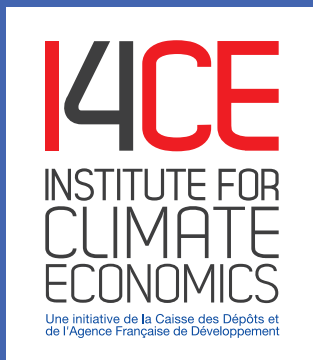


FinancementsPublics # AgricultureAlimentation



Paris,
Septembre 2024

Les financements publics du système alimentaire français : quelle contribution à la transition écologique ?

Auteurs : Lucile **Rogissart** | Sébastien **Lecq** | Olia **Tayeb Cherif**

I4CE est un institut de recherche à but non lucratif qui contribue par ses analyses au débat sur les politiques publiques d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Nous promouvons des politiques efficaces, efficientes et justes.



Nos 40 experts collaborent avec les gouvernements, les collectivités locales, l'Union européenne, les institutions financières internationales, les organisations de la société civile et les médias.

Nos travaux couvrent trois transitions – énergie, agriculture, forêt – et six défis économiques : investissement, financement public, financement du développement, réglementation financière, tarification carbone et certification carbone.

www.i4ce.org

Le présent rapport a bénéficié des commentaires, échanges réguliers ou relectures de **Hadrien Hainaut**, **Charlottes Vailles** (I4CE), **Valentin Bellassen** (INRAE), **Charlie Brocard**, **Aurélie Catallo** (IDDRI), **Juliette Kacprzak** (Fondation Européenne pour le Climat), **Elisabeth Pagnac-Farbiaz** (Ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des territoires), **Audrey Trevisiol** (ADEME), **Mathilde Douillet** (Fondation Daniel et Nina Carasso).

Les auteurs souhaitent les remercier, ainsi que les nombreuses personnes ayant contribué à ce rapport en y consacrant leur temps et leur expertise.

La collecte et le codage analytique des données de financements publics ont été réalisés en collaboration avec le Basic (Bureau d'analyse sociétale pour une information citoyenne), notamment avec **Lucile Henry**, que les auteurs tiennent à remercier tout particulièrement.

Les travaux menés dans le cadre de cette étude ont été réalisés avec l'accompagnement de la Fondation Européenne pour le Climat, de la Fondation Daniel et Nina Carasso, du fonds de dotation Domorrow et du Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des territoires.

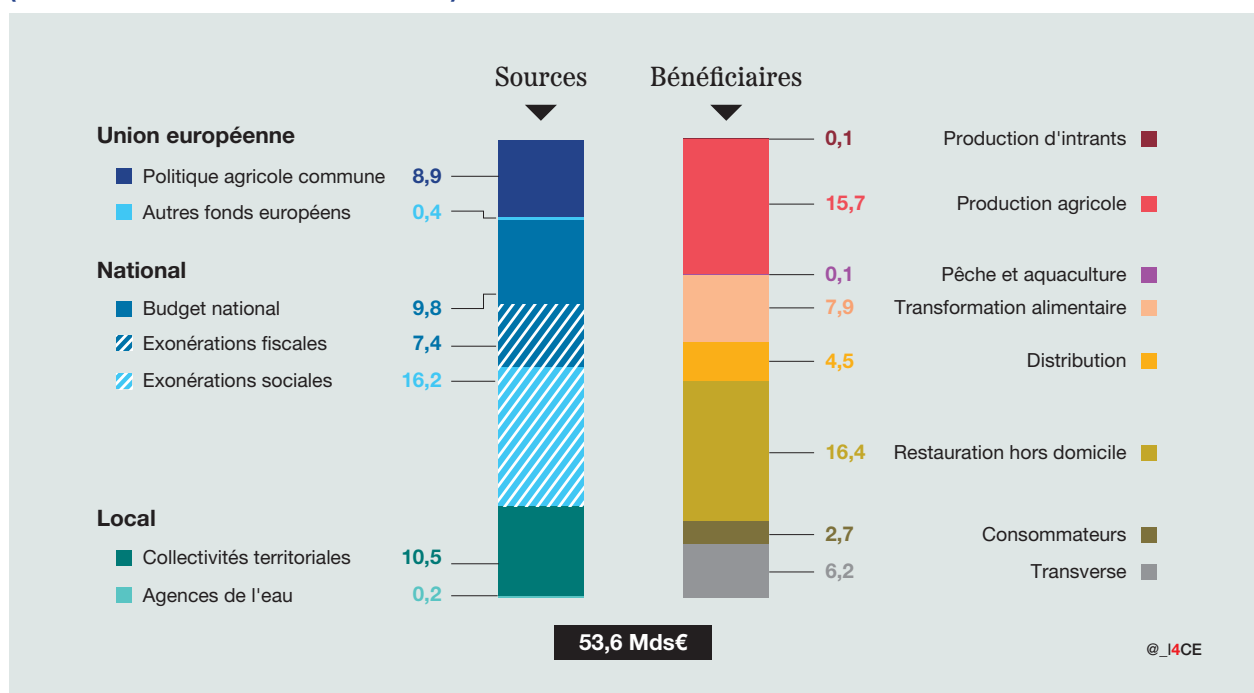
Les informations et opinions exposées dans ce rapport n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La transition écologique du système alimentaire pose de nombreuses et épineuses questions de financement : combien ça coûte ? qui doit payer ? les financements existants y contribuent-ils ? C'est à cette dernière question que ce rapport apporte des éléments de réponse.

Dans ce rapport, nous réalisons un recensement aussi exhaustif que possible des soutiens publics au système alimentaire français en 2018, 2021 et 2024. **Nous analysons la contribution théorique de ces financements à la définition de la transition écologique des pouvoirs publics.**

53,6 MILLIARDS D'EUROS DE SOUTIENS PUBLICS AU SYSTÈME ALIMENTAIRE FRANÇAIS EN 2024 (PRÉVISIONNEL EN MILLIARDS D'EUROS)



Un peu plus de 50 milliards d'euros de financements publics du système alimentaire

Nous avons recensé **53,6 milliards d'euros de financements publics totaux bénéficiant au système alimentaire français en 2024**. A titre de comparaison, les dépenses alimentaires totales des Français s'élèvent environ à 300 milliards d'euros.

Ce total a augmenté de 29 % depuis 2018, soit légèrement moins que l'inflation alimentaire (+33 %), mais plus que l'inflation générale (+17 %). Cette hausse est tirée en grande majorité par l'augmentation généralisée des montants d'exonérations de cotisation sociale, et dans une moindre mesure par des dépenses budgétaires nationales supplémentaires.

Moins de 10 % de financements publics favorables à la transition écologique, un montant en hausse mais encore insuffisant

En 2024, entre 3,2 à 5 milliards d'euros (6 % à 9 %) sont favorables à la transition écologique. Ces bornes minimales et maximales traduisent une incertitude face à une information parfois imparfaite. Avec 2,1 à 2,7 milliards d'euros supplémentaires **depuis 2018, ces financements favorables ont doublé voire triplé.**

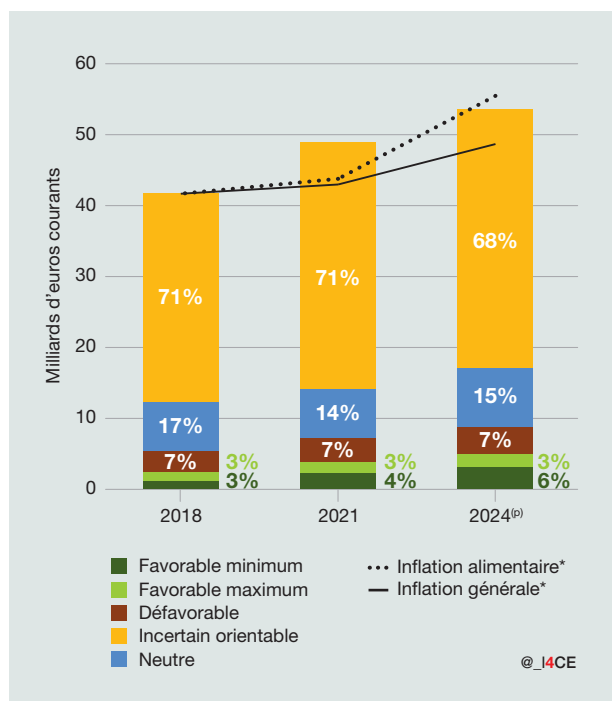
En dépit de cette hausse, la part de financements favorables n'est probablement pas encore suffisante. Certaines dynamiques (consommation de viande stable, ralentissement des conversions en bio, etc.) incitent à le penser, même si les estimations des besoins de financements sont encore trop rares pour l'affirmer catégoriquement.

De surcroît, il n'est pas garanti que cette tendance haussière se poursuive : certaines exonérations fiscales favorables prennent fin en 2024, et des coupes budgétaires dans les mesures nationales de planification écologique

ont été annoncées pour 2025. Or l'augmentation observée ces sept dernières années a précisément été portée en grande partie par un accroissement des soutiens favorables issus des budgets nationaux.

A défaut de financements favorables additionnels conséquents, dans quelle mesure les autres financements pourraient-ils être davantage réorientés ou conditionnés en faveur de la transition écologique ? Cette question délicate se pose en effet pour les trois quarts des financements (15 % du total étant indépendant des enjeux de transition écologique). Si tous les secteurs sont concernés, la question se pose particulièrement à l'aval (industrie agroalimentaire, distribution, restauration commerciale), où la part de financements favorables est quasiment nulle.

LES FINANCEMENTS PUBLICS DU SYSTÈME ALIMENTAIRE FRANÇAIS ET LEUR CONTRIBUTION À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DE 2018 À 2024



*Application de l'inflation générale et alimentaire au total des financements publics du système alimentaire.

Source : données I4CE/BASIC 2024, traitement I4CE.

7 % de financements défavorables à réorienter, en accompagnant les acteurs concernés

Une part stable de 7 % (3,8 milliards d'euros) des financements publics est opposée aux objectifs de transition écologique : les exonérations fiscales aux énergies fossiles, et les soutiens à l'élevage attribués en proportion du nombre d'animaux.

La transition écologique suppose une disparition progressive de ces soutiens spécifiques. Cela ne pourra cependant se faire sans des modalités d'accompagnement satisfaisantes.

70 % de financements ni favorables ni défavorables pouvant théoriquement être réorientés

Enfin, 70 % (environ 37 milliards d'euros) des financements publics sont cotés « Incertains orientables » : ils ne peuvent être considérés ni comme favorables ou défavorables, ni comme réellement indépendants des enjeux de transition. Ces financements peuvent donc en théorie être réorientés favorablement, non sans difficultés dans la pratique. Trois blocs se détachent.

Sans surprise, on y retrouve la majeure partie des financements liés à la Politique agricole commune (environ 9 milliards d'euros). Un délicat processus de verdissement de ces financements est déjà en cours, et doit être poursuivi et amplifié. Deux grandes pistes se dessinent pour cela : un transfert de financements vers des mesures dédiées à la transition écologique, ou un renforcement des critères environnementaux des autres soutiens (au revenu, à l'investissement matériel, etc.).

A l'autre bout de la chaîne de valeur, un montant comparable (10 milliards d'euros) soutient directement ou indirectement la consommation alimentaire des ménages. Là encore, le processus de verdissement en cours doit être poursuivi et amplifié, en particulier du côté des financements publics de la restauration collective. Des propositions d'ajustements du dispositif des titres restaurant aux objectifs de transition écologique peuvent également être examinées, de même que des réformes plus ou moins structurelles de la politique d'aide alimentaire.

Enfin, le montant le plus conséquent correspond à des exonérations de prélèvements généralistes en soutien à la compétitivité, l'emploi et l'innovation (15 milliards d'euros). L'alignement de ces financements avec des objectifs environnementaux est encore très peu voire pas débattu. Ouvrir et approfondir un tel débat serait pourtant utile du point de vue de l'efficacité de la dépense publique, compte tenu à la fois des montants conséquents concernés, et de la complexité des implications à prendre en compte sur l'emploi et la compétitivité.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	2
TABLE DES MATIÈRES	4
1. MÉTHODE, PÉRIMÈTRE, DONNÉES ET DÉFINITIONS	5
1.1. Collecte et codage analytique des données	5
1.1.1. Périmètre	5
1.1.2. Sources et données	6
1.1.3. Codage analytique	7
1.1.4. Limites	7
1.2. Evaluation de la contribution à la transition écologique	8
1.2.1. Deux principes d'analyse environnementale des financements	8
1.2.2. Définition des catégories environnementales	10
1.2.3. Attribution des catégories environnementales	11
2. LES FINANCEMENTS PUBLICS FAVORABLES À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE SONT EN HAUSSE MAIS ENCORE LARGEMENT MINORITAIRES	13
2.1. Un total de 53,6 milliards d'euros de financements publics est dédié au système alimentaire en 2024	13
2.2. Entre 6 % et 9 % (3,2 à 5 milliards d'euros) du total est dédié à la transition écologique en 2024	14
2.2.1. Atténuation du changement climatique, phytosanitaire et consommation alimentaire : les principaux postes	15
2.2.2. Des financements favorables en forte hausse depuis 2018...	15
2.2.3. ... Mais qui semblent toujours insuffisants	16
2.3. Les financements favorables sont principalement des dépenses budgétaires de l'État	16
2.4. Comparaison avec le Budget vert de l'État	18
2.5. Les financements favorables sont majoritairement fléchés vers la production agricole	20
2.6. Davantage de soutiens aux investissements dans les financements favorables à la transition écologique que dans le total	22
3. TROIS QUARTS DE FINANCEMENTS PUBLICS À ALIGNER AVEC LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : UN DÉFI MAJEUR MAIS COMPLEXE	24
3.1. 7 % (3,8 milliards d'euros) de financements défavorables à la transition écologique	24
3.1.1. Les soutiens à la consommation d'énergies fossiles	25
3.1.2. Les aides couplées à l'élevage	25
3.2. Au moins 68 % (36,5 milliards d'euros) de soutiens incertains mais orientables vers la transition écologique	26
3.2.1. Des soutiens économiques visant la compétitivité, l'emploi et l'innovation (15,4 milliards d'euros)	26
3.2.2. Les soutiens à la consommation alimentaire des ménages (environ 10 milliards d'euros)	28
3.2.3. Les soutiens spécifiques à l'agriculture (environ 9 milliards d'euros)	29
4. ANNEXES	32
4.1. Comparaison des résultats de 2021 et 2024 sur l'année 2018	32
4.2. Liste des missions et programmes budgétaires de l'État couverts	33
4.3. Liste des codes, et leurs définitions, montants et cotation environnementale	34
4.4. Liste des choix d'attribution de catégories environnementales	37
BIBLIOGRAPHIE	43

1. MÉTHODE, PÉRIMÈTRE, DONNÉES ET DÉFINITIONS

Nous résumons ici les éléments méthodologiques principaux de notre étude, lesquels sont synthétisés dans la Figure 3 à la fin de cette partie.

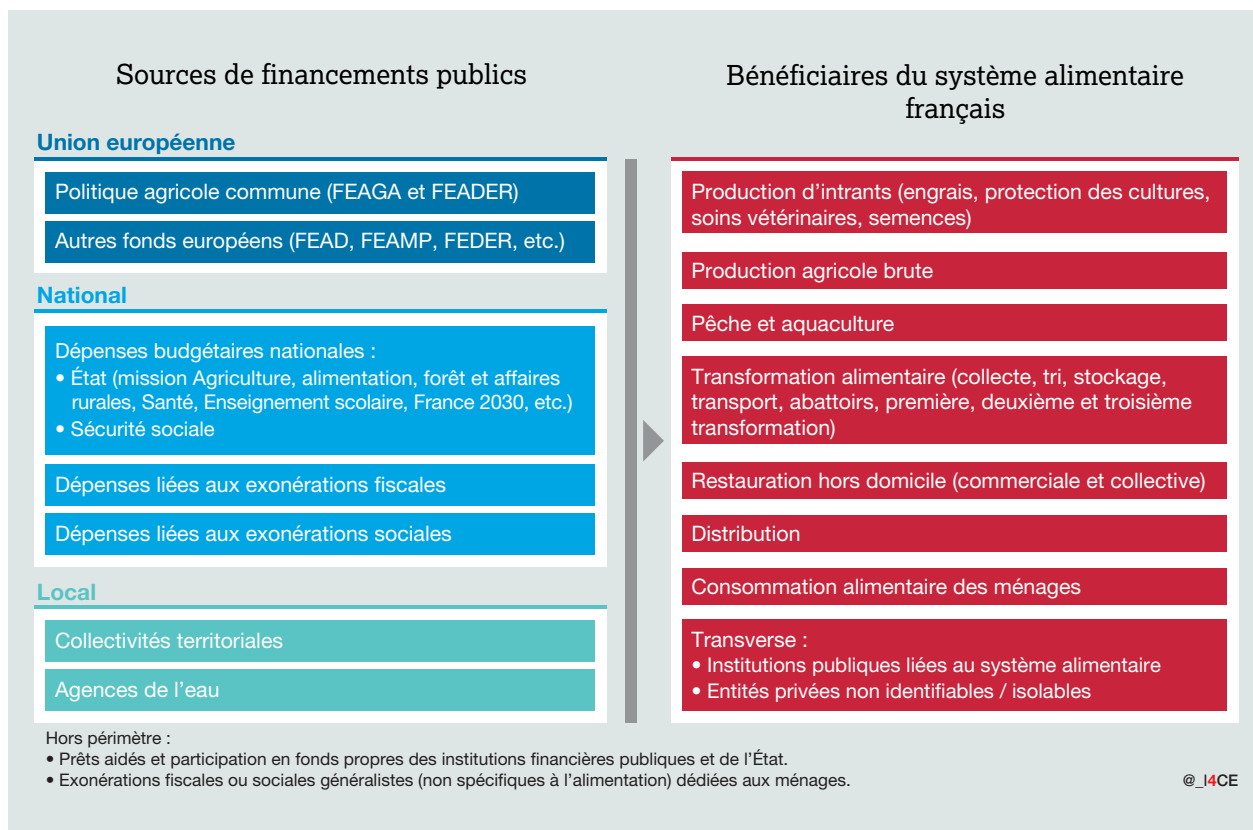
1.1. Collecte et codage analytique des données

Dans un premier temps, nous avons réalisé une collecte de données et une caractérisation concernant les financements publics du système alimentaire français. Cette collecte et ce codage analytique des données présentées dans ce rapport ont été réalisés de juillet 2023 à avril 2024 en collaboration avec le BASIC. Une **note méthodologique** à part fournit de plus amples détails sur cette méthodologie de collecte et de codage.

1.1.1. Périmètre

Notre étude porte sur la contribution des *financements publics* du *système alimentaire français* à la transition écologique. Chacun de ces périmètres est sujet à débat, et a impliqué des choix pour en délimiter les contours. La **Figure 1** résume ces délimitations. Un élément important à noter est que cette étude porte sur les soutiens publics au système alimentaire, et **ne couvre pas les éventuels coûts cachés ou coûts sociétaux** générés par le système alimentaire et supportés par des financements publics (le coût de l'obésité pour la Sécurité sociale par exemple) (Secours catholique 2024).

FIGURE 1. PÉRIMÈTRE DES SOURCES ET BÉNÉFICIAIRES DE FINANCEMENTS COUVERTS



Source : I4CE/BASIC 2024.

Nous prenons pour périmètre des **financements publics** l'ensemble des dépenses budgétaires (transferts financiers) et des dépenses liées aux exonérations fiscales et sociales (manque à gagner) des institutions publiques européennes, nationales et locales. Ainsi, par rapport à la publication annuelle de l'OCDE sur les politiques agricoles (2023) par exemple, nous couvrons le même périmètre (soutiens aux producteurs agricoles, aux services d'intérêt général, aux consommateurs), ainsi que les soutiens spécifiques aux secteurs amont (production d'intrants) et aval (transformation, distribution, restauration).

Précisons que :

- Lorsqu'un financement transite par différents échelons, nous affectons le financement à la source initiale. Par exemple, l'ensemble des financements du second pilier de la Politique agricole commune (PAC) sont affectés à la source « UE, Politique agricole commune », bien qu'une partie soit distribuée par l'État ou les Régions. Les cofinancements de l'État et des Régions adossés à des dispositifs de la PAC sont en revanche affectés à l'État et aux Régions.
- Nous incluons les dépenses fiscales et sociales généralistes dédiées aux entreprises du système alimentaire (par exemple : crédit d'impôt recherche, allègements généraux de cotisations sociales, etc.), mais pas celles dédiées aux ménages (ex. : exonération d'impôts liés aux dons) dont la part affectée à la consommation alimentaire n'est pas suivie annuellement.
- Nous excluons ici les montants de prêts aidés des institutions financières publiques, ainsi que les participations publiques en fonds propres.

Nous prenons pour périmètre du **système alimentaire français** les financements perçus par les acteurs économiques centraux de la chaîne de valeur alimentaire en France, ainsi que des acteurs « transverses », correspondant principalement aux administrations publiques liées à l'agriculture et l'alimentation. A noter :

- Lorsque le financement transite par plusieurs bénéficiaires, nous affectons la dépense au bénéficiaire final, qui décide de l'usage du financement. Par exemple, les exonérations de cotisations sociales liées aux titres restaurants sont affectés au bénéficiaire « Consommation alimentaire des ménages ».
- Lorsqu'un bénéficiaire appartient à plusieurs maillons (« production d'intrants » et « transformation » par exemple), le financement est affecté soit selon le secteur d'activité du bénéficiaire défini par l'Insee (correspondant à l'activité la plus rémunératrice pour l'entreprise) dans le cas d'un financement généraliste, soit selon la nature de l'activité soutenue par le financement dans le cas d'un financement spécifique (par exemple une aide au développement du biocontrôle est affectée au maillon « production d'intrants », bien qu'il soit possible que les bénéficiaires soient également des acteurs de la transformation).

Nous avons collecté les données portant sur les années 2018, 2021 (hors aides Covid), et 2024. Les financements reportés pour les deux premières années correspondent à des crédits exécutés, tandis que les chiffres 2024 correspondent à du prévisionnel. **Au sein de ce dernier ensemble, les données issues du budget de l'État correspondent au prévisionnel établi en septembre 2023 : nos chiffres ne tiennent donc pas compte ni des modifications actées en décembre 2023, ni des mesures annoncées début 2024 à l'issue des manifestations d'agriculteurs.** Compte tenu des annonces faites début 2024 (exonérations fiscales supplémentaires, fonds pour l'élevage, etc.), notre étude est susceptible de sous-estimer légèrement le montant total, ainsi que la partie « Incertain orientable » voire « Défavorable » (voir **partie 1.2**).

Enfin, au regard de nos précédents travaux sur le sujet (I4CE, 2021), précisons que les montants reportés pour l'année 2018 sont plus importants que ceux estimés précédemment, globalement en raison d'un périmètre plus exhaustif concernant les exonérations sociales et les dépenses des collectivités territoriales (voir **Annexe 4.1**).

1.1.2. Sources et données

Nous nous sommes attachés à travailler à partir de données brutes les plus désagrégées possibles, les documents budgétaires publics étant notre principale source. Nous avons ainsi fait appel aux données Télépac pour la PAC, aux listes de projets financés par les autres fonds européens, aux documents annexés aux projets de loi de finances pour les dépenses nationales (État et Sécurité sociale) et des Agences de l'eau, et aux documents consolidés de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) pour les collectivités territoriales.

Plusieurs cas particuliers ont cependant nécessité que nous complétions notre approche.

- **Les dépenses publiques qui bénéficient à plusieurs secteurs d'activité** (ex. : les crédits d'impôts et réductions de cotisations généralistes). Pour les affecter aux différents bénéficiaires présentés précédemment, nous avons réalisé des proratisations basées sur les données de l'enquête ESANE de l'Insee sur les entreprises françaises.
- **Les montants non disponibles dans les documents budgétaires publics** (ex. : dépenses liées à la restauration collective scolaire, hospitalière, et des EHPAD). Nous avons cherché dans ce cas des références alternatives. Concernant les dépenses de restauration scolaire et d'EHPAD par exemple, nous avons réalisé une extrapolation avec d'un côté des références sur le nombre de repas fournis, et de l'autre des références sur le montant moyen de la contribution publique à un repas.
- **Les années manquantes** : lorsqu'une seule année est disponible, nous avons appliqué l'inflation sur les autres années ; lorsque plusieurs années sont disponibles, nous avons réalisé des projections linéaires sur la base de ces années disponibles.

1.1.3. Codage analytique

Notre collecte de données a abouti au recensement de près de 1250 lignes de dépenses différentes sur la période 2018-2024. Ce codage analytique permet de regrouper des financements selon différentes dimensions. Il rend ainsi l'analyse plus pratique, et surtout plus agile : il peut être utilisé pour une analyse environnementale avec des choix méthodologiques différents, ou encore pour des analyses autres qu'environnementales.

Afin de permettre une analyse quantitative de ces dépenses, **nous avons réalisé un codage analytique de chacune de ces lignes selon quatre dimensions** (voir Annexe 4.3 pour la liste complète des codes, leurs définitions et montants associés) :

- La **source initiale** du financement : les aides de la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne (UE), les financements des autres fonds de l'UE, les dépenses budgétaires nationales (État et Sécurité sociale), les dépenses fiscales (liées aux exonérations d'impôts et de taxes), les dépenses sociales (liées aux exonérations de cotisations sociales), les dépenses budgétaires des collectivités territoriales, et les aides des Agences de l'eau.
- Les **bénéficiaires finaux** du financement : la production d'intrants, la production agricole, la pêche et l'aquaculture, la transformation alimentaire, la restauration hors domicile, la distribution, la consommation alimentaire des ménages et un bénéficiaire « transverse » (correspondant soit aux institutions publiques liées au système alimentaire, soit à des acteurs privés du système alimentaire dont l'action ne peut être isolée sur un échelon précis).
- L'**horizon temporel** du financement : les dépenses de fonctionnement, ou OPEX en anglais (pour *operational expenditures*), finançant des dépenses consommées dans l'année ; et les dépenses d'investissement, ou CAPEX en anglais (pour *capital expenditures*), finançant des actifs matériels (bâtiments, outils, etc.) ou immatériels (enseignement et formation, recherche, animation territoriale, etc.), durant plusieurs années.
- La **thématique principale explicite** du financement : nous avons conçu 30 thématiques sur la base des descriptions des financements, parmi lesquelles le soutien à l'agriculture biologique, l'atténuation du changement climatique, les dépenses d'administration des institutions publiques liées au système alimentaire, les dépenses de soutien aux pratiques agroécologiques et climatiques, etc.

Nous avons réalisé le codage de la thématique principale en nous basant sur la description faite des financements dans les documents budgétaires. Une telle démarche comporte une part d'interprétation, mais surtout elle dépend du degré de précision de la description du financement collectée. Par exemple, les documents publics fournissant les montants de dépenses de personnel d'enseignement agricole ne fournissent pas le détail des programmes, dont une partie couvre par exemple probablement la thématique d'adaptation au changement climatique. Ce codage analytique se veut

cependant aussi descriptif et neutre que possible afin de refléter les intentions du régulateur dans l'attribution du financement.

1.1.4. Limites

Malgré la rigueur et l'attention portée à la constitution de cette base de données, celle-ci comporte des limites. D'abord **concernant l'estimation des montants** :

- Ceux reportés dans cette étude **dépendent du périmètre que nous avons retenu pour le système alimentaire d'une part et les financements publics d'autre part**. Par exemple, si nous n'avons pas inclus les exonérations de cotisations sociales, le montant total se serait porté à 37,4 et non à 53,6 milliards d'euros.
- Nous ne pouvons garantir une parfaite exhaustivité des montants **d'exonérations fiscale et sociale**. D'une part, ces montants dépendent de ce que la puissance publique calcule comme une dépense fiscale ou sociale. En effet, ces dépenses ne sont pas des transferts financiers, mais un rabais, c'est-à-dire un manque à gagner pour les budgets publics liée à une exception vis-à-vis d'une norme fiscale ou d'une norme de cotisation sociale. Il arrive que des situations considérées autrefois comme des exceptions à la norme finissent par être considérées comme la nouvelle norme : le manque à gagner n'est alors plus calculé. C'est le cas par exemple de la TVA à 5,5 % sur les produits de première nécessité, par rapport à la norme fiscale de 20 %. D'autre part, pour les exonérations généralistes (qui concernent plusieurs secteurs d'activité, voire tous), nous ne sommes pas toujours parvenus à réaliser une proratisation pour identifier la part bénéficiant au système alimentaire. C'est le cas par exemple des exonérations d'impôt sur les plus-values de cession.
- Ceux relevant de **dépenses publiques dédiées à la restauration collective scolaire, universitaire, administrative et en EHPAD** sont fortement dépendant des chiffres que nous avons retenus pour le nombre de repas d'une part, et pour le montant moyen de contribution publique par repas d'autre part. Des travaux supplémentaires seraient nécessaires pour affiner ce chiffre, qui semble malgré tout cohérent selon plusieurs experts que nous avons contactés.

Concernant le codage analytique, la principale limite réside dans la granularité relative de la description du financement fournie dans les documents budgétaires consultés. C'est particulièrement le cas pour le codage de la thématique principale. Par exemple, nous avons entièrement codé en « soutien à la consommation alimentaire des ménages » les dépenses publiques de restauration collective, bien qu'une partie aurait pu être codée en « soutien à l'agriculture biologique ». Cette partie n'a cependant pas pu être estimée, faute de sources robustes et agrégées sur la part des denrées issues de l'agriculture biologique dans la restauration collective publique.

1.2. Evaluation de la contribution à la transition écologique

Afin d'évaluer la contribution des financements publics à la transition écologique nous avons dû réaliser un ensemble de choix conceptuels et pratiques qui ont une incidence sur les résultats. Nous développons ces choix dans ce qui suit.

1.2.1. Deux principes d'analyse environnementale des financements

Cet exercice implique tout d'abord **deux choix conceptuels majeurs : le choix de l'objet évalué, et le choix de la référence retenue pour l'évaluer**. Dans notre exercice, nous avons choisi d'évaluer l'alignement des **critères d'attribution** des financements vis-à-vis de la transition écologique telle que définie dans les **objectifs des stratégies nationales climat et environnement**.

Une analyse des critères d'attribution des financements...

Ce choix d'analyser les critères d'attribution des financements nous semble être le bon compromis entre faisabilité technique et robustesse de l'analyse. C'est en effet un choix qui peut être appliqué à la totalité des financements couverts par le périmètre, et qui permet de rendre compte de l'alignement théorique du financement avec la transition écologique. Une de ses limites est que si un dispositif, sans critères d'attribution clairement lié à la transition écologique, finance in fine des projets ou des évolutions favorables (ou défavorables), cela ne sera pas pris en compte. L'autre limite est que ce choix conceptuel d'analyse des critères d'attribution dépend des choix pratiques évoqués plus haut concernant le degré de précision des informations publiquement accessibles et retenues dans la collecte de données.

En effet, analyser les effets réels des dépenses publiques vis-à-vis des objectifs de transition écologique n'aurait pas été faisable pour l'ensemble des financements couverts par le périmètre. Cette méthode renvoie aux travaux d'évaluation des politiques publiques, souvent menés pour un dispositif ou un ensemble de dispositifs. Elle aurait requis une compilation d'un trop grand nombre d'évaluations (1250 lignes budgétaires dans notre périmètre), et se serait heurtée à l'inégale couverture des dispositifs de financement par les travaux d'évaluation existants.

A contrario, analyser uniquement la motivation du financement aurait pu être trompeur vis-à-vis de l'alignement avec la transition écologique. Prenons l'exemple du Paiement vert, aide du 1^{er} pilier de la Politique agricole commune de 2014-2022. Cette aide est présentée comme un outil de transition écologique des exploitations agricoles. Or, une analyse plus poussée de ses critères d'attribution permet de mettre en évidence que ceux-ci n'incitent pas à de réels

changements de pratiques par rapport à la situation actuelle. Par ailleurs, de nombreuses analyses *in itinere* ou *ex post* de cette dépense ont mis en évidence une absence *d'effets positifs* sur *l'environnement* (Alliance Environnement & Thünen Institute, 2017; Cour des Comptes Européenne, 2017; Mottershead *et al.*, 2019). Ainsi, une évaluation des motivations aurait mené à une cotation positive de ce financement, tandis qu'une évaluation des critères d'attribution ou des effets réels tend à le considérer comme incertain, neutre ou négatif vis-à-vis de la transition.

Il nous est cependant apparu nécessaire de faire une exception à ce principe dans le traitement des dépenses de denrées alimentaires des financements de la restauration collective publique. En effet, le ministère de l'Agriculture évalue la part de produits biologiques et le nombre de cantines proposant des menus végétariens, afin de tracer la mise en application des lois Egalim de 2018 et Climat et résilience de 2021, introduisant des seuils minimums sur ces deux critères. Il est donc possible d'évaluer la part favorable à la transition des régimes alimentaires de ces dépenses plus précisément qu'en ne retenant que les critères minimaux. Dans ce cas-ci donc, nous allons au-delà des seuls critères d'attribution en analysant les effets réels du financement via les données du ministère de l'Agriculture.

... par rapport aux objectifs énoncés dans les documents stratégiques nationaux

L'enjeu ici consiste à choisir **une référence de transition écologique à la fois suffisamment concrète** pour la comparer aux critères d'attribution des financements, **et suffisamment légitime** pour minimiser les contestations des cotations environnementales. Les documents stratégiques suivant nous semblent valider ces deux exigences : la Stratégie nationale bas-carbone 2 (SNBC2, publiée en 2020 et toujours en cours de révision), et les différents documents publiés par le Secrétariat général à la planification écologique en 2023 et 2024 (SGPE, 2023a, 2023b, 2024a, 2024b). Le **Tableau 1** présente ainsi les objectifs de transition écologique identifiés à partir de ces documents.

TABLEAU 1. OBJECTIFS DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE TELS QUE DÉFINIS DANS LES STRATÉGIES NATIONALES CLIMAT ET ENVIRONNEMENT

	SNBC 2020	SGPE 2023a	SGPE 2023b	SGPE 2024a	SGPE 2024b
Augmentation de la végétalisation de la production et de la consommation alimentaire , notamment de légumineuses	p100-102	p9-10, 17	p58-60	p2	p36-37
Amélioration des pratiques de fertilisation (introduction de légumineuses dans les rotations, optimisation des pratiques d'épandage, relocalisation de la production d'engrais, diminution du volume d'azote livré dans les exploitations...)	p100	p17	p58-60	p8	p36-37
Augmentation des surfaces d'infrastructures agroécologiques (haies, arbres, etc.), de l'agroforesterie et des couverts végétaux	p102	p9-10, 17	p37	p2	p28-29
Augmentation des surfaces et de la consommation de produits issus de l'Agriculture biologique	p103	p10, 17	p58-60	p2	p36-37
Augmentation des exploitations certifiées HVE	p103	x	x	p8	x
Augmentation de la production d'énergies renouvelables dans les exploitations, notamment de biogaz par méthanisation des cultures intermédiaires à vocation énergétique (CIVE) et d'effluents d'élevage	p100-101	p10, 17	p72	p7	p36-37
Progression du modèle herbager dans l'élevage de ruminants et moindre retournement des prairies permanentes	p102-103	p9	p37	p16	p36-37
Optimisation de la gestion des troupeaux et de l'alimentation animale	p100	p9	x	p7	x
Diminution de l'usage et des risques des produits phytosanitaires	x	p11	p36	p8	p28-29
Diminution des pertes et du gaspillage alimentaire	p102	p11	p58-60	p2	p8
Sortie des énergies fossiles et amélioration de l'efficacité énergétique	p100	p10	p58-60	p4	p36-37

Sources : (Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, 2020; SGPE, 2023a, 2023b, 2024a, 2024b).

Il s'agit là encore d'un choix, discutable par nature. **D'autres choix sont possibles, comme dans le Budget vert**, réalisé par l'État tous les ans sur l'ensemble de ses dépenses budgétaires et fiscales (voir **partie 2.4** pour une comparaison des résultats). Dans cet exercice, la référence d'évaluation choisie est la contribution ou non à 6 grands objectifs¹. Chaque dépense est notée vis-à-vis de ces objectifs, et si par exemple celle-ci est considérée comme favorable vis-à-vis d'un objectif, et défavorable vis-à-vis d'un autre, la dépense est alors cotée comme « Mixte ». Notre exercice ne portant que sur les dépenses de l'État dédiées au système alimentaire (contrairement au Budget vert qui couvre toutes les dépenses de l'État), il nous semble plus facilement objectivable de définir précisément les évolutions requises par la transition écologique pour évaluer les financements. Comme présenté dans la **partie 2.4**, les deux méthodologies aboutissent à des ordres de grandeur similaires du « Favorable » et du « Défavorable ».

1 Atténuation du changement climatique, adaptation au changement climatique, préservation quantitative et qualitative de l'eau, réduction et meilleure gestion des déchets, réduction des pollutions, et préservation de la biodiversité.

1.2.2. Définition des catégories environnementales

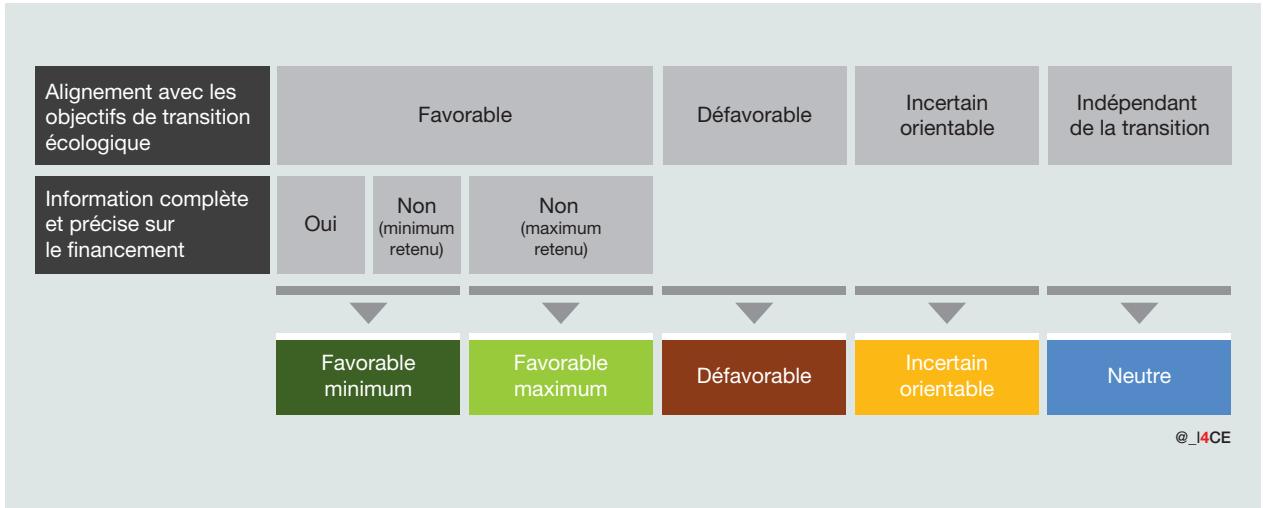
Nous définissons quatre configurations d'alignement des financements vis-à-vis des objectifs de transition écologique :

- Favorable** : le financement est aligné sans ambiguïté aux objectifs des stratégies nationales climat et environnement listés dans le **Tableau 1** (voir exemples en **partie 1.2.3**).
- Défavorable** : le financement va explicitement à l'encontre d'un ou plusieurs des objectifs listés dans le **Tableau 1**.
- Incertain orientable** : l'alignement des critères d'attribution avec les objectifs climat et environnement est actuellement incertain mais des modifications de ces critères pourraient, en principe, orienter la dépense dans un sens favorable. Deux cas sont alors possibles :
 - L'objectif poursuivi par le financement a un lien direct avec le climat et l'environnement, mais son caractère favorable ou défavorable n'est soit pas consensuel dans les stratégies nationales retenues, soit n'est pas clairement établi vis-à-vis d'objectifs pourtant consensuels.
 - L'objectif poursuivi par le financement n'est pas un objectif environnemental, mais pourrait théoriquement un impact favorable par des modifications de ses critères d'attribution.

- Indépendant de la transition** : le financement est intrinsèquement indépendant du type de système alimentaire. Autrement dit, la dépense s'exercerait sensiblement de la même manière avec le système actuel ou avec un système parfaitement aligné avec les objectifs de transition écologique.

Ces quatre catégories nous permettent de classer sans ambiguïté la majeure partie des financements que nous avons recensés (66 % des financements de 2024). Cependant, l'information est imparfaite autour de l'attribution de certains financements. Pour ces derniers, nous savons qu'une partie peut être considérée comme favorable, mais cette part n'est pas renseignée explicitement et il nous est difficile de l'estimer. Dans ces cas, nous avons réalisé une estimation minimum et maximum de la part de la dépense qui peut être considérée comme favorable. Cela nous a ainsi conduit à distinguer **deux sous-catégories au sein de la catégorie « favorable »**. Ces deux sous-catégories correspondent alors respectivement aux bornes strictement inférieure et strictement supérieure de la dépense dont les critères peuvent réellement être considérés comme favorables (Figure 2).

FIGURE 2. LES CINQ CATÉGORIES ENVIRONNEMENTALES UTILISÉES



1.2.3. Attribution des catégories environnementales

L'attribution de chacune de ces 1250 lignes de financement identifiées à l'une des cinq catégories environnementales que nous avons définies se fait par l'intermédiaire du codage analytique. Ce codage analytique est un des éléments centraux de notre méthodologie, en ce qu'il nous permet de simplifier cette étape d'attribution, qui autrement serait fastidieuse.

Rappelons que ce codage analytique comporte quatre dimensions : la thématique du financement, sa source, son bénéficiaire et son horizon temporel (voir **partie 1.1.3**). Nous présentons ci-dessous de manière résumée l'attribution des financements à chacune des cinq catégories. Le **Tableau 4** en annexe détaille plus précisément les choix et justifications d'attribution. Nous les résumons ci-dessous les financements correspondant aux cinq catégories.

Favorable minimum

La totalité des financements dont la thématique associée correspond aux objectifs de transition écologique listés dans le **Tableau 1**, peu importe la source : soutiens à l'agriculture biologique (Fonds Avenir bio, soutiens à l'Agence bio, exonérations fiscales à la bio, etc.), à la végétalisation de la production et de la consommation alimentaire (aides couplées de la PAC aux protéines végétales, crédits budgétaires nationaux des ministères de l'Agriculture et de la Santé, etc.), à la réduction de l'usage des produits phytosanitaires (plan Ecophyto, exonérations fiscales pour les exploitations déclarant ne pas utiliser de glyphosate, etc.), etc.

La part minimale « favorable » estimée des financements qui contiennent un mélange de « favorable » et d'« incertain orientable ». C'est le cas par exemple de la restauration collective : le poste « achat de denrées » contient une partie de produits biologiques, considérés comme « favorables », et une partie de produits conventionnels, considérés comme « incertain orientable ».

Favorable maximum

La partie estimée comme favorable maximale des financements ambivalents. C'est le cas par exemple des éco-régimes du premier pilier de la PAC 2022-2027 dont une partie est accordée en cas de certification Agriculture biologique ou Haute valeur environnementale (HVE) ; des soutiens des collectivités territoriales à l'agriculture et à l'industrie agroalimentaire dont une partie soutient la transition écologique ; des dépenses d'enseignement et de formation, partiellement dédiées aux pratiques agroécologiques ; de la Dotation jeunes agriculteurs de la PAC et de son co-financement national, permettant une bonification en cas d'installation en agriculture biologique, etc.

Dans l'estimation des bornes favorables maximum, nous retenons volontairement des hypothèses très optimistes, afin de s'assurer de disposer d'une borne supérieure incluant à coup sûr tous les financements favorisant la transition écologique par leurs critères d'attribution. Sauf exceptions, le reste des financements (la part qui n'est pas attribuée à **Favorable maximum**) est attribué à **Incertain orientable**.

Défavorable

Les exonérations fiscales à la consommation d'énergies fossiles des engins agricoles et poids lourds (seule la partie transportant des produits agricoles et alimentaires est retenue), ainsi que les aides couplées aux productions animales du 1^{er} pilier de la PAC.

Incertain orientable

En totalité : majeure partie des aides de la PAC (droit au paiement de base, paiements redistributifs, aides compensatoires de handicaps naturels, soutiens aux investissements, etc.), des exonérations fiscales et sociales généralistes (accordées à l'ensemble de l'économie dont nous n'avons retenu que la part bénéficiant au système alimentaire) ou spécifiques au système alimentaire, etc.

En partie : la portion qui n'est pas attribuée à **Favorable maximum** des financements partiellement favorables à la transition (voir plus haut).

Neutre

Les frais de fonctionnement (principalement de personnel) de l'administration, de la restauration collective, et de l'enseignement qui sont indépendants du caractère écologique ou non du système alimentaire, c'est-à-dire les dépenses qui doivent être réalisées aussi bien dans la situation actuelle que dans une situation de système alimentaire parfaitement écologique.

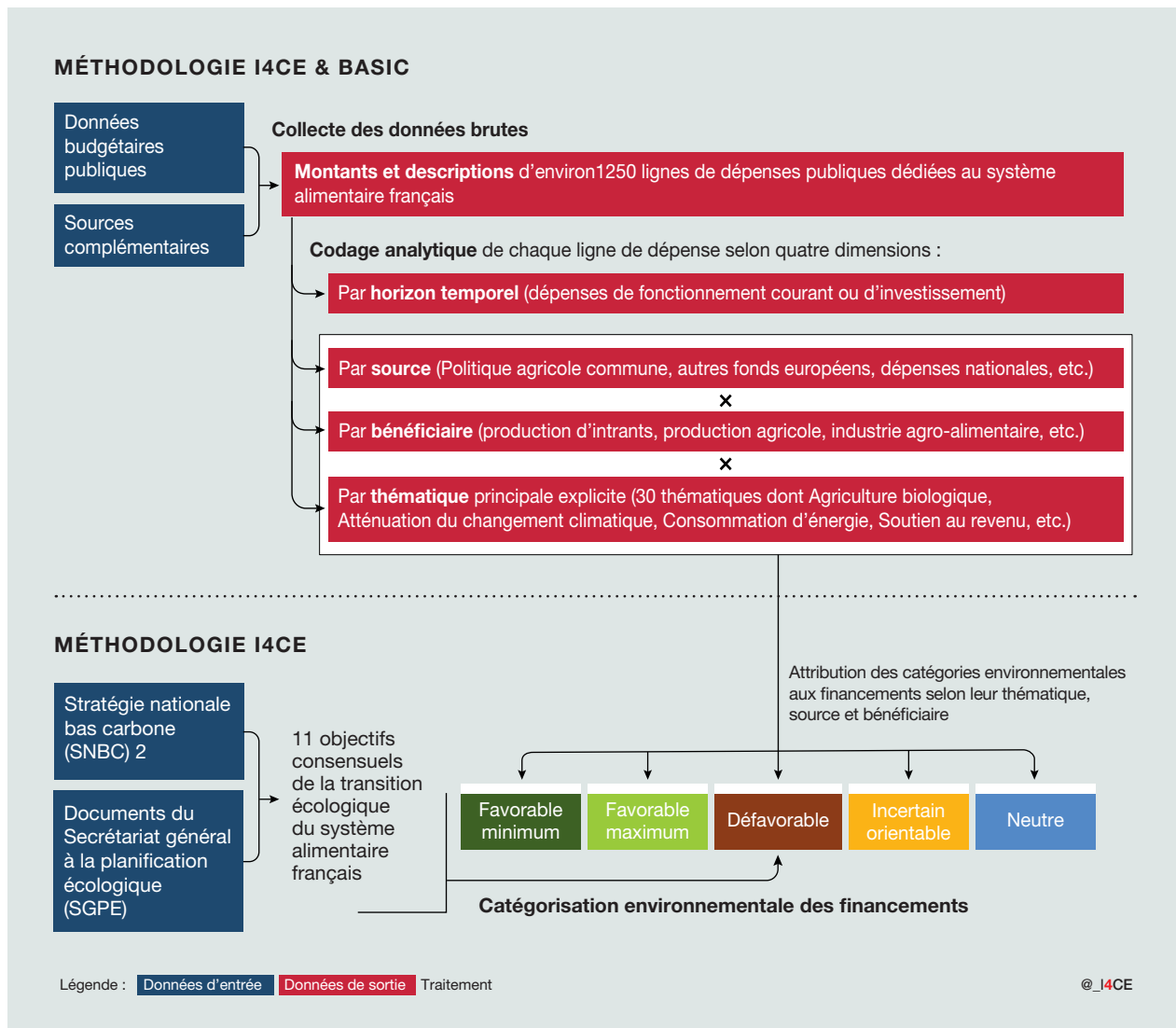
Cette étude dresse donc un recensement aussi exhaustif que possible des financements publics du système alimentaire français, et analyse leur contribution théorique à la transition écologique (voir Figure 3 ci-dessous propose une représentation synthétique de la méthodologie employée). Mobilisant une nouvelle méthodologie, cet exercice d'évaluation quantitative met à jour et améliore notre première publication sur le sujet (I4CE, 2021) (voir Annexe 4.1).

Le recensement des soutiens publics du système alimentaire et l'analyse de leur alignement avec la transition écologique avaient fait jusque-là l'objet d'une attention hétérogène et disparate. Côté recensement des soutiens publics, ceux du secteur agricole sont particulièrement étudiés (Agreste, 2024; OCDE, 2023), et les aides de la Politique agricole commune (PAC) sont largement débattus. Côté évaluation environnementale, l'État en réalise une sur ses dépenses

budgétaires et fiscales (Gouvernement français, 2023), et l'Union européenne sur ses crédits budgétaires (European Commission, 2024b, 2024a), employant chacun une méthodologie propre. A contrario, aucun ou très peu de travaux portent sur les financements des secteurs de l'aval agricole, ou sur les dépenses liées aux exonérations de cotisations sociales.

Or, si pour répondre aux défis climatiques et environnementaux de l'agriculture, les politiques publiques déploient des logiques d'intervention principalement à l'échelle de l'exploitation agricole, **le secteur agricole ne peut vraisemblablement pas opérer sa transition écologique seul, sans que les autres secteurs du système alimentaire n'évoluent en cohérence.** Il est ainsi utile d'élargir l'analyse des soutiens publics à l'échelle du système alimentaire et non seulement du secteur agricole.

FIGURE 3. REPRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DE LA MÉTHODOLOGIE EMPLOYÉE



Source : I4CE.

2. LES FINANCEMENTS PUBLICS FAVORABLES À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE SONT EN HAUSSE MAIS ENCORE LARGEMENT MINORITAIRES

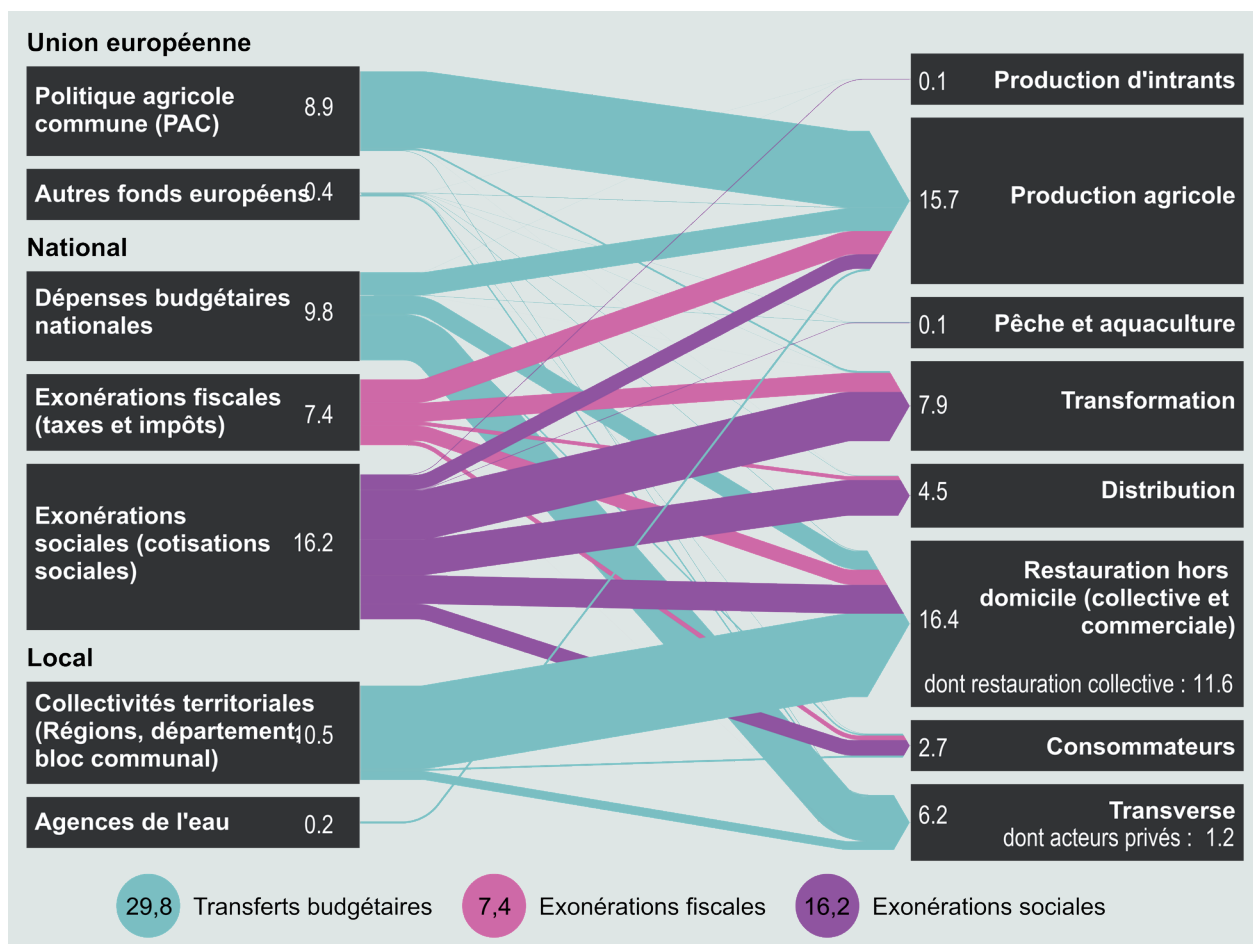
Dans cette partie, nous détaillons nos résultats concernant les financements favorables à la transition écologique : les montants, leurs sources, destination, nature, etc.

2.1. Un total de 53,6 milliards d'euros de financements publics est dédié au système alimentaire en 2024

Nous avons estimé le montant prévisionnel total des financements publics au système alimentaire à **53,6 milliards d'euros en 2024**. Ce montant a augmenté de 29 % depuis 2018 (en euros courants), soit une évolution proche de l'inflation alimentaire (33 %), et supérieure à l'inflation générale (17 %) (Figure 5). Rappelons que les financements pour l'année 2024

reposent sur les résultats prévisionnels, contrairement aux résultats exécutés des années 2018 et 2021 (voir partie 1.1.1). Ces chiffres mériteraient donc d'être consolidés au regard du réalisé. Nous pouvons cependant les comparer aux dépenses des ménages français qui ont atteint environ 300 milliards d'euros en 2023 pour leur consommation alimentaire (Insee, 2024).

FIGURE 4. DIAGRAMME DE SANKEY DES FINANCEMENTS PUBLICS DU SYSTÈME ALIMENTAIRE PAR NATURE DE DÉPENSE EN 2024 EN MILLIARDS D'EUROS (53,5 MILLIARDS D'EUROS)



Source : données I4CE/BASIC 2024.

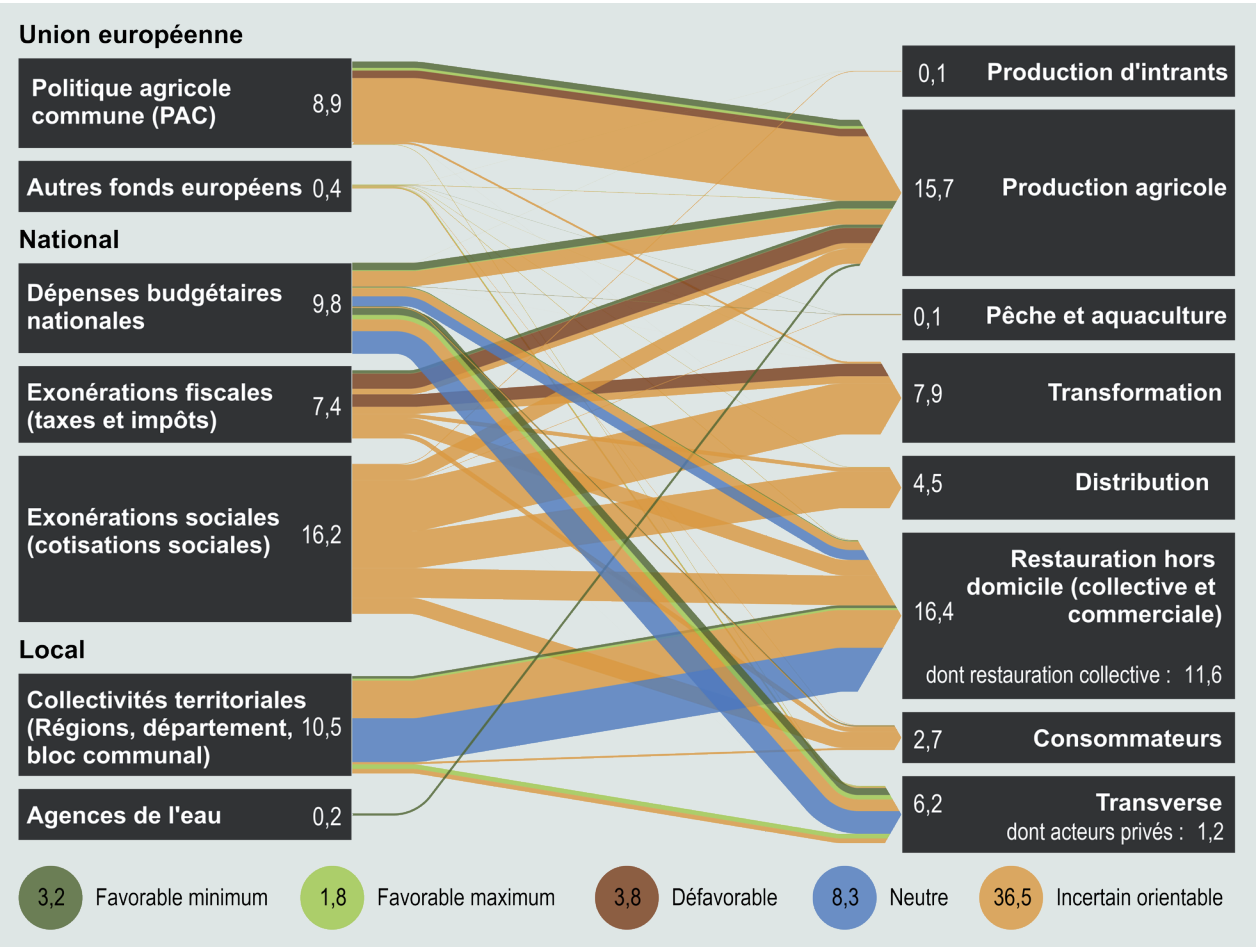
La production agricole perçoit près de 30 % de ces financements publics (15,8 milliards d’euros), dont plus de la moitié proviennent de la Politique agricole commune (PAC). La restauration hors domicile est légèrement plus financée (16,4 milliards d’euros), dont l’essentiel bénéficie à la restauration collective publique (11,6 milliards d’euros), financée en grande partie par les collectivités territoriales (Figure 4). Les financements publics de la plupart des autres maillons consistent principalement en des exonérations de cotisations sociales, le plus souvent généralistes (notamment des exonérations de cotisation d’assurance maladie, de cotisations patronales, etc.). Voir Encadré 1 pour une

explication rapide de la structuration des budgets de l’Etat et de la Sécurité sociale, ainsi que des exonérations fiscales et sociales.

A noter, les soutiens économiques des collectivités territoriales à l’agriculture, la pêche et l’agro-industrie (1 milliard d’euros) ont été affectés au maillon « Transverse » par manque d’information permettant de ventiler ces financements entre Production agricole, Pêche et aquaculture, et Transformation. Ils représentent ainsi une grande partie des financements du maillon Transverse bénéficiant aux acteurs privés (1,2 milliard d’euros).

2.2. Entre 6 % et 9 % (3,2 à 5 milliards d’euros) du total est dédié à la transition écologique en 2024

FIGURE 5. DIAGRAMME DE SANKEY DES FINANCEMENTS PUBLICS PRÉVISIONNELS PAR CATÉGORIE ENVIRONNEMENTALE EN 2024 EN MILLIARDS D’EUROS



Source : données I4CE/BASIC 2024, traitement I4CE.

2.2.1. Atténuation du changement climatique, phytosanitaire et consommation alimentaire : les principaux postes

Sur ce total des 53,6 milliards d'euros dédiés au système alimentaire en 2024, **entre 6 % (soit 3,2 milliards d'euros) et 9 % (5 milliards d'euros) sont orientés en faveur de la transition écologique**. Ces deux montants rendent compte d'une imprécision de l'information disponible, et doivent être interprétés comme des bornes inférieures et supérieures absolues. Ces financements favorables sont constitués de plusieurs blocs (montants prévisionnels 2024) :

- **Spécifiques au climat** (au moins 1 milliard d'euros) : la production d'énergies renouvelables (de biométhane essentiellement) dans les exploitations agricoles (924 millions d'euros), et la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les exploitations (100 millions d'euros).
- **Spécifiques à la réduction des produits phytosanitaires** (au moins 730 millions d'euros) : soutiens à l'agriculture biologique et à la certification haute valeur environnementale (HVE), plan Ecophyto, soutiens aux exploitations déclarant exclure le glyphosate.
- **Spécifiques aux pratiques agroécologiques et climatiques** (600 millions d'euros) : notamment les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) de la PAC, cofinancées par l'État et les Agences de l'eau.
- **Spécifiques aux comportements alimentaires** (au moins 520 millions d'euros) : la part favorable des dépenses de restauration collective² (entre 350 et 615 millions d'euros), et les financements d'incitations à la transition alimentaire des consommateurs (végétalisation des assiettes et réduction du gaspillage, 170 millions d'euros).
- **Autres :**
 - La part favorable de l'enseignement agricole (jusqu'à 225 millions d'euros), les soutiens aux filières protéines végétales (220 millions d'euros), à l'installation des agriculteurs (jusqu'à 78 millions d'euros), aux infrastructures agroécologiques (45 millions d'euros), à la préservation des ressources en eau et des ressources halieutiques (44 milliards d'euros), etc.
 - Les financements non rattachables à une thématique par manque d'information (jusqu'à 1,2 milliard d'euros) : une partie aides du 2^{me} pilier de la PAC (aides à l'investissement notamment), des financements des collectivités territoriales à l'agriculture et l'industrie agroalimentaire, de certains soutiens budgétaires de l'État, et des autres fonds européens hors PAC.

Pour rappel, du fait de nos choix méthodologiques (voir partie 1.2), **il s'agit de financements théoriquement favorables à la transition écologique**. Ces montants sont susceptibles de couvrir des mesures dont les effets réels ne sont pas favorables à la transition écologique, malgré leurs critères d'attribution qui y sont apparemment favorables. A l'inverse, ils ne couvrent pas les montants de

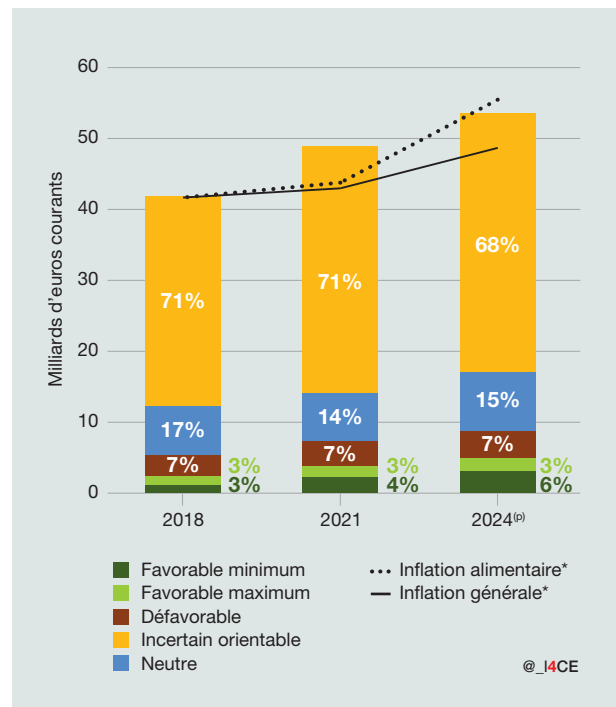
mesures finançant effectivement des projets ou activités favorables à la transition, malgré une absence de critères explicites en ce sens.

2.2.2. Des financements favorables en forte hausse depuis 2018...

Par rapport à 2018, ces dépenses ont été multipliées par 2 au minimum et 3 au maximum, soit 2,3 à 2,9 milliards d'euros supplémentaires (Figure 6). Cette augmentation est beaucoup plus rapide que celle du total des financements publics du système alimentaire (29 %).

Cette dynamique s'explique davantage par de nouveaux financements favorables ou une hausse des financements déjà Favorable en 2018 (63 à 80 %) que par des réorientations de financements Incertain orientable (20 à 37 %). Cette hausse des financements favorables est principalement tirée par le budget de l'État : des dépenses budgétaires ont été accrues (notamment en faveur de la production de biométhane), de nouvelles ont été créées (principalement les nouvelles mesures de la planification écologique pour 2024), et les montants de certaines exonérations fiscales ont augmenté (notamment pour les exploitations certifiées en agriculture biologique et celles à haute valeur environnementale, ou déclarant ne pas utiliser de glyphosate). A contrario, les principales réorientations de financements « Incertains favorables » en 2018 concernent la restauration collective, avec 300 à 700 millions d'euros supplémentaires ; ainsi que la

FIGURE 6. EVOLUTION DES FINANCEMENTS PUBLICS DU SYSTÈME ALIMENTAIRE PAR CATÉGORIE ENVIRONNEMENTALE DE 2018 À 2024



*Application de l'inflation générale et alimentaire au total des financements publics du système alimentaire.

Source : données I4CE/BASIC 2024, traitement I4CE

² Respectant les objectifs de produits issus de l'agriculture biologique et de nombre de repas végétariens hebdomadaires de la loi EGALIM.

modification du «paiement vert» de la PAC en «éco-régime», avec 150 à 300 millions d'euros réorientés favorablement entre 2018 et 2024. A noter également que par manque d'information, nous ne sommes pas en mesure de tracer d'éventuelles évolutions de la part favorable des financements des collectivités.

Cette tendance haussière des sept dernières années n'est cependant pas garantie de se poursuivre en 2025. En effet, deux exonérations fiscales cotées «Favorables» totalisant 160 millions d'euros (celle soutenant les exploitations agricoles certifiées HVE, et celle soutenant les agriculteurs déclarant ne pas utiliser de glyphosate) arrivent à échéance, 2024 étant leur dernière année d'exécution budgétaire. De plus, à la date de rédaction de ce rapport, des coupes budgétaires des mesures de planification écologique créées en 2024 ont été annoncées pour le budget de 2025.

2.2.3. ... Mais qui semblent toujours insuffisants

Comparativement à d'autres secteurs de l'économie, les études estimant les besoins de financements pour la transition de l'agriculture ou du système alimentaire sont rares (voir partie 3.1 pour une discussion sur les agroéquipements). L'exercice est en effet complexe compte tenu : du nombre, de la diversité, et des interdépendances entre les acteurs et filières du système alimentaire ; de l'importance des coûts de fonctionnement et pas uniquement des investissements pour la transition de ces secteurs ; de l'incertitude pesant sur les rendements et prix futurs – paramètres clés de la rentabilité dans le secteur agricole ; etc.

Malgré l'absence d'études précises sur les besoins, **certaines indicateurs clés de la transition écologique semblent indiquer que la part des financements favorables n'est pas à la hauteur des objectifs.** Certes, les émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole diminuent depuis 2015, mais principalement en raison de la diminution tendancielle du nombre d'animaux (CITEPA, 2024), liée en grande partie à une perte de compétitivité (IDDRI, 2024). En revanche, la consommation de viande des Français se stabilise depuis 10 ans (I4CE, 2023a), le rythme de certification des surfaces en agriculture biologique ralentit (Agence Bio, 2024), les quantités d'azote vendues par hectares fertilisables stagnent (Notre-environnement, 2024), etc.

Notons que cette insuffisance n'est pas un appel à augmenter la dépense publique. Comme le souligne cette étude (voir partie 3), d'importants montants pour l'instant «Incertains orientables» pourraient être réorientés dans un sens favorable à la transition. Par ailleurs, l'incitation financière publique peut également passer par des taxes et des normes, moins coûteuses mais aussi moins populaires que les subventions.

Plusieurs interlocuteurs des institutions publiques constatent notamment un manque d'outils de financements publics d'accompagnement de la prise de risque à la fois dans le secteur agricole mais également dans les secteurs de l'aval (industrie agroalimentaire notamment). Pour les entreprises du système alimentaire en effet, la transition écologique se caractérise souvent par une forte prise de risque vis-à-vis des volumes de production agricole (suite à des changements de pratiques de fertilisation ou de protection des cultures par exemple) (Antraygues, 2024), ou de l'existence de débouchés pour un nouveau produit ou une production sous label.

2.3. Les financements favorables sont principalement des dépenses budgétaires de l'État

La majorité (53 % à 62 %) des financements favorables à la transition écologique sont des dépenses nationales (Figure 7). Il s'agit principalement de dépenses budgétaires (47 % à 55 %), dont les plus importantes sont celles de la mission Ecologie en soutien à l'injection de biométhane (924 millions d'euros), les nouvelles mesures de la planification écologique³ (385 millions d'euros), les parts favorables du financement de l'enseignement agricole (225 millions d'euros) et de la restauration collective dans les hôpitaux, enseignement supérieur, prisons, et casernes (jusqu'à 112 millions d'euros), et certaines mesures de France 2030 (jusqu'à 150 millions d'euros). Une plus petite partie correspond à des dépenses fiscales (7 % à 11 %), avec principalement les crédits d'impôt en faveur des exploitations en agriculture biologique (160 millions d'euros) et celles déclarant en pas utiliser de glyphosate (140 millions d'euros). Ces deux sources de financement connaissent une hausse importante sur la période 2018-2024, avec des augmentations

de 200 à 480 % pour les dépenses budgétaires nationales et 350 à 400 % pour les exonérations fiscales.

Cette estimation de la part favorable des financements de l'État est cohérente avec celle réalisée par l'État lui-même dans son Budget vert (voir partie 2.4). A noter que les montants de dépenses budgétaires nationales discutés dans ce rapport correspondent aux crédits de paiements – les financements prévus à l'année N pour être exécutés à l'année N –, et non aux autorisations d'engagement – qui peuvent être décidés en année N mais exécutés sur plusieurs années.

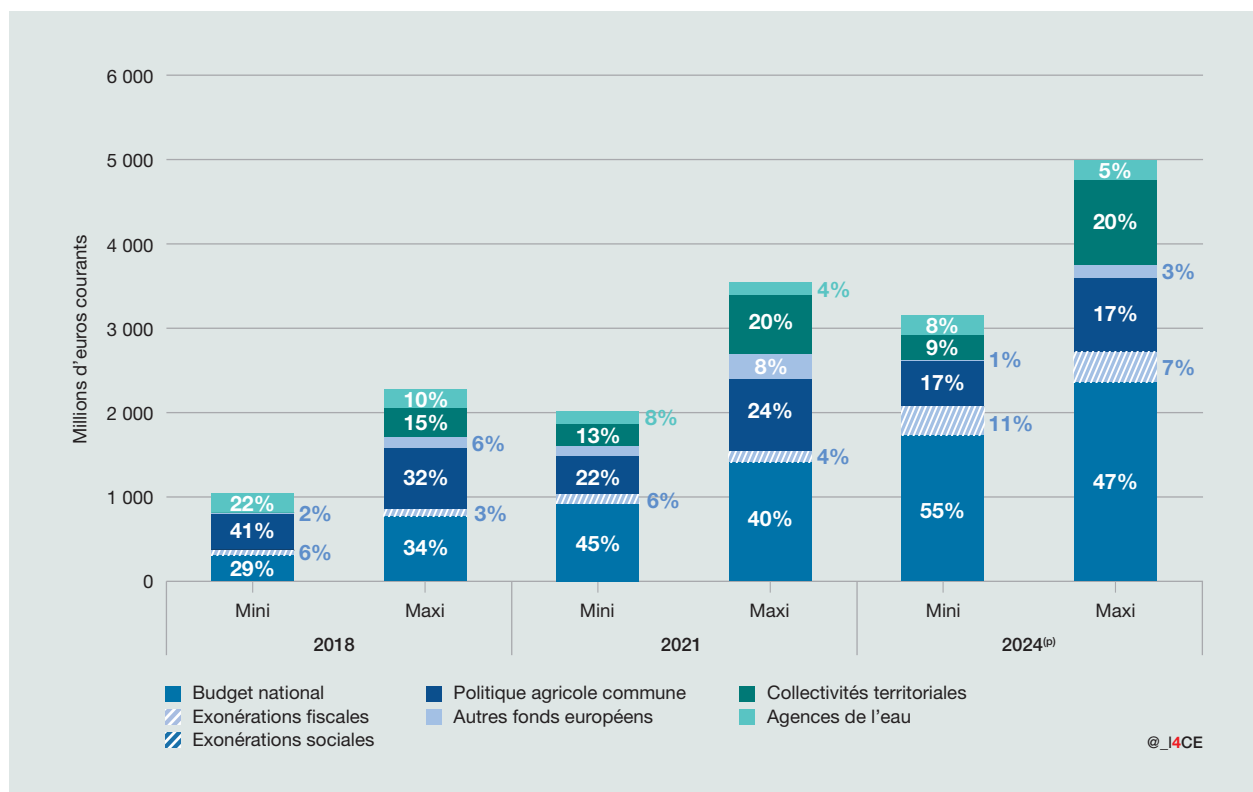
Les deux autres sources principales de financements favorables proviennent de la PAC (20 %), et des collectivités territoriales (9 % à 20 %), dont les montants ont également augmenté mais moins fortement. Du côté de la PAC, il s'agit principalement des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et à l'Agriculture biologique (environ 400 millions d'euros),

3 Mesures Décarbonation en agriculture ; Diagnostic carbone ; Fonds en faveur de la souveraineté alimentaire et des transitions ; Plan haies ; Plan protéines ; Réduction de l'utilisation des phytosanitaires.

des aides couplées aux protéines végétales (155 millions d'euros) en totalité, et d'une partie d'autres mesures comme les Investissements physiques, ou le paiement en faveur des jeunes agriculteurs. Du côté des collectivités territoriales, il s'agit de deux grands types de dépenses : la partie favorable des dépenses de restauration collective

(280 à 500 millions d'euros), et la partie favorable des soutiens économiques à l'agriculture et l'industrie agroalimentaire (jusqu'à 500 millions d'euros). Par manque de données, il ne nous est pas possible de tracer l'évolution de la part favorable cette seconde ligne de financements.

FIGURE 7. LES FINANCEMENTS PUBLICS FAVORABLES À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE PAR SOURCE DE 2018 À 2024



Source : données I4CE/BASIC 2024, traitement I4CE.

Il est important de noter également que **le niveau de la source du financement n'est pas nécessairement celui de la décision d'attribution des financements**. Lorsque le financement transite par différentes institutions avant d'atteindre son bénéficiaire final, il arrive souvent que le pouvoir de décision soit partagé entre celles-ci. C'est particulièrement le cas des financements européens de la PAC, surtout depuis sa réforme de 2023, qui introduit davantage de subsidiarité. Par exemple, la mesure « Investissements matériels » de la PAC est cadrée au niveau européen, mais la définition des critères d'éligibilité et la décision d'attribution reviennent aux Régions. A l'inverse, de nombreux financements de l'État, des Régions ou même des Agences de l'eau cofinancent des mesures de la PAC, et sont donc adossés à des dispositifs PAC. Ainsi, selon que le critère de ventilation retenu est la dépendance à des dispositifs de la PAC, ou la décision finale d'attribution des financements, la **Figure 7** comporterait une part « PAC » plus ou moins importante.

Autre observation : **aucun financement favorable n'est issu de dépenses d'exonérations de cotisations sociales**. Ces exonérations de cotisations sociales correspondent en effet en grande partie à des exonérations généralistes (c'est-à-dire non spécifique au secteur agricole ou alimentaire) ne visant pas à aligner les dépenses avec la transition écologique (voir **partie 3**).

2.4. Comparaison avec le Budget vert de l'État

Chaque année depuis 2020, l'État publie son Budget vert en annexe au projet de loi de finance : ce document recense les dépenses budgétaires et fiscales de l'État favorables et défavorables à l'environnement. **Le Budget vert et la présente étude ont donc comme périmètre commun les dépenses budgétaires et fiscales de l'État dédiées au système alimentaire.** En plus de ce

périmètre commun, notre étude couvre également d'autres financements publics dédiés au système alimentaire (financements européens, exonérations sociales, et financements des collectivités territoriales et des Agences de l'eau) ; le Budget vert de son côté couvre également toutes les autres dépenses budgétaires et fiscales de l'État, non exclusivement dédiées au système alimentaire.

ENCADRÉ 1. STRUCTURATION DES BUDGETS NATIONAUX ET EXONÉRATION DE PRÉLÈVEMENTS

Le budget public national se compose d'une part du budget de l'Etat (environ 680 milliards d'euros de dépenses), et d'autre part du budget de la Sécurité sociale (environ 640 milliards d'euros).

Les recettes du **budget de l'Etat** proviennent en grande partie des impôts et taxes. Ces recettes sont dépensées sous la forme soit de dépenses budgétaires (réels transferts budgétaires), soit de dépenses fiscales. Ces dépenses fiscales correspondent au manque à gagner de recettes dues à des exonérations d'impôts et de taxes accordées à certains acteurs sous certaines conditions, comparativement à une norme fiscale (à un taux d'impôt ou de taxe « normal »).

Ces dépenses budgétaires de l'Etat sont réparties en différentes missions, qui sont-elles mêmes composées de programmes, eux-mêmes divisés en actions voire en sous-actions, regroupant des mesures de différentes dépenses de nature (fonctionnement, transferts aux ménages, aux entreprises, investissement, etc.) différentes. Dans cette étude, nous couvrons 11 missions et 19 programmes du budget de l'Etat (voir Annexe 4.2). Les dépenses fiscales (liées aux exonérations de taxes et d'impôt) sont elles aussi rattachées aux missions budgétaires de l'Etat.

De manière analogue, le **budget de la Sécurité sociale** provient en grande partie des recettes des cotisations et autres contributions sociales (contribution sociale généralisée notamment). Ce budget est affecté à différentes dépenses budgétaires (maladie, vieillesse, famille, accident du travail et maladies professionnelles), mais les exonérations de cotisations sociales peuvent également être considérées comme des dépenses. Il s'agit là encore d'un manque à gagner lié à une exonération de cotisation sociale accordée à certains acteurs sous certaines conditions.

ENCADRÉ 2. DIFFÉRENCES MÉTHODOLOGIQUES ENTRE LE BUDGET VERT DE L'ÉTAT ET LA PRÉSENTE ÉTUDE

Le Budget vert note chaque action (voir Annexe 4.2) des missions budgétaires de l'Etat sur 6 critères (atténuation climat, adaptation climat, eau, déchets, pollutions, biodiversité) : l'action est cotée **Favorable** si elle est favorable sur un des critères et au pire neutre sur les autres ; **Défavorable** si elle est défavorable sur un des critères et au mieux neutre sur les autres ; **Mixte** si elle est favorable et défavorable sur différents critères ; **Neutre** si elle n'a pas d'effet significatif sur l'environnement ; **Non coté** si les connaissances scientifiques ou les données ne permettent pas d'évaluer la dépense.

Nous cotons chaque mesure de chaque action (granularité supérieure) du budget de l'Etat sur la base des stratégies nationales climat et environnement et de notre codage analytique : **Favorable minimum** et **Favorable maximum** qui donnent une fourchette haute et basse des dépenses favorables selon la qualité des données disponibles ; **Défavorable** lorsque la dépense soutient des objectifs inverses à ceux de la transition écologique ; **Incertain orientable** lorsque l'alignement des critères d'attribution avec la transition est incertain mais que la dépense pourrait être orientée favorablement ; **Neutre** si elle est considérée comme indépendante de la transition écologique.

Malgré des choix méthodologiques différents (voir Encadré 2), les ordres de grandeur des financements considérés comme favorables ou défavorables sont comparables dans les deux exercices. A noter cependant

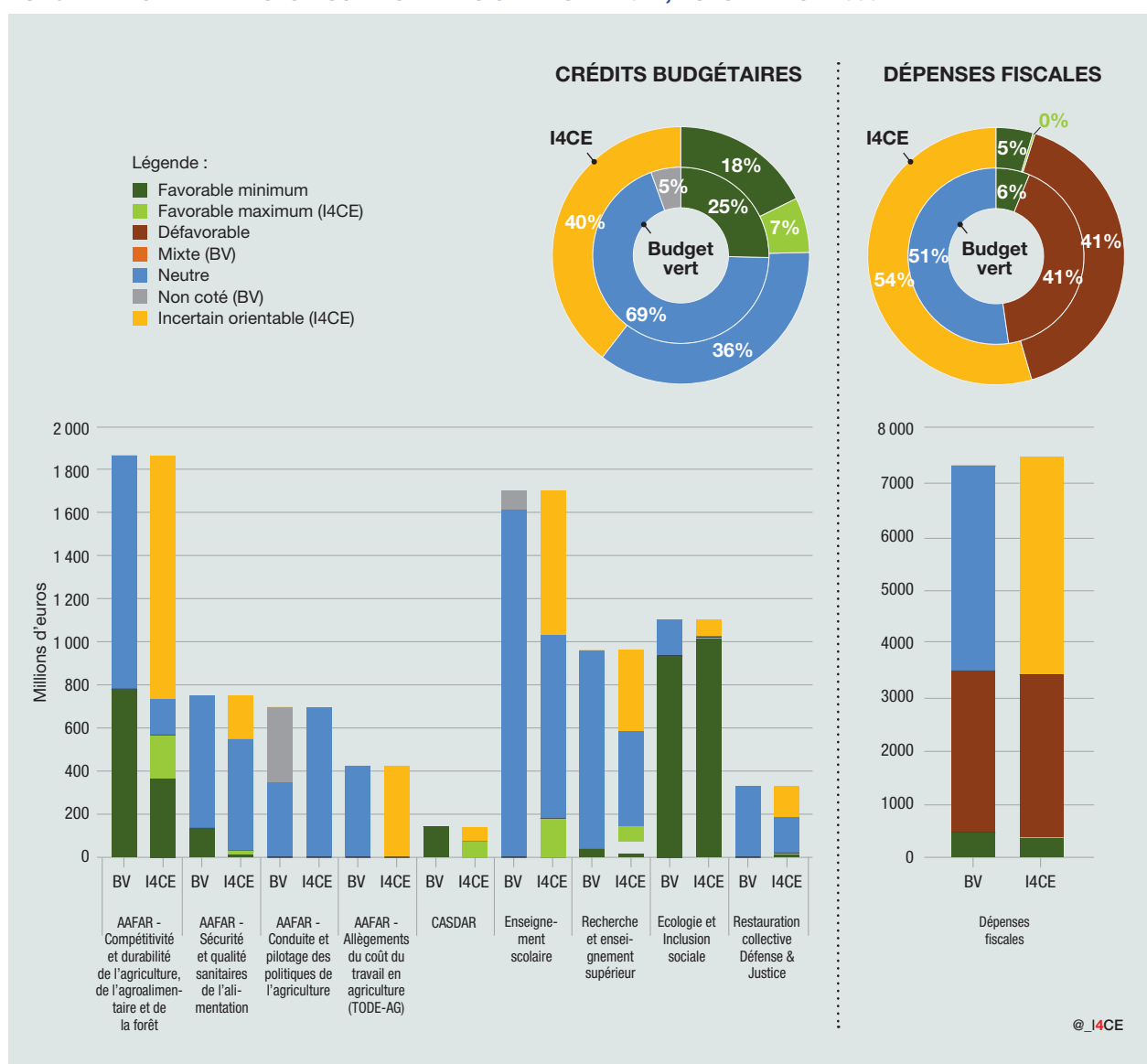
que la part de dépenses cotées comme **Favorable** dans le Budget vert dépasse légèrement notre borne supérieure de financements favorables. Cette différence tient principalement à des différences de cotations des crédits

des missions AAFAR⁴ (actions « Gestion équilibrée et durable des territoires » et « Recherche développement et transfert de technologie », certaines actions du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ») et du CASDAR⁵ que nous cotons en totalité en **Incertain orientable**, ou partiellement **Incertain orientable** et **Favorable maximum**.

Cependant, le Budget vert tend à considérer très largement des dépenses publiques comme **Neutres**, là où nous les considérons bien plus souvent comme **Incertain orientable**, voire **Favorable maximum** (voir Figure 8). Cela s'explique d'abord par le fait que nous nous efforçons de distinguer ce qui est intrinsèquement neutre (certaines dépenses de

fonctionnement de l'enseignement, de l'administration et de la restauration collective) de ce qui pourrait théoriquement être orienté (notamment les achats de denrées, les dépenses liées à l'enseignement et la recherche, les soutiens économiques aux filières, etc.). Cette distinction est permise par la granularité plus fine de notre analyse des crédits budgétaires (niveau actions côté Budget vert vs. niveau mesures côté I4CE). Cette différence entre **Neutre** et **Incertain orientable** est capitale pour les recommandations que nous tirons de ce travail : elle permet d'isoler les dépenses pour lesquelles les critères d'attribution méritent d'être retravaillés (Incertain orientable) de celles pour lesquels il n'y a pas d'enjeu (**Neutre**).

FIGURE 8. COMPARAISON DES COTATIONS DU BUDGET VERT ET D'I4CE SUR LE MÊME PÉRIMÈTRE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET DÉPENSES FISCALES PRÉVISIONNELS DE 2024, HORS FRANCE 2030



AAFAR : Mission Agriculture, alimentation forêt et affaires rurales, principale mission budgétaire du ministère de l'Agriculture. CASDAR : Compte d'affectation spécial Développement agricole et rural.

4 Agriculture, alimentation forêt et affaires rurales.

5 Compte d'affectation spécial Développement agricole et rural.

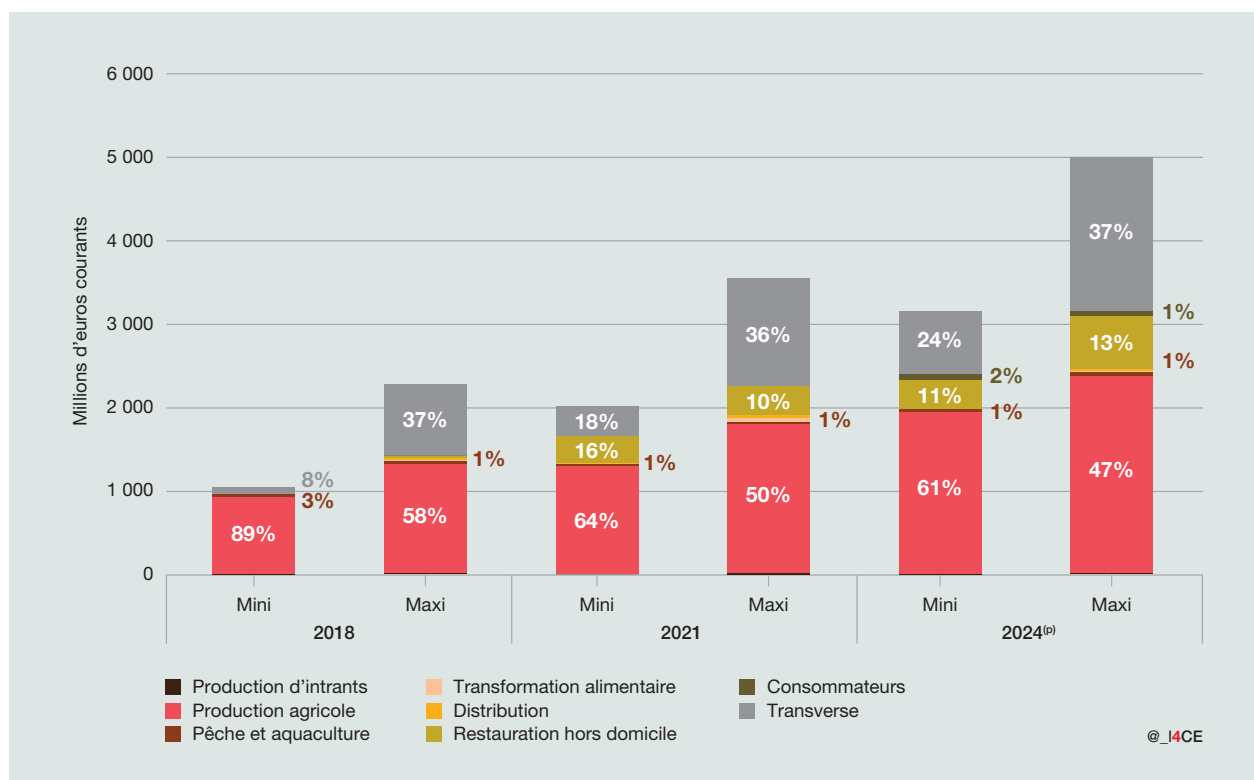
2.5. Les financements favorables sont majoritairement fléchés vers la production agricole

Les financements favorables à la transition écologique bénéficient principalement au maillon de la production agricole (50 % à 63 %). Pourtant, au sein du maillon de la production agricole, ces financements favorables restent très minoritaires (13 % à 16 %) et du même ordre de grandeur que les financements côtés Défavorables (16 % de l'ensemble) (Figure 10). Ces financements favorables proviennent en grande partie de la PAC et du budget de l'État. Notons que, comme pour le système alimentaire dans son ensemble, la majorité (70 %) des financements du secteur agricole sont cotés Incertains orientables.

Les deux autres principaux secteurs bénéficiaires des financements publics favorables à la transition écologique sont le maillon Transverse (23 % à 36 %), et la restauration hors domicile (11-12 %). Les

financements du maillon Transverse correspondent soit à des financements d'institutions publiques au service du système alimentaire (administration centrale ou opérateurs, 150 à 660 millions d'euros de favorable) ; soit à des financements d'acteurs privés appartenant à l'un des maillons du système alimentaire (les informations disponibles ne permettant pas de les affecter à un maillon spécifique⁶, 237 à 750 millions d'euros de favorable) ; soit encore à une combinaison des deux (470 à 590 millions d'euros de favorable). Concernant les financements favorables de la restauration hors domicile, il s'agit de la partie des dépenses de restauration collective publique (scolaire, hôpitaux, EHPAD, etc.) qui satisfait les exigences d'approvisionnement en produits de l'agriculture biologique et de repas végétarien hebdomadaire.

FIGURE 9. LES FINANCEMENTS PUBLICS FAVORABLES À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE PAR BÉNÉFICIAIRE DE 2018 À 2024



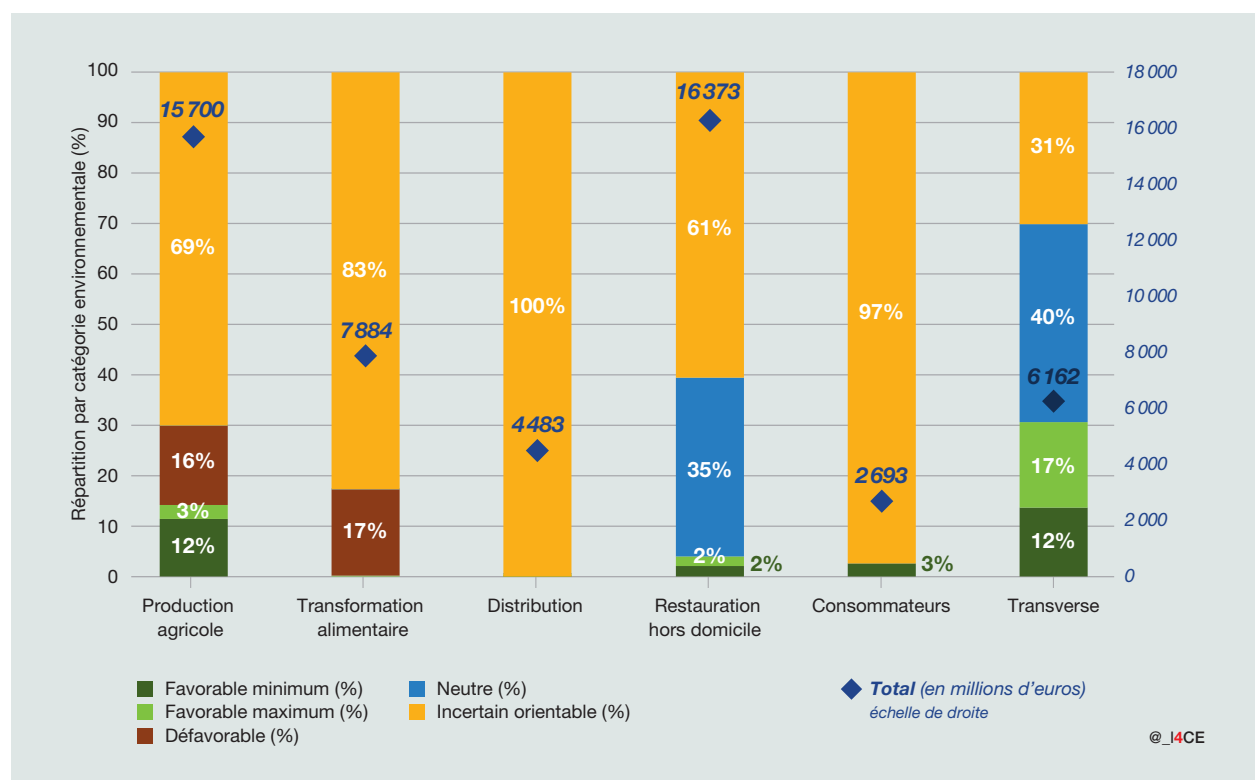
Source : données I4CE/BASIC 2024, traitement I4CE.

6 Notamment les soutiens économiques des collectivités territoriales.

Ainsi, les financements favorables à la transition écologique sont répartis de manière particulièrement hétérogène sur l'ensemble de la chaîne de valeur. En dehors de la restauration collective, les secteurs de l'aval agricole (transformation, distribution, restauration commerciale) n'en perçoivent quasiment pas (Figure 10). La production et la restauration collective

étant les maillons qui reçoivent le plus d'aides publiques et qui présentent les leviers de transition les plus prometteurs, ce biais peut sembler logique. Toutefois, dans la mesure où les autres maillons bénéficient tout de même de financements publics substantiels, le fait que leurs critères d'attribution soient majoritairement cotés Incertains orientables doit poser question (voir partie 3.2.1).

FIGURE 10. LES FINANCEMENTS PUBLICS DES PRINCIPAUX BÉNÉFICIAIRES DU SYSTÈME ALIMENTAIRE PAR CATÉGORIE ENVIRONNEMENTALE EN 2024



Source : données I4CE/BASIC, traitement I4CE.

2.6. Davantage de soutiens aux investissements dans les financements favorables à la transition écologique que dans le total

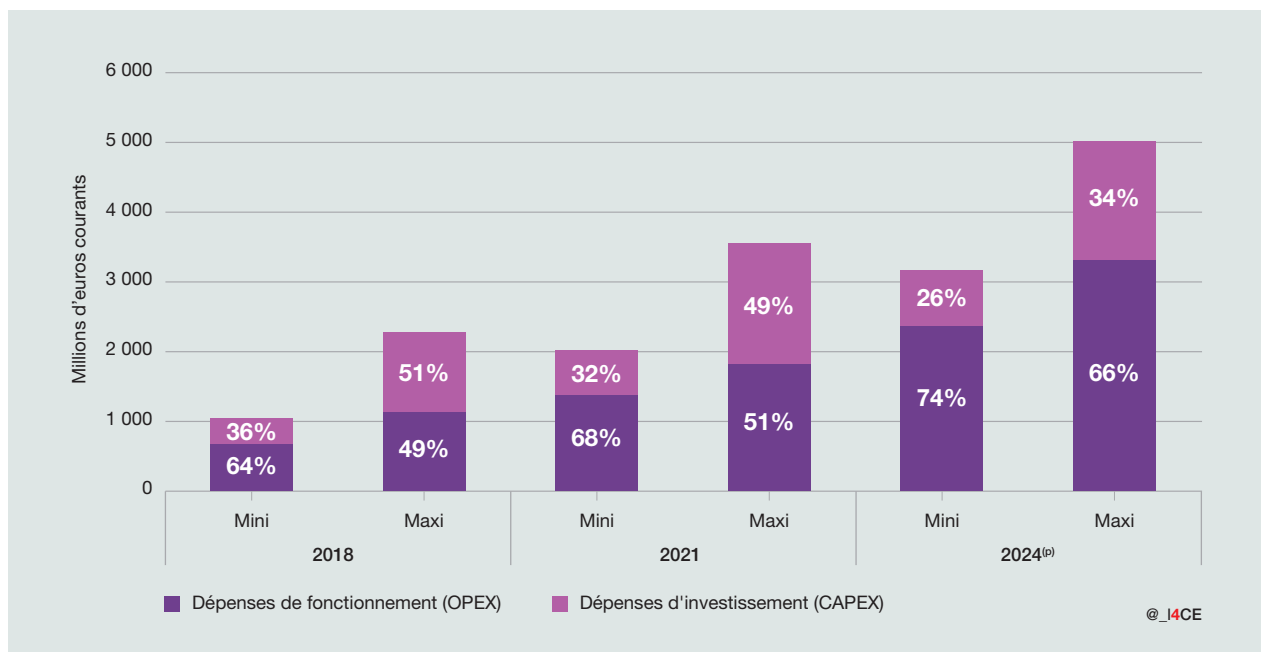
Entre 24 % et 33 % des soutiens favorables à la transition écologique (3,2 à 5 milliards d'euros) financent des dépenses d'investissement (CAPEX) (Figure 11), contre 12 % dans le total des financements publics du système alimentaire (53,6 milliards d'euros). Il s'agit de dépenses pour acquérir des actifs qui dureront plusieurs années, à la fois des actifs matériels (bâtiments, outils, équipements, infrastructures, etc.) et immatériels (recherches et données, enseignement et formation, animation territoriale, etc.). Ces dépenses d'investissement se distinguent de celles de fonctionnement (OPEX), qui financent des achats de biens ou services devant être renouvelés chaque année : énergie, salaires, denrées, intrants, etc.

Les dépenses d'investissement (CAPEX) favorables à la transition écologique sont principalement financées par le budget de l'État (52 % à 71 %) avec les dépenses de personnel enseignant agricole – considérées comme un investissement dans le capital de connaissance des agriculteurs notamment –, le cofinancement national des MAEC, et les soutiens à l'innovation et la recherche notamment avec le programme France 2030. Les autres principales sources de financement sont la PAC avec entre 17 % et 25 % (MAEC, mesure investissements physiques, rénovation des villages et zones rurales), les collectivités territoriales avec 5 à 23 % (aides aux dépenses d'investissement de l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire), et les autres fonds européens hors PAC avec jusqu'à 9 % (Horizon 2020 et FEDER principalement).

Les dépenses de fonctionnement (OPEX) favorables sont également principalement financées par le budget de l'État (43 % à 46 %) avec les soutiens tarifaires au biométhane, la part favorable des dépenses de denrées de la restauration collective (hôpitaux, CROUS, prisons et casernes) les dépenses de fonctionnement de certains opérateurs comme l'Agence bio, des dépenses d'administration notamment pour l'enseignement et la recherche agricole, etc. Les autres principales sources de financement sont la PAC avec 20 % (soutiens à l'agriculture biologique, aides couplées aux productions de protéines végétales, paiement jeunes agriculteurs, etc.), les collectivités territoriales avec 10 % à 18 % (aides aux dépenses de fonctionnement de l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire), les exonérations fiscales avec 10 % à 14 % (notamment en faveur des exploitations en agriculture biologique et celles déclarant ne pas utiliser de glyphosate), et les Agences de l'eau avec 7 % à 10 %.

D'un côté, il paraît logique que la transition écologique nécessite une grande part d'investissements, indispensable à la transformation des outils de production. D'un autre côté cependant, un montant trop faible de soutiens aux dépenses de fonctionnement peut s'avérer problématique pour la transition, dans la mesure où les modèles économiques des filières écologiques ne sont pas toujours viables sans soutiens publics, tout comme les choix des consommateurs ne sont pas toujours favorables. Il est ainsi difficile de dire si ce ratio global entre aides publiques aux investissements et au fonctionnement

FIGURE 11. LES FINANCEMENTS PUBLICS FAVORABLES À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE PAR HORIZON DU FINANCEMENT DE 2018 À 2024



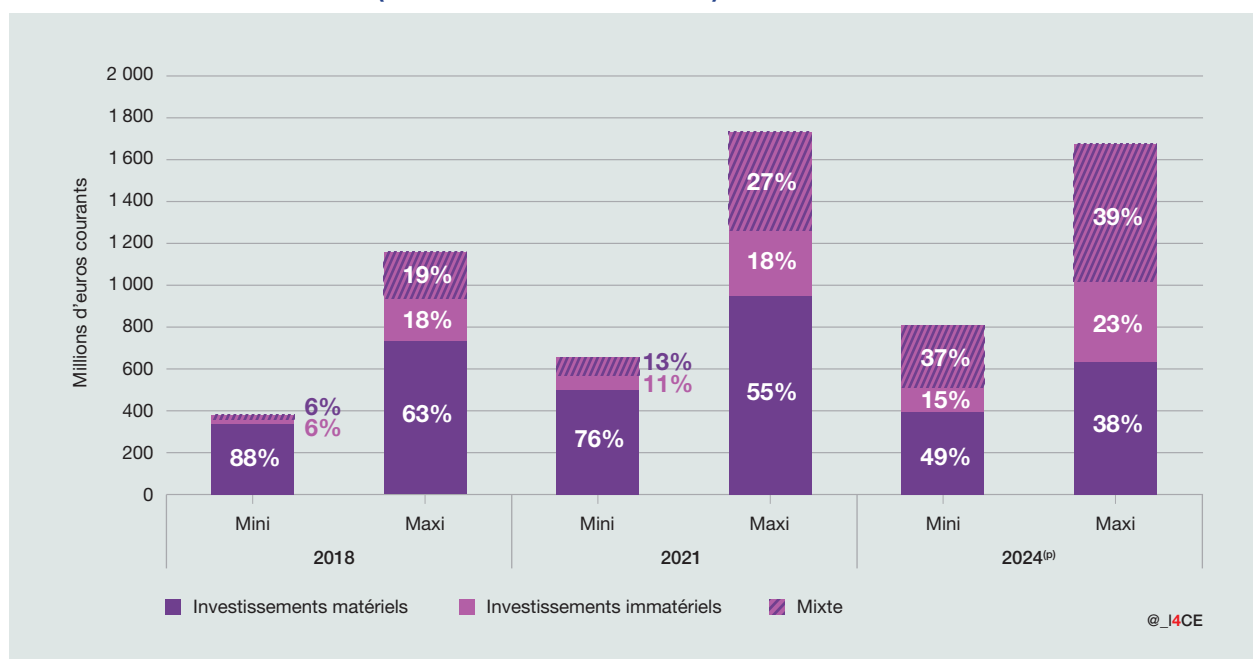
Source : données I4CE/BASIC 2024, traitement I4CE.

est adéquat sans approfondissements supplémentaires et sectoriels sur les besoins de financements pour la transition écologique.

Les financements d'investissements favorables à la transition écologique sont majoritairement matériels (38 % à 49 %) ou mixtes⁷ (38 %), les dépenses d'investissements immatériels restant marginales (15 %

à 23 %) (Figure 12). Les investissements immatériels correspondent en grande majorité à la part favorable de l'enseignement agricole. Les investissements matériels correspondent à divers dispositifs financiers, issus du budget européen, national et local (voir ci-dessus), mais dont la décision finale d'attribution revient majoritairement à l'échelon national et régional.

FIGURE 12. LES FINANCEMENTS PUBLICS D'INVESTISSEMENTS EXPLICITEMENT FAVORABLES À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE SELON LA NATURE (MATÉRIELLE / IMMATÉRIELLE) DE 2018 À 2024



Source : données I4CE/BASIC 2024, traitement I4CE.

⁷ Lorsque le financement couvre les deux types d'investissement, ou que l'information est incomplète.

3. TROIS QUARTS DE FINANCEMENTS PUBLICS À ALIGNER AVEC LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : UN DÉFI MAJEUR MAIS COMPLEXE

Selon notre catégorisation, 6 % à 9 % des financements publics du système alimentaire sont favorables à la transition écologique, et 15 % sont intrinsèquement neutres. Sur le reste, **7 % sont attribués de manière clairement défavorable à la transition, et 68 % ont une orientation actuellement incertaine mais pourraient être orientés favorablement.**

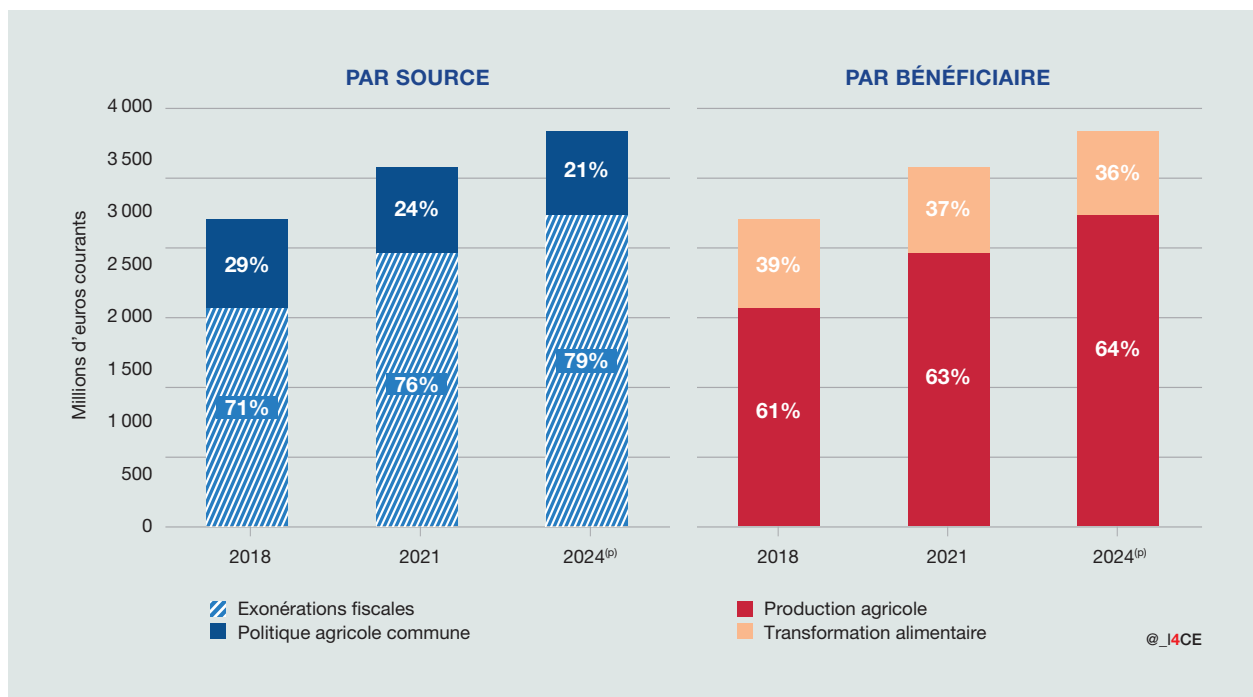
Cette partie détaille les financements concernés, et ouvre des pistes de réorientations possibles, souvent issues de la littérature, sans prétendre épuiser complètement les sujets. De plus, s'il paraît nécessaire que les financements défavorables disparaissent progressivement, **il n'est pas certain que la transition écologique implique une réorientation totale des financements cotés « Incertains orientables ».**

3.1. 7 % (3,8 milliards d'euros) de financements défavorables à la transition écologique

Le soutien défavorable à la transition écologique se fait principalement par le biais d'exonérations fiscales, et est en augmentation. Il est en revanche très ciblé, car

constitué de deux types de dispositifs qui s'appliquent exclusivement aux maillons de la production agricole et de la transformation alimentaire.

FIGURE 13. LES FINANCEMENTS DÉFAVORABLES À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DE 2018 À 2024



Source : données I4CE/BASIC, traitement I4CE.

3.1.1. Les soutiens à la consommation d'énergies fossiles

D'abord, **les soutiens à la consommation d'énergies fossiles pour un montant total de 3 milliards d'euros en 2024** (Figure 13). Il s'agit pour la totalité d'exonérations de taxes sur les produits énergétiques, avec 1,6 milliard d'euros de taux réduit de taxe sur le gazole non routier et le gaz naturel des agriculteurs, et 1,4 milliard de taux réduit sur le carburant des transports routier de marchandises agricoles et alimentaires⁸. Ces montants ont augmenté de plus de 40 % depuis 2018.

Les pouvoirs publics se sont prononcés à plusieurs reprises en faveur de la disparition progressive de ces avantages fiscaux dans l'objectif de l'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050 (Cour des comptes, 2024a). Cette intention n'a cependant jusqu'à ce jour pas encore été concrétisée, faisant face à d'importantes contestations. Ces aides restent en effet associées à un soutien tacite à la compétitivité des secteurs agricole et agroalimentaire. Or, la sortie des énergies fossiles de ces secteurs est entravée par d'importants verrouillages économiques et sociotechniques. Pour lever ces obstacles, des soutiens publics sont nécessaires, mais leurs montants sont encore faibles, surtout en comparaison des soutiens fiscaux aux énergies fossiles.

En effet, dans le budget prévisionnel de l'État pour 2024, **80 millions d'euros ont été programmés pour la première fois pour financer la décarbonation de l'agriculture** (comptabilisés dans les montants cotés «Favorable»), incluant entre autres la réduction des émissions de gaz à effet de serre des énergies fossiles consommées dans le secteur agricole. Ces investissements semblent toutefois insuffisants si on les compare aux besoins identifiés dans le rapport *Pisani-Ferry-Mahfouz*. En effet, depuis 2021, environ **220⁹ millions euros d'investissements annuels dans la décarbonation des engins agricoles seraient nécessaires** pour que le secteur s'inscrive dans un scénario de réduction des émissions fidèle aux objectifs de la mesure Fit for 55 du Green Deal européen (Pisani-Ferry & Mahfouz, 2023).

Notons cependant que les émissions de CO₂ des engins, moteurs et chauffages représentent 14 % des émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole français, derrière les émissions directes des cultures 26 %, et surtout celles des élevages 60 % (CITEPA, 2024).

3.1.2. Les aides couplées à l'élevage

Le deuxième type de financements défavorables correspond aux aides couplées à l'élevage (814 millions d'euros). Il s'agit d'une aide facultative du 1^{er} pilier de la PAC pour orienter certaines productions, attribuée en proportion des volumes de production dans la limite de certains seuils. Ces aides couplées aux volumes produits bénéficient à différents types de productions : à 81 % aux productions animales (bovin viande 51 %, bovin lait 17 %, ovin-caprin viande 12 %), à 15 % aux protéines végétales, et à 4 % à d'autres productions végétales. Ces aides sont héritées de la logique de soutien aux volumes de production des précédentes versions de la PAC, et sont abondamment renégociées lors de chaque nouvelle réforme.

Une légère réorientation favorable de ces soutiens a été opérée lors de la dernière réforme, celle-ci doit être poursuivie et amplifiée. Pour la PAC 2023-2027, un léger transfert des aides couplées animales vers les aides couplées aux protéines végétales a été obtenu (23 millions d'euros par an de 2023 à 2027) : les aides couplées à l'élevage et aux protéines végétales passeraient ainsi respectivement de 81 % et 15 % en 2024 à 75 % et 21 % en 2027. Cette évolution est positive mais doit être amplifiée pour répondre aux enjeux de la transition écologique. Par ailleurs, une modification de certains paramètres d'attribution des aides couplées animales a été opérée, notamment les seuils de chargement d'animaux par hectare. Bien que cette modification avantage les premières têtes de bétail, ces aides restent intrinsèquement corrélées à la taille du cheptel, et constituent ainsi une incitation contraire aux objectifs de transition écologique.

Notons par ailleurs qu'une partie des dépenses en produits animaux de la restauration collective aurait pu être cotées comme «défavorable» car orientée par les recommandations nutritionnelles encadrant la restauration collective vers des repas trop carnés d'après la littérature scientifique (voir discussion en **partie 3.2.2**).

⁸ La réduction de taxe s'applique à l'ensemble du transport routier de marchandises, mais le montant présenté ici se limite au transport routier de marchandises agricoles et alimentaires.

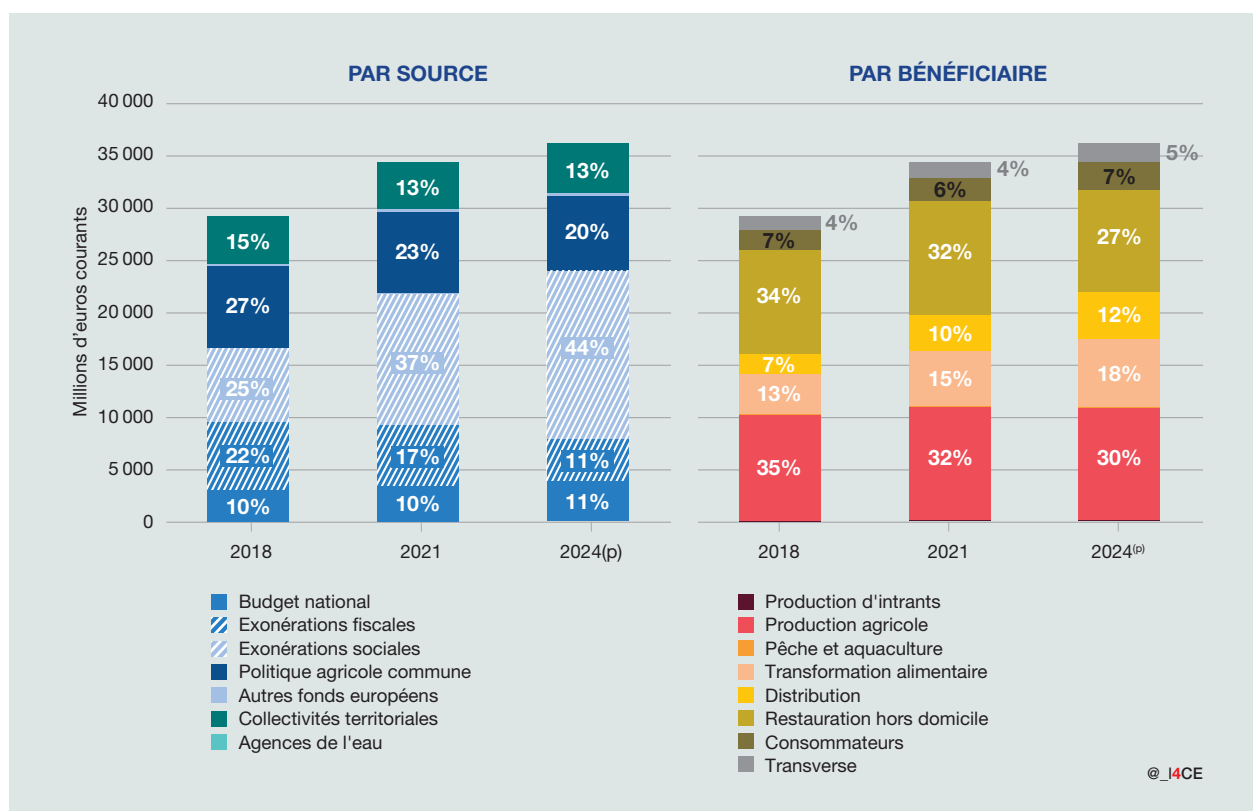
⁹ Ce montant a été calculé en divisant le besoin d'investissement total mentionné dans le rapport (2 milliards d'euros) par le nombre d'années séparant 2021 (année pour laquelle ce besoin additionnel a été identifié) de 2030, soit 9 ans.

3.2. Au moins 68 % (36,5 milliards d'euros) de soutiens incertains mais orientables vers la transition écologique

Plus des deux tiers des financements publics totaux du système alimentaire sont attribués selon des critères ambivalents vis-à-vis de la transition, mais pourraient être orientés favorablement. Leur part dans le total a légèrement diminué en sept ans (71 % en 2018 à 68 % en 2024) mais leur montant en valeur absolue a néanmoins augmenté de 25 % (29,5 à 36,5 milliards d'euros), soit légèrement moins que le total des financements publics du système alimentaire (29 %).

En 2024, ces financements Incertains orientables prennent en grande partie la forme d'exonérations de cotisations sociales aux entreprises (45 %). Pour le reste, il s'agit d'aides de la PAC (20 %), puis de soutiens des collectivités territoriales, d'exonérations fiscales et de dépenses budgétaires nationales dans des proportions comparables (environ 10 %). Ces financements bénéficient principalement à la production agricole et à la restauration hors domicile (à hauteur comparable entre restauration commerciale et collective) (Figure 14).

FIGURE 14. LES FINANCEMENTS INCERTAINS ORIENTABLES VIS-À-VIS DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DE 2018 À 2024



Source : données I4CE/BASIC, traitement I4CE.

Trois grands blocs se détachent : les soutiens économiques visant la compétitivité, l'emploi et l'innovation (42 %) ; les soutiens directs ou indirects à la consommation alimentaire des ménages (26 %) ; et les soutiens spécifiques à l'agriculture (24 %). Un quatrième bloc, moins important numériquement (3 %), couvre les dépenses d'enseignement et de formation que nous n'analysons pas ici mais qui mériteraient certainement un travail spécifique.

3.2.1. Des soutiens économiques visant la compétitivité, l'emploi et l'innovation (15,4 milliards d'euros)

Les financements les plus conséquents (15,4 milliards d'euros) correspondent à des soutiens économiques visant la compétitivité, l'emploi et l'innovation. En grande majorité, ces soutiens ne concernent pas que les acteurs du système alimentaire, mais toute l'économie française, et répondent à des objectifs de politique économique générale de réduction du chômage, d'amélioration de la compétitivité, et de soutien à l'innovation. Les montants discutés ici correspondent à la partie de ces soutiens qui bénéficient aux entreprises du système alimentaire. Ces soutiens correspondent

à des exonérations de prélèvements, c'est-à-dire : du point de vue des entreprises, c'est une concession face à une norme fiscale de référence, en échange de contreparties spécifiques ; du côté de l'État, c'est un manque à gagner de recettes publiques. Il s'agit principalement d'exonérations sociales généralistes (90,5 %), et plus minoritairement des exonérations sociales spécifiques à l'agriculture (4 %) et des crédits d'impôts généralistes (4,5 %).

Essentiellement des exonérations sociales généralistes

Les exonérations de cotisations sociales généralistes bénéficiant au système alimentaire représentent en 2024 un peu plus de 14 milliards d'euros, un montant en hausse de 35 % depuis 2019. Il s'agit quasi exclusivement de trois dispositifs, focalisés sur les emplois à bas salaire (Tableau 2). Parmi les entreprises

du système alimentaire, ces financements bénéficient à 90 % aux maillons à l'aval de la production agricole, et en particulier au secteur de la restauration, dont le taux apparent d'exonération est le plus élevé de France (20,9 % en 2022) (Urssaf, 2023).

Ces exonérations de cotisations sociales constituent l'un des principaux instruments économiques de politiques de l'emploi et de la compétitivité. Ces dispositifs d'allègement par rapport au plein régime de cotisations ont été introduits dans les années 1990 pour favoriser l'emploi des moins qualifiés et la compétitivité des entreprises françaises. Renforcées à plusieurs reprises depuis, elles sont devenues une forme prépondérante de soutiens économiques aux entreprises. Additionnées, ces trois exonérations représentent en effet un manque à gagner total de 78,3 milliards d'euros en 2024, soit 12 % du budget de la Sécurité sociale (640 milliards d'euros).

TABLEAU 2. LES TROIS PRINCIPALES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES GÉNÉRALISTES ET LEURS MONTANTS EN MILLIARDS D'EUROS EN 2024

	Assiette	Total	Système alimentaire
		Montant prévisionnel 2024 (évolution depuis 2019) [évolution depuis 2018]*	
Réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale, ou « allègement Fillon »	Salaires inférieurs à 1,6 fois le SMIC	42 (+42 %) [+77 %]	7,4 (+51 %) [+77 %]
Baisse du taux de cotisation maladie ou « bandeau maladie » depuis 2019 Crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) en 2018*	Salaires inférieurs à 2,5 fois le SMIC	26,6 (+20 %) [+37 %]	4,7 (+ 20 %) [+389 %]
Baisse du taux de cotisation aux allocations familiales ou « bandeau familles »	Salaires inférieurs à 3,5 fois le SMIC	9,7 (+25 %) [+29 %]	1,8 (+19 %) [+24 %]
Total		78,3 (+32 %) [+55 %]	13,9 (+35 %) [+110 %]

Sources : PLFSS 2020, 2021 et 2024, et données I4CE/BASIC 2024.

*En 2019, le CICE (19,4 milliards d'euros en 2018, dont au moins 1 milliard d'euros bénéficiant au système alimentaire) est remplacé par la baisse du taux de cotisation maladie (22,2 milliards d'euros en 2019, dont 3,9 milliards bénéficiant au système alimentaire). Le montant de CICE bénéficiant au système alimentaire est cependant très probablement sous-évalué, car cette estimation ne porte que sur le secteur agricole et agroalimentaire par manque de données sur les autres secteurs.

L'augmentation des montants associés à ces trois exonérations sociales n'est pas spécifique au secteur alimentaire, mais concerne toute l'économie (Tableau 2). D'après France Stratégie (2024), sur la période 2019-2021, l'essentiel de la hausse des exonérations s'explique par une croissance du nombre d'emplois à bas salaires, notamment liée à la reprise post-Covid19. Sur les années suivantes, cet effet joue toujours, mais un autre s'y ajoute et progresse jusqu'à représenter les deux tiers de l'augmentation entre 2022 et 2023 : l'inflation, particulièrement forte en 2022 et 2023, se traduit par plusieurs hausses du SMIC, augmentant mécaniquement le montant des exonérations.

A noter par ailleurs que les 14 milliards d'euros cités ici constituent une estimation minimale, car certaines exonérations de cotisations sociales généralistes n'ont pas pu être estimées. En effet, nous nous appuyons sur des indicateurs statistiques par secteur d'activité pour estimer la part des exonérations sociales généralistes qui bénéficient aux entreprises et exploitations du système alimentaire. Or, pour certains dispositifs, nous n'avons pas trouvé d'indicateurs satisfaisants pour réaliser cette proration. C'est notamment le cas des exemptions volontaires de cotisations sociales sur les compléments de salaire (prime d'activité, prime partage de la valeur, compléments santé, etc.), dont la Cour des comptes (2024b) a estimé que la perte de recette totale liée à ces exemptions est passé 8 à 18 milliards d'euros entre 2018 et 2022.

Au-delà des trois exonérations sociales généralistes

Au-delà des exonérations généralistes discutées ci-dessus, les soutiens économiques à l'emploi, la compétitivité et l'innovation passent également par deux instruments :

- **L'exonération de cotisations des travailleurs occasionnels - demandeurs d'emploi** (ou « dispositif TO/DE », 630 millions d'euros en 2024, +20 % depuis 2018). Le dispositif TODE a été créé en 1995 en vue de renforcer la compétitivité internationale de l'agriculture française, et amendé à plusieurs reprises depuis. Il vise à soutenir l'emploi salarié agricole occasionnel à bas salaire. Annoncée une première fois pour 2021, la sortie de ce soutien est finalement prévue pour le 1^{er} janvier 2026, l'allègement Fillon (décrit plus haut) devant prendre le relai.
- **Le crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR)** dont le montant bénéficiant au système alimentaire est estimé à au moins 612 millions d'euros en 2024 (+23 % depuis 2018). Le CIR vise à favoriser les activités de recherche et développement dans les entreprises. Depuis la disparition du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) au profit du bandeau maladie en 2019 (voir Tableau 3), il s'agit de la dépense fiscale la plus importante du budget de l'État avec 7,7 milliards d'euros en 2024 au total.

Un débat à ouvrir sur l'alignement de ces soutiens avec la transition écologique

La présente étude n'a pas vocation à discuter l'efficacité de ces instruments économiques vis-à-vis de leurs objectifs de soutien à la compétitivité, l'emploi et l'innovation. **Il apparaît cependant particulièrement utile d'ouvrir un débat sur la cohérence de ces dispositifs avec les objectifs de transition écologique du système alimentaire.** Comme relevé dans la partie 2.5, les secteurs de l'aval agricole (industrie agroalimentaire, distribution et restauration commerciale) ne sont visés par presque aucun financement favorable à la transition écologique. Pour les secteurs de la distribution et de la restauration particulièrement, la transition écologique consiste principalement à réorienter leurs dépenses d'approvisionnements : vers un mix produit plus végétal, et des produits davantage issus de modes de productions durables. C'est aussi le cas pour une partie au moins des entreprises de l'industrie agro-alimentaire, mais avec des enjeux d'investissements supplémentaires. Ces réorientations de dépenses d'approvisionnement comportent un risque pour ces entreprises, qui pourrait justifier des soutiens publics. Or, les exonérations de cotisations sociales discutées représentent de 67 % à 100 % des soutiens publics perçus par ces secteurs de l'aval agricole. Un conditionnement de ces allègements de cotisations à des réorientations d'approvisionnement pourrait être envisagé. En cas d'impossibilité, il pourrait s'agir d'instruments alternatifs de soutiens permettant un conditionnement de cette nature.

Ces soutiens n'étant pas spécifiques aux entreprises du système alimentaire, cette réflexion peut s'élargir à l'ensemble des secteurs de l'économie. Si ces réflexions

doivent encore être considérablement approfondies, nous percevons deux pistes principales. La première consisterait à revoir les instruments existants, par exemple par le biais des conditionnalités environnementales à l'attribution ou à la bonification de ces soutiens. La question des conditionnalités des allègements de cotisations est posée depuis 1995, le plus souvent vis-à-vis d'engagements de création d'emploi des entreprises, jusque-là sans succès. Une conditionnalité environnementale serait toutefois déconnectée de l'objectif premier des exonérations, ce qui irait contre le principe « un instrument, un objectif » cher aux économistes. Ce débat gagnerait cependant à être enrichi d'analyses économiques encore trop rares sur le sujet (Assemblée Nationale, 2023). La seconde option consisterait à mobiliser des instruments nouveaux ou existants alternatifs aux allègements de cotisations, permettant de conjuguer les objectifs politiques initiaux avec ceux de la transition écologique. Cette option ouvre quant à elle des discussions macroéconomiques beaucoup plus larges sur la politique de l'emploi et l'équilibre budgétaire national.

3.2.2. Les soutiens à la consommation alimentaire des ménages (environ 10 milliards d'euros)

Le troisième bloc correspond aux soutiens à la consommation alimentaire des ménages cotés comme « Incertain orientable » (environ 10 milliards d'euros en 2024). Ces soutiens sont soit indirects via la restauration collective, commerciale ou la distribution, soit directs, principalement auprès des ménages les plus précaires.

Les dépenses ni favorables ni neutres dédiées à la restauration collective (55 %)

Les soutiens ni favorables ni neutres à la restauration collective représentent 5,3 à 5,6 milliards d'euros en 2024, un montant en baisse de 20 % depuis 2018. Il s'agit des dépenses de restauration collective publique de l'État et des collectivités (5,1 à 5,4 milliards d'euros en 2024, stables) et la réduction de TVA de 10 % dont bénéficient la restauration collective des entreprises et administrations (160 millions d'euros en 2024, -83 % depuis 2018).

Les dépenses d'approvisionnement de la restauration collective sont encadrées d'un point de vue environnemental depuis 2018 par la loi EGAlim, complétée en 2021 par la loi Climat et résilience. Ces deux lois fixent un objectif de 20 % de produits issus de l'agriculture biologique, ainsi que d'un repas végétarien proposé par semaine. Il s'agit donc d'évolutions positives et cohérentes avec les objectifs de la transition écologique.

Cet encadrement doit cependant encore gagner en ambition pour répondre aux objectifs de transition écologique. En effet, la littérature scientifique recommande bien plus qu'un repas par semaine sans viande ni poisson pour des raisons environnementales et de santé (Fouillet *et al.*, 2022; Poinot *et al.*, 2022; Vieux *et al.*, 2022). D'autre part, les stratégies environnementales visent une part de surfaces en agriculture biologique à 33 % en 2025, soit plus que les seuils des lois EGAlim et

Climat et résilience (CNTE, 2020). Ainsi, les montants cités ici (cotés comme « Incertain orientables ») correspondent donc en majeure partie¹⁰ aux dépenses dépassant les seuils posés par les lois EGAlim et Climat et résilience.

Le rehaussement de cette ambition implique toutefois de relever plusieurs défis. D'abord, la révision des recommandations nutritionnelles du GEMRCN (Groupe d'étude des marchés restauration collective et nutrition), qui encadre les menus des cantines, qui n'a pas été révisé depuis 2015. Adosser les recommandations du GEMRCN sur la nouvelle Stratégie nationale alimentation nutrition climat (SNANC), censée être publiée depuis juillet 2023, permettrait d'augmenter la part favorable. Des besoins hétérogènes de financement des formations, des approvisionnements en produits sous label, ou d'investissements sont également identifiés (ADEME *et al.*, 2022, 2023; AMF, 2024). Enfin, souvent citée comme problématique, les règles de la commande publique pourraient être révisées de manière à être alignée avec les enjeux de la transition écologique (Testa *et al.*, 2016).

Les soutiens à la consommation alimentaire via la restauration commerciale et la distribution (37 %)

Les soutiens à la consommation alimentaire via la restauration commerciale et la distribution coté comme « Incertain orientable » s'élèvent à 3,8 milliards d'euros en 2024, soit une baisse de 17 % depuis 2018. Il s'agit là uniquement d'exonérations de prélèvements : les exonérations sociale (1,7 milliard d'euros) et fiscale (500 millions d'euros) dédiées au dispositif de titres restaurants, ainsi que la réduction de TVA à 10 % pour la restauration commerciale sur place et à emporter (1,5 milliards d'euros).

A la différence de la restauration collective, ces soutiens publics ne sont pas encadrés par d'un point de vue environnemental. Le dispositif des titres restaurants permet aux entreprises de bénéficier d'exonérations fiscales et sociales si elles contribuent financièrement au repas de leurs salariés. Initialement fléché sur les dépenses de restauration, ce dispositif s'est élargi aux dépenses alimentaires en distribution en 2022. Récemment, des propositions de fléchage du dispositif via une liste positive de produits éligibles (CGAAER, 2023) ou via un système de bonus/malus sur des critères environnementaux ont émergées (IDDRI, 2022). Ces propositions pourraient éventuellement être élargies à la réduction de TVA pour la restauration commerciale sur place et à emporter.

Les soutiens spécifiques à la consommation alimentaire des ménages les plus précaires (8 %)

Les soutiens spécifiques aux ménages les plus précaires cotés comme « Incertain orientable » ont augmenté de 50 % depuis 2018, atteignant 840 millions d'euros en 2024. Il s'agit de : la réduction d'impôt au titre des dons alimentaires faits par les entreprises de la distribution (450 millions d'euros, +84 % depuis 2018), les dépenses budgétaires nationales de la mission Solidarité et insertion et France relance (110 millions d'euros, +128 % depuis 2018), les dépenses d'aide alimentaire des collectivités territoriales (230 millions d'euros, +17 %

depuis 2018), et celles du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD, 40 millions d'euros, -37 % en 2018).

Par rapport à 2018, le budget national compte désormais une mesure visant à mettre en cohérence l'aide alimentaire et la transition écologique. Il s'agit du fonds « Mieux manger pour tous », créé en 2023 et doté de 70 millions d'euros en 2024. Par ailleurs, créé en 2021, le Comité national de coordination de lutte contre la précarité alimentaire (COCOLUPA), intègre progressivement les enjeux liés au développement durables.

Malgré ces améliorations significatives, des marges de progrès persistent. Rappelons d'abord que la précarité alimentaire en France est passée de 9 % à 16 % entre 2016 et fin 2022, avec une hausse particulièrement forte de +4 points en cinq mois en 2022, sous l'effet de l'inflation (Crédoc, 2023). L'intégration des enjeux environnementaux dans les dispositifs d'aide alimentaire intervient donc dans un contexte à la fois de besoins accrus, et de critique globale du modèle de l'aide alimentaire, notamment de son lien structurel à la réduction du gaspillage (Caillavet *et al.*, 2021). En particulier, le dispositif financier le plus important – la défiscalisation des dons alimentaires des distributeurs – est de plus en plus critiqué, notamment par l'Inspection générale des affaires sociales qui recommande entre autres d'introduire une conditionnalité à la qualité des dons (IGAS, 2019). Comme alternatives ou compléments, la Convention citoyenne pour le climat avait recommandé l'adoption d'un chèque alimentaire aligné avec les enjeux environnementaux, qui n'a finalement jamais été adopté (IDDRI, 2022) ; tandis que plusieurs acteurs associatifs appellent à une Sécurité sociale de l'alimentation, inspirée de la Sécurité sociale de santé.

3.2.3. Les soutiens spécifiques à l'agriculture (environ 9 milliards d'euros)

Les financements publics spécifiques au secteur agricole cotés « Incertains orientables » représentent 8,8 à 9,4 milliards d'euros en 2024. Ce montant couvre la partie ni favorable ni défavorable des aides de la Politique agricole commune (de 8 à 8,5 milliards d'euros, stable), mais également de soutiens supplémentaires relatifs à la prévention et la gestion des risques (environ 850 millions d'euros, +150 % depuis les montants exécutés de 2018), principalement issus de budgets nationaux.

Plus de 8 milliards d'euros de financements liés à la Politique agricole commune (PAC)

Les financements liés à la PAC comptent principalement des crédits européens, mais également des financements nationaux et régionaux. Le mécanisme de « cofinancement national » permet en effet de compléter les crédits européens avec des budgets de l'État et/ou des Régions, et s'applique principalement aux mesures du 2^{me} pilier (voir Encadré 3). Ainsi, au total en 2024, 520 millions d'euros du budget de l'État, 490 millions d'euros du budget des Régions et 170 millions d'euros des Agences de l'eau ont été mobilisés en cofinancement des

¹⁰ Une petite partie correspondant aux dépenses d'investissement et de fonctionnement hors personnel.

9 milliards d'euros de la PAC issus du budget européen. Dans cette section, nous nous intéressons aux crédits cotés « Incertain orientable » de cet ensemble¹¹.

Environ 65 % des financements PAC cotés « Incertains orientables » correspondent à des soutiens aux revenus des agriculteurs. Cela regroupe un ensemble d'aides du 1^{er} pilier de la PAC : l'aide de base aux revenus (3,2 milliards d'euros), la partie non favorable des éco-régimes (1,4 à 1,5 milliard d'euros), ainsi que le paiement redistributif (675 millions d'euros). L'attribution de ces financements se fait en proportion de la surface des exploitations et sont soumis à une conditionnalité obligatoire. Les communautés scientifiques et de l'évaluation s'accordent sur le fait que les critères de cette conditionnalité n'incitent pas suffisamment aux changements des pratiques agricoles (Cour des Comptes Européenne, 2017; Louhichi *et al.*, 2018). Par ailleurs, le second niveau de l'architecture environnementale de la PAC, incarné par les éco-régimes, successeurs des paiements verts, restent dotés de critères d'éligibilité beaucoup trop larges pour être suffisamment incitatifs (IEEP, 2023; Pour une autre PAC, 2021).

L'alignement de ces dispositifs avec la transition écologique touche au cœur même des débats sur les réformes successives de la PAC, celle actée en 2021, où plusieurs parties prenantes plaidaient pour son alignement plus strict avec le Green Deal européen. Les recommandations dans ce sens pointent une action à deux niveaux : d'une part, relever les critères de la conditionnalité de l'aide de base au revenu, et d'autre part augmenter le budget des mesures alignées avec la transition écologique (éco-régimes, MAEC et aides à l'agriculture biologique) (Guyomard *et al.*, 2020).

Par ailleurs, 22 % des financements PAC cotés « Incertains orientables » correspondent à des aides dédiées en priorité à la compétitivité des exploitations agricoles et des filières. Ces financements regroupent des dispositifs aux logiques d'intervention variées, dont on peut distinguer deux cas :

- **Les dispositifs d'intervention sur les marchés :** les aides couplées et interventions sectorielles hors protéines végétales et élevage (260 millions d'euros), les aides POSEI (325 millions d'euros), la gestion des risques (186 millions d'euros) et les aides au stockage privé (480 millions d'euros).
- **Les dispositifs aux logiques d'action territoriales :** la part non favorable des mesures du 2nd Pilier (260 à 520 millions d'euros), la part non favorable des aides économiques des collectivités territoriales à l'agriculture et aux industries agroalimentaires (entre 250 et 490 millions d'euros), ainsi que la part non favorable des soutiens européens et nationaux à l'installation des jeunes agriculteurs (270 à 340 millions d'euros). On trouve au sein de ces regroupements une diversité de mesures aux objectifs spécifiques et variés, qui concernent notamment les investissements et la coopération. On peut cependant considérer qu'une part importante de ces budgets est consacrée à des mesures qui visent en priorité l'objectif spécifique du soutien à la compétitivité des exploitations agricoles

et des industries alimentaires, comme c'est le cas pour les aides aux investissements matériels qui représentent plus de la moitié du budget mobilisé par les Régions en contrepartie du FEADER sur la programmation en cours.

Sur l'ensemble des dispositifs cités ici, certains peuvent déjà inciter à une transition des pratiques. C'est le cas par exemple des interventions sectorielles, qui peuvent comporter des mesures et objectifs spécifiques en ce sens. Au sein des interventions sectorielles viti-vinicoles par exemple, la mesure liée aux investissements attribue des priorités et des taux différenciés en fonction du niveau d'exigence environnementale du projet soutenu. C'est aussi le cas de plusieurs mesures du 2nd Pilier, comme les aides aux investissements matériels et les aides à l'installation en agriculture, dont les subventions peuvent être bonifiées lorsque l'exploitation ou l'industrie est engagée dans une démarche de transition écologique (AB, HVE, GIEE notamment). Avec la subsidiarité accrue de la dernière réforme de la PAC de 2023, les acteurs nationaux (État et Région) ont davantage de marge de manœuvre pour introduire des bonifications écologiques. Un temps de retour d'expérience et des analyses spécifiques seraient cependant nécessaires pour recenser ces cas.

Enfin, environ 13 % (1,1 milliard d'euros) des financements cotés « Incertains orientables », correspondent à l'Indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), composée à 65 % de crédits européens et à 35 % de cofinancement national. Il s'agit d'une aide au revenu unitaire, conditionnée, pour les éleveurs, à des seuils minimum et maximum de chargement (nombre d'animaux) par hectare et à des seuils de surface fourragère. Ce soutien est ainsi ambivalent du point de vue des objectifs de transition écologique (Tableau 1) : de fait, il bénéficie principalement à l'élevage sans que ses critères d'attribution n'orientent explicitement vers des pratiques d'élevage favorables, notamment pour la gestion des prairies permanentes (CEP, 2017).

Ce soutien est une illustration d'un phénomène plus général des aides de la PAC : celles-ci soutiennent à 85 % des produits animaux en France (80 % dans l'Union européenne), de manière directe, ou indirecte via le soutien à l'alimentation animale (Kortleve *et al.*, 2024). Tout soutien à l'élevage n'est pas intrinsèquement défavorable à la transition écologique, mais la ventilation des aides entre productions animales et végétales, ainsi que les critères d'attribution des aides aux productions animales doivent être interrogés au regard des objectifs de transition écologique. Les soutiens à l'élevage doivent accompagner le secteur pour l'orienter dans le sens d'une transition écologique socialement juste (Cour des comptes, 2022), ce qui n'est pas la dynamique actuelle (I4CE, 2023b; IDDRI, 2024).

11 Soit 7,3 à 7,6 milliards d'euros de crédits européens, 410 millions d'euros de crédits de l'État, et 250 à 490 millions d'euros de crédits des Régions.

ENCADRÉ 3. LA PAC EN RÉSUMÉ

La Politique agricole commune (PAC) est un ensemble de dispositifs de soutiens économiques qui s'appliquent au secteur agricole européen et qui se déclinent à l'échelle de l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Elle fournit ainsi la majeure partie du cadre d'intervention des pouvoirs publics français en matière d'agriculture.

Cette politique se compose de deux piliers :

Le 1^{er} Pilier est alimenté par le FEAGA (Fonds européen agricole de garantie), doté de 7 milliards d'euros pour la France en moyenne par an pour la période 2023-2027. L'objectif de ces dispositifs est de soutenir le revenu des agriculteurs ainsi que les marchés agricoles. Il comprend principalement des paiements directs attribués à l'hectare, des aides couplés à la production, ainsi que des mesures de marché. L'État en est l'autorité de gestion.

Le 2nd Pilier est alimenté par le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural), doté de 2 milliards d'euros pour la France en moyenne par an pour la période 2023-2027. Il comprend un ensemble de mesures plus spécifiques consacrées au développement rural. L'État gère les subventions allouées à la surface : aides à l'agriculture biologique, indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), et certaines mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC). Les Régions gèrent le reste, dont les principales mesures sont les aides à l'investissement matériel de l'agriculture et de l'industrie agro-alimentaire, les aides à l'installation pour les agriculteurs, ou encore le programme Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (LEADER).

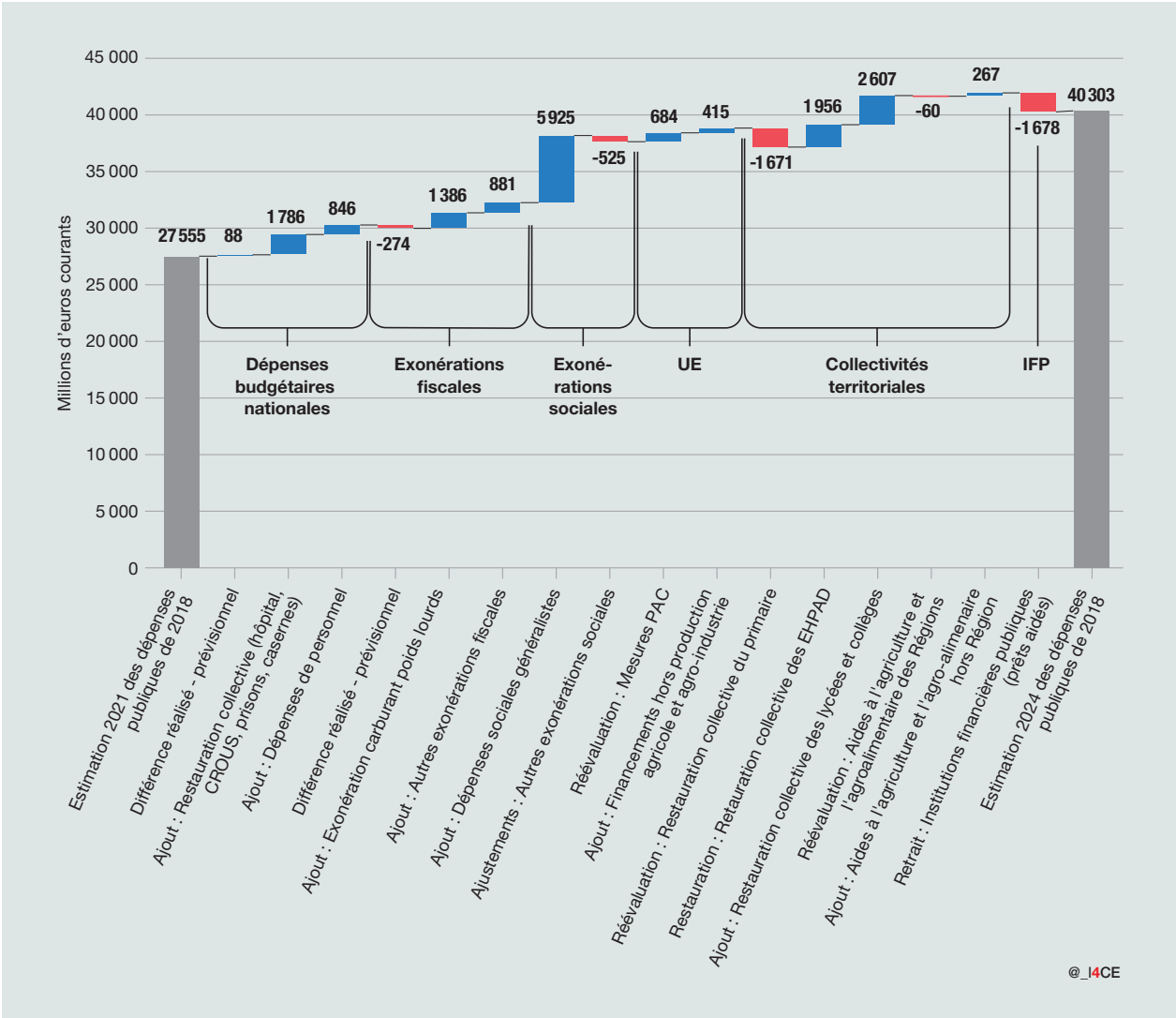
Au-delà de la PAC : 850 millions d'euros dédiés à la prévention et la gestion des risques

Au-delà des financements liés à la PAC, nous identifions 850 millions d'euros dédiés à la prévention et la gestion des crises agricoles. D'une part, ce montant couvre des dépenses de prévention des risques en élevage (183 millions d'euros) et en cultures végétales (15 millions d'euros). D'autre part, il s'agit de provisionnement en cas de crise, dont principalement : des exonérations fiscales spécifiques à la perte de récolte ou l'épargne de précaution (330 millions d'euros), et le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA, 275 millions d'euros) du budget de l'État. Ces montants dédiés à la prévention et la gestion des crises agricoles a fortement augmenté entre 2013 et 2022, dépassant les 2 milliards d'euros cette dernière année (I4CE, 2024). Des analyses spécifiques concernant un éventuel conditionnement de ces aides à l'adoption de pratiques plus résilientes serait utile.

4. ANNEXES

4.1. Comparaison des résultats de 2021 et 2024 sur l'année 2018

FIGURE 15. DÉTAIL DES DIFFÉRENCES D'ESTIMATIONS ENTRE L'EXERCICE DE 2021 ET LE PRÉSENT EXERCICE, SUR L'ANNÉE 2018



Source : I4CE.

4.2. Liste des missions et programmes budgétaires de l'État couverts

TABEAU 3. LISTE DES MISSIONS ET PROGRAMMES DU BUDGET DE L'ETAT ET LEURS MONTANTS ASSOCIÉS COUVERTS DANS LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉTUDE (NOMENCLATURE ET MONTANTS DU PROJETS DE LOI DE FINANCES DE 2024)

Mission	Programme		Millions d'euros
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	149	Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture	2 179
	206	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	903
	215	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	697
	381	Allègements du coût du travail en agriculture (TODE-AG)	423
	382	Soutien aux associations de protection animale et aux refuges	1
Compte d'affectation spéciale - Développement agricole et rural	775	Développement et transfert en agriculture	63
	776	Recherche appliquée et innovation en agriculture	78
Enseignement scolaire	143	Enseignement technique agricole	1 705
	139	Enseignement privé du premier et du second degrés	5
	230	Vie de l'élève	25
Recherche et enseignement supérieur	142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	440
	231	Vie étudiante	524
Santé	204	Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	27
Solidarité, insertion et égalité des chances	304	Inclusion sociale et protection des personnes	133
Défense	178	Préparation et emploi des forces	272
Justice	107	Administration pénitentiaire	60
Ecologie, développement et mobilité durables	181	Prévention des risques	48
	205	Affaires maritimes, pêche et aquaculture	47
Plan de relance	362	Écologie	0
Investir pour la France de 2030	Tous		235

Note : toutes les dépenses d'un programme ne sont pas toujours retenues dans nos données, nous traitons uniquement les sous-actions afférentes à notre périmètre.

4.3. Liste des codes, et leurs définitions, montants et cotation environnementale

HORIZON TEMPOREL

Code	Définition	Montant total 2024 (M€)	Favorable minimum	Favorable maximum	Défavorable	Neutre	Incertain orientable
OPEX	Financements de dépenses de fonctionnement courant (énergie, approvisionnement, personnel non enseignant, logiciel, etc.)	47 420	5 %	2 %	8 %	14 %	71 %
CAPEX	Financements de dépenses : d'immobilisations matérielles (construction, machines, etc.) ; d'activités de structuration de filière ; de recherche, d'études, de développement ; de formation initiale ou continue ; d'actions d'animation de réseaux, d'animation territoriale ; de production de données et de statistiques.	6 208	13 %	14 %		24 %	49 %
Total		53 628	3 321	1 818	3 809	8 274	36 405

SOURCES

Code	Définition	Montant total 2024 (M€)	Favorable minimum	Favorable maximum	Défavorable	Neutre	Incertain orientable
EUPAC	Budget de la Politique agricole commune)	8 976	8 %	3 %	9 %	0 %	80 %
EUAUTR	Budget des autres fonds européens	430	4 %	33 %			62 %
BUDGNAT	Budget national (Etat et Sécurité sociale)	9 838	18 %	6 %		36 %	40 %
EXONFISC	Exonérations fiscales	7 379	5 %	0 %	41 %		54 %
EXONSOC	Exonérations sociales	16 211		0 %			100 %
COLLTERR	Budget des collectivités territoriales	10 547	3 %	7 %		45 %	45 %
AGEAU	Budget des Agences de l'eau	247	100 %				
Total		53 628	3 321	1 818	3 809	8 274	36 405

BÉNÉFICIAIRES

Code	Définition	Montant total 2024 (M€)	Favorable minimum	Favorable maximum	Défavorable	Neutre	Incertain orientable
PRODINTR	Entreprises de l'amont agricole : production d'engrais, production de solutions de protection des végétaux, vétérinaires, production d'alimentation animale, semences, sélection génétique animale, agroéquipements, etc.	92	1 %	8 %			91 %
PRODAGRI	Exploitations agricoles, organisations de producteurs et syndicats agricoles	15 804	11 %	3 %	16 %	0 %	70 %
PECHAQUA	Entreprises de pêche et l'aquaculture et institutions publiques qui y sont liées	137	27 %	6 %		4 %	63 %

Code	Définition	Montant total 2024 (M€)	Favorable minimum	Favorable maximum	Défavorable	Neutre	Incertain orientable
TRANSFO	Entreprises de la transformation alimentaire au sens large : abattoirs, collecte et stockage, première, deuxième et troisième transformation, commerce de gros, etc. Les coopératives agricoles sont incluses dans ce groupe de bénéficiaires	7 884		0 %	17 %	0 %	83 %
DISTRIB	Entreprises de la petite, grande, et moyenne distribution de vente au détail	4 483	0 %	0 %		0 %	100 %
RHD	Organismes publics ou privés de restauration commerciale et collective	16 373	2 %	2 %		35 %	61 %
CONSO	Consommation alimentaire des ménages	2 693	3 %				97 %
TRANSVERSE	Institutions publiques liées à l'agriculture et l'alimentation, ou entreprises privées du système alimentaire français listées n'ayant pas pu être isolées dans un maillon	6 162	14 %	17 %		39 %	30 %
Total		53 628	3 321	1 818	3 809	8 274	36 405

THÉMATIQUES PRINCIPALES

Code	Définition	Montant total 2024 (M€)	Favorable minimum	Favorable maximum	Défavorable	Neutre	Incertain orientable
PRODENER	Dépenses liées à la production d'énergies renouvelables dans les exploitations	924	100 %				
AEC	Dépenses de soutien aux pratiques agroécologiques non isolables (réduction des intrants chimiques, diversification des productions, infrastructures agroécologiques - dont haies, agroforesterie, ... - etc.) et au climat (atténuation et adaptation)	596	100 %				
AB	Dépenses de soutien à l'agriculture biologique	386	100 %				
HVE	Dépenses de soutien au label Haute valeur environnementale	42	100 %				
IAE	Dépenses en faveur du développement d'infrastructures agroécologiques (haies, agroforesterie, terres boisées, etc.)	45	100 %				
REDUCPHYTO	Dépenses visant à réduire l'usage des produits phytosanitaires et des antibiotiques	302	100 %				
RESSOURCES	Dépenses visant à rationaliser l'utilisation des ressources (eau, halieutiques)	44	100 %				
TRANSALIM	Dépenses liées à une transition alimentaire (transition protéique, réduction du gaspillage) sans soutien à la consommation alimentaire des ménages : information et recommandations nutritionnelles, lutte contre le gaspillage, éducation à l'alimentation, etc.	169	100 %				
ATTENCC	Dépenses en faveur de l'atténuation du changement climatique (bilans carbone, efficacité énergétique, etc.)	100	100 %				
CONSOENER	Dépenses de soutien à la consommation d'énergies fossiles	2 995			100 %		

suite		Montant total 2024 (M€)	Favorable minimum	Favorable maximum	Défavorable	Neutre	Incertain orientable
Code	Définition						
SOUTPROD	Dépenses de soutien à des volumes de production ou à la production d'une filière	1 438	15 %		57 %		28 %
CONSOALIM	Dépenses de soutien à la consommation alimentaire des ménages : aide alimentaire, titre restaurants, cantines, etc.	12 390	3 %	2 %		47 %	48 %
MIXTE	Dépenses mixtes, visant plusieurs des thématiques	3 654	4 %	31 %			65 %
ENSFORM	Dépenses liées à l'enseignement et la formation agricole	2 136		11 %		50 %	40 %
INSTALL	Dépenses de soutien à l'installation des nouveaux agriculteurs	305		10 %			90 %
AUTRES	Autres dépenses	287		50 %			50 %
SANTEVEGE	Dépenses liées à la santé des végétaux pendant leur phase de croissance et de stockage sous forme brute après récolte	30		50 %			50 %
SIQO	Dépenses de soutien aux produits sous signe de qualité (Label Rouge, AOP, IGP, etc.)	18		50 %			50 %
FONCIER	Dépenses liées au partage et à la transmission du foncier agricole	4		50 %			50 %
COMPET	Dépenses destinées à améliorer la compétitivité ou la performance économique des entreprises	17 333					100 %
SOUTREV	Dépenses de soutiens monétaires aux revenus des agriculteurs et des ménages	5 830					100 %
CONTNAT	Dépenses de soutiens spécifiques aux exploitations en situation de contraintes naturelles	1 142					100 %
EMPLOI	Dépenses liées à l'insertion professionnelle (indépendamment d'enjeu de compétitivité du coût de la main d'œuvre)	1 020					100 %
CRISES	Fonds préservés (prévisionnel) ou décaissés (exécuté) pour indemniser les acteurs économiques en cas d'éventuelles crises	843					100 %
SANTEANIM	Dépenses liées à la santé des animaux dans les élevages (conchyliculture incluse), abattoirs inclus	183					100 %
INTERNAT	Dépenses à l'international (promotion des produits français, développement, etc.)	14					100 %
BEA	Dépenses liées au bien-être animal	2					100 %
ADAPTCC	Dépenses en faveur de l'adaptation au changement climatique	0					
ADMINMASA	Dépenses liées à l'administration (dépenses de personnel, informatique, gestion immobilière, etc.) du ministère de l'Agriculture ou des organismes publics liés (ex : ASP, ODARC)	1 262				100 %	
SANITHUM	Dépenses liées à la surveillance et au contrôle sanitaire des denrées alimentaires, abattoirs exclus	133				100 %	
Total		53 628	3 321	1 818	3 809	8 274	36 405

4.4. Liste des choix d'attribution de catégories environnementales

TABEAU 4. RÉCAPITULATIF DES JUSTIFICATIONS ET HYPOTHÈSES D'ATTRIBUTION DES CATÉGORIES ENVIRONNEMENTALES AUX FINANCEMENTS (LES MONTANTS SONT EN MILLIONS D'EUROS DE 2024)

Thématique	Source	Bénéficiaire	Montant	Principales mesures correspondantes et/ou description	Justifications et hypothèses	Catégorisation
Production d'énergies renouvelables	Toutes	Tous	924	Fonds chaleur biométhane, soutiens à l'injection de biométhane	Correspondent directement à des objectifs consensuels de la transition écologique du système alimentaire	100 % Favorable minimum
Agro-écologie et climat			596	Mesures agroenvironnementales et climatiques de la PAC, Fonds souveraineté alimentaire et transitions, etc.		
Agriculture biologique			386	Financements de l'Agence bio, Fonds Avenir bio, exonérations fiscales de l'AB, etc.		
Réduction des produits phytosanitaires			302	Crédits budgétaires et exonérations fiscales pour la réduction ou l'arrêt de l'usage de produits phytosanitaires (glyphosate notamment).		
Atténuation du changement climatique			100	Diagnostics et bilans carbone, et soutiens à la décarbonation des engins agricoles.		
Transition alimentaire			169	Projets alimentaires territoriaux, projets d'alimentation saine et durable au niveau local, projets de recherche alimentation, santé et environnement, lutte contre le gaspillage, etc.		
Infras-structures agro-environnementales			45	Plan haies, soutiens à l'agroforesterie.		
Préservation des ressources			44	Financements européens et nationaux de surveillance et de contrôle des ressources halieutiques, crédits budgétaires liés à l'hydraulique agricole.		
Label Haute valeur environnementale			42	Exonération fiscale dédiée au label HVE.		
Adaptation au changement climatique			0	Pas de mesures exclusivement dédiées à l'adaptation au changement climatique du système alimentaire en 2024.		
Soutien à la production		Filières protéines végétales	220	Aides couplées oléo-protéagineux du 1 ^{er} pilier de la PAC, plan protéines végétales.		

suite

Thématique	Source	Bénéficiaire	Montant	Principales mesures correspondantes et/ou description	Justifications et hypothèses	Catégorisation
Consommation alimentaire	Toutes	Restauration collective	11 550	<p>Financements publics de la restauration collective publique (établissements scolaires, hôpitaux, EHPAD, prisons, etc.).</p> <p>Depuis 2018 avec la loi EGALIM puis 2021 avec la loi climat et résilience, la restauration collective publique est soumise à une obligation de servir au moins 20 % de produits issus de l'agriculture biologique, et un repas végétarien hebdomadaire. L'information concernant les niveaux de réalisation de ces actions est incomplète, mais les répondants de l'enquête ma-cantine.agriculture.gouv.fr ont déclaré en 2022 : 13 % de produits bio dans leur approvisionnement, dont 30 % de viandes bio ou sous SIQO, et 38 % des cantines ont mis en place un ou plusieurs menus végétariens sans alternatives carnées¹². A noter que ces estimations sont probablement surévaluées car il s'agit d'un questionnaire volontaire.</p>	<p>Nous considérons que seules les dépenses d'approvisionnement en denrées (27 %) peuvent être considérées comme favorables ou défavorables, en fonction à la fois de la part de produits bio et le nombre de repas végétariens proposés.</p> <p>Pour l'année 2018, la loi EGALIM n'étant pas encore en vigueur, la totalité des dépenses d'approvisionnement sont considérées comme Incertain orientable.</p> <p>Pour l'année 2021, nous distinguons deux cas : Les cantines déclarant un repas végétarien hebdomadaire obligatoire (38 %) : parmi celles-ci, nous considérons que le critère de végétalisation est rempli (100 %) et y appliquons le taux de produits bio (13 %), nous retenons donc comme part Favorable minimum et Favorable maximum : $38\% \times 100\% \times 13\%$. Le reste $(38\% \times 100\% \times 87\%)$ est considéré comme Incertain orientable.</p> <p>Les autres (62 %) : parmi celles-ci, nous considérons donc l'absence de repas hebdomadaire végétarien comme Défavorable $(62\% \times 20\%)$, la part bio des autres repas comme Favorable minimum et maximum $(62\% \times 80\% \times 13\%)$, et le reste $(62\% \times 80\% \times 87\%)$ comme Incertain orientable.</p> <p>Pour l'année 2024, nous faisons une hypothèse de stagnation par rapport à 2021 pour définir le Favorable minimum. Pour le Favorable maximum, nous faisons l'hypothèse optimiste que les objectifs des lois de 2018 et 2021 sont atteints : 27 % x 20 % sont ainsi considérés comme Favorable maximum, et le reste comme Incertain orientable.</p> <p>Les 13 % de dépenses d'investissement et 9 % de frais de fonctionnement, qui sont liés notamment à la quantité et au type d'énergie utilisée, sont attribués à Incertain orientable car à la différence de l'approvisionnement, il n'existe pas de loi qui les encadre.</p> <p>Les 51 % de frais de personnel sont considérés comme Neutres car indépendants de la transition en comparaison de la composition des menus, et dans une moindre mesure des équipements et de l'énergie utilisés.</p>	<p>2018 : 0 % 2021 : $27\% \times 13\% \times [(38\% \times 100\%) + (62\% \times 80\%)]$ 2024 : $27\% \times 13\% \times [(38\% \times 100\%) + (62\% \times 80\%)]$ Favorable minimum</p>
					<p>Pour l'année 2021, nous distinguons deux cas : Les cantines déclarant un repas végétarien hebdomadaire obligatoire (38 %) : parmi celles-ci, nous considérons que le critère de végétalisation est rempli (100 %) et y appliquons le taux de produits bio (13 %), nous retenons donc comme part Favorable minimum et Favorable maximum : $38\% \times 100\% \times 13\%$. Le reste $(38\% \times 100\% \times 87\%)$ est considéré comme Incertain orientable.</p> <p>Les autres (62 %) : parmi celles-ci, nous considérons donc l'absence de repas hebdomadaire végétarien comme Défavorable $(62\% \times 20\%)$, la part bio des autres repas comme Favorable minimum et maximum $(62\% \times 80\% \times 13\%)$, et le reste $(62\% \times 80\% \times 87\%)$ comme Incertain orientable.</p> <p>Pour l'année 2024, nous faisons une hypothèse de stagnation par rapport à 2021 pour définir le Favorable minimum. Pour le Favorable maximum, nous faisons l'hypothèse optimiste que les objectifs des lois de 2018 et 2021 sont atteints : 27 % x 20 % sont ainsi considérés comme Favorable maximum, et le reste comme Incertain orientable.</p> <p>Les 13 % de dépenses d'investissement et 9 % de frais de fonctionnement, qui sont liés notamment à la quantité et au type d'énergie utilisée, sont attribués à Incertain orientable car à la différence de l'approvisionnement, il n'existe pas de loi qui les encadre.</p> <p>Les 51 % de frais de personnel sont considérés comme Neutres car indépendants de la transition en comparaison de la composition des menus, et dans une moindre mesure des équipements et de l'énergie utilisés.</p>	<p>2018 : 0 % 2021 : $27\% \times 13\% \times [(38\% \times 100\%) + (62\% \times 80\%)]$ 2024 : $27\% \times 20\%$ Favorable maximum</p>
					<p>Les autres (62 %) : parmi celles-ci, nous considérons donc l'absence de repas hebdomadaire végétarien comme Défavorable $(62\% \times 20\%)$, la part bio des autres repas comme Favorable minimum et maximum $(62\% \times 80\% \times 13\%)$, et le reste $(62\% \times 80\% \times 87\%)$ comme Incertain orientable.</p> <p>Pour l'année 2024, nous faisons une hypothèse de stagnation par rapport à 2021 pour définir le Favorable minimum. Pour le Favorable maximum, nous faisons l'hypothèse optimiste que les objectifs des lois de 2018 et 2021 sont atteints : 27 % x 20 % sont ainsi considérés comme Favorable maximum, et le reste comme Incertain orientable.</p> <p>Les 13 % de dépenses d'investissement et 9 % de frais de fonctionnement, qui sont liés notamment à la quantité et au type d'énergie utilisée, sont attribués à Incertain orientable car à la différence de l'approvisionnement, il n'existe pas de loi qui les encadre.</p> <p>Les 51 % de frais de personnel sont considérés comme Neutres car indépendants de la transition en comparaison de la composition des menus, et dans une moindre mesure des équipements et de l'énergie utilisés.</p>	<p>2018 : 0 % 2021 : $27\% \times 62\% \times 20\%$ 2024 : 0 % 2018 : $13\% + 9\% + 27\%$ 2021 : $13\% + 9\% + 27\% \times (\dots)$ 2024 : $13\% + 9\% + 27\% \times 80\%$ Incertain orientable</p>
					<p>Les autres (62 %) : parmi celles-ci, nous considérons donc l'absence de repas hebdomadaire végétarien comme Défavorable $(62\% \times 20\%)$, la part bio des autres repas comme Favorable minimum et maximum $(62\% \times 80\% \times 13\%)$, et le reste $(62\% \times 80\% \times 87\%)$ comme Incertain orientable.</p> <p>Pour l'année 2024, nous faisons une hypothèse de stagnation par rapport à 2021 pour définir le Favorable minimum. Pour le Favorable maximum, nous faisons l'hypothèse optimiste que les objectifs des lois de 2018 et 2021 sont atteints : 27 % x 20 % sont ainsi considérés comme Favorable maximum, et le reste comme Incertain orientable.</p> <p>Les 13 % de dépenses d'investissement et 9 % de frais de fonctionnement, qui sont liés notamment à la quantité et au type d'énergie utilisée, sont attribués à Incertain orientable car à la différence de l'approvisionnement, il n'existe pas de loi qui les encadre.</p> <p>Les 51 % de frais de personnel sont considérés comme Neutres car indépendants de la transition en comparaison de la composition des menus, et dans une moindre mesure des équipements et de l'énergie utilisés.</p>	51 % Neutre

12 <https://ma-cantine-metabase.cleverapps.io/public/dashboard/3dab8a21-c4b9-46e1-84fa-7ba485ddfbfb>

suite

Thématique	Source	Bénéficiaire	Montant	Principales mesures correspondantes et/ou description	Justifications et hypothèses	Catégorisation
Mixte	PAC	Tous	1 700	Les éco-régimes (anciennement Paiements verts) du 1 ^{er} pilier de la PAC. Ces financements sont présentés comme contribuant à la transition écologique, mais leurs critères d'attribution ne sont pas toujours cohérents avec celle-ci.	<p>Paiements verts (2018, 2021) : nous considérons que 0 % du Paiement vert est Favorable maximum, car ses critères d'attribution sont en deçà des objectifs de transition écologique et ne posent pas de contraintes à la plupart des exploitations (Louhichi <i>et al.</i>, 2017).</p> <p>Eco-régimes (2024) : nous faisons l'hypothèse que les demandes pour l'aide aux éco-régimes de la PAC en 2024 correspondent aux montants de 2023, soit 13 % pour la certification (7 % CE2+, HVE, et 5 % agriculture biologique) et 4 % pour la biodiversité (d'après des sources du ministère de l'Agriculture). Nous retenons donc une part de 17 % de Favorable maximum en 2024, et la moitié par sécurité en Favorable minimum.</p>	<p>2018 : 0 % 2021 : 0 % 2024 : 8,5 % Favorable minimum</p> <p>2018 : 0 % 2018 : 0 % 2024 : 17 % Favorable maximum</p>
			180	Certaines mesures du 2 nd pilier de la PAC : aides aux investissements matériels, aux services de conseil, aux services de base dans les zones rurales, au regroupement des agriculteurs, etc.	Faute de référence de proratisation, nous appliquons un taux arbitraire de 50 % de Favorable maximum .	2018 : 100 % 2021 : 100 % 2024 : 75 % Incertain orientable
	Collectivités territoriales	Tous	1 000	Les données dont nous disposons au niveau national concernant les financements des collectivités territoriales dédiées au système alimentaire sont très agrégées : la totalité des financements est rangée sous le titre « Agriculture, pêche et agro-industrie ». Les collectivités (Régions, départements, et bloc communal) sont pourtant engagées dans diverses actions environnementales.		50 % Favorable maximum
	Budget national	Tous	500	Les crédits budgétaires nationaux sous cette thématique proviennent des missions Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, recherche et enseignement supérieur, France Relance, France 2030, et du Compte d'affectation spécial Développement agricole et rural. Il s'agit le plus souvent de financement d'actions ou de projets mêlant performance environnementale, sociale et économique.		50 % Incertain orientable
	Fonds européens	Tous	286	Il s'agit ici des soutiens des Fonds européen de développement régional (FEDER), Horizon Europe (ou Horizon 2020), du Fonds social européen et de quelques financements européens de France relance. Similairement aux crédits budgétaires, ces financements ont été principalement codés sous la thématique Mixte car ils poursuivent une triple performance, dont la performance environnementale.		

suite

Thématique	Source	Bénéficiaire	Montant	Principales mesures correspondantes et/ou description	Justifications et hypothèses	Catégorisation
Enseignement et formation	Toutes	Tous	2 135	Bien que les programmes des lycées agricoles ne soient pas uniformisés à l'échelle nationale, ceux-ci comportent une part plus ou moins importante d'éducation aux pratiques agroécologiques et aux enjeux environnementaux. A notre connaissance, il n'existe pas d'évaluation quantitative de la part de ces enseignements au niveau national.	A défaut, nous nous appuyons sur des travaux d'évaluation concernant l'éducation en général. Les établissements labélisés « Établissement en démarche globale de développement durable » (E3D) délivrent des enseignements nécessairement en phase avec la transition écologique. Le pourcentage total d'E3D en 2023 était de 21 %, avec 12 500 établissements sur 58 910 (Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, 2023b & 2023a). Nous retenons le pourcentage d'E3D (soit 21 %), et l'appliquons à 50 % des dépenses d'enseignement et formation pour définir le Favorable maximum , considérant arbitrairement que la moitié des enseignements sont Neutres (enseignements fondamentaux indépendants du caractère écologique du système alimentaire).	21 % x 50 % Favorable maximum
						79 % x 50 % Incertain orientable
						50 % Neutre
Installation	Toutes	Tous	300	Paiement additionnel pour les jeunes agriculteurs du 1 ^{er} pilier de la PAC (120 M€), la mesure 6 du 2 nd pilier de la PAC « Développement des exploitations et des entreprises » ou « Dotation jeunes agriculteurs » (DJA, 100 M€, dont 33 M€ bénéficiant aux exploitations agricoles), et des exonérations fiscales favorisant la cession ou la reprise (120 M€).	Seule la DJA peut être considérée comme ayant une part de critères favorables à la transition, par le biais des bonifications qu'elle permet pour les jeunes agriculteurs s'installant sous une certification environnementale. Ainsi, pour chaque année, nous retenons 50 % de la DJA en Favorable maximum , soit 22 % de la thématique Installation en 2024.	2018 : 15 % 2021 : 17 % 2024 : 22 % Favorable maximum
						2018 : 85 % 2021 : 83 % 2024 : 78 % Incertain orientable
Autres	Toutes	Tous	338	Tous les financements qui n'ont pas pu être associés aux 29 autres thématiques. Par sécurité, mais certes sans justification réelle, nous l'incluons dans les thématiques comportant une part de financements favorables.	Faute de référence de proratisation, nous appliquons un taux arbitraire de 50 % de Favorable maximum .	50 % Favorable maximum
Santé des végétaux			20	Principalement des crédits budgétaires de surveillance et de gestion des maladies végétales. Une partie peut ainsi être considérée comme favorable car permettent notamment de prévenir et gérer les crises sanitaires affectant les protéines végétales.		
Signes de qualité et d'origine (SIQO)			20	Crédits budgétaires de soutiens aux SIQO. Le conseil de l'Institut national de l'origine et de la qualité a adopté en 2020 une démarche visant à mieux intégrer les enjeux environnementaux dans les pratiques des agriculteurs sous SIQO ¹³ .		50 % Incertain orientable

13 <https://www.inao.gouv.fr/Espace-professionnel-et-outils/Produire-sous-signes-de-qualite-comment-faire/SIQO-et-engagement-dans-l-agro-environnement>

suite

Thématique	Source	Bénéficiaire	Montant	Principales mesures correspondantes et/ou description	Justifications et hypothèses	Catégorisation
Foncier agricole			5	Soutiens nationaux (budgétaires et fiscaux) aux Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). La protection de l'environnement fait partie des quatre missions de ces SAFER.		
Soutiens à la consommation d'énergies fossiles	Toutes	Tous	3 000	Exonérations fiscales sur les carburants, dont bénéficient les engins agricoles et les poids lourds transportant des produits agricoles et agro-alimentaires.	Contraire aux objectifs de réduction de l'usage des énergies fossiles.	100 % Défavorable
Soutiens à la production	Toutes	Elevage	814	Aides couplées du 1 ^{er} pilier de la PAC aux productions animales (bovin viande, bovin lait, ovin et caprin)	Contraire aux objectifs de végétalisation de la production et de la consommation alimentaires.	
Soutiens à la compétitivité	Toutes	Tous	17 300	Exonérations de cotisations sociales généralistes (14 100 M€) et spécifiques à l'emploi occasionnel agricole (474 M€) ; exonérations fiscales, comme la TVA réduite pour la restauration commerciale (1 500 M€) ou le crédit d'impôt en faveur de la recherche dont bénéficie les acteurs du système alimentaire (600 M€), etc.	L'objectif poursuivi par ces financements n'est pas un objectif environnemental, mais on peut aisément imaginer une manière de les aligner avec la transition écologique (ex. conditionnement, structuration différente d'une subvention, etc.). L'alignement des critères d'attribution avec la transition écologique est donc actuellement incertain mais leur modification peut, en principe, orienter la dépense dans un sens favorable.	100 % Incertain orientable
Soutiens aux revenus	PAC	Tous	3 700	La majeure partie du 1 ^{er} pilier de la PAC (hors paiement additionnel pour les jeunes agriculteurs et paiement redistributif) : paiement de base, aides POSEI ; ainsi que l'aide à l'assurance récolte du 2 nd pilier.		
	Exonérations fiscales et sociales		2 300	Exonérations fiscales et sociales dédiées aux titres restaurants.		
Soutiens face aux contraintes naturelles	Toutes	Tous	1 100	Indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) issu des crédits nationaux et européens, soutiens face aux prédateurs.		
Emploi et insertion	Toutes	Tous	1 000	Paiement redistributif du 1 ^{er} pilier de la PAC et exonérations de cotisations sociales pour l'apprentissage.		
Crises	Toutes	Tous	845	Il s'agit en 2024 des financements provisionnés pour faire face à des crises (sanitaires, climatiques, géopolitiques, etc.).		
Santé animale	Toutes	Tous	183	Quasi exclusivement des crédits budgétaires nationaux de surveillance et de gestion des maladies animales.		

suite

Thématique	Source	Bénéfi- ciaire	Mon- tant	Principales mesures correspondantes et/ou description	Justifications et hypothèses	Catégorisation
International	Toutes	Tous	14	Crédits budgétaires nationaux, dédiés à la promotion des produits français à l'international, à la contribution financière aux organisations internationales, ainsi qu'à l'influence et la coopération internationale.		
Bien-être animal	Toutes	Tous	2	Quasi exclusivement des crédits budgétaires nationaux dédiés à la protection de animaux d'élevage, pour améliorer les conditions d'élevage et d'abattage, ou la mise en refuge d'animaux maltraités.		
Administra- tion du ministère de l'Agricul- ture	Toutes	Tous	1 260	Frais de personnel et fonctionne- ment hors personnel (outils infor- matiques, frais juridiques, etc.) non affectés à une politique spécifique.	La nature de ces dépenses est indépendante du caractère écologique ou non du système alimentaire.	100 % Neutre
Surveillance sanitaire des produits agro-ali- mentaires			133	Surveillance et gestion des ma- ladies et contaminations dans le secteur agro-alimentaire (post exploitations agricoles).		

BIBLIOGRAPHIE

- ADEME, A(R)GILE, Biens Communs, Framhein, & Maiom. (2022). Freins et leviers pour une restauration collective scolaire plus durable. Projet Les cantines s'engagent, Rapport final.
- ADEME, BASIC, & Citexia. (2023). Coûts complets et recettes financières de la restauration scolaire : Quelles marges de manœuvre pour la transition écologique ?
- ADEME, Solagro, & IDDRI. (2021). Quels systèmes alimentaires durables demain ? Analyse de 16 scénarios du « secteur des terres » compatibles avec l'objectif de neutralité climatique. Rapport final.
- Agence Bio. (2024). Les chiffres du bio. Panorama 2023. <https://www.agencebio.org/wp-content/uploads/2024/09/AB-PRESSE-2023-210x297-JUILLET-BAG.pdf>
- Agreste. (2024). Graph'Agri 2023. Aides à l'agriculture. Concours publics. https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/GraFra2023Chap5.3/GraFra2023_aides-a-lagriculture.pdf
- Alliance Environnement & Thünen Institute. (2017). Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment. Final Report. Commission Européenne.
- AMF. (2024). La restauration scolaire. Des communes volontaristes malgré les difficultés persistantes. <https://medias.amf.asso.fr/docs/DOCUMENTS/f1e075be975ccd5fb2533e1652cdf903.pdf>
- Antraygues, A. (2024). Etude sur les mécanismes assurantiels pour la réduction des pesticides dans l'agriculture en France [AgroParisTech]. https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2024-07/Etude-assurance-pesticides_BDT_Rapport.pdf
- Assemblée Nationale. (2023). Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur le contrôle de l'efficacité des exonérations de cotisations sociales (Rapport d'information 1685). https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/mecss/l16b1685_rapport-information.pdf
- Caillavet, F., Darmon, N., Dubois, C., Gomy, C., Kabeche, D., Paturel, D., & Perignon, M. (2021). Vers une sécurité alimentaire durable : Enjeux, initiatives et principes directeurs. Terra Nova.
- CEP. (2017). Évaluation des paramètres de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) : Principaux résultats - Analyse n° 106 (106; Analyse, p. 4). Centre d'études et de prospective. <https://agriculture.gouv.fr/evaluation-des-parametres-de-lindemnite-compensatoire-de-handicaps-naturels-ichn-principaux>
- CGAAER. (2023). Systèmes alimentaires durables. Le poids de l'offre et de la demande (23034-P).
- CITEPA. (2024). Rapport Secten édition 2024. Emissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques en France | 1990-2023. https://ressources.citepa.org/Comm_Divers/Secten/Citepa_Secten%202024.pdf
- CNTE. (2020). Vision de la France neutre en carbone et respectueuse du vivant en 2050. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Vision_France_2050_CNTE.pdf
- Cour des comptes. (2022). Les soutiens publics aux éleveurs de bovins. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230522-S2023-0466-Soutiens-publics-eleveurs-bovins.pdf>
- Cour des comptes. (2024a). La place de la fiscalité de l'énergie dans la politique énergétique et climatique française. Exercices 2012-2022. https://www.contexte.com/medias/pdf/medias-documents/2024/9/240906-rapport-observations-definitives-fiscalite-energetique-cour-comptes-8dd7aaa1c501402f838774989398eae2.pdf?utm_source=briefing&utm_medium=email&utm_content=22239&go-back-to-briefitem=200982
- Cour des comptes. (2024b). Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-06/20240529-RALFSS-2024.pdf?v=1718267465>
- Cour des Comptes Européenne. (2017). Le verdissement : Complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement (21). https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_21/SR_GREENING_FR.pdf
- Crédoc. (2023). La débrouille des personnes qui ne mangent pas toujours à leur faim (Note de synthèse 36).
- European Commission. (2024a, juin 17). Budget contribution – Biodiversity. https://commission.europa.eu/document/download/83ae884a-db42-4423-aca0-3cf8dfb0e02d_en?filename=Budget%20contribution%20-%20biodiversity.pdf
- European Commission. (2024b, juin 17). Budget contribution – Climate. https://commission.europa.eu/document/download/91afaff1-2948-436e-b415-59cbbe0ab08d_en?filename=Budget%20contribution%20-%20climate.pdf
- Fouillet, H., Dussiot, A., Perraud, E., Wang, J., Huneau, J.-F., Kesse-Guyot, E., & Mariotti, F. (2022). Plant to animal protein ratio in the diet : Nutrient adequacy, long-term health and environmental pressure [Preprint]. Nutrition. <https://doi.org/10.1101/2022.05.20.22275349>
- France Stratégie. (2024). Mission sur l'articulation entre les salaires, le coût du travail et la prime d'activité : Quels effets sur l'emploi, le niveau de salaires et l'activité économique ? Document d'étape. https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport_detape_final_-_7_mai_2024.pdf
- Gouvernement français. (2023). Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État. PLF2024.
- Guyomard, H., Bureau, J.-C., Chatellier, V., Détang-Dessendre, C., Dupraz, P.P., Jacquet, F., Reboud, X., Requillart, V. V., Soler, L. G., & Tysebaert, M. (2020). The Green Deal and the CAP : Policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources . [Report, UMR 1302 UMR INRAe / AGROCAMPUS OUEST : Structures et Marchés Agricoles, Ressources et Territoires, Centre de recherche Bretagne, Normandie, 35011 RENNES CEDEX, FRA]. <https://hal.inrae.fr/hal-03209246>
- I4CE. (2021). Décryptage des financements du système alimentaire français et de leur contribution aux enjeux de durabilité.

- I4CE. (2023a). Réduction de la consommation de viande : Des politiques bien loin des objectifs de durabilité. <https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/2023/02/Reduction-de-la-consommation-de-viande-des-politiques-publiques-bien-loin-des-objectifs-de-durabilite.pdf>
- I4CE. (2023b). Transition de l'élevage : Gérer les investissements passés et repenser ceux à venir. https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/2023/02/Transition-de-l-elevage_au240223.pdf
- I4CE. (2024). Estimation des dépenses publiques liées aux crises agricoles en France entre 2013 et 2022. https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/2024/02/Estimation-des-depenses-publiques-liees-aux-crisis-agricoles-en-France-entre-2013-et-2022_V1.pdf
- IDDR. (2022). Chèque alimentation durable : Analyses et propositions pour renforcer l'accessibilité et la durabilité de l'alimentation.
- IDDR. (2024). Des filières viandes françaises sous tension : Entre pressions compétitives et accès à la biomasse.
- IGAS. (2019). Evolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique.
- Insee. (2024). La consommation des ménages ralentit nettement dans un contexte d'inflation élevée (Insee première 2002).
- Insee & SSP. (2024). Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires. L'agriculture face aux enjeux environnementaux.
- Kortleve, A. J., Mogollón, J. M., Harwatt, H., & Behrens, P. (2024). Over 80% of the European Union's Common Agricultural Policy supports emissions-intensive animal products. *Nature Food*, 5(4), 288-292. <https://doi.org/10.1038/s43016-024-00949-4>
- Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Colen, L., Perni, A., & Paloma, S. G. y. (2017). Does the crop diversification measure impact EU farmers' decisions? An assessment using an Individual Farm Model for CAP Analysis (IFM-CAP). *Land Use Policy*, 66, 250-264. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.04.010>
- Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., & Gomez Y Paloma, S. (2018). Economic impacts of CAP greening : Application of an EU-wide individual farm model for CAP analysis (IFM-CAP). *European Review of Agricultural Economics*, 45(2), 205-238. <https://doi.org/10.1093/erae/jbx029>
- Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire. (2020). Stratégie nationale Bas-Carbone—La transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone (mars 2020). MTES. https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2020-03-25_MTES_SNBC2.pdf
- Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse. (2023). La labellisation E3D. <https://eduscol.education.fr/1118/la-labellisation-e3d>
- Mottershead, D., Maréchal, A., Allen, B., Keenleyside, C., Lórànt, A., Bowyer, C., Martin, I., Daydé, C., Bresson, C., Panarin, M., Martineau, H., Wiltshire, J., Menadue, H., Vedrenne, M., Coulon, A., Karoglan Todorovic, S., Znaor, D., Pražan, J., Frelh-Larsen, A., ... Alliance Environnement. (2019). Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions : Final report. (Alliance environment). http://publications.europa.eu/publication/manifestation_identifiant/PUB_KF0418460ENN
- Notre-environnement. (2024, septembre 7). Les livraisons d'engrais en France. notre-environnement. <https://www.notre-environnement.gouv.fr/>
- OCDE. (2023). Politiques agricoles : Suivi et évaluation 2023 (version abrégée): Adapter l'agriculture au changement climatique. OECD. <https://doi.org/10.1787/9dae6a9d-fr>
- Pisani-Ferry, J., & Mahfouz, S. (2023). Les incidences économiques de l'action pour le climat. https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/289488_1.pdf
- Poinsot, R., Vieux, F., Maillot, M., & Darmon, N. (2022). Number of meal components, nutritional guidelines, vegetarian meals, avoiding ruminant meat : What is the best trade-off for improving school meal sustainability? *European Journal of Nutrition*, 61(6), 3003-3018. <https://doi.org/10.1007/s00394-022-02868-1>
- Pour une autre PAC. (2021). Quel plan stratégique national pour la PAC 2023-2027 en France ? Propositions de Pour une autre PAC et analyse des arbitrages nationaux. (p. 70). Pour une autre PAC.
- Secours catholique, Réseau CIVAM, Solidarité Paysans, & Fédération Française des Diabétiques. (2024). *L'injuste prix de notre alimentation. Quels coûts pour la société et la planète.*
- SGPE. (2023a). La planification écologique dans l'agriculture.
- SGPE. (2023b). Mieux agir. La planification écologique. Synthèse du plan.
- SGPE. (2024a). Agriculture : Synthèse de la mise en œuvre du plan.
- SGPE. (2024b). Mobiliser pour accélérer la planification écologique.
- Testa, F., Annunziata, E., Iraldo, F., & Frey, M. (2016). Drawbacks and opportunities of green public procurement : An effective tool for sustainable production. *Journal of Cleaner Production*, 112, 1893-1900. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.09.092>
- Urssaf. (2023). Strat'ur bilan (366). https://www.urssaf.org/files/Statistiques/Nos%20C3%A9tudes%20et%20analyses/Employeurs/Nationale/2023/Stat_Ur_366.pdf
- Vieux, F., Rémond, D., Peyraud, J.-L., & Darmon, N. (2022). Approximately Half of Total Protein Intake by Adults Must be Animal-Based to Meet Nonprotein, Nutrient-Based Recommendations, With Variations Due to Age and Sex. *The Journal of Nutrition*, 152(11), 2514-2525. <https://doi.org/10.1093/jn/nxac150>

INSTITUTE FOR CLIMATE ECONOMICS
30 rue de Fleurus - 75006 Paris

www.i4ce.org
Contact : contact@i4ce.org

Suivez-nous sur

