



CE PROJET EST COFINANCÉ PAR LES FONDS EUROPÉENS
STRUCTURELS ET D'INVESTISSEMENT



EVALUATIONS EX ANTE RELATIVES

A LA MOBILISATION DES FONDS EUROPEENS 2021-2027

SOUS FORME D'INSTRUMENTS FINANCIERS

Accord-cadre Lot 2 n° DPE06-2020-43615

RESUME

Groupement constitué en partenariat avec :



Avril 2022

ceresco.

Alimentation, filières & territoires

LYON-PARIS-TOULOUSE-CAYENNE

CERESCO (ex. BLEZAT Consulting)

18, rue Pasteur - 69007 Lyon - FRANCE

Tel : +33 (0)4 78 69 84 69 | contact@ceresco.fr | www.ceresco.fr

SAS au capital de 7622 euros | Siret 423 106 756 00012 | RCS Lyon | NAF 7022Z

La Région Pays de la Loire est Autorité de gestion du Fonds FEADER 2023-2027 visant à renforcer les secteurs de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la sylviculture de l'Union Européenne (UE), ainsi que les zones rurales en général.

Sur le plan agricole, avec une production estimée à 9 % du chiffre d'affaires national, soit environ 6,4 milliards d'euros de biens produits en 2018 auxquels s'ajoutent plus de 500 M€ de services, la région se situe au quatrième rang des régions agricoles françaises. Les surfaces agricoles occupent plus de 2,2 millions d'hectares soit 68 % de l'espace. L'élevage constitue toujours l'orientation principale de l'agriculture régionale avec 62 % de la valeur des productions. Elle occupe la 3^{ème} place nationale en Gros Bovins, la seconde place en élevage avicole et porcin.

Mais le nombre d'exploitations baisse de -22% entre 2010 et 2020, tandis que la surface augmente de +30%. Le nombre d'actifs agricole baisse également de -10%. En 2020, 18% du total des exploitations sont à transmettre représentant 11% de la surface agricole. 14% des exploitations sont « bio » (mais ces filières en 2021-2022 affichent une forme d'essoufflement), 18% des exploitations sont en signe de qualité.

La transmission mieux anticipée et l'installation sont des enjeux prégnants pour le renouvellement des générations ; et sur la durée, pour la sécurisation des filières et la diversité des productions.

La modernisation, le soutien à la double performance économique et environnementale, la compétitivité et de plus en plus « la résilience » (ex : autonomie alimentaire et énergétique, biosécurité, moindre dépendance aux intrants, etc...) sont des objets d'intervention des politiques publiques.

Les mutations climatiques, les aléas environnementaux et sanitaires de plus en plus fréquents et intenses nécessitent à la fois d'accompagner les transitions et d'inciter aux mutualisations des risques.

Sur le plan agroalimentaire, la diversité et le poids des productions ont permis l'essor de ce secteur réalisant un chiffre d'affaire variant entre 10 et 13 milliards d'euros selon les années dont 9% à 10% réalisés à l'export. L'emploi agroalimentaire représente près de 22% de l'emploi manufacturier régional près de 30% du chiffre d'affaires (CA) régional de l'industrie manufacturière.

Les industries de la viande, des produits laitiers et de la boulangerie-pâtisserie industrielle concentrent plus de 70 % de l'emploi, de la valeur ajoutée et du chiffre d'affaires régional.

La concentration s'accroît : tous secteurs confondus, les 10 % d'entreprises ayant les chiffres d'affaires les plus élevés représentent 81 % du chiffre d'affaires des entreprises agroalimentaires régionales

Le taux de marge de l'industrie agroalimentaire régionale s'élève à 23 %, contre 32 % en France. Il n'était que de 14% dans l'industrie des viandes. Si le taux d'investissement était de 19% en moyenne, il était 5 points de pourcentage plus bas dans l'industrie laitière (14%). En 2019, le taux de valeur ajoutée de l'agroalimentaire ligérien s'élève à 17 %, contre 20 % en France.

La reconquête de valeur, le soutien aux efforts d'investissements, la sécurisation des approvisionnement, l'innovation sont - parmi d'autres - les domaines d'intervention nécessaires.

Si les concours publics sont majoritairement alloués sous la forme de « subvention », les « instruments financiers » peuvent répondre également aux priorités établis par l'Union Européenne et aux orientations alors formalisées des Régions autorités de gestion.

On entend par instruments financiers **les fonds de prêts** (dont par exemple les prêts d'honneur à taux zéro, les prêts subordonnés à intérêt participatif), **le capital investissement, les fonds de garantie**. Leurs objectifs visent notamment le renforcement des (quasi) fonds propres, ou la mutualisation partielle du risque bancaire : ils sont ainsi complémentaires entre eux. Ils peuvent également être complémentaires aux subventions dans un « parcours de financement » (ex : instruments financiers, levée bancaire, subvention).

Le recours aux instruments financiers permet la réalisation de projets qui n'auraient pas accédé à des financements sans le soutien du ou des instruments financiers (ex : en cas de défaut de garanties personnelles, de projets très innovants et donc risqués du point de vue des opérateurs bancaires, de porteurs de projets qui peuvent rencontrer davantage de difficultés dans l'accès au crédit, etc...). Le développement d'instruments financiers permet une prise de risque plus importante par les financeurs privés grâce à un partage du risque avec la puissance publique.

- **Des spécificités de l'environnement d'affaires à prendre en compte en vue d'un déploiement d'instruments financiers en secteurs agricoles et agroalimentaires**

Leurs déploiements dans les secteurs agricoles et agroalimentaires doivent tenir compte notamment :

- **Sur le plan politique**, on observe une mise en œuvre encore récente des instruments financiers représentant alors 0,4% de la programmation européenne du FEADER sur 2014-2020 à mi-parcours ; pour atteindre désormais près de 13% de la prochaine programmation européenne 2023-2027 dans le Plan stratégique nationale (PSN), ceci principalement sur les formes de prêts d'honneur et de fonds de garantie en régions ;
- **Sur le plan économique**, des secteurs notamment agricoles restent caractérisés par des revenus instables, une baisse des taux de marges, un rendement variable mais plutôt faible des capitaux investis (par ailleurs de plus en plus lourds) ; un manque de captation de la valeur ajoutée de l'euro alimentaire dépensé (agriculture, 6,3% ; agroalimentaire, environ 11%) et une structurelle déflation des prix alimentaires (avant l'inflation de 2022) ;
- **Sur le plan sociétal**, des mutations des comportements alimentaires et des pratiques d'achat impactant chacun des maillons des filières, à une baisse de la part des dépenses alimentaires dans le total du budget des ménages ;
- **Sur le plan technologique**, une encore faible diffusion des innovations ; mais également variant sur les filières et la taille des entreprises ;
- **Sur le plan environnemental**, des mutations climatiques et des aléas sanitaires de plus en plus fréquents voire intenses ;
- **Sur le plan légal**, des tentatives successives d'encadrement des relations commerciales dont les effets restent à ce jour « contenus » et finalement limités (cf. les 2 lois successives issues des Etats généraux de l'alimentation dites EGALIM 1, 2).

Ces éléments pénalisent la capacité d'investissement des entreprises agricoles et agroalimentaires. **Ces éléments contextuels justifient d'autant l'octroi de concours financiers par « subventions » soutenant l'effort d'investissement.**

« **Economie du temps long** », certains des domaines d'activités agricoles et agroalimentaires nécessitent par ailleurs une forme de « **capital patient** » ; « capital » se caractérisant par une tolérance élevée au risque, une vue à long terme permettant aux entrepreneurs d'expérimenter et d'utiliser le marché comme le meilleur outil d'écoute à disposition, un rendement inférieur à celui du marché mais un impact social important- (cf. emplois agricoles non délocalisables, emplois induits dans les filières).

Les instruments financiers ont ici **des avantages** :

- Un effet « levier », démultiplicateur, auprès des établissements bancaires
- Un effet « revolving » ou de recyclage des fonds investis
- Un effet « qualité » des projets présentés
- Le renforcement d'un « écosystème » de financeurs

Il participe à consolider des relations gagnants-gagnants entre l'utilisateur bénéficiaire (ex : effet levier), les banques (ex : mutualisation partielle), la Collectivité (ex : effet revolving).

Mais le déploiement des instruments financiers se heurte également à **des freins observés** :

- Une faible appétence des usagers agricoles et agroalimentaires (pour le moins, les très petites entreprises et petites/moyennes entreprises TPE-PME) ;
- Une offre désormais de plus en plus présente, qui s'étoffe mais dont les financeurs restent encore mal connus des secteurs agricoles et agroalimentaires ;
- Une certaine « complexité administrative » de déploiement ;
- Un manque de « culture métier » parfois au sein des autorités de gestion ;
- Un contexte, avant crise, de taux alors bas.

- **Un système d'acteurs intervenants, des offres de financement qui se sont étoffées**

Dans le secteur agricole, **quatre banques dominant l'offre de financements** agricoles et sont toutes des banques coopératives : le Crédit Agricole (acteur dominant), le Crédit Mutuel, la Banque Populaire-Caisse d'Epargne (BPCE) et le Crédit Mutuel Arkéa. Le secteur est donc à la fois très concentré et bénéficie d'un réseau de proximité géographique.

On observe également le déploiement de **produits financiers de banques publiques** par la Banque publique d'investissement (BPI), plus récemment par la Banque des territoires.

Des organisations de **caution mutuelle** sont historiquement présentes (ex : société de caution mutuelle pour les petites entreprises SIAGI) et l'Etat déploie le fonds de garantie public gratuit INAF « initiative pour l'agriculture française ».

Des **acteurs de l'Economie sociale et solidaire (ESS)** complètent l'offre tel que le réseau FranceActive et le réseau Initiative France.

Les **agro-équipementiers** proposent des solutions financières (ex : « leasing ») ; de même que les coopératives agricoles (ex : avances, fonds dédiés).

Enfin, des **acteurs du capital investissement** initient des fonds ciblant des projets agricoles tels que le foncier, les activités d'arboriculture ou de viticulture, la production d'énergie renouvelable.

L'offre s'est ainsi étoffée notamment au cours de la récente période 2014-2020. Les produits financiers proposés aux secteurs agricoles sont ainsi les classiques prêts bancaires (courts, moyens-longs termes), les fonds de prêts d'honneur à taux zéro, les fonds de prêts subordonnés à intérêt participatif, les fonds de garantie privée payant ou public gratuit, le capital investissement. On observe également l'émission « d'Obligation non convertible » sur des plateformes de financement participatif.

Dans le secteur agroalimentaire, l'offre de financements est historiquement plus étoffée que dans le secteur agricole.

Les principales banques du secteur agroalimentaire sont le Crédit Agricole, en raison de son rôle de premier plan dans le financement des coopératives agricoles, le groupe BPCE (Banque Populaire, Caisse d'épargne d'Epargne, Natixis, Crédit coopératif), la Banque Nationale de Paris (BNP Paribas), la Société Générale, le Groupe Crédit Mutuel-CIC et le Groupe Crédit Mutuel.

Bpifrance est le principal établissement public soutenant le développement industriel et économique, principalement en direction des petites et moyennes entreprises. Dans l'agroalimentaire, Banque publique d'investissement BPI soutient notamment l'innovation, l'exportation et l'internationalisation.

Des fonds privés de capital investissements sont présents (ex : Unigrains, Sofiproteol, etc...) de même que les banques ont déployé leurs fonds dédiés.

- **Des enseignements y compris nationaux tirés de l'évaluation ex ante 2020**

L'Étude sur les besoins en financement des secteurs agricoles et agroalimentaires, y compris menée par « *Ficompass* » montre que les contraintes d'accès au financement génèrent un **gap de financement** :

- compris entre 1,3 et 1,7 milliards d'euros par an (échelle France) pour le secteur agricole. Dans ce secteur, l'étude souligne des difficultés à satisfaire les besoins croissants de financement du fonds de roulement (BFR), en particulier lorsqu'il est lié au développement de nouvelles pratiques de gestion des risques élaborées pour faire face à la volatilité croissante des revenus agricoles, et à de nouveaux investissements dans des projets souvent de grande envergure et innovants.

Il est à noter ici que le taux de rejets des demandes de prêts bancaires est de 5% pour les prêts à court terme ; et entre 1% et 3% pour les prêts à moyen et long terme. Environ 6% à 8% des agriculteurs n'ont pas demandé de prêt par crainte d'un éventuel rejet (par anticipation d'un refus donc). Mais la part des créances en souffrance reste plus faible dans les secteurs agricoles (1%) que dans les autres secteurs (6%).

- estimé à 2,9 milliards d'euros par an dans le secteur agroalimentaire (échelle France), dont 88 % concerne les petites entreprises, et 8% les moyennes (qui peuvent également être confrontées à des contraintes importantes). En terme de produits financiers, 62 % du gap de financement concerne les crédits à long terme.

Il est à noter ici que 10% des entreprises n'ont pas demandé de prêts bancaires par crainte d'un rejet.

- **Les principales demandes de financement :**

Dans le secteur agricole, les principales demandes de financement portent sur :

- **l'installation,**
- **l'augmentation des capacités,**
- **la modernisation, et le respect des normes,**
- **les transitions.**

En outre, le besoin de fonds de roulement (BFR) augmente.

Dans le secteur agroalimentaire, les principales demandes de financement portent sur :

- **l'expansion de la capacité par le biais d'acquisitions, de fusions** et de « joint-ventures » (ici principalement pour les très grandes et les entreprises internationales) ;
- **l'efficacité de la production et l'innovation** des produits ;
- **la modernisation** et le respect de normes stipulées dans les réglementations ;
- **l'intégration verticale** pour garantir la disponibilité des produits et les niveaux de qualité requis, ainsi que pour optimiser la capacité de traitement.

- **Synthèse des difficultés d'accès au financement**

Avant tout, l'évaluation « *ex ante* » analyse **une hausse des encours bancaires**, bien que pouvant être concentrés sur les entreprises de tailles importantes. L'encours de dette bancaire est ainsi très largement supérieur (ex : 22 fois) à la valeur de la programmation européenne FEADER 2014-2020 en Pays de la Loire. **Un projet viable est donc financé par les banques.** Ensuite, l'hétérogénéité, autant du secteur agricole qu'agroalimentaire, induit une variété de schémas d'investissements, en fonction des sous-secteurs d'activités, de la taille de l'entreprise et de la structure de propriété.

Les principaux obstacles identifiés qui limitent l'accès au financement dans certains domaines d'activités agricoles sont liés à :

- une parfois **faible rentabilité des capitaux investis** (variables selon les orientations économiques agricoles) ;
- des **marges économiques faibles et volatiles** qui augmentent la perception du risque par les banques ;
- le **manque d'antécédents commerciaux** (ex : jeunes entreprises) ou de données financières des demandeurs concernant des investissements innovants ou de nouvelles pratiques de production, ce qui peut accroître la réticence d'une banque ;
- et le **manque d'actifs suffisants** à utiliser comme garantie et le manque de capitaux propres.

Dans l'agroalimentaire, les principaux obstacles identifiés qui limitent l'accès au financement dans certains domaines d'activités sont liés à :

- une **structurelle érosion des taux de marges** (variables selon les secteurs dans l'agroalimentaire) ;
- un **manque d'historique de crédit pour les jeunes entreprises** ;
- un **risque commercial élevé lié à une faible rentabilité** ;
- l'**insuffisance de garanties ou de sûretés**, en particulier pour les petites et moyennes entreprises.

- **Les défaillances de marchés identifiées :**

Quatre principales défaillances de marchés, théoriques, sont posées :

- i) Un nécessaire maintien de l'offre afin d'éviter toute défaillance ou offre sous optimale
- ii) Une défaillance de type « demande insuffisante à stimuler »
- iii) Une défaillance de type « carence » de l'offre (ex : manque de moyens)
- iv) Une défaillance de type « financement sous optimal »

... en raison d'une « offre inadaptée (conditions, coûts induits, taux de rendement des investissements trop élevés, etc..) »)

... en raison d'une faible intégration des offres potentielles d'instruments financiers, dans l'écosystème entourant les bénéficiaires finaux potentiels

L'évaluation ex ante conclue sur **2 principales défaillances :**

- i) **Un nécessaire maintien de l'offre de fonds de garantie** (cf. fonds « initiative nationale pour l'agriculture » INAF) afin d'éviter toute offre de financement alors « sous optimale » (en cas d'arrêt de l'offre de ce fonds de garantie public gratuit)
- ii) **Une défaillance de financement sous optimal en raison d'offre parfois inadaptée** (ex : fonds de capital investissement, fonds de prêts subordonnés à intérêt participatif) eu égard aux coûts induits pour l'utilisateur ; **et d'une faible intégration des offres d'instruments financements proposées dans l'écosystème entourant les potentiels bénéficiaires finaux** (ex : manque de connaissance des produits financiers proposés, faible intégration dans l'écosystème agricole ou agroalimentaire)

Les conclusions

- **L'octroi de concours publics par subvention est pertinent compte tenu des spécificités des secteurs agricoles et agroalimentaires :**

Avant tout, compte tenu des spécificités de l'environnement d'affaires des activités agricoles et agroalimentaires, **l'évaluation conclut à l'utilité même de financements publics par « subventions »**. Celles-ci participent pleinement à soutenir l'effort d'investissement dans le contexte d'instabilité des revenus, de faible captation de valeur, de baisse des taux de marges, ou encore d'aléas, et finalement d'effet ciseaux (ex : hausse des charges, baisse des prix).

- **Des sujets de suivi-évaluation pour le financement par subvention :**

Mais ces subventions seraient à davantage réfléchir en termes d'effet sur la compétitivité prix et hors prix, d'efficacité coûts-résultats des investissements aidés, et de rapport « coût-bénéfice » des cahiers de charges qualité (ex : ceux des signes officiels de qualité SIQO).

En outre, l'évaluation conclut que « la compétitivité » ne peut plus être le seul référentiel évaluatif : l'accompagnement à davantage de « résilience » devient de plus en plus un référentiel d'intervention tactique (cf. actualité 2022)

- **Une opportunité et une faisabilité de 3 instruments financiers :**

Pour le périmètre évaluation (installation, transition, agroalimentaire) la présente évaluation « ex ante » en Pays de la Loire quant au déploiement d'instruments financiers via le FEADER conclut :

-pour le foncier : le déploiement d'un « fonds de capital investissement » dans le foncier, afin de stocker et porter du foncier agricole en prévision d'installation

-pour l'installation agricole : le déploiement d'un « fonds de prêts à taux zéro » pour les installations dans les filières en déficit structurel d'installés y compris pour les moins de 40 ans ; et pour les plus de 40 ans non éligible à la Dotation jeune agriculteur DJA.

-pour les transitions : de ne pas déployer d'instruments financiers (hors secteurs de l'énergie) mais plutôt de déployer les actions par subvention via les Mesures agroenvironnementales et climatiques **MAEC**, la future « **Dotation forfaitaire** », le Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations **PCAE** ; et de compléter ces apports financiers par des levées de « fonds volontaires carbone », ainsi que par « financement participatif ». A noter ici certains modèles de transition nécessiteraient par exemple des **prêts de BFR sur 6 ans avec 3 ans de différé**.

-L'offre de garantie publique gratuite est à maintenir (ex : installation agricole, investissements de modernisation et de transitions, transformation). Elle peut redevenir un sujet d'intervention pour la Région Pays de la Loire en cas d'arrêt du fonds de garantie INAF de l'Etat ou de sous dotation de ce fonds de garantie, et enfin en cas de hausse probable des taux d'intérêts.

Hors périmètre évaluatif, des activités de l'agriculture et nouvelle technologie (l'AGTECH) et la « FOODTECH » (cf. transition alimentaire), mais également des énergies renouvelables, participant toutes ici aux transitions, pourraient être des domaines de capital investissement.

-pour l'agroalimentaire, le déploiement d'un fonds de prêts renforçant les quasi-fonds propres est retenu par les acteurs concertés en région.

Ces instruments financiers peuvent utilement se combiner avec des subventions d'une part, et des fonds de mutualisation de risque d'autre part.

- **Les bénéfices attendus par les instruments financiers aux bénéficiaires finaux**

Par le benchmark réalisé ailleurs en régions et au niveau national sur les résultats des programmations précédentes, la part de dossiers aidés par les instruments financiers sera d'environ **10% d'un public**.

Les intermédiaires financiers devront répercuter au niveau du bénéficiaire final les bénéfices de l'instrument financier. Ces bénéfices peuvent varier selon le type d'instrument proposé :

- **Dans le cas du capital investissement, le renforcement de la capacité financière d'intervention sur le marché foncier**, la levée complémentaire de participations et celle de prêts bancaires ; une offre induite de « leasing » foncier (portage et rétrocession, achat différé de terres) ; la diminution du surendettement initial (cf. grâce au portage).

- **S'agissant de la garantie publique gratuite, le maintien de bonnes conditions de prêts**. Cela pourra se traduire par un taux préférentiel sur le prêt ; une réduction des cautions personnelles exigées à l'emprunteur ; un coût réduit voire nul de la garantie ; des frais de dossiers réduits ; une prise de risque plus élevée de la banque ; des conditions préférentielles sur les différés de remboursement

- **Pour ce qui est des instruments de prêts, cela pourra se traduire par un prêt à taux préférentiel par rapport aux conditions du marché ; voire un prêt à taux zéro ;** une réduction des cautions personnelles exigées ; des conditions préférentielles sur les différés de

remboursement et la maturité des prêts ; des remboursements d'une part des intérêts si atteinte d'objectifs prédéfinis ;

- enfin, pour les « instruments financiers » qui seraient alors combinés avec un soutien du programme prenant la forme de « subventions », constituant alors une opération unique, le bénéfice de la subvention sera de motiver le bénéficiaire à atteindre les objectifs définis par la politique publique.