Annexe méthodologique : financements publics du système alimentaire français

Septembre 2024

Rédactrices : Lucile Henry (BASIC), Lucile Rogissart (I4CE)

[1 En bref 4](#_Toc177052046)

[1.1 Objectifs 4](#_Toc177052047)

[1.2 Périmètre 4](#_Toc177052048)

[2 Méthodologie générale de collecte des montants de dépense 5](#_Toc177052049)

[2.1 Collecte des données brutes 5](#_Toc177052050)

[2.2 Le cas des dépenses perçues par des bénéficiaires différents, appartenant partiellement ou en totalité au système alimentaire : la proratisation 5](#_Toc177052051)

[2.3 Le cas des montants non disponibles dans les documents budgétaires : l’estimation 8](#_Toc177052052)

[2.4 Le cas des années manquantes : application de l’inflation 8](#_Toc177052053)

[2.5 Le cas des données prévisionnelles non fournies 8](#_Toc177052054)

[3 Méthodologie générale de codage analytique 9](#_Toc177052055)

[3.1 Principes généraux 9](#_Toc177052056)

[3.2 Source 9](#_Toc177052057)

[3.3 Bénéficiaire 10](#_Toc177052058)

[3.4 Horizon temporel 11](#_Toc177052059)

[3.5 Thématique principale 12](#_Toc177052060)

[4 Méthodologie de vérification et limites 13](#_Toc177052061)

[4.1 Méthodes de vérification 13](#_Toc177052062)

[4.1.1 Les vérifications internes 13](#_Toc177052063)

[4.1.2 Les vérifications à partir de sources externes 14](#_Toc177052064)

[4.1.3 Les vérifications à dires d’experts 15](#_Toc177052065)

[4.2 Limites générales et dépenses manquantes 15](#_Toc177052066)

[5 Liste des améliorations / ajouts à moyen terme 15](#_Toc177052067)

[5.1 Compléter les années manquantes 15](#_Toc177052068)

[5.2 Améliorations méthodologiques 15](#_Toc177052069)

[5.3 Ajout de dépenses manquantes 16](#_Toc177052070)

[6 Exonérations sociales 16](#_Toc177052071)

[6.1 Présentation générale et sources principales des données 16](#_Toc177052072)

[6.2 Compensation des exonérations par le budget de l’État 17](#_Toc177052073)

[6.2.1 Principe de compensation 17](#_Toc177052074)

[6.2.2 Compensation de l’exonération TO/DE 17](#_Toc177052075)

[6.3 Catégorisation supplémentaire 18](#_Toc177052076)

[6.4 Bénéficiaires 20](#_Toc177052077)

[6.5 Données manquantes et limites 20](#_Toc177052078)

[7 Dépenses européennes de la PAC 20](#_Toc177052079)

[7.1 Présentation générale et sources principales des données 21](#_Toc177052080)

[7.2 Hypothèses principales 21](#_Toc177052081)

[7.2.1 Horizon temporel 21](#_Toc177052082)

[7.2.2 Bénéficiaires 21](#_Toc177052083)

[7.3 Cofinancement national et européen 21](#_Toc177052084)

[7.4 Données manquantes et limites 22](#_Toc177052085)

[7.5 Le cas des aides à l’Agriculture Biologique du 2nd pilier (ex mesure 11) pour 2024 22](#_Toc177052086)

[8 Dépenses européennes hors PAC 22](#_Toc177052087)

[8.1 Présentation générale et sources principales des données 22](#_Toc177052088)

[8.2 Bénéficiaires 24](#_Toc177052089)

[8.2.1 Mode opératoire général 24](#_Toc177052090)

[8.2.2 Horizon 2020 / Horizon Europe : TRANSVERSE 24](#_Toc177052091)

[8.2.3 FEAD : CONSO 25](#_Toc177052092)

[8.3 Le cas France Relance : cofinancement 25](#_Toc177052093)

[8.4 Données manquantes et limites 25](#_Toc177052094)

[9 Dépenses budgétaires nationales 26](#_Toc177052095)

[9.1 Présentation générale et sources principales des données 26](#_Toc177052096)

[9.1.1 Dépenses budgétaires de l’État 26](#_Toc177052097)

[9.1.2 Dépenses budgétaires de la sécurité sociale 27](#_Toc177052098)

[9.2 Détail du des missions et programmes du budget de l’État couverts 27](#_Toc177052099)

[9.2.1 Exception des aides COVID de 2021 28](#_Toc177052100)

[9.2.2 Exception pour la restauration collective universitaire 29](#_Toc177052101)

[9.3 Données manquantes et limites 29](#_Toc177052102)

[10 Dépenses fiscales du budget de l’État 29](#_Toc177052103)

[10.1 Présentation générale et sources principales des données 29](#_Toc177052104)

[10.1.1 Méthodologie de collecte 30](#_Toc177052105)

[10.1.2 Méthodologie de codage 30](#_Toc177052106)

[10.2 Données manquantes 30](#_Toc177052107)

[10.3 Proratisation des dépenses fiscales 30](#_Toc177052108)

[10.4 Le cas particulier des exonérations aux énergies fossiles 33](#_Toc177052109)

[10.4.1 Pour le secteur agricole 33](#_Toc177052110)

[10.4.2 Pour les poids lourds 34](#_Toc177052111)

[10.5 Les dépenses fiscales déclassées 34](#_Toc177052112)

[10.6 Données manquantes et limites 35](#_Toc177052113)

[11 Dépenses budgétaires des collectivités territoriales 35](#_Toc177052114)

[11.1 Présentation générale et sources principales des données 35](#_Toc177052115)

[11.2 Les aides à l’agriculture et aux industries agro-alimentaires 36](#_Toc177052116)

[11.3 Restauration collective 36](#_Toc177052117)

[11.3.1 Les écoles maternelles, primaires, collèges et lycées 36](#_Toc177052118)

[11.3.2 EHPAD (Établissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes) 37](#_Toc177052119)

[11.3.3 Approximation par l’inflation 38](#_Toc177052120)

[11.4 Aide alimentaire 38](#_Toc177052121)

[11.5 Données manquantes et limites 38](#_Toc177052122)

[12 Les Agences de l’eau 39](#_Toc177052123)

[12.1 Présentation générale et sources principales des données 39](#_Toc177052124)

[12.2 Données manquantes et limites 39](#_Toc177052125)

[13 Annexes 40](#_Toc177052126)

[13.1 Détail des bénéficiaires 40](#_Toc177052127)

# En bref

## Objectifs

Objectif : recenser et coder les dépenses publiques dédiées au système alimentaire français pour permettre une analyse quantitative. Deux étapes donc :

1. **Collecte des montants** de dépenses publiques (prévisionnelles et exécutées) dédiées au système alimentaire français sur les années 2018 à 2024.
2. **Codage analytique** de chaque dépense, en vue de réaliser différentes analyses quantitatives.

## Périmètre

**Système alimentaire français :**

* Les limites du **système alimentaire** sont nécessairement sujettes à débat, car non consensuelles. Nous avons ici fait le choix de retenir : les entités privées directement impliqués dans les chaînes de valeur des produits agricoles et alimentaires (notamment les producteurs des principaux intrants spécifiques à la production agricole), les ménages, et les institutions publiques liées au système alimentaire. Nous n’incluons pas par exemple la gestion des déchets, la production d’électricité, l’approvisionnement en eau, la production de matériel et logiciels informatiques, etc. Voir partie 4.3 pour la liste exhaustive des bénéficiaires couverts.
* Concernant le caractère **français** du système alimentaire, les limites sont là encore difficiles à tracer. Les inclusions et exclusions sont ici principalement motivées par des sujets d’accès à l’information. Nous incluons par exemple les soutiens du budget de l’État aux filières françaises à l’export ou encore les dépenses de contrôle sanitaire des produits importés, notamment car nous disposons de la donnée. Concernant les soutiens à l’achat de carburant pour le transport de marchandises agricoles et alimentaires, nous n’incluons que les achats réalisés en France, car ceux réalisés à l’étranger seraient trop compliqués à inclure.

**Dépenses publiques :** sont couvertes toutes les dépenses qui bénéficient directement aux maillons cités ci-dessus, en particulier :

* Dépenses budgétaires à l’échelle de l’Union européenne (PAC et autres fonds), de la France (État et Sécurité sociale), des collectivités territoriales, et des autres institutions publiques (Agences de l’eau notamment)
* Dépenses fiscales et sociales, c’est à dire les manques à gagner pour les budgets de l’État et de la Sécurité sociale liés respectivement à des exonérations d’impôts et de taxes ou de cotisations sociales. Sont couvertes à la fois les exonérations *spécifiques* aux acteurs du système alimentaire (réduction de taxe sur le gazole non routier agricole, dégrèvement pour les jeunes agriculteurs, etc.) et les exonérations *généralistes* (crédit d’impôt recherche, réduction des cotisations patronales, etc.) bénéficiant donc en partie aux acteurs du système alimentaire. Exception pour les ménages : seules les exonérations fiscales ou sociales spécifiques à leur consommation alimentaire sont couvertes (par exemple les exonérations liées aux titres restaurants), les exonérations généralistes à leur bénéfice ne le sont pas (par exemple la réduction d’impôt sur les dons aux associations).

A noter que nous ne couvrons pas les prêts aidés (prêts à taux avantageux, garanties publiques et autres) car les montants ne sont pas comparables à des dépenses budgétaires ou aux manques à gagner des exonérations.

A noter également que des financements comme le RSA ou la compensation de la caisse de retraite des agriculteurs par la caisse générale ne sont pas pris en compte ici : il ne s’agit pas de soutiens à l’entité privée “exploitation agricole”, mais des soutiens à des individus autres que des soutiens à la consommation alimentaire des ménages. Ce type de soutiens aux **entités non productrices** est notamment inclus dans le travail mené en parallèle par le BASIC sur les coûts sociétaux.

# Méthodologie générale de collecte des montants de dépense

## Collecte des données brutes

La collecte des données de dépenses publiques est réalisée autant que possible à partir des documents budgétaires publics aux niveaux de granularité les plus fins. Notre collecte, et les choix d’inclusions et d’exclusions sont ainsi assez dépendants de la qualité et de la granularité de l’information disponible.

Il arrive ainsi cependant assez fréquemment que la donnée ne soit pas fiable, ne concerne pas uniquement le système alimentaire, ou soit incomplète. Nous décrivons dans les sous-parties suivantes les stratégies que nous employons dans ces cas-là.

Au total, nous avons recensé les montants prévisionnels et exécutés de 1231 lignes de dépenses. Cette collecte s’est faite sur la période 2018 à 2024, avec une collecte complète sur les années 2018, 2021 et 2024, et incomplète (tout sauf les dépenses budgétaires de l’État) pour les autres. Cette collecte a été réalisée de juillet 2023 à avril 2024.

## Le cas des dépenses perçues par des bénéficiaires différents, appartenant partiellement ou en totalité au système alimentaire : la proratisation

Comme évoqué précédemment, il arrive souvent qu’une dépense concerne plusieurs secteurs, sans que la donnée ventilée par secteur ne soit disponible ou publique. C’est le cas par exemple des aides d’urgence de 2021 liées aux mesures de lutte contre la COVID-19, dont la ventilation par secteur d’activité n’est pas fournie dans les documents budgétaires publics de l’État. Dans de tels cas, nous cherchons d’éventuelles autres sources de données ou de littérature (pour les aides COVID, nous nous basons sur les données ESANE de subventions d’exploitation), ou bien des variables permettant de proratiser ces montants agrégés.

L’idée est de ventiler des montants globaux sur les secteurs en lien avec l’alimentaire sur la base d’une **règle de proratisation**. Ce principe est notamment utilisé pour les **exonérations sociales et fiscales.**

Pour réaliser ces proratisations, nous utilisons fréquemment les données des enquêtes de l’Insee, en particulier l’enquête ESANE sur les entreprises françaises. Nous mettons alors en correspondance la catégorisation des secteurs d’entreprises utilisée par l’Insee (les codes NAF) avec nos catégories de « bénéficiaires ». Les correspondances que nous effectuons sont les suivantes :

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Bénéficiaire niv1 | Bénéficiaire niv2 | Code NAF n1 | Code NAF n2 | | Prorata alim | Source prorata |
| PRODINTR | PROTECVEGE | Industrie chimique | 202 | Fabrication de pesticides et d'autres produits agrochimiques | 100% |  |
| PRODINTR | VETERIN | Activités vétérinaires | 750 | Activités vétérinaires | 30% | Part des animaux de rente dans le total des espèces traitées (p11) [[source](https://www.veterinaire.fr/system/files/files/2021-11/ODV-ATLAS-NATIONAL-2021.pdf)] |
| TRANSFO | MIXTE | Industries alimentaires | 101 | Transformation et conservation de la viande et préparation de produits à base de viande | 100% |  |
| TRANSFO | MIXTE | 102 | Transformation et conservation de poisson, de crustacés et de mollusques | 100% |  |
| TRANSFO | MIXTE | 103 | Transformation et conservation de fruits et légumes | 100% |  |
| TRANSFO | MIXTE | 104 | Fabrication d'huiles et graisses végétales et animales | 100% |  |
| TRANSFO | MIXTE | 105 | Fabrication de produits laitiers | 100% |  |
| TRANSFO | MIXTE | 106 | Travail des grains - fabrication de produits amylacés | 100% |  |
| TRANSFO | MIXTE | 107 | Fabrication de produits de boulangerie-pâtisserie et de pâtes alimentaires | 100% |  |
| TRANSFO | MIXTE | 108 | Fabrication d'autres produits alimentaires | 100% |  |
| TRANSFO | MIXTE | 109 | Fabrication d'aliments pour animaux | 100% |  |
| TRANSFO | MIXTE | Industries alimentaires, dont artisanat commercial | 101y | Transformation et conservation de la viande et préparation de produits à base de viande, dont artisanat commercial | 100% |  |
| TRANSFO | MIXTE | 107y | Fabrication de produits de boulangerie-pâtisserie et de pâtes alimentaires, dont artisanat commercial | 100% |  |
| TRANSFO | MIXTE | Fabrication de boissons | 110 | Fabrication de boissons | 100% |  |
| TRANSFO | MIXTE | Intermédiaires du commerce de gros | 462 | Commerce de gros de produits agricoles bruts et d'animaux vivants | 100% |  |
| TRANSFO | MIXTE | 463 | Commerce de gros de produits alimentaires, de boissons et de tabac | 100% |  |
| DISTRIB | VENTDET | Commerce de détail, à l'exception des automobiles et des motocycles | 471 | Commerce de détail en magasin non spécialisé | 80% | Le non alimentaire représente 20 % des ventes des hypermarchés en 2018 [[source](https://www.neomag.fr/article/8649/hypermarches-la-part-du-non-alimentaire-dans-les-ventes-a-perdu-8-en-8-ans)] |
| DISTRIB | VENTDET | 472 | Commerce de détail alimentaire en magasin spécialisé | 100% |  |
| DISTRIB | VENTDET | 478 | Commerce de détail sur éventaires et marchés | 100% |  |
| DISTRIB | VENTDET | 479 | Commerce de détail hors magasin, éventaires ou marchés | 100% |  |
| RHD | RESTOCOM | Restauration | 561 | Restaurants et services de restauration mobile | 100% |  |
| RHD | RESTOCOM | 562 | Traiteurs et autres services de restauration | 100% |  |
| RHD | RESTOCOM | 563 | Débits de boissons | 100% |  |

A noter que **nous ne sommes pas en mesure d’être exhaustifs sur notre périmètre**, en particulier en ce qui concerne la production d’intrants. Il manque en effet le secteur de la production des engrais, ainsi que celui des semences. Pour ces deux activités, la granularité (code NAF niveau 2) des données dont nous disposons habituellement n’est pas suffisante pour réaliser une correspondance. Par exemple, le secteur de la production d’engrais est fusionné avec d’autres industries chimiques. La pêche et l’aquaculture ne sont pas non plus couverts par les données ESANE.

Donnons un exemple de proratisation avec une exonération sociale : la réduction de cotisations d’allocations. Nous utilisons les données ESANE 2021 pour calculer les parts que représente chaque secteur d’intérêt (code NAF) dans le total des salarié.es. On s’intéresse plus particulièrement à la part des effectifs salariés ETP au 31 décembre 2021 de chaque secteur dans le total des salarié.es des bénéficiaires du tableau ci-dessus. A ces salarié.es on ajoute le nombre en ETP de salarié.es agricoles et aquacoles :

* PRODAGRI : Salarié.es agricoles : recensement agricole 2020[[1]](#footnote-2) : Salarié permanent non familial (milliers ETP) + Saisonniers ou occasionnels (milliers ETP) + Main-d'œuvre familiale permanente (milliers ETP)
* PRODAQUA : Salariés aquacoles : Agreste 2020[[2]](#footnote-3) (salarié.es et non-salarié.es), car le nombre de salariés seuls n’existe pas.

Nous obtenons ainsi un pourcentage d’ETP de l’économie associé à chaque catégorie, que l’on utilise pour proratiser les financements concernés. Pour plus de détail, voir partie 6.

## Le cas des montants non disponibles dans les documents budgétaires : l’estimation

Il arrive que de la donnée consolidée ne soit pas isolée, accessible ou existante dans les documents budgétaires publics. C’est le cas par exemple de la plupart des dépenses publiques de restauration collective (scolaire, hospitalière, EHPAD...). Là encore, une première option pourrait être de chercher des estimations dans la littérature. En l'absence de chiffrages de ce type, nous avons procédé à des extrapolations, basées sur des données de volumes disponibles par ailleurs. Dans le cas de la restauration collective publique, l’extrapolation consiste en la multiplication du coût public moyen d’un repas par le nombre total de repas servis

## Le cas des années manquantes : application de l’inflation

Notamment lorsque nous nous basons sur un chiffrage de la littérature, il arrive souvent que ce chiffrage ne porte que sur une année. Dans ce cas, nous appliquons l’inflation générale calculée par la Banque mondiale pour la France (Tableau ci-dessous). Pour l’année 2024, nous utilisons une projection d’inflation de la Banque de France[[3]](#footnote-4).

Tableau  : Inflation utilisée

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Code** | **Source** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** |
| Inflation, prix à la consommation (% annuel) | FP.CPI.TOTL.ZG | [Banque mondiale](https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=XF) | 1,9 | 1,1 | 0,5 | 1,6 | 5,2 |  |  |
| Indice des prix à la consommation - Général | 001768676 | [Insee](https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/001768676) | 1,8 | 1,1 | 0,5 | 1,6 | 5,2 | 4,9 |  |
| Projection d'inflation générale |  | [Banque de France](https://www.banque-france.fr/fr/publications-et-statistiques/publications/projections-macroeconomiques-mars-2024#:~:text=Ainsi%2C%20au%20quatri%C3%A8me%20trimestre%202024,l'inflation%20sous%2Djacente.) |  |  |  |  |  |  | 2,55 |
| Indice des prix à la consommation - Alimentation | 001768678 | [Insee](https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/001768678#Tableau) | 1,9 | 2,5 | 1,9 | 0,6 | 6,8 | 11,8 | 6,1 |
| Inflation générale retenue en % | | | 1,8% | 1,1% | 0,5% | 1,6% | 5,2% | 4,9% | 2,6% |
| Inflation alimentaire retenue en % | | | 1,9% | 2,5% | 1,9% | 0,6% | 6,8% | 11,8% | 6,1% |

En bleu : données brutes. En orange : données calculées.

Lorsque plusieurs années sont disponibles, nous appliquons souvent une moyenne ou réalisons une projection linéaire à partir des années précédentes.

Dans le cas de la restauration de collectivité :

* L'inflation et du point d'indice des fonctionnaires a été appliquée à la partie de la subvention correspondant aux frais de personnel ;
* L’inflation générale a été appliquée au reste de la subvention.

## Le cas des données prévisionnelles non fournies

Comme précisé dans la partie 2.1, nous collectons à la fois les dépenses publiques exécutées et les dépenses prévisionnelles. Lorsque c’est possible, nous collectons la donnée exécutée et prévisionnelle pour chaque année. C’est le cas pour les exonérations sociales et fiscales, ainsi que pour le budget de l’État

A noter qu’au moment de la collecte, fin 2023 début 2024, les dépenses exécutées pour 2023 et 2024 ne sont pas encore disponibles (pour aucune des enveloppes).

Pour plusieurs sources de données (les fonds européens hors PAC, les aides des Agences de l’eau, et les soutiens des collectivités territoriales à la restauration collective publique), seule la dépense exécutée est fournie, hormis 2023 et 2024. Pour les deux dernières années de ces enveloppes, nous devons approximer une donnée prévisionnelle. Dans ce cas-là, si les dépenses exécutées passées semblent :

* Stables : nous utilisons une moyenne des dernières années
* Augmenter ou diminuer selon une tendance : nous prolongeons cette tendance
* Ne pas appartenir à l’un de ces deux cas : nous utilisons la dernière année disponible

# Méthodologie générale de codage analytique

## Principes généraux

Les données collectées brutes ne permettent pas en tant que telles de réaliser des analyses quantitatives très informées. Nous procédons donc au codage de chaque ligne pour permettre ce type d’analyses.

Il s’agit d’**une mise à jour et d’une amélioration de la méthodologie développée par I4CE en 2021** ([I4CE 2021](https://www.i4ce.org/publication/methodologie-evaluer-durabilite-systeme-alimentaire-francais-climat/)) destinée à évaluer la durabilité des financements du système alimentaire. Cette méthode de 2021 comparait chaque dépense à une conception d’un système alimentaire durable, relativement consensuelle. Cette méthodologie rencontrait plusieurs écueils : la difficulté d’atteindre un consensus sur un système alimentaire “durable” en considérant les trois dimensions de la durabilité : sociale, économique et environnementale, le grand nombre de points de dissensus vis à vis desquels les financements ne pouvaient être évalués, la difficulté d’évaluer chaque financement de manière exhaustive vis à vis d’un système équilibré, etc.

Dans la présente méthodologie, nous proposons de dépasser ces écueils avec une méthode de codage des financements **la plus neutre et descriptive possible**. Ce codage porte sur cinq dimensions :

* **La source du financement** : renseigne l’origine primaire de la dépense ainsi que la nature de la dépense (dépense budgétaire vs. exonération).
* **Le bénéficiaire du financement** : renseigne le bénéficiaire final de la dépense, celui qui choisit ce qu'il fait du montant octroyé.
* **L’horizon temporel des dépenses financées** : renseigne si la dépense financée va durer plusieurs années ou être théoriquement consommée intégralement dans l’année (devant ainsi être renouvelée chaque année)
* **La thématique principale** : renseigne la thématique ou l’enjeu principal auquel la dépense cherche explicitement à répondre.
* **La zone géographique** : la zone de France auquel le financement bénéficie (France entière, DOM ou Corse).

Les quatre premières dimensions sont détaillées dans ce qui suit. La cinquième ne l’est pas car peu utilisée pour le moment.

Nous avons donc codé chacune de ces 1231 lignes de dépense selon ces cinq dimensions (avec plusieurs niveaux de détail pour ce qui concerne la source, les bénéficiaires et l’horizon temporel).

## Source

Le codage de la source du financement découle mécaniquement de la phase de collecte des données. En effet, l'origine même du document budgétaire public duquel nous extrayons les données indique la source du financement.

|  |  |
| --- | --- |
| Code | Description |
| UEPAC | Financements de la Politique agricole commune (crédits européens uniquement) |
| UEAUTRES | Autres fonds de l’Union Européenne (voir 8.1 pour le détail des fonds couverts) |
| BUDGNAT | Dépenses budgétaires nationales : de l’État et de la Sécurité sociale (voir 9.2 pour le détail des missions et programmes budgétaires couverts) |
| COLLTERR | Dépenses budgétaires des collectivités territoriales |
| AGEAU | Autres : budget des Agences de l’eau |
| EXONFISC | Dépenses liées aux exonérations fiscales |
| EXONSOC | Dépenses liées aux exonérations sociales |

Au-delà de ce premier nouveau de source, nous renseignons jusqu’à 6 niveaux de détail selon les sources. Par exemple, pour les dépenses budgétaires de l’État, nous détaillons non seulement “BUDGNAT” mais également la mission, le programme, l’action, la mesure, le titre et la catégorie (cf. Partie 9.1.1 pour les explications). Autre exemple : pour les dépenses de la PAC, nous détaillons également le pilier et la mesure.

Nous codons ainsi la source originelle du financement, indépendamment des potentiels trajets successifs qu’il opère avant d’atteindre son bénéficiaire final. Par exemple, la source d’un financement de la PAC transitant par les Régions avant d’être versé aux agriculteurs sera codé comme “EUPAC”. Autre exemple : la source d’une dépense d’exonération sociale (donc le manque à gagner pour la Sécurité sociale) qui est en fait compensée par une dépense budgétaire de l’État sera codée comme “BUDGNAT” (cf. Partie 6.2).

## Bénéficiaire

Le bénéficiaire du financement n’est en revanche pas toujours explicite, et doit être parfois déduit d’une description plus approfondie de la dépense, par exemple en consultant l’article de loi encadrant une dépense fiscale. Comme décrit à la partie 3.2, il est parfois nécessaire d’avoir recours à une règle de proratisation pour ventiler une dépense agrégée entre différents bénéficiaires.

Lorsque le bénéficiaire n’est pas clairement établi, soit parce qu’il s’agit de dépenses au bénéfice d’une institution publique, soit parce qu’il ne nous est pas possible de ventiler un financement bénéficiant à différentes entités privées du système alimentaire, nous attribuons le financement à un bénéficiaire “Transverse”. Sont exclues les activités forestières, équestres, et le développement rural non agricole.

Même lorsque la description du financement est claire et connue, il arrive souvent que celui-ci transite par plusieurs acteurs. Nous considérons comme bénéficiaire l’acteur final percevant le financement et ayant le pouvoir de décider de son allocation. Le consommateur est par exemple considéré comme le bénéficiaire des exonérations de cotisations associées à la mesure des titre restaurants, car c’est bien lui qui décide ce qu’il fait de l’argent perçu (même si l’utilisation de celui-ci est évidemment soumise à des conditions). Autre exemple : les soutiens à la restauration collective publique sont codés comme bénéficiant au maillon de la restauration hors domicile, car ce sont ces entités qui font les choix d’approvisionnement, d’investissements, etc.

Chaque ligne de dépense est ainsi associée à l’un des bénéficiaires suivants :

|  |  |
| --- | --- |
| Code | Description |
| 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. |
| PRODAGRI | Exploitations agricoles, organisations de producteurs et syndicats agricoles |
| PECHAQUA | Entreprises de pêche et l'aquaculture et institutions publiques qui y sont liées |
| 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 |
| DISTRIB | Entreprises de la petite, grande, et moyenne distribution de vente au détail |
| RHD | Organismes publics ou privés de restauration commerciale et collective |
| CONSO | Consommation alimentaire des ménages |
| 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 |

De plus, en fonction du niveau de détail de la description de la dépense, il est parfois possible de préciser le bénéficiaire : par exemple “Production agricole” > “Production végétale” > “Viticulture et viniculture”. Nous renseignons ces détails chaque fois que ceux-ci sont disponibles. La liste complète des codes de bénéficiaires est disponible en Annexe (voir partie 13.1)

## Horizon temporel

L’horizon temporel du financement consiste à préciser si la dépense finance du **fonctionnement courant** (dépenses consommées dans l’année, renouvelées chaque année) ou des **investissements** (dépenses dans des actifs matériels ou immatériels, qui dureront plusieurs années). On parle aussi d’OPEX (pour *operational expenditures*) et CAPEX (pour *capital expenditures*) en anglais. Nous utiliserons ces termes dans ce qui suit par souci de simplification.

|  |  |
| --- | --- |
| Code | Description |
| 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. |
| OPEX | Financements de dépenses de fonctionnement courant (énergie, approvisionnement, personnel non enseignant, logiciel, etc.) |

A noter que nous optons pour une acception assez large des CAPEX, comme dépenses d’investissements matériels et immatériels. Nous détaillons également systématiquement pour toutes les dépenses codées en “CAPEX” s’il s’agit d’actifs matériels ou immatériels.

Là encore, une lecture de la description de la dépense est parfois nécessaire pour renseigner cette dimension. La granularité de l’information n’est cependant pas toujours suffisante, avec une même enveloppe mélangeant OPEX et CAPEX. Dans ces cas, nous codons selon le type de dépense majoritaire. Par exemple, les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) de la PAC financent les deux types de dépenses, mais principalement du CAPEX : nous codons donc l’enveloppe entière en CAPEX.

Même lorsque la description est suffisamment précise, il existe souvent des cas limite, notamment liée à notre acception large des CAPEX aux immobilisations à la fois matérielles et immatérielles. Les dépenses publiques de fonctionnement de l’enseignement agricole en sont un bon exemple. Nous avons fait le choix de coder en CAPEX tous les frais de personnel dont la fonction est l’enseignement, et en OPEX toutes les autres dépenses de fonctionnement (administration, entretien, etc.). La formation fournie par le personnel enseignant aux élèves est en effet un actif immatériel qui va durer plusieurs années pour ces élèves, tandis que les fonctions support de cet enseignement n’auront pas d’impact de moyen ou long terme.

## Thématique principale

Enfin, renseigner la thématique principale du financement nécessite aussi souvent de consulter un descriptif relativement détaillé de la dépense. Nous avons recensé 28 thématiques explicites des financements publics dédiés au système alimentaire.

Lorsque la thématique principale d’une dépense ne correspond à aucune des thématiques déjà identifiées mais ne justifie pas de créer une nouvelle thématique, nous codons celle-ci en “**AUTRES**”.

Enfin, si une dépense poursuit explicitement plusieurs thématiques, nous codons celle-ci en “**MIXTE**”.

|  |  |
| --- | --- |
| Code | Description |
| 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) |
| AEC | Dépenses de soutien aux pratiques agroécologiques non isolables (réduction des intrants chimiques, diversification des productions, infrastructures agrocécologiques -- dont haies, agroforesterie, … -- etc.) et au climat (atténuation et adaptation) |
| AB | Dépenses de soutien à l'agriculture biologique |
| HVE | Dépenses de soutien au label Haute valeur environnementale |
| IAE | Dépenses en faveur du développement d'infrastructures agroécologiques (haies, agroforesterie, terres boisées, etc.) |
| REDUCPHYTO | Dépenses visant à réduire l'usage des produits phytosanitaires et des antibiotiques |
| RESSOURCES | Dépenses visant à rationnaliser l'utilisation des ressources (eau, halieutiques) |
| 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. |
| ATTENCC | Dépenses en faveur de l'atténuation du changement climatique (bilans carbone, efficacité énergétique, etc.) |
| ADAPTCC | Dépenses en faveur de l'adaptation au changement climatique |
| PRODENER | Dépenses liées à la production d'énergies renouvelables dans les exploitations |
| CONSOENER | Dépenses de soutien à la consommation d'énergies fossiles |
| SOUTPROD | Dépenses de soutien à des volumes de production ou à la production d'une filière |
| CONSOALIM | Dépenses de soutien à la consommation alimentaire des ménages : aide alimentaire, titre restaurants, cantines, etc. |
| BEA | Dépenses liées au bien-être animal |
| CRISES | Fonds préservés (prévisionnel) ou décaissés (exécuté) pour indemniser les acteurs économiques en cas d'éventuelles crises |
| ENSFORM | Dépenses liées à l'enseignement et la formation agricole |
| FONCIER | Dépenses liées au partage et à la transmission du foncier agricole |
| INSTALL | Dépenses de soutien à l'installation des nouveaux agriculteurs |
| SANTEANIM | Dépenses liées à la santé des animaux dans les élevages (conchyliculture incluse), abattoirs inclus |
| SANTEVEGE | Dépenses liées à la santé des végétaux pendant leur phase de croissance et de stockage sous forme brute après récolte |
| SIQO | Dépenses de soutien aux produits sous signe de qualité (Label Rouge, AOP, IGP, etc.) |
| AUTRES | Autres dépenses |
| MIXTE | Dépenses mixtes, visant plusieurs des thématiques |
| COMPET | Dépenses destinées à améliorer la compétitivité ou la performance économique des entreprises |
| CONTNAT | Dépenses de soutiens spécifiques aux exploitations en situation de contraintes naturelles |
| EMPLOI | Dépenses liées à l'insertion professionnelle (indépendamment d'enjeu de compétitivité du coût de la main d'œuvre) |
| INTERNAT | Dépenses à l'international (promotion des produits français, développement, etc.) |
| SANITHUM | Dépenses liées à la surveillance et au contrôle sanitaire des denrées alimentaires, abattoirs exclus |
| SOUTREV | Dépenses de soutiens monétaires aux revenus des agriculteurs et des ménages |

Le codage de la thématique principale dépend ainsi du niveau de granularité de la description du financement et de ventilation du montant. Par exemple, nous codons la totalité de l’enveloppe des éco-régimes de la PAC 2023-2027 en “MIXTE” car nous ne disposons pas du détail prévisionnel de ce montant, dont une partie va bénéficier à l’agriculture biologique (et pourrait donc être côté “AB”), et une autre encore aux exploitations HVE (pouvant donc être codées en “HVE”). Idem pour les financements de la restauration collective publique, dont une partie devrait pouvoir être codée “AB” et une autre “SIQO”, depuis l’entrée en vigueur de la loi EGALIM.

Dans les parties 6 à 12, les spécificités méthodologiques de collecte et de codage sont détaillées par source de financement.

# Méthodologie de vérification et limites

## Méthodes de vérification

Afin de s’assurer de la cohérence des montants collectés, notamment concernant les montants ne provenant pas directement des documents budgétaires publics, nous avons mis en œuvre plusieurs stratégies.

### Les vérifications internes

Les fichiers de collecte, modélisation et codage ont été contrevérifiés en interne : chaque fichier a fait l’objet d’une vérification, par au moins une personne différente de la personne ayant majoritairement travaillé le fichier concerné, notamment sur les points suivants :

* Les ordres de grandeur obtenus ;
* Le périmètre des aides prises en compte ;
* Les formules de calcul ;
* La logique du raisonnement/de la modélisation.

### Les vérifications à partir de sources externes

Tout d’abord, nous avons mobilisé autant que possible des sources externes de confiance.

#### Agreste

Concernant les soutiens publics à la production agricole, nous avons notamment mobilisé les rapports d’Agreste sur les “concours publics”. Ceux-ci couvrent chaque année l’ensemble des soutiens publics européens et nationaux (dépenses budgétaires, fiscales et sociales) dont la production agricole française bénéficie. Nous avons pu réaliser cette vérification sur les années 2018 et 2021 seulement (seules années complètes de notre côté, et l’année 2024 n’étant naturellement pas publiée par l’Agreste à la date de ce rapport).

Concernant l’année 2021, nous retrouvons le même montant total (à + ou – 5 %) que ceux des tableaux fournis par Agreste. Au-delà du montant total, nous retrouvons les mêmes montants pour la plupart des mesures de la PAC, mais quelques différences sur certaines mesures PAC, et sur les exonérations sociales principalement. Concernant l’année 2018, nous retrouvons davantage de différences encore, notamment sur les mesures de la PAC.

Ces écarts s’expliquent probablement par la différence de nature des chiffres mobilisés. En effet, la publication d’Agreste fait état des financements publics exécutés et effectivement décaissés à l’année N tandis que nos chiffres correspondent aux financements publics théoriquement exécutés à l’année N – sauf pour les exonérations, où la source est censée être la même que la nôtre. Ces écarts peuvent donc s’expliquer par des écarts de décaissements effectifs à l’année N de financements censés être exécutés à l’année N-1.

#### ESANE

Pour vérifier les montants totaux de subventions (dépenses publiques) dont bénéficient les autres entreprises du système alimentaire, nous avons mobilisé les données de l’enquête ESANE de l’Insee. Cette enquête fournit notamment les montants de “subventions d’exploitation” dont bénéficient les entreprises, regroupées par codes NAF.

Nous avons donc sommé, pour chaque année (2018 et 2021), les montants de subventions (hors exonérations de taxes, d’impôts ou de cotisations donc) aux dépenses de fonctionnement (OPEX) dont bénéficient la production d’intrants, de la transformation, de la restauration commerciale, de la distribution, et de la partie “institution privées” du bénéficiaire “Transverse”. Nous obtenons un total de 510 millions d’euros en 2018, et 10 165 millions d’euros en 2021.

Nous avons sommé par ailleurs les montants de subventions d’exploitation reportées dans les données de l’enquête ESANE pour les codes correspondant à nos bénéficiaires. Nous obtenons un total de 650 millions d’euros en 2018, et 10 568 millions d’euros en 2021. Pour l’année 2021, l’ordre de grandeur est très proche et donc considéré comme convaincant. Pour l’année 2018, notre montant est légèrement inférieur à celui issu d’ESANE, mais nous parait malgré tout convaincant

L’enquête ESANE fournissait autrefois également les montants de “subventions d’investissement”, mais ne le fait plus. Nous ne pouvons donc pas vérifier les montants de subventions aux CAPEX (dépenses d’investissement) que nous avons collectés.

### Les vérifications à dires d’experts

Outre les vérifications à partir de documents ou données complémentaires, nous avons également sollicités différents experts de la fonction publique, de certaines filières ou maillons du système alimentaire, afin d’obtenir leur avis concernant les ordres de grandeur et le caractère exhaustif des dépenses prises en comptes.

## Limites générales et dépenses manquantes

Nous avons rencontré plusieurs limites lors de la phase de collecte et de codage des données.

Concernant la **collecte des données**, certains chiffres ne sont pas publics, ce qui nous amène à faire des estimations, sur base notamment de chiffres ou approximations issus de rapport, de dires d’experts, etc. Par exemple, pour la restauration collective, nous avons modélisé le coût pris en charge par les collectivités via une modélisation. Ces estimations sont vectrices d’incertitudes. De plus, l’exhaustivité est difficile voire impossible à atteindre, d’une part parce que nous manquons une partie du périmètre dont nous n’avons pas connaissance, et d’autre part, nous manquons une partie dont nous avons connaissance, mais les données ne sont pas accessibles.

Concernant le **codage**, nous sommes très dépendant.es de la qualité et la granularité de l’information utilisée. Certaines dépenses recouvrent plusieurs thématiques/bénéficiaires/horizons temporels et la ventilation est là encore source d’approximations et incertitudes.

# Liste des améliorations / ajouts à moyen terme

## Compléter les années manquantes

Seules les années 2018, 2021, et 2024 sont complètes. 2019, 2020, 2022 et 2023 ne le sont pas. Il faudrait notamment :

* Ajouter France Relance UE pour les années 2022 et 2023 (fait pour les années 2021 et 2024 et France Relance ne commence qu’en 2021, donc les années antérieures ne sont pas concernées) ;
* Basculer TO/DE compensée de EXONSOC à BUDNAT pour 2019, 2020, 2022, 2023 (fait pour 2018, 2021 et 2024).

## Améliorations méthodologiques

* Reprendre les données Télépac 2018 et 2019 de Lucile Rogissart et utiliser la même méthode pour les montants PAC 2018 et 2019 que les autres années ;
* Détailler les dépenses de la thématique « MIXTE » : quelles thématiques sont couvertes ?
* Détailler les dépenses ayant pour bénéficiaire « Transverse » ;
* Utiliser les données de la « base tous salariés » du BASIC pour affiner la ventilation des exonérations sociales sur les bas salaires.

## Ajout de dépenses manquantes

* Les dépenses du fonds LIFE aux autres dépenses UE hors PAC ;
* Certaines régions, non comprises dans les comptes globaux des aides UE hors PAC ;
* Les dépenses publiques pour la filière de traitement des déchets alimentaires (organiques mais aussi les emballages par exemple) ;
* Exonérations sociales : celles portant sur certains compléments de salaires, l’exonération « Structures d'aide sociale (CHRS / Emmaüs) » de la distribution (environ 12 millions € pour 2018).
* Les financements de la restauration collective publique des crèches et administrations publiques (centrales et collectivités).
* Les soutiens des institutions financières publiques sous forme de prêts aidés

# Exonérations sociales

## Présentation générale et sources principales des données

Le raccourci « exonérations sociales » est utilisé pour désigner les « mesures de réduction et d’exonération de cotisations et contributions », encore appelées MRECC. Les dépenses liées aux exonérations sociales sont toutes codées :

* Source : EXONSOC ;
* Horizon temporel : OPEX.

Pour comptabiliser ces exonérations (prévisionnelles et exécutées) nous nous appuyons majoritairement sur une Annexe[[4]](#footnote-5) des Projets de Loi de Finance de la Sécurité Sociale (PLFSS) annuels, qui donnent les dépenses prévues de l’année en cours et les dépenses exécutées des deux années précédentes.

Le champ couvert par les PLFSS comprend l’ensemble des mesures de l’année qui entraînent une perte de recettes pour les organismes de base de la sécurité sociale (ou pour l’État lorsque celui-ci en compense le coût) ainsi qu’un allègement du montant dû par les cotisant.es. Il s’agit des règles particulières affectant les recettes de la sécurité sociale et qui dérogent au droit commun en matière de prélèvement social (PLFSS 2024). Le PLFSS couvre donc les mesures suivantes :

* Exonérations de cotisations ;
* Allègements généraux (AG) ;
* Exemption d’assiette.

Les PLFSS fournissent des données :

* De Droits Constatés (DC) pour les années 2018 à 2022, qui correspondent à de l’exécuté ;
* Prévisionnelles (P) pour toutes les années, y compris 2023 et 2024.

Les PLFSS concernent uniquement les ROBSS :Régimes Obligatoires de Base de la Sécurité Sociale. Les ROBSS incluent pour l’essentiel le régime général et la Mutualité sociale agricole (MSA), c’est-à-dire le régime agricole, le régime général, et les régimes spéciaux.

## Compensation des exonérations par le budget de l’État

### Principe de compensation

Les moindres recettes perçues par les organismes de Sécurité Sociale, principalement la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), au titre des mesures d’exonération de cotisations sociales, peuvent être **compensées ou non compensées.**

Si elles ne sont pas compensées, elles restent à la charge de la Sécurité Sociale, et elles sont ainsi prises en compte dans notre collecte comme EXONSOC. Si elles sont compensées, il existe plusieurs possibilités[[5]](#footnote-6) :

* La plus grande partie est compensée à ces organismes sociaux via l’affectation (par la LFSS) de contributions, impôts et taxes[[6]](#footnote-7) (ITAF) et donc des recettes qui ne viennent pas du budget de l’État. Une partie de ces taxes est en effet spécialement affectée en compensation des allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires ou les heures supplémentaires. Le régime général de la sécurité sociale, et en particulier sa caisse d’assurance maladie, est le principal bénéficiaire des impôts et taxes affectés. Ainsi, dans ce cas de figure, les dépenses, bien que compensées, restent à charge de la Sécurité Sociale. Elles sont codées EXONSOC ;
* Une partie est compensée par un transfert du budget de l’État. En effet, l’État compense directement une partie des moindres recettes perçues par les organismes de sécurité sociale, principalement la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) au titre des mesures d’exonération de cotisations sociales [[7]](#footnote-8).

Dans la première possibilité, on n’a donc pas de risque de double compte. En revanche dans le 2nd cas, un double compte de la dépense est possible, car elle se trouve à la fois dans le PLFSS (EXONSOC) et dans le budget de l’État (BUDGNAT). Comme expliqué dans la partie suivante, nous affectons la partie compensée par le budget de l’État à la source BUDGNAT, selon le principe de la source originelle du financement.

Nous avons identifié une seule dépense doublement présente dans ces deux enveloppes : les exonérations dites « TO/DE » : travailleurs occasionnels et demandeurs d’emploi.

### Compensation de l’exonération TO/DE

Il existe donc une compensation par l’État des moindres recettes perçues par les organismes de sécurité sociale au titre des mesures d’exonération de charges sociales ciblées en faveur du secteur agricole, en particulier l'exonération de charges patronales pour l’embauche de travailleurs occasionnels (TO/DE).

Les montants ne sont cependant pas exactement identiques entre les deux sources. Ainsi, les exonérations TO/DE sont comptabilisées dans le budget de l’État BUDGNAT, et la différence entre le montant de la Sécurité sociale et le montant de l’État est conservée dans les exonérations sociales EXONSOC sous le nom « TODE Reliquat ».

**NB 1 :** A noter que pour l’année 2018, le montant est plus faible côté Sécurité Sociale, la ligne d’exonération TO/DE de EXONSOC passe donc à zéro.

**NB 2 :** Nous procédons de cette façon pour les années 2018, 2021 et 2024, années pour lesquelles nous avons les montants du budget détaillé de l’État, ce qui n’est pas le cas pour les autres années. Pour les autres années, on laisse la totalité de TODE1 et TODE3 (années inutilisées).

## Catégorisation supplémentaire

Les différentes exonérations et autres allègements sont catégorisés, dans les PLFSS, comme suit :

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Code de la catégorie de coûts - BASIC** | **Nom de la catégorie de coût** | **Compensé (C) / Non compensé (NC)** |
| (1) | Coût des allègements généraux et des exonérations ciblées compensées – champ ROBSS\* | C |
| (2) | Coût des exonérations ciblées non compensées – champ ROBSS\* | NC |
| (3) | Coût des allègements généraux et des exonérations ciblées compensées et non compensées – champ hors ROBSS\* | (mélange de C et NC) |
| (3AG) | AG : Allégements généraux | NC |
| (3EC) | EC : Exonérations compensées | C |
| (3ENC) | ENC : Exonérations non compensées | NC |
| (4) | Coût des exonérations relatives à la crise de la COVID-19 – champ ROBSS et hors ROBSS\* | C |
| (5) | Coût total des exemptions d’assiette (montant des pertes de cotisations), en M€ | NC |

**\* ROBSS :** Régimes Obligatoires de Base de la Sécurité Sociale.

La présentation et les noms utilisés peuvent cependant varier d’une année sur l’autre. Nous les avons harmonisés et leur avons attribué un numéro : (1) à (5).

Nous avons également distingué la catégorie mixte (3), qui regroupe des mesures compensées et non compensées, en 3 sous-catégories. De façon générale :

* Les **exonérations de cotisation** peuvent être compensées ou non compensées ;
* Les **allègements généraux** ne sont pas compensés ;
* Les **exemptions d’assiette** ne donnent généralement pas lieu à compensation par le budget de l’État[[8]](#footnote-9).

Les dépenses comptabilisées dans le cadre de cette étude concernent uniquement ou notamment le système alimentaire. Elles sont listées ci-dessous, selon cette catégorisation précédente.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Dépenses 100% pour le système alimentaire** | **Catégorie de coûts** | **Nom code** | **Compensé (C) / Non compensé (NC)** |
| Contrat de professionnalisation et contrats de formation agricole | (1) | PROF | C |
| Exonération travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi TODE | (1) | TODE1 | C |
| Exonération travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi TODE | (3EC) | TODE3 | C |
| Exonération applicable aux viticulteurs | (1) | VITI | C |
| Exonération en faveur de jeunes chefs d'exploitations agricoles | (2) | JA | NC |
| Titres restaurant | (5) | TR | NC |
| **Dépenses à proratiser aux entreprises alimentaires** | **Catégorie de coûts** | **Nom code** | **Compensé (C) / Non compensé (NC)\*** |
| Réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale/ AG | (1) | AG1 | C |
| Réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale/ AG | (3AG) | AG3 | NC |
| Baisse du taux de cotisations d'allocations familiales | (1) | COTALLOC | C |
| Baisse du taux de cotisation maladie | (1) | COTMAL | C |
| Exonération de cotisations employeurs et aides - COVID | (4) | COVIDAIDE | C |
| Plan de relance - COVID | (4) | COVIDRELANCE | C |
| Déductions sur les heures supplémentaires (entreprises de moins 27 salariés) | (1) | DEDUHSUP | C |

Certaines exonérations sont subdivisées en deux catégories. C’est le cas de :

* Réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale/ AG : (1) et (3AG)
* Exonération travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi : (1) et (3EC)

**NB** : ces dépenses ne sont pas exhaustives. Nous avons fait le choix de négliger une partie des exonérations, allègements et exemptions d’assiette généraux (non spécifiques à un secteur) lorsque les montants sont faibles.

## Bénéficiaires

Certaines mesures bénéficient à 100% à un seul maillon, principalement le maillon agricole, étant donné notre périmètre. Certaines mesures généralistes bénéficient en revanche à plusieurs maillons. On applique alors la proratisation, via des données Esane (cf. partie 3.2).

Pour rappel, les dépenses associées au maillon PRODINTR ne sont pas exhaustives, puisque nous ne captons pas l’intégralité du maillon. En effet, pour la proratisation nous comptons le code NAF 2020 qui correspond à la production de phytosanitaires, il nous manque la fabrication d'engrais (code NAF pas assez détaillés) et la production de semences.

Une partie des aides va également à la catégorie « TRANSVERSE »[[9]](#footnote-10), mais nous choisissons de ne pas estimer le montant de ces aides car : **1/** cette catégorie couvre beaucoup de secteurs **2/** une partie des aides visant les bas salaires, nous supposons que les montants concernés pour cette catégorie seront bien moindres que les autres catégories sélectionnées (dû à des meilleurs salaires).

## Données manquantes et limites

Certains éléments peuvent limiter la qualité de l’estimation de certaines aides, notamment :

* Nous laissons fatalement de côté une partie du maillon dans l’étape de proratisation (les codes NAF ne sont pas assez précis pour qu’on prenne en compte le maillon de façon exhaustive) ;
* La proratisation est un proxy en fonction des ETP. Or, certaines dépenses concernent les bas salaires. Notre hypothèse sous-jacente est que la distribution des salaires est la même dans tous les secteurs, ce qui n’est pas le cas. Nous aurions besoin de données plus précises de niveau de salaire pour faire un travail plus fin ;
* Pour certaines dépenses, notamment celles en lien avec le COVID-19, aucun chiffre sur la répartition des aides n’étant disponible, nous utilisons faute de mieux la proratisation par ETP, mais les secteurs n’ayant pas été touchés de façon uniforme, cette proratisation n’est pas idéale.
* Comme pour les exonérations fiscales, il est impossible de s’assurer de l’exhaustivité de notre couverture des exonérations en lien avec le système alimentaire, puisque nous ne disposons pas de la ventilation complète des exonérations sociales par bénéficiaires ;
* Certaines dépenses (exonérations généralistes et/ou correspondant à des faibles montants) n’ont pas été comptabilisées.

# Dépenses européennes de la PAC

## Présentation générale et sources principales des données

Les sources des données de dépenses PAC varient d’une année à l’autre, au gré de la disponibilité des différentes sources pour les années d’intérêt et la granularité souhaitée.

Les sources principales sont les suivantes :

* Les données 2018 et 2019 sont majoritairement reprises du travail d’I4CE en 2021 ([I4CE 2021](https://www.i4ce.org/publication/methodologie-evaluer-durabilite-systeme-alimentaire-francais-climat/)) ;
* Pour 2021 et 2022, nous utilisons principalement Télépac et les données du Département de l’Ariège[[10]](#footnote-11), qui fournit des données au niveau départemental, pour l’ensemble des départements ;
* Pour le prévisionnel de 2023 et 2024, nous nous basons sur le Plan Stratégique National[[11]](#footnote-12) et le ministère de l’Agriculture, qui reprend ce PSN et donne le montant annuel moyen des aides sur la période 2023-2027[[12]](#footnote-13) ;
* La PAC en un coup d’œil (2015-2022)[[13]](#footnote-14) et les concours publics à l’agriculture[[14]](#footnote-15) permettent de contrevérifier et/ou compléter certaines dépenses lorsque la donnée n’est pas disponible ailleurs.

## Hypothèses principales

### Horizon temporel

Les dépenses PAC du **pilier 1** sont toutes codées OPEX (à l’exception notamment de la Dotation jeune agriculteur), et celles du **pilier 2** sont majoritairement codées CAPEX (à l’exception notamment de l’indemnité compensatoire de handicap naturel).

### Bénéficiaires

Le bénéfice de l’immense majorité des aides du **pilier 1** est affecté au secteur agricole (PRODAGRI), sauf rares exceptions[[15]](#footnote-16).

Certaines des mesures du **pilier 2** ont pour seul bénéficiaire la production agricole mais d’autres ont plusieurs bénéficiaires. On reprend, pour chaque aide, les bénéficiaires identifiés par I4CE (2021) ainsi que leur clé de répartition. Pour les aides nouvellement identifiées, on propose des bénéficiaires et une clé de répartition spécifiques, en fonction des caractéristiques de l’aide en question (à défaut, une répartition équitable entre les différents maillons identifiés est proposée).

## Cofinancement national et européen

La plupart des aides PAC résultent d’un cofinancement national et européen. Il est important de ne compter que la partie européenne dans cette enveloppe, pour ne pas compter deux fois la partie cofinancée par l’État (BUDGNAT). C’est notamment le cas des aides ICHN et MAEC.

## Données manquantes et limites

Si un chiffre manque, plusieurs options sont possibles. Par exemple :

* Si une année est manquante et que la donnée est disponible l’année d’avant et l’année d’après, on fait une moyenne ;
* Si une année est manquante et que la donnée est disponible pour d’autres années mais pas nécessairement l’année d’avant et l’année d’après, on fait une moyenne des années disponibles ;
* Quand des montants 2024 manquent, on fait l’hypothèse que le montant est le même que 2023.

## Le cas des aides à l’Agriculture Biologique du 2nd pilier (ex mesure 11) pour 2024

Le montant des aides à l'Agriculture Biologique pour 2024 a nécessité un choix parmi plusieurs montants pertinents possibles.

En effet, le montant effectif de l’année 2024 renseigné dans le PSN est bien inférieur au montant annuel moyenné de 2024-2029 (pour la partie FEADER uniquement) :

* Le PSN indique **42 millions €** pour ces aides en 2024 (CAB + MAB RUP) pour l'année **2024** ;
* En revanche, si on fait une moyenne annuelle 2024-2029 du PSN, le montant passe à **197 millions € (le chiffre passe à 207 millions € pour les années post 2024, l’écart interannuel est important).** Ce chiffre est également le chiffre repris par le MASA[[16]](#footnote-17).

Notons que, en principe, les montants unitaires des deux aides sur la période restent stables et malgré l’objectif de développement des surfaces AB, le passage de 40 à 207 millions par an paraît trop important.

De plus, selon la documentation du PSN (p 560) : *"le paiement afférent à des engagements non échus seront financés sur le budget 2023-2027".* Pour la CAB les producteurs s'engagent sur 5 ans donc il est possible que ce soit un budget de la programmation précédente qui viennent compléter le budget 2024-2029. Autrement dit les dépenses réellement engagées seront plus élevées que les 42 millions annoncés.

On choisit donc de prendre la moyenne annuelle FEADER des CAB (Hexagone + RUP + Corse et MAB (RUP) pour la période 2024-2029, soit **197 millions €**.

# Dépenses européennes hors PAC

## Présentation générale et sources principales des données

Les fonds européens, en dehors de la PAC, sont nombreux, mais correspondent la plupart du temps à des sommes modestes, en comparaison des autres enveloppes. Le site internet touteleurope.eu[[17]](#footnote-18) liste et donne une courte description de ces fonds européens.

Les aides européennes, comme la PAC, fonctionnent par cycle. Le dernier cycle d’aides courait théoriquement sur la période : 2014-2020. Le cycle suivant couvrait donc théoriquement la période 2020-2026, mais un décalage a eu lieu, avec prolongation en 2021 des aides du cycles précédent, et un nouveau cycle 2021-2027. De plus, des aides ponctuelles REACT-EU, en réaction à la crise COVID-19, ont été octroyées entre 2020 et 2022

Entre ces deux cycles, les noms et le périmètre des aides peuvent varier. Les programmes de notre périmètre sont résumés dans le tableau ci-dessous. Les cases colorées en rouge sont les programmes non pris en compte par manque de données suffisamment fines (impossible de ventiler par bénéficiaire).

|  |  |
| --- | --- |
| **Programmes pré 2021** | **Programmes à partir de 2021** |
| FEDER | FEDER |
| FSE | FSE+ |
| IEJ |
| FEAD |
| H2020 | Horizon Europe |
| LIFE | LIFE |
| FEAMP | FEAMPA |
| COSME | Programme de l'UE en faveur du marché unique |
| X | FTJ |
| X | React-EU FEADER |
| X | React-EU FSE + |
| X | React-EU FEDER |
| X | France Relance |

**NB** : Si le programme n’existait pas avant 2021, dans nos fichiers Excel nous indiquons par défaut le même nom que post 2021 (pour des raisons de codage).

LIFE fait exception : nous avons prévu de l'ajouter à moyen terme dans la base, mais à date le temps a manqué. Elle représente des petits montants : 539 millions tous secteurs confondus pour 2014-2020[[18]](#footnote-19).

Nous faisons l’hypothèse que l’intégralité de du programme FEDER REACT-EU correspond à la thématique COVID. En plus de REACT-UE, une partie des aides de chaque fond a pu être attribuée à la thématique COVID. Pour la ventilation des aides COVID et CRISES sur les bénéficiaires, nous reprenons le même pourcentage que la même aide mais hors COVID et CRISES. Nous faisons ainsi l’hypothèse que la clé de répartition est la même entre les aides COVID/CRISES et non COVID/CRISES, au sein d’un même programme.

## Bénéficiaires

### Mode opératoire général

Pour chacune des aides, nous recherchons la liste des projets financés. Nous établissons ensuite une liste de mots-clés que nous recherchons dans la description des projets. La ventilation entre les bénéficiaires se fait à partir de cette liste de mots-clés. Ces derniers sont listés ci-dessous, avec la correspondance des bénéficiaires.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Mots-clés recherchés** | **Exclusions** | **Bénéficiaire niveau 1** |
| intrant |  | PRODINTR |
| agri |  | PRODAGRI |
| élevage |  | PRODAGRI |
| ferm |  | PRODAGRI |
| céréal |  | PRODAGRI |
| bovin |  | PRODAGRI |
| ovin |  | PRODAGRI |
| caprin |  | PRODAGRI |
| volaille |  | PRODAGRI |
| porc |  | PRODAGRI |
| légumin |  | PRODAGRI |
| protéin |  | PRODAGRI |
| fruit |  | PRODAGRI |
| légum |  | PRODAGRI |
| champ |  | PRODAGRI |
| conchic |  | PECHAQUA |
| pêche | aquac | PECHAQUA |
| aquac | pêche | PECHAQUA |
| agro | agri | TRANSFO |
| IAA |  | TRANSFO |
| restau | grande gastron | RHD |
| alim | agro | DISTRIB |
| grande gastron |  | RHD |
| recherche |  | TRANSVERSE |
| COVID |  | COVID\* |
| crise | COVID | CRISES\* |

\*Pour les aides COVID et CRISES, comme indiqué précédemment, la répartition entre bénéficiaires se fait au même prorata que l’aide hors COVID. Pour ces thématiques particulières, le bénéficiaire n’est donc pas indiqué directement, et le calcul de répartition se fait dans l’onglet « Agreg ».

Pour le bénéficiaire CONSO, nous n’avons pas pu identifier de mot clé pertinent.

Deux aides font exception à ce mode opératoire pour la ventilation entre bénéficiaires : H2020 et FEAD.

### Horizon 2020 / Horizon Europe : TRANSVERSE

Pour le programme H2020/Horizon Europe, l’ensemble du montant en lien avec l’alimentaire va à la recherche (TRANSVERSE). Pour ne tenir compte que du montant ayant pour thème de l’alimentaire, nous prenons en compte tous les projets financés ayant pour thème « agricultural science ».

### FEAD : CONSO

Pour le programme FEAD, l’ensemble de l’aide va aux ménages (CONSO)[[19]](#footnote-20). Nous nous basons sur des données de « l'Europe s'engage en France ».

## Le cas France Relance : cofinancement

Les montant du plan France Relance correspond au programme 362 du Budget de l’État. Les montants de crédits reportés dans ce programme recensent les montants nationaux mais aussi européens, pour l’année 2021 (l’année 2024 n’est pas encore disponible).

On se base donc sur les montants du budget de l’État et on applique un ratio à chaque dépense pour ventiler les dépenses sur les volets français et européen. Le ratio utilisé est le pourcentage d'argent européen dans le programme « Ecologie et biodiversité », qui comprend l'action « Agroécologie », pour l’ensemble du plan de relance (et non année par année)[[20]](#footnote-21).

## Données manquantes et limites

Cette enveloppe contient un certain nombre d’approximations et fortes hypothèses. Il s’agit de petits montants, ce n’est donc que peu préjudiciable pour la qualité de la base de données. Citons notamment :

* Pour la ventilation de la plupart des aides, nous passons par la recherche de mots clés, mais les éventuels double comptes ne sont pas vérifiés ;
* Le montant de l’aide est ventilé de façon uniforme sur toute la durée du projet. Autrement dit on fait l’hypothèse que chaque année, les bénéficiaires reçoivent le même montant ;
* Pour les années 2023 et 2024, si la donnée manque on fait l’hypothèse que le montant est le même que celui de la dernière année renseignée. Cette méthode varie cependant en fonction des aides. Par exemple, pour REACT-UE, on fait l’hypothèse que les montants seront nuls, ce qui revient à faire l’hypothèse qu’il n’y aura pas de crise. ;
* Pour certains des nouveaux fonds, nous n’avons pas d’information précise par projet, et donc il est impossible de le ventiler par bénéficiaire. Nous les excluons de la collecte ;
* Certaines régions ne sont pas comprises dans ces comptes globaux, il conviendrait donc d’ajouter les montants perçus par ces régions.

# Dépenses budgétaires nationales

## Présentation générale et sources principales des données

Les dépenses budgétaires nationales couvrent à la fois les dépenses budgétaires de l’État et celles de la Sécurité sociale.

### Dépenses budgétaires de l’État

**Les dépenses budgétaires de l’État s’inscrivent dans un cycle renouvelé chaque année :**

1. Dès le printemps N-1 : le budget d’une année N commence à être construit par l’administration et le gouvernement. Cette première version constitue le Projet de loi de finances (PLF), auquel sont annexés des bleus budgétaires ou projets annuels de performance (PAP).
2. Septembre à décembre N-1 : ce projet de loi de finances est présenté aux parlementaires courant septembre N-1, qui l’amendent et le votent avant le 31 décembre N-1. En résulte la Loi de finance initiale (LFI).
3. Au cours de l’année N, le budget peut éventuellement être révisé par des projets de lois de finances rectificatives (PLFR).
4. Au premier semestre de l’année N+1 : le budget de l’année N est finalisé et clos par la loi de règlement (LR), à laquelle sont annexés des rapports annuels de performance (RAP), détaillant l’exécution des dépenses

**Pour la collecte des données, nous utilisons les PAP s’agissant des montants prévisionnels, et les RAP s’agissant des montants exécutés**. Ces documents sont les plus détaillés parmi ceux accessibles au public, en comparaison par exemple de la LFI, dont le niveau d’agrégation des montants empêche notre codage analytique. Auparavant, le PLF et la LFI étaient quasiment identiques. Depuis qu’il n’y a plus de majorité absolue à l’Assemblée nationale cependant, les écarts se creusent. Ainsi, les montants prévisionnels collectés pour l’année 2024 correspondent au projet de loi présenté en septembre, qui est assez différent de la LFI votée au 31 décembre, et plus encore de la potentielle loi rectificative qui pourrait être promulguée en lien avec les diverses annonces répondant à la crise agricole de début 2024.

**Les PAP et RAP de chaque année sont téléchargés sur le site** [**budget.gouv.fr,**](https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/) **tous deux sous format PDF**. Ces PAP et RAP sont structurés comme suit : des missions sont décomposées en programmes, les programmes en actions, les actions éventuellement en sous-actions, et les actions et sous-actions en mesures. Pour chacune de ces mesures, **ces documents PDF fournissent** :

* **Le détail de la source de la mesure** : la mission, le programme et l’action à laquelle la mesure se rattache
* **Les montants prévisionnels de crédits de paiement (CP) et d’autorisations d’engagement (AE)**. Les AE sont des autorisations d’engagement de crédits pour l’année en cours ou les années suivantes. Les CP sont des autorisations de dépenses pour l’année en cours seulement. Par exemple, si une mesure bénéficie de 10 000 € d’AE et 5 000 € de CP pour l’année 2020, cela signifie que seulement 5 000 € peuvent être dépenses au titre de cette mesure en 2020, mais que 5 000 € supplémentaires pourront également être dépensés au titre de cette mesures en 2021, 2022, 2023, etc.
* **La description de la mesure**, dont la longueur est extrêmement variable (d’une ligne à plusieurs pages)
* **La nature de la dépense**, définie par un titre et une catégorie (cf. Tableau ci-dessous)

|  |  |
| --- | --- |
| **Titre** | **Catégorie** |
| 1 Dotations des pouvoirs publics | 10 Dotations des pouvoirs publics |
| 2 Dépenses de personnel | 21 Rémunérations d’activité |
| 22 Cotisations et contributions sociales |
| 23 Prestations sociales et allocations diverses |
| 3 Dépenses de fonctionnement | 31 Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel |
| 32 Subventions pour charges de service public |
| 4 Charges de la dette de l'État | 41 Intérêt de la dette financière négociable |
| 43 Charges financières diverses |
| 5 Dépenses d'investissement | 51 Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État |
| 52 Dépenses pour immobilisations incorporelles de l’État |
| 53 Subvention pour charges d'investissement |
| 6 Dépenses d'intervention | 61 Transferts aux ménages |
| 62 Transferts aux entreprises |
| 63 Transferts aux collectivités territoriales |
| 64 Transferts aux autres collectivités |
| 65 Appels en garantie |
| 7 Dépenses d'opération financières | 71 Prêts et avances |
| 72 Dotations en fonds propres |
| 73 Dépenses de participations financières |

**Nous collectons l’ensemble de ces données pour toutes les mesures relevant de notre périmètre**. Compte tenu de la quantité d’informations à collecter sur des documents en format PDF peu standardisés (entre 300 et 350 lignes par année), nous n’avons réalisé cette collecte que pour les exercices 2018, 2021 (PAP et RAP), et 2024 (PAP uniquement). De plus, pour vérifier l’absence d’erreur dans la collecte des montants, nous réalisons des vérifications des montants totaux par missions, programmes et actions à l’aide des fichiers Excel agrégés au niveau Action, également fournis sur le site [budget.gouv.fr](https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/).

### Dépenses budgétaires de la sécurité sociale

Nous n’avons identifié que les dépenses publiques liées à la restauration collective dans les hôpitaux comme éléments des dépenses budgétaires de la sécurité sociale relevant de notre périmètre. Celles-ci n’étant pas isolées dans les documents budgétaires de la sécurité sociale, nous nous sommes appuyés sur l’évaluation faite par le Conseil national de l’alimentation dans son étude de 2017 intitulée “Alimentation en milieu hospitalier” (p65). Celle-ci chiffrait à 1,25 milliards d’euros les dépenses alimentaires des hôpitaux en 2017. Nous y appliquons l’inflation jusqu’en 2024.

## Détail du des missions et programmes du budget de l’État couverts

Les dépenses budgétaires de l’État comprennent à la fois les missions du budget général et les Comptes d’affectation spéciaux (CAS). D’après nos recherches, les 10 missions du budget général et le CAS listés ci-dessous comprennent des crédits dédiés au système alimentaire.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Missions | Programmes | |
| Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR) | 149 | Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture |
| 206 | Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation |
| 215 | Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture |
| Compte d’affectation spécial Développement agricole et rural (CASDAR) | 775 | Développement et transfert en agriculture |
| 776 | Recherche appliquée et innovation en agriculture |
| Défense | 178 | Préparation et emploi des forces |
| Enseignement scolaire | 143 | Enseignement technique agricole |
| Recherche et enseignement supérieur | 139 | Enseignement privé du premier et du second degrés |
| 142 | Enseignement supérieur et recherche agricoles |
| 230 | Vie de l'élève |
| 231 | Vie étudiante |
| Investir pour la France de 2030 | 422 | Valorisation de la recherche |
| Justice | 107 | Administration pénitentiaire |
| Plan de relance | 362 | Écologie |
| Santé | 204 | Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | 304 | Inclusion sociale et protection des personnes |
| Plan d'urgence face à la crise sanitaire | C | Aides liées au COVID |

Nous avons appliqué la méthode de collecte classique des données brutes et de codage analytique présentées dans les parties 3 et 4, à l’exception des aides COVID de 2021 et des dépenses de restauration collective universitaire, dont les montants fournis dans les documents PAP ne permettaient pas d’isoler la part dédiée au système alimentaire.

### Exception des aides COVID de 2021

En effet, les crédits de la mission “Plan d’urgence face à la crise sanitaire” ne sont pas ventilés par secteurs d’activité dans les PAP et RAP 2021. Nous nous sommes donc basés sur les données de l’enquête ESANE de l’Insee, qui fournit chaque année les montants de “subventions d’exploitation” perçus par secteurs d’activité (code NAF niveau 2).

Nous collectons donc les “subventions d'exploitation” perçues par chacun des secteurs identifiés comme correspondant à nos bénéficiaires du système alimentaires pour les années 2021 et 2018, et réalisons la soustraction des deux années (cf. tableau ci-dessous). Nous considérons que cette différence correspond aux soutiens liés au COVID-19.

Deux exceptions cependant : le montant dédié aux industries de protection des végétaux, et celui dédié aux soins vétérinaires. Nous n’avons pas retenu ces montants, car le premier est trop faible pour être interprété, et le second est probablement en très grande partie voire en totalité lié à la mobilisation des vétérinaires pour l’analyse des tests COVID (non lié au système alimentaire) et non pour la compensation de leur chiffre d’affaires de vétérinaires.

Somme des “subventions d'exploitation” (millions d'euros) proratisées par bénéficiaires :

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Bénéficiaire niv1 | Bénéficiaire niv2 | 2018 | 2021 | 2021-2018 |
| PRODINTR | PROTECVEGE | 0,6 | 0,9 | 0,3 |
| PRODINTR | VETERIN | 0,5 | 587,0 | 586,6 |
| TRANSFO | MIXTE | 491,4 | 1 451,4 | 959,9 |
| DISTRIB | VENTDET | 157,3 | 718,2 | 560,9 |
| RHD | RESTOCOM | 171,5 | 8 006,5 | 7 835,0 |

Il est important de noter ici qu’il s’agit bien d’ordres de grandeur, et non d’une estimation précise. D'une part car nous ne sommes pas exhaustifs sur l’ensemble de nos bénéficiaires en raison de la catégorisation NAF de l’Insee (cf. Partie 3.2), et d’autre part car d’autres éléments que les aides COVID-19 peuvent expliquer les différences de montants entre 2018 et 2021.

### Exception pour la restauration collective universitaire

Autre exception dans la collecte de données : les montants publics dédiés à la restauration collective universitaire. En effet, dans la mission budgétaire “Recherche et enseignement supérieur”, les crédits dédiés aux CROUS sont agrégés en “Hébergement et restauration”, sans isolation de la partie “restauration” seulement. Nos données proviennent donc des services du CNOUS, qui ont pu nous fournir les données manquantes.

## Données manquantes et limites

La limite principale de la collecte des données de dépenses budgétaires nationales réside dans l’impossibilité de s’assurer d’être complètement exhaustifs. Il se peut en effet que des crédits budgétaires dédiés au système alimentaire se cachent dans d’autres missions ou programmes budgétaires.

# Dépenses fiscales du budget de l’État

## Présentation générale et sources principales des données

**Les dépenses fiscales correspondent pour l’État à un manque à gagner de recettes fiscales** : certaines personnes physiques ou morales bénéficient, sous certaines conditions d’exonérations, de réductions ou de remboursements de taxes ou d’impôts. La dépense fiscale (ou niche fiscale) est donc une situation exceptionnelle par rapport à une “norme fiscale”, c’est à dire le taux qui devrait s’appliquer normalement.

**Ces dépenses fiscales sont reportées chaque année dans un document intitulé “Voies et moyens Tome II” (VMT II), annexé au projet de loi de finances** (cf. partie 9). Ce document reporte l’estimation de chaque dépense fiscale pour l’année N, l’année N-1, ainsi que la dépense exécutée (c’est à dire avérée) de l’année N-2. Ces documents sont téléchargeables sous format PDF ou Excel sur le site [budget.gouv.fr](https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/).

### Méthodologie de collecte

**Nous collectons ainsi les données brutes à partir des fichiers Excel pour toutes les années de 2018 à 2024**. Chaque dépense fiscale étant rattachée à une mission budgétaire, nous retenons celles rattachées à la mission AAFAR (exclusion faite des dépenses fiscales liées uniquement à la forêt, au développement rural ou aux activités équines). Nous réalisons aussi des recherches par mots clés pour couvrir les dépenses fiscales non rattachées à la mission AAFAR, mais dédiées au système alimentaire selon notre définition. Nous couvrons également les principales exonérations fiscales généralistes : le crédit d’impôt à la recherche (CIR), et le crédit d’impôt compétitivité emploi (CICE, qui a pris fin en 2019).

Pour les **montants prévisionnels** de l’année N, nous retenons de préférence l’estimation de l’année N, à défaut celle de N+1, et à défaut encore l’exécuté de l’année N+2. Pour les **montants exécutés** de l’année N, nous retenons le montant exécuté reporté à N+2, à défaut l’estimation à N+1, et à défaut l’estimation à N.

**Par définition donc, notre collecte de donnée est extrêmement dépendante de ce que l’État estime être une dépense fiscale, et calcule comme tel**. Une dépense fiscale est une disposition particulière par rapport à une norme. Sa qualification dépend donc de la qualification de “disposition particulière” et de “norme”. Par exemple, le taux de TVA réduit à 5 % pour les produits de première nécessité (alimentaires notamment) n’est plus considéré comme une disposition particulière par rapport au taux “normal” de 20%. Le taux de TVA réduit n’est donc pas considéré comme une dépense fiscale, et le manque à gagner pour les recettes de l’État n’est donc pas calculé. Il s’agit alors de dépenses fiscales déclassées. Certaines d’entre elles font toujours l’objet d’une estimation (fournie dans les fichiers Excel), mais n’entrent pas dans le calcul général du budget de l’État.

### Méthodologie de codage

**Pour chaque dépense fiscale, la référence légale est également fournie**, c’est à dire l’article de loi sur lequel cette particularité fiscale se fonde. Cette référence légale nous permet dans de nombreux cas de mieux comprendre à qui l’exonération fiscale bénéficie, dans quelles conditions elle s’applique, comment elle est motivée, etc. **Elle nous aide ainsi à réaliser notre codage analytique**.

## Données manquantes

Il arrive que pour certaines dépenses certaines années, aucun montant ne soit disponible (un “nc” pour “non communiqué” est reporté à la place), ou que celui ci soit trop faible pour être évalué (“epsilon” est reporté). Dans ces cas, faute de mieux, nous appliquons un 0 à la place de ces données manquantes.

## Proratisation des dépenses fiscales

Certaines dépenses fiscales (en particulier celles qui ne sont pas rattachées à la mission AAFAR) bénéficient à plusieurs acteurs, du système alimentaire ou non. Nous appliquons dans ces cas-là des proratas (cf. Tableau ci-dessous).

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Code | Titre | Bénéficiaire | Prorata | Source prorata |
| 090202 | Dégrèvement exceptionnel de la cotisation foncière des entreprises au titre de 2020 au profit des entreprises de taille petite ou moyenne des secteurs relevant du tourisme, de l’hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l’événementiel particulièrement affectés par la crise sanitaire | RHD | 11% | En 2019, d'après les données ESANE de l'INSEE, les immobilisations foncières étaient de 4 674 M€ dans le secteur de l'hébergement, 686 M€ dans la restauration, 36 M€ en transport aérien, 40+63+895=997 M€ dans le secteur des activités sportives, culturelles et touristiques. La restauration représente 11 % de ce total |
| 200302 | Crédit d'impôt en faveur de la recherche | RHD | 0% | FAUTE DE MIEUX |
| PRODINTR | 0% | FAUTE DE MIEUX |
| DISTRIB | 0% | FAUTE DE MIEUX |
| PRODAGRI | 1% | D'après les [tableaux de la DGFiP,](https://www.impots.gouv.fr/statistiques-impots-des-professionnels) la part du secteur agricole dans le CIR est stable à 0,9% sur la période 2018-2021 |
| TRANSFO | 8% | D'après les [tableaux de la DGFiP](https://www.impots.gouv.fr/statistiques-impots-des-professionnels), la part du secteur des industries dans le CIR est stable à 41 % sur la période 2018-2022. D'après un expert de France Stratégie (cf CICE), le sous-secteur de la transformation alimentaire a bénéficié de 815 M€ de CICE en 2018, soit 20 % du total dont a bénéficié le secteur des industries (3 884 M€). Nous faisons l'hypothèse que l'ordre de grandeur est le même pour le CIR. Avec cette hypothèse, les montants de CIR dont bénéficient la transformation alimentaire représenteraient 8% (40%\*20%) du montant total de CIR. |
| 210309 | Réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général | PRODINTR | 0% | FAUTE DE MIEUX |
| PRODAGRI | 0% | FAUTE DE MIEUX |
| TRANSFO | 0% | FAUTE DE MIEUX |
| RHD | 0% | FAUTE DE MIEUX |
| DISTRIB | 30% | Dans IGAS 2019 « Evolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique » (Annexe 1, p73), la valorisation totale des dons alimentaires de la distribution sont estimés à 405 M€ en 2018. Pour obtenir la dépense fiscale dont bénéficie la distribution pour ses dons alimentaires, nous retenons donc la partie défiscalisée des 406 M€ (60 %), que nous rapportons au total de la dépense fiscale de l'année (817 M€) correspondent donc à 30 % de la dépense fiscale totale. Nous faisons l'hypothèse que cette proportion reste inchangée sur la période 2018-2024 |
| 210324 | Crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi | RHD | 0% | FAUTE DE MIEUX |
| PRODINTR | 0% | FAUTE DE MIEUX |
| DISTRIB | 0% | FAUTE DE MIEUX |
| PRODAGRI | 1% | D'après les [tableaux de la DGFiP](https://www.impots.gouv.fr/statistiques-impots-des-professionnels), la part du secteur agricole dans le CICE est stable à 0,8% sur la période 2015-2018 |
| TRANSFO | 4% | D'après un expert de France Stratégie, dans le cadre de travaux de France Stratégie, le secteur de la transformation alimentaire a bénéficié de 815 M€ d'exonérations fiscales au titre du CICE en 2018, dont le montant total était de 19 414 M€, soit une part de 4%. |
| 300101 | Exonération sous certaines conditions : - des coopératives agricoles et de leurs unions ; - des coopératives artisanales et de leurs unions ; - des coopératives d'entreprises de transport ; - des coopératives artisanales de transport fluvial ; - des coopératives maritimes et de leurs unions | TRANSFO | 98% | Les coopératives agricoles cumulent 88 milliards d’euros de chiffre d’affaires (filiales comprises) [[La coopération agricole](https://www.lacooperationagricole.coop/une-reussite-economique)], les coopératives artisanales cumulent 1,548 Mds € de CA [[FFCGA](https://www.ffcga.coop/chiffres-cles/#:~:text=Un%20chiffre%20d'affaires%20cumul%C3%A9,pour%20les%20coop%C3%A9ratives%20de%20commercialisation)], et les coopératives de transport 93,5 millions d'euros de CA. Les coopératives agricoles représentent donc 98 % du total. |
| 300201 | Exonération des revenus patrimoniaux des établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance pour leurs revenus fonciers agricoles et mobiliers | TRANSVERSE | 0% | FAUTE DE MIEUX |
| 320122 | Déduction pour les groupements d'employeurs des sommes inscrites à un compte d'affectation spéciale et destinées à couvrir leur responsabilité solidaire pour le paiement des dettes salariales | PRODAGRI | 0% | FAUTE DE MIEUX |
| 150118 | Exonération des plus-values immobilières au titre des cessions d’immeubles, sous conditions, au profit d’organismes en charge du logement social et de tout cessionnaire prenant l’engagement de construire des logements sociaux, réalisées jusqu’au 31 décembre 2022 | PRODAGRI | 0% | FAUTE DE MIEUX |

Nous ne parvenons pas à proratiser la totalité des dépenses fiscales que nous avons recensées comme bénéficiant au moins en partie au système alimentaire. Lorsque nous n’avions pas de sources ou de bases fiables pour réaliser cette proratisation, nous avons appliqué un prorata de 0%, faute de mieux.

## Le cas particulier des exonérations aux énergies fossiles

### Pour le secteur agricole

Les exonérations fiscales aux énergies fossiles dont bénéficient les exploitations agricoles sont un cas particulier particulièrement compliqué à traiter. En effet, le régime de ces exonérations fiscales a particulièrement évolué sur la période 2018-2024. Le tableau ci-dessous résume ces évolutions, avec en vert clair les exonérations fiscales bénéficiant *en partie* aux exploitations agricoles, et en vert clair celles qui leur bénéficient *en totalité*.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| PLF 2018 | PLF 2019 | PLF 2020 | PLF 2021 | PLF 2022 | PLF 2023 | PLF 2024 |
| 800201 | 800201 | 800201 | 800201 | 800201 | 800201 | 800201 |
| 800405 | 800405 | 800405 | 800229 | 800229 | 800229 | 800229 |
| 830204 | 830204 | 830204 | 830204 |

En raison de ces changements de périmètre et de nature d’exonérations (cf. Tableau ci-dessous), la collecte systématique des montants à partir du document Excel des “Voies et moyens tome II” n'est pas possible. Des calculs particuliers sont alors nécessaires.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Code | Titre | Produit | Secteurs | Période |
| 800201 | Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le gazole sous condition d’emploi, repris à l'indice 20 du tableau B de l’article 265 du code des douanes | Gazole sous condition d’emploi (idem que gazole non routier) | Tous | 2018-2019 |
| 800201 | Tarif réduit de taxe intérieure de consommation du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles | Gazole non routier (GNR) | Tous sauf agriculture | 2020-2024 |
| 800405 | Tarif réduit de taxe intérieure de consommation (remboursement) pour le gazole non routier, le fioul lourd, le gaz naturel et le gaz de pétrole liquéfié utilisés par les exploitants agricoles | Gazole non routier (GNR), fioul lourd, gaz naturel, gaz de pétrole liquéfié (GPL) | Agriculture | 2018-2020 |
| 800229 | Tarif réduit (remboursement) pour le gazole, le fioul lourd et les gaz de pétrole liquéfiés utilisés pour les travaux agricoles et forestiers | Gazole non routier (GNR), fioul lourd, gaz naturel, gaz de pétrole liquéfié (GPL) | Agriculture  Forêt | 2021-2024 |
| 830204 | Tarif réduit (remboursement) pour le gaz naturel et le méthane utilisés pour les travaux agricoles et forestiers | Gaz naturel et méthane | Agriculture  Forêt | 2021-2024 |

Dépense 800201 (2018 et 2019) :

* Montants prévisionnels : le montant total retenu est celui des VMT II du PLF de l’année N, multiplié par un pourcentage de part agricole. Ce pourcentage est le ratio entre la part agricole et le total du montant exécuté de cette même dépense 800201 (cf. point suivant)
* Montants exécutés : il s’agit des montants N-1 et N-2 reportés au VMT II du PLF 2020 pour la dépense 800405, multipliés par un pourcentage permettant d’extraire la part attribuable au GNR (la dépense 800201 ne porte que sur le GNR, tandis que la dépense 800405 porte sur le GNR, fioul lourd, gaz naturel et GPL). Les pourcentages sont issus des rapports “Résultats économiques de l’agriculture” d’Agreste (p.71) : 87% en 2018 et 85% en 2019.

Dépense 800405 (2018 et 2019) :

* Montants prévisionnels : pour 2018, on retient le montant fourni pour cette dépense 800405 au VMT II du PLF 2018 pour l’année 2018; pour 2019, on retient le montant fourni pour cette dépense au VMT II du PLF2019 pour l’année 2018 (montant 2019 non communiqué). Ces montants sont multipliés par la part hors GNR (cf. Point précédent) c’est à dire 13 % en 2018 et 15 % en 2019.
* Montants exécutés : les montants retenus sont pour 2018 et 2019 ceux fournis pour ces mêmes années dans le VMT II du PLF 2020. Là encore, on applique la part hors gazole à ce montant.

Pour 2020, on retient les montants fournis pour les dépenses 800229 et 800204 des VMT II du PLF2022 pour l’année 2020.

Dépenses 800229 et 800204 (2020-2024) :

* Montants prévisionnels : on retient pour l’année 2020 le montant affiché pour l’année 2020 au VMT II du PLF2021. Pour toutes les autres années, on retient le montant pour l’année N du VMT II du PLF de l’année N.
* Montants exécutés : pour les années 2020 à 2022, on retient le montant fourni pour l’année N dans le VMT II du PLF de l’année N+2. Pour 2023 le montant de l’année N+1, et 2024 celui de l’année N.

Tous ces montants sont multipliés par la part agricole des “travaux agricoles et forestiers). Nous reprenons les [données SECTEN](https://www.citepa.org/wp-content/uploads/publications/secten/2023/Citepa_fichiers_par_secteur_v3d.zip) d’émissions de CO2 du Citepa (2023) : le sous-total "Engins, moteurs et chaudières" "Agriculture" divisé par "Agriculture/sylviculture", qui est égal à 95% sur tout la période 2014-2022.

L’ensemble de ces montants sont affectés au bénéficiaire “Production agricole”.

### Pour les poids lourds

Les exonérations de taxes sur la consommation de carburant des poids lourds est moins complexe que celle de l’agriculture. Le seul changement à noter se déroule entre 2019 et 2020 : la dépense“800403 intitulée “Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers” est remplacée par la dépense 800221 intitulée “Tarif réduit (remboursement) pour le gazole utilisé comme carburant par les véhicules routiers de transport de marchandises d'au moins 7,5 tonnes”.

Ainsi, pour l’année 2018, en montant prévisionnel comme exécuté, nous reprenons les montants fournis pour la dépense 800403 dans le VMT II du PLF2020.

Pour les années suivantes, nous reprenons les montants reportés sous la dépense 800221 : le montant prévisionnel correspond au montant de l’année la plus proche de l’année de publication du PLF (année N du PLF de l’année N si possible), et le montant réalisé le plus éloigné (année N-2 du PLF de l’année N).

Nous multiplions tous ces montants par la part que représente le transport de marchandises agricoles et alimentaires dans le total de la consommation de carburant des poids lourds en France : c’est à dire environs 31 % d’après les “Tableaux de l'économie française, Transports de marchandises en 2016” de l’Insee.

## Les dépenses fiscales déclassées

Dernière exception : les dépenses fiscales déclassées. Comme expliqué dans la partie 10.1.1, les montants de dépenses fiscales que nous collectons sont ceux calculés par l’État, et donc reconnus par celui-ci comme des dépenses fiscales. Les particularités fiscales qui ne sont plus considérées comme des dépenses fiscales par l’État sont des dépenses fiscales déclassées. Il est ainsi particulièrement difficile d’être exhaustif à leur égard à moins de réaliser un examen approfondi de l’historique des dépenses fiscales sur les dernières décennies.

Certaines de ces dépenses fiscales déclassées sont toutefois toujours calculées dans les documents Excel des VMT II. C’est en particulier le cas de certaines niches fiscales défavorables au climat, [étudiées par I4CE en 2022](https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/I4CE-NichesFiscales.pdf). Parmi celles-ci, on retrouve les exonérations de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques (TICPE) des aéronefs et bateaux (hors loisir).

Nous n’avons pas inclus ces dépenses fiscales déclassées par manque de données. Il aurait été possible de reprendre les montants fournis dans les documents Excel des VMT II, mais l’étape suivante de calcul d’un pourcentage d’attribution au système alimentaire était trop compliquée. En effet, pour calculer un tel pourcentage, il aurait fallu connaitre les volumes de carburants achetés en France par les aéronefs et bateaux (l’exonération de TICPE ne s’appliquant que sur le territoire français), et parmi ces volumes, la part de carburants utilisés pour le loisir (afin de le retrancher, comme l’exonération ne porte pas dessus), ainsi que la part utilisée pour le transport de marchandises agricoles et alimentaires dans le total du transport aérien, maritime et fluvial, ainsi que pour les bateaux, la part de la pêche dans la consommation de carburant.

Ce manque de données est négligeable en ce qui concerne le transport aérien (entre 10 et 15 millions d’euros de dépense fiscale déclassée pour les aéronefs), mais pas nécessairement pour le transport maritime, fluvial, et la pêche (entre 500 et 600 millions d’euros de dépense fiscale déclassée pour les aéronefs).

## Données manquantes et limites

Malgré nos efforts pour nous rapprocher d’un recensement exhaustif, **il est certain que le montant total des dépenses fiscales dédiées au système alimentaire estimé ici est un minimum**. En effet, non seulement il est possible que nous n’ayons pas retenu toutes les dépenses fiscales (notamment généralistes, sur lesquelles notre méthodologie de recherche de mots clés ne peut fonctionner). De plus, comme décrit dans la partie 2.2, il nous manque des données pour complètement proratiser les dépenses fiscales dédiées à plusieurs secteurs. Seules une base de données ventilées par secteurs d’activité (code NAF niveau 3) de la DGFiP permettrait de pallier complètement cette incomplétude.

Même si nous disposions de ces données, notre estimation serait cependant toujours aussi dépendante de ce que l’État considère comme une dépense fiscale.

# Dépenses budgétaires des collectivités territoriales

## Présentation générale et sources principales des données

Les collectivités territoriales se divisent en trois : le bloc communal (communes et EPCI), les départements et les régions. Toutes les collectivités territoriales doivent rapporter chaque année leurs dépenses, ventilées par fonction (Action économique, aménagement du territoire, culture, environnement etc.) et par nature (investissement ou fonctionnement). Ces comptes sont agrégés par l’[Observatoire des finances et de la gestion publique locales](https://data.ofgl.fr/pages/accueil/) (OFGL).

Ces documents budgétaires devraient donc pouvoir en principe nous permettre de collecter simplement les montants des dépenses dont la fonction concerne le système alimentaire. Ces fonctions ne sont cependant pas très agrégées : la fonction “Action économique > Aides à l’agriculture et aux industries agro-alimentaires" est la seule à être exclusivement dédiée au système alimentaire.

Or nous savons que les collectivités territoriales ont notamment la charge de l’enseignement primaire (communes) et secondaire (collège pour les départements, lycées pour les régions). Elles financent donc les dépenses publiques de restauration collective scolaire. De plus, les départements ont la charge des EHPAD et autres établissements d’accueil pour les séniors.

Enfin, les collectivités territoriales remplissent également des missions sociales, et notamment contribuent à l’aide alimentaire.

## Les aides à l’agriculture et aux industries agro-alimentaires

Nous collectons l’ensemble des montants affectés à la fonction “Aides à l’agriculture et aux industries agro-alimentaires"[[21]](#footnote-22) pour la période 2018-2022, que nous ventilons par source (bloc communal, départements et régions) et par horizon temporel de la dépense (OPEX/CAPEX). Faute de granularité, nous affectons la totalité de ces montants à la thématique “Mixte” et au bénéficiaire “TRANSVERSE”.

Pour la période 2023-2024, nous avons repris la moyenne des années 2021-2022 (deux seules disponibles) pour le bloc communal, et réalisé une projection linéaire de la période 2018-2022 sur la période 2022-2024 pour les départements et régions.

Ne disposant que des montants exécutés, nous retenons ces mêmes montants pour la partie “prévisionnelle” des années 2018 à 2024.

A noter que la qualification des dépenses par fonction est relativement peu fiable, car à la fois encore peu harmonisée au sein des milliers de collectivités territoriales, et pas toujours parfaitement respectée. Ainsi, le montant retenu est un ordre de grandeur à considérer avec une certaine précaution.

## Restauration collective

Les collectivités prennent en charge une partie du coût des repas de la restauration collective publique. Contrairement aux “Aides à l’agriculture et aux industries agro-alimentaires", ces aides ne sont pas isolées dans les rapports budgétaires des collectivités. Seule la restauration scolaire est partiellement isolée dans la fonction “Hébergement et restauration scolaires”.

Les dépenses publiques de restauration collective publique fléchées vers l'agriculture biologique (AB), aux signes de l’origine et de la qualité (SIQO), et à la transition alimentaire n’ont pas pu être identifiées comme telles dans notre étude, car nous ne disposons pas des données indiquant la part des produits AB ou SIQO ou des repas végétariens dans les repas servis. La restauration collective publique est pourtant soumise à des objectifs de cette nature depuis 2018 avec la première loi EGALIM, puis 2021 avec la loi climat et résilience. La totalité de ces dépenses sont donc codées de la thématique “CONSOALIM”, sans que nous n’ayons pu distinguer la partie “AB”, “SIQO”, ou “TRANSALIM”, auxquelles elles participent pourtant en réalité, d’un degré qui nous est inconnu.

### Les écoles maternelles, primaires, collèges et lycées

A défaut d’une source budgétaire publique spécifiant les montants de dépenses des collectivités territoriales dédiées à la restauration scolaire, **nous réalisons une extrapolation**. Celle-ci consiste en la multiplication d’un montant moyen de contribution publique aux repas de la restauration scolaire, par un nombre de repas servis.

[[22]](#footnote-23)Concernant le **montant moyen**, nous retenons une estimation d’une étude menée par l’ADEME et impliquant le BASIC et Citexia, correspondant à 5,33 € en 2018. Pour les autres années, nous reprenons ce chiffre de 2018 et nous appliquons :

**1/** L’évolution de la valeur du point d’indice des fonctionnaires pour la partie correspondant aux frais de personnel (51%)

**2/** L’inflation général sur le reste de la subvention (achat des denrées, investissement, fonctionnement hors frais de personnel, soit 49%).

Pour chaque année on obtient ainsi un montant moyen correspondant à la dépense publique brute en achats alimentaires et en frais de personnel de restauration, dont on soustrait les contributions des ménages à la cantine scolaire.

Concernant le **nombre de repas**, nous partons du nombre total (privé et public) d’élèves par niveau (premier degré, collège et lycée) et du nombre d’agents de l’éducation nationale enseignant à des élèves du premier et second degré en 2022. Nous en retirons les élèves et enseignants du privé, sur la base du chiffre de 2 000 000 d’élèves dans le privé au total en [2022](https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lenseignement-prive-sous-contrat), en faisant l’hypothèse que la répartition par niveau, et que le nombre d’élèves par enseignant est le même dans le privé qu’au total. Nous faisons également l’hypothèse que ces chiffres restent stables sur toute la période 2018-2022. Nous multiplions le nombre total d’élèves par le nombre de jour de classe annuel, c’est à dire 182. Tous les élèves ne consomment cependant pas l’intégralité de leur repas du midi à la cantine scolaire. Sur la base de données fournies sur le site du ministère de l’Agriculture en [2021](https://agriculture.gouv.fr/la-cantine-pour-apprendre-bien-manger) ainsi qu’à dires d’expert, nous retenons le taux de 60 % des repas pris à la cantine au collège, et retenons un pourcentage légèrement supérieur au 1e degré (66%) et inférieur au lycée (43%), de sorte à la fois à correspondre au total de 1 170 millions de repas servis dans le public (d’après le rapport n°198 du CEP de [2023](https://agriculture.gouv.fr/amelioration-de-la-qualite-des-repas-en-restauration-collective-mobilisation-des-acteurs-et)).

**Les éventuels soutiens à la restauration scolaire privée ne sont pas pris en compte.** En effet, selon les experts que nous avons interrogés, la part spécifique à la restauration scolaire dans le total dessubventions publiques à l’enseignement privé fait débat, de même que la contribution respective des collectivités territoriales et de l’État à ces soutiens spécifiques à la restauration. A défaut d’informations claires sur le sujet, nous ne les incluons pas à notre périmètre. Il pourrait cependant s’agir de montants non négligeables, car d’après le rapport d’information n°2423 de l’Assemblée nationale de [2024](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-cedu/l16b2423_rapport-information), l’enseignement privé serait financé à75 % par les subventions publiques. En faisant les mêmes hypothèses de fréquentation et de contribution moyenne aux repas dans le privé que dans le public, et en appliquant cette part de contribution publique de 75%, on obtiendrait environ 1 milliard d’euros. Les hypothèses faites ci-dessus sont cependant des hypothèses fortes (notamment celle concernant le montant moyen).

### EHPAD (Établissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes)

Toujours en l’absence de documents budgétaires identifiant la contribution des collectivités à la restauration collective des EHPAD, nous réalisons à nouveau une extrapolation, en multipliant un montant moyen par un nombre de repas.

Concernant le **montant moyen**, nous faisons fait l’hypothèse que la partie prise en charge par les collectivités est la même pour les écoles et pour les EHPAD (5,33 € par repas) à défaut d’une source spécifique.

Concernant le **nombre de repas**, nous retenons le nombre de résident.es en EHPAD public, ainsi que celui des encadrant.es (en prenant en compte un taux d’encadrement moyen), et comptons 2,5 repas par jour pour les résident.es[[23]](#footnote-24) et 1 repas par jour pour les encadrant.es. Enfin, nous faisons l’hypothèse que dans le privé, l’ensemble du coût est pris en charge par les résidents, faute d’information (pareillement à la restauration scolaire).

Ce nombre est multiplié par 365 pour obtenir le montant total sur l’année. Ce calcul mêle des chiffres d’années différentes mais la donnée la plus déterminante étant celle de la prise en charge par repas, qui date de 2018, nous considérons que le nombre obtenu correspond à l’année 2018. Pour les autres années, nous utilisons l’inflation pour extrapoler.

### Approximation par l’inflation

Les dépenses publiques de restauration collective des collectivités (scolaire et EHPAD) sont ainsi calculées pour l’année 2018. Pour prolonger ces estimations sur toute la période, nous appliquons à ces données l’inflation générale pour la partie de frais de fonctionnement hors personnel et investissements, l’inflation alimentaire à la partie d’approvisionnement en denrées, et l’indice du point des fonctionnaires[[24]](#footnote-25) pour la partie de frais de personnel. Ces différentes parts (frais de personnel, denrées, fonctionnement hors personnel, etc.) sont reprises du rapport de l’ADEME et impliquant le BASIC et Citexia[[25]](#footnote-26).

## Aide alimentaire

Parmi les collectivités locales, les communes et intercommunalités assument, à travers les centres communaux et intercommunaux d’action sociale, un effort important qui peut être estimé, a minima, entre 200 M€ et 260 M€ par an, plus ou moins structurant, selon qu’il prend la forme d’une gestion directe d’épiceries et de restaurants à caractère social, d’aides financières ou en nature aux associations, d’aides en espèces ou de bons alimentaires aux personnes en difficulté[[26]](#footnote-27).

Nous choisissons la dépense la plus conservatrice de 200 millions € pour 2018, correspondant à l’aide alimentaire des collectivités territoriales. Nous utilisons l’inflation pour extrapoler sur les années ultérieures.

## Données manquantes et limites

Nous identifions plusieurs limites :

* Concernant les “aides à l’agriculture et aux industries agro-alimentaires", il s’agit principalement d’un manque de granularité de la donnée, rendant impossible un codage par thématique (codé “MIXTE” à défaut) et par bénéficiaire (codé “TRANSVERSE > INSTPRIV” à défaut). Ce manque de granularité semble indépassable, compte tenu des données existantes.
* Concernant les dépenses de restauration collective, la limite principale consiste en une grande sensibilité de montants obtenus au montant moyen retenu d’une part, et aux nombres de repas retenus d’autre part. Le montant retenu en particulier est le même pour tous les niveaux scolaires, ainsi que pour les EHPAD, or il est probable que le montant en charge varie selon de nombreux critères (géographiques, niveau d’enseignement, etc).
* La donnée de l’aide alimentaire en provenance des collectivités territoriales est une fourchette annuelle provenant d’un rapport de l’IGAS, ce qui n’est pas idéal car peu précis.
* En 2020, une baisse de fréquentation d’environ 1/3 environ a été observé, dû à la COVID (moins de repas servis), mais ce n’est pas le cas pour les années ultérieures[[27]](#footnote-28).
* Ajouter les dépenses publiques de restauration collective des crèches et administrations publiques (centrales et collectivités).

# Les Agences de l’eau

## Présentation générale et sources principales des données

Les Agences de l’eau bénéficient d’un budget dont la totalité ou l’immense majorité (selon les années) ne provient pas du budget de l’État, mais des redevances perçues directement par les Agences. Les Agences de l’eau produisent tous les ans un rapport financier, remis à l’État et agrégé en un “Jaune budgétaire”, annexé au projet de loi de finances de l’année, et mis à disposition sur le site [budget.gouv.fr](https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/). Ce jaune budgétaire présente les finances des six Agences, ainsi que des chiffres agrégés.

Les chiffres agrégés de ces Jaunes budgétaires fournissent le total des dépenses d’intervention mais n’ont cependant pas la granularité suffisante pour isoler les dépenses bénéficiant au système alimentaire. En parcourant les sections des Jaunes budgétaires spécifiques à chaque Agence de l’eau, nous avons identifié deux dépenses d’intervention bénéficiant au système alimentaire : les “Aides individuelles octroyées aux agriculteurs”, et ce que nous avons appelé les “Autres aides au système alimentaire”. La première semble être uniquement distribuée par l’Agence de l’eau Adour Garonne : nous avons repris les chiffres indiqués pour la période 2018-2022, puis avons retenu le chiffre de 2022 pour les années 2023 et 2024 (le prévisionnel n’étant pas fourni). Concernant la seconde, nous avons repris les chiffres collectés en 2021 pour les années 2018 et 2019, et avons repris leur part dans le total des interventions, que nous avons appliqué aux années suivantes.

Pour toutes les années, nous retenons les montants exécutés pour les montants prévisionnels.

## Données manquantes et limites

Des données plus désagrégées par type de secteurs bénéficiaires nous permettraient d’être plus exhaustifs et solides sur les montants totaux collectés en provenance des Agences de l’eau. A notre connaissance, de tels chiffres n’existent pas agrégés pour les 6 Agences de l’eau.

# Annexes

## Détail des bénéficiaires

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Bénéficiaire\_niv1** | **Bénéficiaire\_niv2** | **Bénéficiaire\_niv3** | **Description** |
| PRODINTR | GENANIM | MIXTE | Génétique animale |
| PRODINTR | PROTECVEGE | MIXTE | Protection des végétaux |
| PRODINTR | SEMENCES | MIXTE | Production de semences |
| PRODINTR | VETERIN | MIXTE | Soins vétérinaires |
| PRODINTR | MIXTE | MIXTE | Production d’intrants - Mixte |
| PRODAGRI | ELEVAGE | BOVIN | Elevage bovin |
| PRODAGRI | ELEVAGE | OVINCAPRIN | Elevage ovin caprin |
| PRODAGRI | ELEVAGE | VOLAILLE | Elevage de volaille |
| PRODAGRI | ELEVAGE | MIXTE | Elevage - Mixte |
| PRODAGRI | PRODVEGE | GDCULT | Grandes cultures |
| PRODAGRI | PRODVEGE | SUCR | Sucre de canne |
| PRODAGRI | PRODVEGE | VITIVINI | Viticulture et viniculture |
| PRODAGRI | PRODVEGE | MIXTE | Production végétale - Mixte |
| PRODAGRI | MIXTE | MIXTE | Production agricole - Mixte |
| PECHAQUA | AQUACULT | SURVEILLANCE | Surveillance sanitaire aquaculture |
| PECHAQUA | PECHE | MIXTE | Pêche - Mixte |
| PECHAQUA | PECHE | SURVEILLANCE | Surveillance des pêches |
| PECHAQUA | MIXTE | MIXTE | Pêche et aquaculture - Mixte |
| TRANSFO | ABATTOIR | MIXTE | Abattoirs |
| TRANSFO | COLLECTSTOCK | MIXTE | Collecte et stockage |
| TRANSFO | COOP | MIXTE | Coopératives |
| TRANSFO | TSPRT | MIXTE | Transports |
| TRANSFO | MIXTE | MIXTE | Transformation alimentaire - Mixte |
| DISTRIB | MIXTE | MIXTE | Distribution alimentaire - Mixte |
| RHD | RESTOCOL | MIXTE | Restauration collective |
| RHD | RESTOCOM | MIXTE | Restauration commerciale |
| RHD | MIXTE | MIXTE | Restauration hors domicile - Mixte |
| CONSO | AIDALIM | MIXTE | Aide alimentaire |
| CONSO | AUTRES | MIXTE | Consommation alimentaire - Autres |
| CONSO | MIXTE | MIXTE | Consommation alimentaire - Mixte |
| TRANSVERSE | INSTPRIV | RECHDONNEES | Institutions privées - Recherche et données |
| TRANSVERSE | INSTPRIV | AUTRES | Institutions privées - Autres |
| TRANSVERSE | INSTPRIV | MIXTE | Institutions privées - Mixte |
| TRANSVERSE | INSTPUB | RECHDONNEES | Institutions publiques – Recherche et données |
| TRANSVERSE | INSTPUB | MIXTE | Institutions publiques - Mixte |
| TRANSVERSE | INTERNAT | MIXTE | Institutions publiques – Organisations internationales |
| TRANSVERSE | AUTRES | MIXTE | Autres bénéficiaires - Mixte |
| TRANSVERSE | AUTRES | RECHDONNEES | Autres bénéficiaires - Recherche et données |
| TRANSVERSE | MIXTE | MIXTE | Transverse - Mixte |

1. Source : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-politique-dinstallation-des-nouveaux-agriculteurs-et-de-transmission-des> [↑](#footnote-ref-2)
2. Source : <https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/Chd2116/cd2021-16_Aqua2020.pdf> page 18 [↑](#footnote-ref-3)
3. <https://www.banque-france.fr/fr/publications-et-statistiques/publications/projections-macroeconomiques-mars-2024#:~:text=Ainsi%2C%20au%20quatri%C3%A8me%20trimestre%202024,l'inflation%20sous%2Djacente>. [↑](#footnote-ref-4)
4. Annexe 4 ou Annexe 5, selon l’année, ayant pour titre « Présentation des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et contributions ainsi que de leur compensation ». Exemple de l’annexe 4 du PLFSS 2023 : <https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/PLFSS/2023/PLFSS2023_Annexe%204.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
5. Selon Antoine Math, chercheur à l’IRES (Institut de Recherches Economiques et Sociales) [↑](#footnote-ref-6)
6. # ITAF : Impôts et Taxes Affectées à la protection sociale. Ce sont des prélèvements obligatoires explicitement affectés au financement de la protection sociale.

   [↑](#footnote-ref-7)
7. Les allègements de cotisations sociales (allègements généraux sur les bas salaires ou allègements ciblés pour favoriser l’embauche dans des secteurs d’activités ou des territoires fragiles) entraînent donc des transferts de l’État vers la sécurité sociale ont été réalisés, en vertu d’une règle de compensation des pertes de recettes induites pour la sécurité sociale. Source : [https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/Auditions/Rapport\_du\_Gvt\_au\_Parlement\_État\_Securite\_Sociale\_01.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/Auditions/Rapport_du_Gvt_au_Parlement_Etat_Securite_Sociale_01.pdf) [↑](#footnote-ref-8)
8. PLFSS 2024 [↑](#footnote-ref-9)
9. Dépenses transverses à destination d'institutions publiques, activités de production de données et de recherche, dépenses transverses à destination d'institutions privées, Activités de production de données et re recherche, activités à l'international et organismes internationaux, dépenses transverses à destination d'autres acteurs (lycéens, boursiers, thésards…), activités de production de données et re recherche [↑](#footnote-ref-10)
10. [https://www.ariege.gouv.fr/Actions-de-l-État/Agriculture/Aides-de-la-Politique-Agricole-Commune-PAC/Paiements-et-beneficiaires-de-la-PAC](https://www.ariege.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Agriculture/Aides-de-la-Politique-Agricole-Commune-PAC/Paiements-et-beneficiaires-de-la-PAC) [↑](#footnote-ref-11)
11. <https://agriculture.gouv.fr/pac-2023-2027-le-plan-strategique-national> [↑](#footnote-ref-12)
12. <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/135057> [↑](#footnote-ref-13)
13. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjwuOm1v4WEAxWrVqQEHXg3AAAQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fagriculture.gouv.fr%2Ftelecharger%2F111692%3Ftoken%3D07e53b9558f48592cc77676d240ea66ca9e27ff3dee87140d921ba93cf2c6309&usg=AOvVaw27rLmTsVTvsIP8lf8msCtp&opi=89978449> [↑](#footnote-ref-14)
14. <https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/Dos2302/CCAN-2023-2_6juillet2023_Version%20definitive.pdf> [↑](#footnote-ref-15)
15. Sauf « Aide dans le secteur des fruits et légumes » de la catégorie « Organisation de marché et intervention publique », qui va à COLLECTSTOCK (Activités de collecte et de stockage de la production agricole brute) et « Aide dans le secteur vitivinicole » de la même catégorie, qui va à COOP (Coopératives agricoles (incl. collecte, stockage, transformation, etc.). [↑](#footnote-ref-16)
16. <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/135057> page 8 [↑](#footnote-ref-17)
17. <https://www.touteleurope.eu/l-europe-et-moi/fonds-europeens-quels-sont-les-programmes-de-financement-de-l-union-europeenne/#feaga> [↑](#footnote-ref-18)
18. La liste des bénéficiaires est disponible ici : European commission Life Projects (2020) Search for life projects <https://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/> [↑](#footnote-ref-19)
19. D'après l'Europe s'engage en France "Liste des opérations synergie 1420 08 2023 » : https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/liste-des-operations-feder-fse-iej-2014-2020 [↑](#footnote-ref-20)
20. <https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/Controle/58-2/Rapport_Plan_de_relance.pdf> tableau 6 p42. Le ratio : 2,1 Millions € de financement européen estimé sur 3,2 Millions € au total pour programme « Ecologie et biodiversité », c’est-à-dire 0,65625. [↑](#footnote-ref-21)
21. Nous supposons que ces aides incluent notamment les subventions aux abattoirs publics mais le détail de ces aides n’est pas suffisant pour en avoir la certitude. [↑](#footnote-ref-22)
22. <https://librairie.ademe.fr/consommer-autrement/6542-couts-complets-et-recettes-financieres-de-la-restauration-scolaire-quelles-marges-de-manoeuvre-pour-la-transition-ecologique-.html> [↑](#footnote-ref-23)
23. Source : Sylvestre Nivet (AGORES) [↑](#footnote-ref-24)
24. <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/valeur-du-point-dindice-majore-de-la-fonction-publique/> [↑](#footnote-ref-25)
25. <https://librairie.ademe.fr/consommer-autrement/6542-couts-complets-et-recettes-financieres-de-la-restauration-scolaire-quelles-marges-de-manoeuvre-pour-la-transition-ecologique-.html> [↑](#footnote-ref-26)
26. IGAS. « La lutte contre la précarité alimentaire : Evolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique », décembre 2019. <https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2019-069R-P.pdf> [↑](#footnote-ref-27)
27. Source : Sylvestre Nivet (AGORES) [↑](#footnote-ref-28)