sur un compte d'épargne, à condition de les dépenser dans les 10 ans pour faire face à un aléa. Autrement dit, elle incite à stocker les bonnes années pour faire face aux mauvaises années. De plus, le gain réel de revenus de cette exonération de PVC pour les exploitations est discutable compte tenu des dynamiques de surinvestissement et de surendettement qu'elle peut générer (Angeli Aguiton et al. 2025, chap. 4), pouvant aller jusqu'à éroder la compétitivité des ateliers de grandes cultures par rapport aux autres pays européens (CGAAER 2026b). Les effets négatifs de long terme sur l'équilibre budgétaire de la MSA, et les niveaux de pension de retraites associés sont aussi à prendre en compte.

Cette recommandation répond aux enjeux de résilience et de durabilité. Il s'agirait en effet de circonscrire l'assiette de cette exonération à une liste positive de matériels compatibles voire contribuant à la transition durable et résiliente du secteur agricole : cette liste pourrait s'inspirer de celles établies dans le cadre des soutiens aux agroéquipements, en intégrant les recommandations les concernant (voir partie 3.A).

17 Parmi les exploitations réalisant plus de 25 000 € de chiffre d'affaires annuel, car ce sont les exploitations pour lesquelles des données d'observation sont disponibles. Ces exploitations représentent 65-70 % du nombre d'exploitations, et 90 % de la production agricole.
18 Calculs d'après les micro données du RICA 2024.

Une alternative pourrait être d'exclure de l'assiette une liste de matériels clairement incompatibles avec les enjeux environnementaux, par exemple les matériels automoteurs sans motorisation alternative (électricité, hydrogène, ou bioGNV d'après les objectifs de la SNBC 3), les matériels tractés d'épandage ou de pulvérisation les moins efficaces, etc.

Elle répond également à l'enjeu d'efficacité de la dépense publique. Il s'agirait en effet de diminuer les seuils d'éligibilité des chiffres d'affaires des exploitations individuelles – a contrario des évolutions récentes – afin d'inciter à la mutualisation du matériel, et de ne soutenir que les exploitations qui en ont le plus besoin. Ces seuils pourraient par ailleurs être exprimés en chiffre d'affaires ou marge brute par nombre d'unité de travail agricole (UTA) sur l'exploitation, afin de mieux tenir compte de leurs capacités de financement.

Encadré 5 : Les amortissements comptables

Lorsqu'une entreprise réalise un investissement corporel (comme dans du matériel ou un bâtiment), elle inscrit la valeur d'achat de cet investissement à l'actif de son bilan comptable. L'actif du bilan comptable rend compte de la valeur du patrimoine de l'entreprise. Pour mettre à jour cette valeur, et notamment tenir compte de l'usure physique des actifs corporels, l'entreprise doit inscrire chaque année des amortissements (une valeur négative) à l'actif de son bilan.

Par ailleurs, l'entreprise doit en parallèle inscrire ces mêmes amortissements à son compte de résultats. Le compte de résultat constate les recettes et les dépenses de l'année, aboutissant au résultat net, qui peut être positif ou négatif. C'est sur ce résultat que sont calculés les impôts sur les bénéfices. Les amortissements comptables sont inscrits comme une dépense, traduisant la perte de valeur des actifs de l'entreprise liée à l'usure physique.

Le calcul classique du montant d'amortissement annuel d'un actif est en général de diviser la valeur d'acquisition de l'actif par sa durée de vie estimée : il s'agit de l'amortissement linéaire. Cependant, des modalités de calcul alternatives sont possibles, comme l'amortissement dégressif qui permet d'appliquer un haut niveau d'amortissement la première année, puis des niveaux plus faibles les années suivantes (uniquement applicable dans le cas d'un matériel neuf). Dans tous les cas, à la fin de leur durée de vie, ces matériels et bâtiments n'apparaissent plus dans le bilan de l'entreprise : l'actif a été complètement amorti et n'a plus de valeur comptable. Cependant, il est possible que cet actif ait toujours une valeur économique s'il est toujours utilisable (il produit de la valeur), et patrimoniale s'il peut être revendu.

Une telle réorientation doit tenir compte de certaines précautions et points de vigilance :

- **Cette réforme doit être annoncée au moins trois ans avant son entrée en vigueur**, car les décisions d'investissement de l'année sont en partie conditionnées par les gains espérés lors de la revente du matériel, en général 3 ans plus tard.
- **Le montant de recettes publiques récupérées ne doit pas être surestimé**. Même si cette exonération était complètement supprimée, le gain de recettes publiques serait probablement inférieur à l'estimation actuelle du manque à gagner (580 millions d'euros) en raison de l'effet d'aubaine produit par ce dispositif. Les exploitations investiraient moins en son absence, générant moins de recettes fiscales que le manque à gagner actuellement estimé. En investissant moins, les exploitations génèreraient alors moins de charges, et donc moins d'amortissement, impliquant potentiellement une recette fiscale supplémentaire indirecte. Le montant espéré est néanmoins difficile à estimer, car il dépend (1) de la proportion de l'effet d'aubaine actuel, (2) des choix de conception de la réforme du dispositif (étendue des matériels inclus ou exclus, seuils des exploitations éligibles), et (3) de la conjoncture économique et d'autres paramètres qui influencent fortement les choix d'investissement (I4CE 2026).

RECOMMANDATION SPÉCIFIQUE 7.

Exonérations sur les plus-values de cession (art. 151 septies du CGI)

Limiter l'exonération de plus-value de cession à une liste de matériels compatibles avec la transition écologique et l'adaptation au changement climatique. A minima, exclure les matériels automoteurs (tracteurs, ensileuses, moissonneuses batteuses, etc.) ne fonctionnant pas avec une motorisation alternative (électricité, hydrogène, bioGNV).

Carte d'identité 9.

Exonération de prélèvements obligatoires sur les plus-values de cession d'actifs des exploitations agricoles (art. 151 septies du CGI)

Temporalité

Annuelle

Période de mise en œuvre

2005 –

Historique

Les conditions d'éligibilités ont récemment été élargies

Montant total en 2024

Inconnu

Dont inclus dans le périmètre* en 2024

Au moins 530 M€/an

Instruments financiers :

Exonération d'impôts et de cotisations à la MSA

Gouvernance

État français (parlementaires)

Source budgétaire

État français, MSA

Ce dispositif exonère totalement ou partiellement d'impôts les plus-values de cessions d'actifs réalisées par les indépendants, y compris par les exploitations agricoles. La plus-value de cession de l'actif correspond à la différence entre sa valeur de la revente, et sa valeur comptable nette d'amortissements (voir Encadré 5 pour une explication des amortissements). Ces plus-values de cessions portent principalement sur du matériel, plus régulièrement cédés que les autres types d'actifs (bâtiment, plantations, foncier).

De plus, à l'achat d'un matériel neuf, une exploitation peut choisir d'appliquer des amortissements dégressifs plutôt que linéaires (c'est l'amortissement dérogatoire). Cela permet de maximiser l'écart entre le prix de revente du matériel (lorsqu'il a été acheté neuf) et sa valeur comptable nette, autrement dit : cela permet d'augmenter le montant de plus-value de cession, et donc de bénéfices, exonérés d'impôts et de cotisations.

L'État ne réalise pas d'estimation de cette dépense fiscale. Le montant estimé ici ne couvre pas les plus-values de cession des établissements de travaux agricoles (ETA) et des Coopératives d'utilisation du matériel agricole (Cuma), inclus dans le dispositif respectivement depuis 2006 et 2026. Le montant ne couvre pas non plus les éventuelles exonérations de plus-values de cession de l'amont et de l'aval.

L'exonération est totale ou partielle selon des seuils de chiffre d'affaires des exploitations, qui ont été relevés à plusieurs reprises ces dernières années, dans le cadre général, mais aussi spécifiquement pour les exploitations de jeunes agriculteurs. D'après nos estimation, 82 % des exploitations sont éligibles à une exonération totale, et 3 % à une exonération partielle.

* Soutiens à l'investissement corporel hors foncier (bâtiments, matériels, plantations) en majorité, des secteurs agricoles et alimentaires

Carte d'identité 10.

Quatre dispositifs d'exonérations de prélèvements sur les cessions totales ou partielles d'exploitations agricoles bénéficiant au cédant (art. 151 septies A, art. 151 septies B, art. 238 quindecies, art. 150-0 D ter du CGI)

Temporalité

Annuelle

Période de mise en œuvre

Au plus tôt 1979 –

Historique

Mixte (dépendant du dispositif)

Montant total en 2024

Au moins 170 M€

Dont inclus dans le périmètre* en 2024

Au moins 20 M€

Instruments financiers

Exonération d'impôts et de cotisations à la MSA

Gouvernance

État français (parlementaires)

Source budgétaire

État français, MSA

Ces dispositifs exonèrent de prélèvements obligatoires les plus-values réalisées lors de la cession totale ou partielle d'entreprises d'indépendants, y compris des exploitations agricoles. Ces plus-values de cessions d'actifs concernent en grande partie des matériels, bâtiments, et plantations. Ces dispositifs ont un objectif commun d'allègement de la fiscalité lors de la transmission, mais s'appliquent à des cas différents selon le régime fiscal de l'entreprise (impôt sur le revenu ou sur les sociétés), la nature des biens cédés, ou le mode de calcul de l'exonération (sur la base des recettes moyennes ou de la valeur de la cession). Depuis 2025, les seuils d'éligibilité de trois de ces dispositifs ont été relevés dans le cas des cessions à des jeunes agriculteurs. Parmi ces dispositifs, seuls les articles 150-0 D ter et 151 septies A font l'objet d'une estimation de dépense fiscale par l'État.

* Soutiens à l'investissement corporel hors foncier (bâtiments, matériels, plantations) en majorité, des secteurs agricoles et alimentaires

Carte d'identité 11.
Quatre dispositifs d'exonérations de frais d'acquisition totale ou partielle d'exploitations agricoles bénéficiant au repreneur
(art. 787 B et C, art. 793, art. 732, art. 732 ter du CGI)

Temporalité
Annuelle
Période de mise en œuvre
Au plus tôt 1950 –
Historique
Mixte (dépendant du dispositif)
Montant total en 2024
Au moins 5 000 M€
Dont inclus dans le périmètre* en 2024
Au moins 85 M€
Instruments financiers :
Exonération d'impôts
Gouvernance
État français (parlementaires)
Source budgétaire
État français

Ces dispositifs prévoient des exonérations totales ou partielles de droits de mutation ou de droits d'enregistrement lors de la transmission de tout ou partie d'activités professionnelles, y compris d'exploitations agricoles. Certains dispositifs ne concernent que les terres et les bâtiments, tandis que d'autres s'appliquent à l'ensemble des actifs de l'exploitation. Ces dispositifs ont en commun de faciliter les transmissions d'exploitation, mais se distinguent par la nature des droits concernés (droits de mutation à titre gratuit, droits d'enregistrement), ainsi que par les situations auxquelles ils s'appliquent (transmissions à titre gratuit ou onéreux, dans ou hors du cadre familial, etc.). Certains dispositifs ne concernent que les terres et les bâtiments, tandis que d'autres s'appliquent à l'ensemble des actifs de l'exploitation. Parmi ces dispositifs, seuls les articles 787 B et 787 C font l'objet d'une estimation de dépense fiscale par les l'État.

* Soutiens à l'investissement corporel hors foncier (bâtiments, matériels, plantations) en majorité, des secteurs agricoles et alimentaires

B. *De nouveaux instruments financiers : des mécanismes de garantie publique (INAF) et d'investissement en fonds propres (fonds I2A)*

Bien que les financements privés aient historiquement joué un rôle limité dans les politiques publiques agricoles, les périodes de contrainte budgétaire renforcent leur intérêt pour compléter et amplifier l'effet des financements publics. Dans cette logique, la puissance publique a renforcé son recours à des instruments tels que l'Initiative nationale pour l'agriculture française (INAF) ou sa participation à des fonds comme le fonds Industries Agroalimentaires (I2A), et pourrait être amenée à prolonger cette dynamique.

L'initiative nationale pour l'agriculture française (INAF)

L'**INAF** (voir la Carte d'identité 12. ci-dessous)**, avec 270 millions d'euros d'engagements de fonds publics, a permis de constituer un portefeuille d'un peu plus d'1,1 milliard d'euros de prêts garantis entre 2020 et mi-2025**, sur un total de plus de 3 milliards d'euros d'investissements, en incluant les cofinancements en fonds propres des agriculteurs. À ce stade, seulement 3 millions d'euros de crédits publics ont été décaissés au titre de la garantie. Cette faible sinistralité devra être confirmée avec davantage de recul, une grande partie des défauts sur ce type de projets intervenant généralement au bout de 6 à 8 ans. Concernant les enjeux de résilience et de durabilité, 41 % de ces prêts relèvent de la catégorie visant « La transformation des modèles agricoles pour une meilleure performance économique, sociale, environnementale et sanitaire et l'amélioration de l'innovation au sein des exploitations » (données et informations transmises par le ministère de l'Agriculture).

Ces premiers résultats semblent encourageants à première vue : le dispositif déclenche des volumes importants d'investissement avec un niveau de sinistralité encore limité et peu de dépenses publiques associées, et une part significative des prêts relève d'une catégorie intégrant des objectifs environnementaux.

Deux réserves nuancent cependant cette première interprétation.

- **L'additionnalité des prêts garantis par l'INAF n'est pas établie.** Les catégories d'éligibilité étant relativement larges, le dispositif peut couvrir des prêts qui auraient potentiellement été accordés dans des conditions similaires en l'absence de garantie publique. Il serait donc utile de s'assurer que celle-ci est effectivement réservée à des financements répondant à un objectif de politique publique identifié.
- **La prise en compte des enjeux de résilience et de durabilité dans les prêts garantis par l'INAF est facultative et peu exigeante.** Si la catégorie qui inclut les enjeux environnementaux représente une part substantielle des prêts accordés, avec 41 % des prêts sur la période 2019-2025, son champ large (de la performance économique à la performance sanitaire) ne permet pas d'identifier les investissements qui ont effectivement intégré des critères environnementaux.

L'intégration des critères minimaux de résilience et de durabilité à l'ensemble des prêts finançant des bâtiments et plantations pérennes soutenus par l'INAF (Recommandation transversale 1**),** permettrait de mieux s'assurer de la viabilité des investissements dans les conditions climatiques et de production à venir. Cela renforcerait par ailleurs l'efficacité de la dépense publique, dans la mesure où la réduction de la vulnérabilité des projets aux aléas climatiques contribue à limiter la sinistralité des prêts, et donc le coût des garanties appelées.

L'accès au dispositif pourrait par ailleurs être étendu au-delà de la production agricole, **au maillon du proche aval** (Recommandation transversale 2). Ce maillon joue un rôle clé dans la structuration de nouvelles chaînes de valeur et doit réaliser des investissement importants, notamment pour moderniser les infrastructures et adapter les capacités de stockage aux effets du changement climatique ou à la diversification des cultures (I4CE 2026). L'accès du proche aval à ce dispositif de prêt garanti serait d'autant plus pertinent que ces infrastructures présentent des coûts d'investissement unitaires élevés, mais qui peuvent présenter un risque réduit si les projets intègrent des exigences de résilience et de durabilité, et s'inscrivent dans des démarches de planification des investissements à l'échelle de la filière (La coopération agricole 2025).

RECOMMANDATION SPÉCIFIQUE 8.
Initiative nationale pour l'agriculture française

- Inclure un socle minimal de critères de résilience et de durabilité pour tous les prêts INAF finançant des bâtiments et plantations pérennes (voir Recommandation transversale 1).
- Etendre ce mécanisme de financement au maillon du proche aval, en intégrant les critères minimaux de résilience et durabilité, et dans le cadre d'une planification des capacités de stockage à l'échelle du bassin de production et de la filière.

Le Fonds Industries Agroalimentaires (I2A)

Le Fonds Industries Agroalimentaires (I2A), lancé en 2024, vise à renforcer les fonds propres des PME et ETI industrielles agroalimentaires, qui rencontrent des difficultés à attirer des investisseurs privés, car ces investissements se caractérisent par des rentabilités plus faibles et des horizons d'investissement plus longs que dans d'autres secteurs industriels.

À ce stade et sur la base des informations collectées, il n'est toutefois pas possible d'évaluer la part des financements consacrée aux objectifs de résilience et de durabilité. La transition agroécologique constitue l'un des trois axes de la thèse d'investissement du Fonds I2A, aux côtés des objectifs de modernisation et de consolidation, sans que des montants ne soient associés à chacun de ces axes. De premiers éléments indiquent que les enjeux environnementaux sont appréhendés de manière large, à travers notamment la décarbonation des activités industrielles, les démarches RSE et le développement de produits alimentaires plus durables.

Du point de vue de l'efficacité de la dépense publique, le mécanisme apparaît pertinent en ce qu'il intervient sur un segment où l'investissement privé est structurellement insuffisant, non pas du fait d'un risque particulièrement élevé, mais d'horizons de rentabilité plus longs et de rendements plus faibles que dans d'autres secteurs. L'intervention publique répond ainsi à une défaillance de marché, et permet de rendre ces investissements plus attractifs tout en mobilisant des financements privés complémentaires : 350 millions d'euros privés sont ainsi attendus aux côtés des 150 millions d'euros investis par le Fonds I2A dans le fonds « Agro Dev Industrie ». Comme pour INAF, cette efficacité théorique serait néanmoins à analyser plus en détail.

Carte d'identité 12.
L'Initiative nationale pour l'agriculture française (INAF)

Temporalité

Pluriannuelle

Période de mise en œuvre

À partir de 2019

Antécédents

Non

Montant total

270 millions d'euros publics, de l'État français et du Fonds européen d'investissement

Dont inclus dans le périmètre*

Entièrement affecté au périmètre

Instrument financier

Prêts garantis

Gouvernance

Pilotage : MAASA (DGPE)
Attribution des prêts : consortium de banques (Crédit Agricole, Crédit Mutuel-CIC, Arkéa, BPCE)

Source budgétaire

État français – budgets du ministère en charge de l'agriculture et du ministère de l'économie
Fonds européen d'investissement

L'INAF est un mécanisme de garantie publique d'une durée de 10 ans destiné à faciliter l'accès au crédit des exploitations agricoles. Pour être éligibles à ce dispositif, les prêts doivent financer des projets relevant de catégories d'investissement prédéfinies. Au fil des évolutions du dispositif, ces catégories ont été précisées et regroupées autour de quatre grandes finalités :

- La transformation des modèles agricoles, pour améliorer leur performance économique, sociale, environnementale et sanitaire et favoriser l'innovation ;
- La diversification des activités et des revenus des exploitations ;
- La réponse aux attentes des consommateurs, notamment à travers le développement des filières de qualité, la contractualisation, les circuits de proximité et le bien-être animal ;
- Le renouvellement des générations et la modernisation des exploitations, notamment par l'installation de nouveaux entrants, la mise à niveau des actifs et l'utilisation plus efficace des ressources.

Dans le cadre d'une garantie, l'argent public n'est mobilisé qu'en cas de pertes effectives, il n'y a donc pas de dépense budgétaire initiale. L'objectif de la garantie publique est d'inciter les banques à financer des projets qu'elles auraient autrement pu considérer comme trop risqués, tout en offrant aux agriculteurs des conditions de prêt plus favorables : taux d'intérêt plus faibles, taux de couverture de la garantie de 80 % de la valeur du prêt contre 40 à 50 % habituellement, frais réduits, etc.

Le dispositif a été lancé dans le cadre du Grand Plan d'investissement et est devenu opérationnel en 2020, à la suite d'un accord entre le ministère de l'Agriculture, le Fonds européen d'investissement (FEI) et un consortium bancaire. L'objectif était d'atteindre 1,5 milliard d'euros de prêts, sur la base d'un engagement initial de 99 millions d'euros de garanties publiques : 54 millions d'euros apportés par l'État, et 45 millions d'euros par le FEI. L'atteinte de cet objectif a conduit l'État à doter l'initiative de 171 millions d'euros supplémentaires, dans l'objectif de garantir un portefeuille de prêts de 2 milliards d'euros supplémentaires.

Les prêts financés portent ainsi aussi bien sur des investissements de modernisation et de transformation à la ferme que sur des dépenses de fonctionnement ou des investissements immatériels. Le prêt moyen s'établit autour de 125 000 €, pour des projets d'une durée comprise entre un et quinze ans.

* Soutiens à l'investissement corporel hors foncier (bâtiments, matériels, plantations) en majorité, des secteurs agricoles et alimentaires

Carte d'identité 13.
Fonds I2A (Industries agro-alimentaires)

Temporalité

Pluriannuelle

Période de mise en œuvre

À partir de 2024

Antécédents

Non

Montant total

200 millions d'euros

Dont inclus dans le périmètre*

200 millions d'euros

Instruments financiers :

Fonds de fonds

Gouvernance

Ministère de l'Economie (DGE, DGT)
Bpifrance

Source budgétaire

État français

Le Fonds Industries Agroalimentaires (I2A) est un fonds de fonds spécialisé, souscrit par l'État et géré par Bpifrance, visant à renforcer l'accès aux fonds propres des PME et ETI agroalimentaires françaises pour financer des projets de modernisation, de transformation agroécologique ou de consolidation. Il répond au déficit d'investissement privé dans un secteur composé à 98 % de PME, confronté à des difficultés structurelles d'accès au capital-investissement limitant ses capacités de modernisation et de transformation.

Doté de 200 millions d'euros financés par l'État, le Fonds I2A investit dans des fonds spécialisés : 150 millions d'euros ont été investis dans le fonds ad hoc « Agro Dev Industrie » et 50 millions d'euros à des fonds préexistants. Le dispositif vise à mobiliser des capitaux privés complémentaires et à orienter les investissements vers les industries agroalimentaires : la taille-cible du fonds « Agro Dev Industrie » est de 500 millions d'euros, soit 350 millions d'euros supplémentaires.

Le fonds I2A est géré par Bpifrance pour le compte de l'État. Il est suivi par un comité stratégique associant à titre consultatif la direction générale des entreprises (DGE) et la direction générale du trésor (DGT), avec information du MAASA. Ce comité a pour objet de veiller à la cohérence des investissements décidés par Bpifrance avec les objectifs définis pour le dispositif.

* Soutiens à l'investissement corporel hors foncier (bâtiments, matériels, plantations) en majorité, des secteurs agricoles et alimentaires. Aucun investissement n'ayant pour l'instant été effectué via le fonds I2A, il n'est pas possible d'estimer finement la part du fonds dédiée à des investissements en actifs corporels. Au regard de ses objectifs (modernisation, transition agroécologique, consolidation), il semble que la majorité de la valeur des investissements porte sur du CAPEX.

BIBLIOGRAPHIE

- Agence de l'eau Loire-Bretagne. 2023. Evaluation de la politique d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne en faveur de la réduction des pollutions par les pesticides, Synthèse.
- Agreste. 2026. Les concours publics à l'agriculture en 2025. Les Dossiers.
- Angeli Aguiton, Sara, Sylvain Brunier, Baptiste Kotras, Céline Pessis, et Samuel Pinaud, éd. 2025. Comment les machines ont pris la terre: Enquêtes sur la mécanisation de l'agriculture et ses conséquences. ENS Éditions. https://doi.org/10.4000/14q3l.
- Bartkowski, Bartosz, Nils Droste, Mareike Ließ, William Sidemo-Holm, Ulrich Weller, et Mark V. Brady. 2021. « Payments by Modelled Results: A Novel Design for Agri-Environmental Schemes ». *Land Use Policy* 102 (mars): 105230. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105230.
- Berriet-Solliec, Marielle. 2007. « Reconfiguration de l'intervention publique en agriculture ». HDR, Université Paris Diderot - Paris 7. https://hal.inrae.fr/tel-02818413.
- CGAAER. 2012. Identifier les interventions des collectivités territoriales dans les champs de compétence du ministère en charge de l'agriculture. Éléments de méthodologie. No 11120.
- CGAAER. 2015. Plans régionaux d'agriculture durable, Bilan et perspectives. No 14091.
- CGAAER. 2020. Déclinaison régionale du Projet Agro-Écologique pour la France (PAEF).
- CGAAER. 2021. La charge de mécanisation des exploitations agricoles. https://agriculture.gouv.fr/la-charge-de-mecanisation-des-exploitations-agricoles-0.
- CGAAER. 2023. Partenariat européen pour l'innovation en Agriculture (PEI Agri). Evaluation de la mise en oeuvre 2014-2020. Nos 21123-02.
- CGAAER. 2025. Baisse du cheptel bovin laitier et ses incidences sur les outils économiques aval des filières. No 24085. CGAAER.
- CGAAER. 2026a. Bilan des dispositifs d'aides aux industries agroalimentaires. No 25033.
- CGAAER. 2026b. Les exploitations françaises sont-elles compétitives par rapport à leurs concurrentes européennes ?
- CIWF France. 2025. Financements régionaux et transition de l'élevage : quels leviers pour des modèles plus durables ?
- Cornée, Simon, Damien Rousselière, et Véronique Thelen. 2025. « The environmental benefits of grassroots cooperatives in agriculture ». *Ecological Economics* 230 (avril): 108513. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2024.108513.
- Cour des comptes. 2023. La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles.
- Cour des Comptes. 2023. La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles. Communication à la commission des finances du Sénat. https://www.ccomptes.fr/system/files/2023-04/20230412-Politique-installation-nouveaux-agriculteurs.pdf.
- Cour des Comptes. 2025a. L'innovation en matière agricole. Une contribution essentielle à la transition agroécologique. https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-02/20250224-Innovation-en-matiere-agricole.pdf.
- Cour des Comptes. 2025b. Observations définitives Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer). https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2026-03/20260316-S2025-1919-FranceAgriMer.pdf.
- Cour des Comptes. 2026a. La mise en oeuvre de la Politique agricole commune (PAC) par la France. Un cadre complexe et inadapté aux transformations économiques et environnementales.
- Cour des Comptes. 2026b. La sécurité des approvisionnements alimentaires. Rapport de suivi. Nos S2026-0554.
- Cour des comptes européenne. 2024. Les plans relevant de la politique agricole commune. Plus verts, mais en deçà des ambitions climatiques et environnementales de l'UE. Rapport spécial.
- Debaeke, Philippe, Nina Graveline, Barbara Lacor, Sylvain Pellerin, David Renaudeau, et Eric Sauquet. 2025. Agriculture et changement climatique. Impacts, adaptation et atténuation. Éditions Quae. https://doi.org/10.35690/978-2-7592-4012-8.
- Dessart, François J., Jesús Barreiro-Hurlé, et René Van Bavel. 2019. « Behavioural Factors Affecting the Adoption of Sustainable Farming Practices: A Policy-Oriented Review ». *European Review of Agricultural Economics* 46 (3): 417-71. https://doi.org/10.1093/erae/jbz019.
- Epices, et ADE. 2017. Rapport final de l'évaluation ex-post du PDRH 2007-2013. http://www.xn--reseau-national-agricultures-ruralits-bkd.fr/centre-de-ressources/documents/rapport-final-de-levaluation-ex-post-du-pdrh-2007-2013.
- Forget, Vanina, Jean-Noël Depeyrot, Muriel Mahé, et al. 2019. Actif'Agri. Transformations des emplois et des activités en agriculture. Centre d'études et de Prospective, Ministère de l'agriculture et L'alimentation. La Documentation francaise.
- FranceAgriMer. 2025a. Évaluation de trois dispositifs d'aide à l'investissement dans les agroéquipements dans le cadre du plan de relance. Synthèse du rapport. Les Études. https://www.franceagrimer.fr/chiffre-et-analyses-economiques/evaluation-des-trois-aides-linvestissement-en-agroequipements-du.
- FranceAgriMer. 2025b. Évaluation de trois dispositifs d'aide à l'investissement dans les agroéquipements dans le cadre du plan de relance_Confidentiel. Rapport complet. Les Études. https://www.franceagrimer.fr/chiffre-et-analyses-economiques/evaluation-des-trois-aides-linvestissement-en-agroequipements-du.
- Gava, Oriana, Andrea Povellato, Francesco Galioto, et al. 2022. « Policy Instruments to Support Agroecological Transitions in Europe ». *EuroChoices* 21 (3): 13-20. https://doi.org/10.1111/1746-692X.12367.
- Goolsbee, Austan. 1997. Investment Tax Incentives, Prices, and the Supply of Capital Goods. No W6192. National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w6192.
- Gouvernement. 2020. « Discours Jean Castex, 3 septembre 2020 ». septembre 3. https://www.vie-publique.fr/discours/276180-jean-castex-03092020-plan-de-relance-du-gouvernement.
- Gouvernement. 2024. « Evaluation de la souveraineté agricole et alimentaire de la France ». mars.
- Guo, Jiedan, Thian-Hee Yiew, Xiao Su, et Dongping Fu. 2026. « Eco-Centric Agricultural Subsidies: A Review of Their Environmental Effectiveness, Economic Impacts, and Policy Design ». *Sustainability* 18 (16): 8096. https://doi.org/10.3390/su18168096.

- Hugonnet, Mickaël. 2021. Bilan des évaluations in itinere des Programmes de développement rural (PDR) régionaux - Analyse n° 162. Analyse 162. https://agriculture.gouv.fr/bilan-des-evaluations-itinere-des-programmes-de-developpement-rural-pdr-regionaux-analyse-ndeg-162.
- I4CE. 2020. « L'obligation de résultats environnementaux verdira-t-elle la PAC ? Comparaison des coûts et de l'efficacité de six instruments de transition vers une agriculture durable ».
- I4CE. 2024. Les financements publics du système alimentaire français : quelle contribution à la transition écologique ? Etude climat. I4CE - Institute for Climate Economics. https://www.i4ce.org/publication/financements-publics-systeme-alimentaire-francais-contribution-transition-ecologique-climat/.
- I4CE. 2026. Quels outils de production pour des secteurs agricoles et alimentaires français résilients et durables ? Quels besoins d'investissements ? Quels actifs échoués ?
- Idele, et Cniel. 2025. Adaptation des bâtiments bovins laitiers au changement climatique.
- IFD. 2025. Financement de la transition agricole : freins et leviers.
- Kreft, Cordelia, Robert Finger, et Robert Huber. 2024. « Action- versus Results-based Policy Designs for Agricultural Climate Change Mitigation ». *Applied Economic Perspectives and Policy* 46 (3): 1010-37. https://doi.org/10.1002/aepp.13376.
- La coopération agricole. 2025. Présentation du projet Infrastructures 2030. La coopération agricole.
- Lenihan, Helena. 2004. « Evaluating Irish Industrial Policy in Terms of Deadweight and Displacement: A Quantitative Methodological Approach ». *Applied Economics* 36 (3): 229-52. https://doi.org/10.1080/00036840420000175343.
- MAASA. 2014. Guide méthodologique pour la mobilisation des mesures du FEADER en faveur du projet agro-écologique.
- MAASA. 2026a. Bilan Fonds Opérationnel 2024 Groupe de Travail Fruits et Légumes. MAASA.
- MAASA. 2026b. Planification écologique pour l'agriculture et l'alimentation : analyse des modalités de financement et d'interventions publiques au service de la transition agroécologique et alimentaire et pistes de transformation.
- Magrini, Marie-Benoit, Hadrien Lantremange, Véronique Saint-Ges, Clementina Sebillotte, et Hugues Caillat. 2025. « Analyse transversale de 28 démarches de filières agrialimentaires : des dynamiques d'innovation variables au travers de leur engagement dans l'agroécologie ». *Innovations Agronomiques*, 123-37. https://doi.org/https://doi.org/10.17180%2Fciag-2025-Vol100-art11%E2%9F%A9.
- Michalek, Jerzy, Pavel Ciaian, et Artis Kancs. 2013. Firm-Level Evidence of Deadweight Loss of Investment Support Policies: A Case Study of Dairy Farms in Schleswig-Holstein.
- OCDE. 2025. Assessing the Impacts of Agricultural Support Policies on the Environment: Economic Analysis, Literature Findings and Synthesis. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers. 223e éd. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers. https://doi.org/10.1787/808f110c-en.
- ODR Inrae. 2020. Projets FEADER d'investissements physiques Analyse descriptive des intitulés de dossiers liés à la mesure 4 (2014-2019). https://odr.inrae.fr/intranet/carto_joomla/index.php/reseaux/presporteval/2014-09-22-15-36-42/3200-2020-analyse-textuelle-m04/file.
- Oréade Brèche. 2017. État des lieux de la mobilisation des Programmes de Développement Rural Régionaux en faveur de la politique agro-écologique. SSP-DGPE-2016-053. https://agriculture.gouv.fr/etat-des-lieux-de-la-mobilisation-des-programmes-de-developpement-rural-regionaux-en-faveur-de-la.
- Pahun, Jeanne. 2022. « Gouverner l'agriculture localement ? La capacité politique des collectivités territoriales sur la régulation du secteur agricole ». *Géocarrefour* 96 (4): 4. https://doi.org/10.4000/geocarrefour.21213.
- Panarin, Marie, Cerise Contou, Solenn Leplay, Gwenaëlle Le Borgne, Julie Penouilh-Suzette, et Mickaël Hugonnet. 2019. Agro-écologie et Programmes de développement rural régionaux. Notes et étuces socio-économiques 45. https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/disaron/NES45-A2/detail/.
- Pham, Hai Vu, et Marielle Berriet-Solliec. 2018. « La politique de développement rural en France. Premières analyses des programmes de développement rural dans les régions françaises métropolitaines sur la période 2014-2020 ». *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, no 363 (mars): 363. https://doi.org/10.4000/economierurale.5450.
- Raveloaritiana, Estelle, et Thomas Cherico Wanger. 2026. « Long-Term Agricultural Diversification Increases Financial Profitability, Biodiversity, and Ecosystem Services: A Second-Order Meta-Analysis ». *Nature Communications* 17 (1): 1016. https://doi.org/10.1038/s41467-025-67757-7.
- Régions de France. 2018. « Les Chiffres clés des Régions, Edition spéciale Politiques régionales agricoles, alimentaires, de la forêt et de la pêche ». décembre. https://regions-france.org/wp-content/uploads/2025/06/RDF-Chiffres-AGRI-bd-181204.pdf.
- Régions de France. 2024. Les chiffres-clés des régions 2024. Régions de France. https://regions-france.org/wp-content/uploads/2024/10/Chiffres-cles-2024-def-0310-.pdf.
- Schaub, Sergei, Jaboury Ghazoul, Robert Huber, et al. 2023. « The Role of Behavioural Factors and Opportunity Costs in Farmers' Participation in Voluntary Agri-environmental Schemes: A Systematic Review ». *Journal of Agricultural Economics* 74 (3): 617-60. https://doi.org/10.1111/1477-9552.12538.
- Secrétariat général à la planification écologique. 2024. Cadre d'analyse pour les financements de la planification écologique - document provisoire. SGPE. https://www.info.gouv.fr/upload/media/content/0001/12/a96f05fc156a214046dbd5f15f4ef4421df2afc6.pdf.
- Simpson, Katherine, Paul R. Armsworth, Martin Dallimer, Mary Nthambi, Frans P. De Vries, et Nick Hanley. 2023. « Improving the Ecological and Economic Performance of Agri-Environment Schemes: Payment by Modelled Results versus Payment for Actions ». *Land Use Policy* 130 (juillet): 106688. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106688.
- Tokila, Anu, Mika Haapanen, et Jari Ritsilä. 2008. « Evaluation of Investment Subsidies: When Is Deadweight Zero? » *International Review of Applied Economics* 22 (5): 585-600. https://doi.org/10.1080/02692170802287631.
- Villien, Clément, et Pierre Claquin. 2016. Rapport d'avancement du Comité d'évaluation de la politique agro-écologique. https://agriculture.gouv.fr/rapport-davancement-du-comite-devaluation-de-la-politique-agro-ecologique.

ANNEXES

Tableau 3. Liste des sources de données utilisées

Dispositif	Sources de données utilisées pour la collecte des montants et le codage généraliste	Sources de données utilisées pour le codage environnemental
FEADER	Base de données des paiements des mesures du FEADER de l'Observatoire du développement rural (ODR Inrae). Base des paiements du règlement de développement rural 3 (RDR3) pour les années 2014 à 2024. Base des paiements du Plan stratégique national (PSN) pour les années 2023 à 2025. Les données du RDR3 sont ventilées par ancienne région et type d'opération. Un codage analytique de ces informations a été réalisé pour relier les montants payés à leur description dans les PDR (voir à droite).	Plans de développement ruraux (PDR) des 22 – anciennes – régions hexagonales. Analyse comparative des objectifs d'intervention associés à chaque déclinaison de type d'opération par sous-mesure et région tels que formulés dans les chapitres « description des mesures ». Analyse des différents paramètres qui caractérisent chaque type d'opération : types de soutiens, bénéficiaires, types d'investissements, intensité de l'aide publique, bonifications, modulations.
FEAGA	Données FranceAgriMer traitées par la Cour des comptes (Cour des Comptes 2025b), et données transmises par le bureau Fruits et légumes (MAASA/DGPE/SDFE/SDFA/BFL).	Entretiens et descriptifs des dispositifs.
France Relance	Collecte manuelle des données, notamment depuis les décisions FranceAgriMer des dispositifs. Analyses faites des dispositifs (FranceAgriMer 2025b) (MAASA 2026b) et entretiens.	Entretiens et descriptifs des dispositifs.
France 2030	Données transmises par le SGPI et FranceAgriMer. Entretiens.	Entretiens et descriptifs des dispositifs.
Exonérations	Exonération du 151 septies du CGI : estimation ad-hoc sur la base des données RICA et d'un avis d'expert en comptabilité agricole. Autres exonérations : les Voies et Moyens tome 2 (dépenses) annexés aux Projets de loi de finance des années 2020 à 2026.	Les articles de loi du Code général des impôts.
Autres dispositifs nationaux	Collecte manuelle des données, notamment depuis les décisions FranceAgriMer des dispositifs, analyse des dispositifs de la planification écologique (MAASA 2026b), données INAF transmises par le bureau du financement des entreprises (MAASA/DGPE/SCPE/SDC/BFE).	Entretiens et descriptifs des dispositifs.
Régions – hors PAC	Estimation grossière des montants à partir des Chiffres clés des Régions, édition spéciale politiques régionales agricoles, alimentaires, de la forêt et de la pêche (Régions de France 2018) qui portent sur les montants budgétés par les Régions en 2017. Il n'existe pas de système d'information en accès public permettant de recenser les financements publics des collectivités à l'agriculture réalisés sur leur budget propre. Des travaux de recensement des concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture ont été conduits régulièrement entre 1992 et 2008 sur commande du ministère de l'Agriculture mais il n'ont pas été renouvelés depuis, en dépit d'une mission du CGAAER cherchant à en évaluer la faisabilité (CGAAER 2012).	Faute de données, l'orientation environnementale de ces soutiens n'a pas pu être analysée.