

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LES SOUTIENS PUBLICS A LA FILIERE VOLAILLE DE CHAIR

Période 2013 à 2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 07 février 2024.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
INTRODUCTION.....	7
1 UN MARCHÉ NATIONAL DE PLUS EN PLUS DÉPENDANT AUX IMPORTATIONS	9
1.1 Une consommation de volaille en forte croissance et en mutation	9
1.1.1 Une consommation en forte croissance.....	9
1.1.2 Un développement porté par la restauration hors domicile.....	10
1.1.3 Un marché tourné désormais vers les découpes et les produits transformés	11
1.2 Une production stabilisée depuis 2009.....	12
1.2.1 Une capacité d'abattage de plus en plus concentrée	13
1.2.2 Des exploitations moins nombreuses, plus grandes et davantage spécialisées	14
1.2.3 Une diversité de productions atypique à l'échelle européenne	16
1.2.4 Un modèle intégré dominant.....	16
1.2.5 Des performances économiques satisfaisantes mais à mieux caractériser	18
1.3 Une balance commerciale dégradée	20
1.3.1 Des exportations en baisse	21
1.3.2 Une hausse marquée des importations	24
1.3.2.1 Des importations provenant majoritairement de pays membres de l'Union européenne	25
1.3.2.2 Des flux indirects au sein du marché intérieur néanmoins difficiles à quantifier compte tenu d'une traçabilité imparfaite	27
2 UNE FILIERE PEU COMPÉTITIVE.....	30
2.1 Un déficit de compétitivité-prix intrinsèque à la filière	30
2.1.1 Un écart de coût de production renforcé au stade de l'abattage.....	30
2.1.1.1 Un surcoût de production au niveau de l'élevage.....	30
2.1.1.2 Un coût du travail légèrement défavorable.....	32
2.1.1.3 Une dégradation de la compétitivité prix accentuée à l'abattage	32
2.1.2 Un déficit d'investissement partiellement résorbé	34
2.1.3 Une réglementation des installations classées assouplie mais aux effets incertains sur la compétitivité prix de la filière.....	37
2.1.3.1 Un nombre significatif d'exploitations soumises à la réglementation ICPE	37
2.1.3.2 Une réglementation assouplie et en partie harmonisée à l'échelle européenne	38
2.1.3.3 Des implantations néanmoins contestées	39
2.2 Une logique de montée en gamme visant un marché peu dynamique et insuffisamment valorisé	39
2.2.1 Une consommation nationale de volaille labellisée qui baisse	39

2.2.2 Un surcoût à la production et une moindre rentabilité	41
2.3 Une information du consommateur insuffisante quant à l'origine et aux conditions de production de la viande de volaille	42
2.3.1 Des importations en provenance des pays tiers devant obéir à un cadre sanitaire rigoureux mais tenant peu compte des conditions de production.....	43
2.3.2 Une information du consommateur à renforcer	44
2.3.2.1 L'information sur le mode d'élevage et la qualité.....	45
2.3.2.2 L'information sur l'origine des produits	45
3 UN ACCOMPAGNEMENT ET DES SOUTIENS DIRECTS PUBLICS	
LIMITES	49
3.1 Des aides directes à la production faibles et déconnectées de l'activité d'élevage	49
3.1.1 Des aides surfaciques qui ne bénéficient aux éleveurs qu'au titre de leurs autres productions.....	49
3.1.2 Des exploitations faiblement soutenues	50
3.2 Des soutiens à l'investissement limités	51
3.2.1 Une filière faiblement bénéficiaire des aides du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles	52
3.2.2 Des plans récents de soutien à la modernisation des abattoirs bénéficiant aux plus petits outils	52
3.3 Une filière fragilisée par les crises d'influenza aviaire	53
3.3.1 Une augmentation de la fréquence et de l'intensité des crises d'IAHP	54
3.3.2 Des effets économiques de long terme.....	55
ANNEXES.....	59

SYNTHÈSE

La consommation mondiale de viande de volailles a presque doublé entre 2004 et 2019, passant de 77,8 millions de tonnes (Mt) à 128,8 Mt, et dépasse désormais 133 Mt par an. Cette progression s'observe également en France avec une consommation en croissance de 54 % depuis 1999 et qui atteint désormais 1,9 millions de tonnes équivalent-carcasse (Mtec) en 2022. La viande de volaille est désormais la deuxième viande la plus consommée en France après le porc, à raison de 28,3 kg/habitant en 2021.

En dépit de cette dynamique, la production française a décliné au début des années 2000 avant de se stabiliser depuis 2009 à environ 1,5 Mtec par an. Suite à l'arrêt des aides européennes à l'exportation (dites « restitutions ») en 2013, la France a également perdu le statut de premier exportateur européen de viande de volailles qu'elle détenait à la fin des années 1990 avec plus d'un million de tonnes exporté chaque année contre 400 000 aujourd'hui.

Au travers de cette enquête, la Cour a souhaité dresser un panorama de la filière volaille de chair française, expliquer les principaux constats et comprendre comment l'État l'accompagne et la soutient.

La filière regroupe les productions de poulet, de dinde, de canards à rôtir, de pintade, de caille et de pigeon : elle rassemble en 2020, environ 15 000 exploitations agricoles dont 6 700 spécialisées, ainsi que 127 abattoirs et emploie environ 100 000 personnes.

Une évolution de la consommation qui accentue le décalage avec la production et renforce le recours aux importations

La croissance de la consommation française de volaille de chair est principalement portée par la restauration hors domicile et l'industrie dont les besoins, tournés vers les découpes de poulets lourds et standards, ne sont pas couverts par la production nationale.

Celle-ci se caractérise et se démarque de ses concurrents par la diversité des espèces élevées (poulets -majoritaires- mais également dindes, canards, pintades et oies) ainsi que par l'importance des produits sous label (20 % de la production dont 16 % en Label Rouge), conséquence d'une démarche de montée en gamme engagée au début des années 1980 et entretenue depuis lors. Principalement destinés au marché des particuliers et du poulet entier, ces produits sont donc orientés vers des secteurs moins dynamiques.

La filière française n'est donc pas en mesure de répondre à l'ensemble des besoins du marché national et notamment à ceux des segments les plus porteurs, qui sont, par conséquent, couverts de manière croissante par des importations qui s'établissent à plus de 800 000 tonnes équivalent-carcasse en 2022. Un poulet consommé sur deux en France est désormais importé.

Les importations françaises de viande de volaille proviennent à 94 % des autres Etats membres de l'Union européenne (UE). Ce constat est à relier aux stratégies industrielles à l'œuvre dans la filière avicole européenne depuis 20 ans, notamment la modernisation des outils d'abattage, de découpe et de transformation aux Pays-Bas et en Belgique dans les années 2000, puis en Pologne dans les années 2010, ainsi que la constitution de grands groupes européens,

dont certains groupes français, par concentration et rachats de structures de transformation, notamment en Pologne.

Si les flux directs depuis les pays tiers (Brésil, Thaïlande, Ukraine) représentent moins de 2 % des importations françaises (6 % en incluant le Royaume-Uni-post Brexit), il est toutefois difficile d'en quantifier précisément les flux issus de pays tiers ayant transité par un pays européen (Belgique, Pays-Bas et Pologne notamment) avant d'être importés en France (flux indirects).

Les facilités accordées par l'UE depuis 2022 en soutien à l'Ukraine ont remis en lumière cette difficulté du fait de la hausse des importations communautaires depuis ce pays (+67 % en 2022 par rapport à 2021), vécue comme une menace par les filières européennes. La situation est similaire pour d'autres pays tiers bénéficiant d'accords commerciaux négociés ou en cours de négociation à l'échelle communautaire (Chili, Mercosur...). La croissance de la consommation a permis au marché européen d'absorber jusqu'à présent ces nouveaux flux.

Une filière peu compétitive dans un marché internationalisé et concurrentiel

La filière volaille de chair française souffre d'un déficit de compétitivité prix intrinsèque. La taille des exploitations d'élevage et des unités d'abattage ou de transformation sont limitées au regard de celles de ses concurrents européens et internationaux. Les coûts de production y sont donc plus élevés. La stratégie de montée en gamme, le choix d'élever des poulets plus légers pour répondre au marché des particuliers ainsi que le déficit d'investissement aux différents stades de la filière observé ces vingt dernières années ont aggravé ce constat. L'agrandissement ou l'installation de nouveaux élevages et de nouveaux abattoirs s'avèrent par ailleurs difficiles car souvent contestés.

La stratégie de montée en gamme portée par la filière reste par ailleurs peu valorisée à l'export et se heurte à un marché national qui ne progresse plus voire qui régresse ces dernières années dans un contexte d'inflation. La part de consommation de volaille Label Rouge dans la consommation nationale a ainsi perdu 12 points entre 2002 et 2022. La filière souffre par ailleurs d'une structuration tardive et de stratégies de développement dispersées et encore trop récentes pour en mesurer la pertinence et l'efficacité.

La réglementation en vigueur sur l'information du consommateur renforce les difficultés de positionnement de la filière. L'affichage de l'origine des viandes (pays d'élevage et d'abattage) obéit à une réglementation européenne complexe qui s'applique de manière différenciée selon le type de produits (espèces, emballage, destination etc.) et le type de point de vente (boucheries, restaurants etc.). Cette mention n'est ainsi pas ou plus obligatoire pour les viandes non préemballées destinées à la transformation ou à la restauration, de loin les plus importées en France, ni pour les préparations de viandes. Les données européennes disponibles en matière d'échanges de viande de volailles sont par ailleurs incomplètes et limitent les possibilités d'analyse.

Si la viande importée de pays tiers demeure conforme aux exigences sanitaires européennes, son prix reste inférieur à celui de la viande produite en Europe compte tenu de conditions de production moins exigeantes et encore peu encadrées par la réglementation communautaire.

Une production peu soutenue par la politique agricole commune

Hormis les mécanismes de soutien à l'export, en vigueur jusqu'en 2013, la viande de volaille n'a jamais fait partie des productions aidées par la politique agricole commune (PAC). La mise en place des paiements découplés de la production à partir de 1992 n'a pas modifié cet état de fait et les aides dont bénéficient les exploitations avicoles restent déconnectées de leur activité d'élevage. Représentant 4 % du nombre total d'exploitations en France, elles n'ont perçu que 1,2 % (102 M€) des aides à la production de la PAC en 2022 et figurent toujours parmi les exploitations les moins soutenues.

Les exploitations avicoles ont par ailleurs peu bénéficié du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCEA), principal dispositif de soutien à l'investissement du deuxième pilier de la PAC. Pour des raisons tenant notamment à des critères de sélection, de priorisation et de bonification de l'aide qui ne favorisent pas le poulet standard, la filière volaille de chair ne représente ainsi que 5 % des crédits engagés au titre du plan entre 2015 et 2022 (135 M€). Cet accès limité au PCEA est en décalage avec les besoins de la filière, notamment en termes de développement de la production, de modernisation et d'adaptation des pratiques aux enjeux de bien-être animal.

Une filière désormais fragilisée par l'influenza aviaire appelant à une stratégie concertée entre l'État, les régions et les professionnels

Sur la période, la filière volaille de chair a, par ailleurs, été peu soutenue par l'Etat qui ne dispose pas encore de politique publique dédiée en dépit des enjeux alimentaires associés.

Les aides de l'Etat à la filière ont principalement porté sur la modernisation des abattoirs dans le cadre des plans successifs de soutien à l'investissement (Grand Plan d'Investissement, Plan France relance, Plan France 2030, Plan Investissements d'Avenir). Ils sont toutefois restés modestes (environ 40 M€) et se sont concentrés sur les plus petites unités.

La multiplication et l'intensité croissante des épisodes d'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) auxquels la filière doit faire face depuis 2015, ont néanmoins conduit l'Etat à mettre en place dès 2016 des aides conjoncturelles, en partie cofinancées par l'Union européenne, pour soutenir les exploitations et les entreprises touchées. L'importance des moyens publics mobilisés (500 M€) et le caractère désormais endémique de la maladie conduisent à s'interroger sur la soutenabilité à terme d'un tel dispositif.

Face à ce constat, de nombreuses démarches de réflexion sur l'avenir de la filière ont été engagées entre les pouvoirs publics et les professionnels depuis 2022. Devant leur caractère foisonnant, la Cour estime que, pour aboutir à un plan cohérent pour la filière, ce processus appelle une clarification de la position de l'État, des régions et des professionnels sur les nombreux enjeux auxquels elle doit faire face. Une fois ces choix stratégiques arbitrés, les moyens à mobiliser devront alors être adaptés.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (MASA-SSP, 2025) : Construire avec les professionnels de la filière un outil statistique permettant de suivre l'évolution de la production de volailles de chair et les performances économiques et environnementales des exploitations d'élevage et de la filière dans ses diverses composantes.

Recommandation n° 2. (MASA-DGAL, MEF-DGCCRF 2024) : Porter auprès des autorités européennes l'extension de l'obligation d'étiquetage du pays d'origine des viandes aux produits transformés à base de viande et la pérennisation de l'étiquetage de l'origine des viandes de volailles dans la restauration hors domicile.

INTRODUCTION

La filière volaille de chair française (poulet, dinde, canards à rôti, pintade, caille et pigeon) a longtemps été la plus grande productrice en Europe. Jusqu'en 2013, une partie de la filière de production française était tournée vers le marché de l'exportation et soutenue par les systèmes d'aides à l'exportation (dites « restitutions »), mis en place en 1967 dans le cadre de l'organisation commune des marchés (OCM). Première bénéficiaire, la filière française a donc été la plus déstabilisée par la diminution progressive, puis l'arrêt de ce mécanisme. Elle n'a pas pour autant été intégrée dans les dispositifs de soutien direct de la politique agricole commune (PAC) ; toutefois, le secteur avicole bénéficie indirectement des soutiens aux grandes cultures, compte tenu du poids important de l'alimentation animale dans la production.

Dans ce contexte de mutation profonde du marché, plusieurs rapports ont dressé un constat similaire. Dès 2010, le rapport du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) soulignait la nécessité de mettre en œuvre une stratégie partagée entre professionnels et puissance publique, de soutenir les investissements et de structurer la filière. L'inspection générale des finances en 2010, FranceAgriMer (FAM) en 2021 et le Sénat en 2022 ont également analysé la situation de la filière.

Les risques et les tendances à l'œuvre avaient fait par ailleurs l'objet d'un document prospectif réalisé par l'institut national de la recherche agronomique (INRA)¹ et l'institut technique des filières avicole, cunicole et piscicole (ITAVI) en 2010. Le scénario le plus défavorable, intitulé « *La chair de poule : la filière avicole happée par la mondialisation* », envisageait une hausse de la consommation au bénéfice des produits transformés à laquelle la filière française n'arriverait pas à répondre faute d'adaptation suffisante. Il en résultait une hausse des importations et une baisse drastique de l'auto-provisionnement.

Près de 15 ans plus tard, ce scénario pessimiste s'est donc réalisé, mais dans une version aggravée par un événement imprévu : l'amplification des épisodes d'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP). Les crises épidémiques se sont répétées d'année en année depuis 2020, en s'intensifiant et en se diffusant du sud-ouest au nord-ouest du pays, et des élevages de canards à l'ensemble des volailles. Cette situation a généré des dépenses budgétaires du ministère de l'agriculture de plus en plus importantes dont la soutenabilité a été mise en question dans les notes d'exécution budgétaire de la Cour des comptes².

Ces éléments ont amené la Cour à programmer une enquête sur la politique de soutien à cette filière. Le périmètre de l'enquête ne prend en compte ni la production et le commerce de génétique avicole, qui relèvent d'une logique différente, ni la question des filières avicoles dans les départements et régions ultramarines.

Après un état des lieux de l'évolution de la consommation et de la production de viande de volaille (1) et une analyse des facteurs de compétitivité de la filière au regard des marchés

¹ Devenu institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) en 2020 après fusion avec l'institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA).

² Analyse de l'exécution budgétaire 2022, Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, Cour des comptes, avril 2023

(2), le rapport caractérise les différents volets des politiques publiques en faveur de cette filière et leurs limites (3).

1 UN MARCHÉ NATIONAL DE PLUS EN PLUS DÉPENDANT AUX IMPORTATIONS

Contrairement aux autres viandes, la consommation de viande de volaille, en particulier de poulet, est en hausse depuis les 20 dernières années, dans le monde comme en France, portée par la restauration hors domicile et les produits transformés. Alors que la France est devenue le premier pays européen consommateur, elle n'a pas su aligner sa production à la demande. Il en résulte un déséquilibre de plus en plus fort de sa balance commerciale, en premier lieu avec les pays européens.

1.1 Une consommation de volaille en forte croissance et en mutation

Entre 2004 et 2019, la consommation mondiale de volaille a presque doublé, passant de 77,8 Mt à 128,8 Mt³ et dépasse désormais les 133 Mt. Elle pourrait atteindre 153 Mt en 2030 d'après les prévisions de l'OCDE et de la FAO⁴. La volaille est actuellement la viande la plus consommée au monde, devant le porc et le bœuf. La France n'échappe pas à cette tendance.

1.1.1 Une consommation en forte croissance

La consommation française de volaille a augmenté de 54 % entre 1999 et 2022 pour atteindre 1,912 Mtec (millions de tonnes équivalent-carcasse).

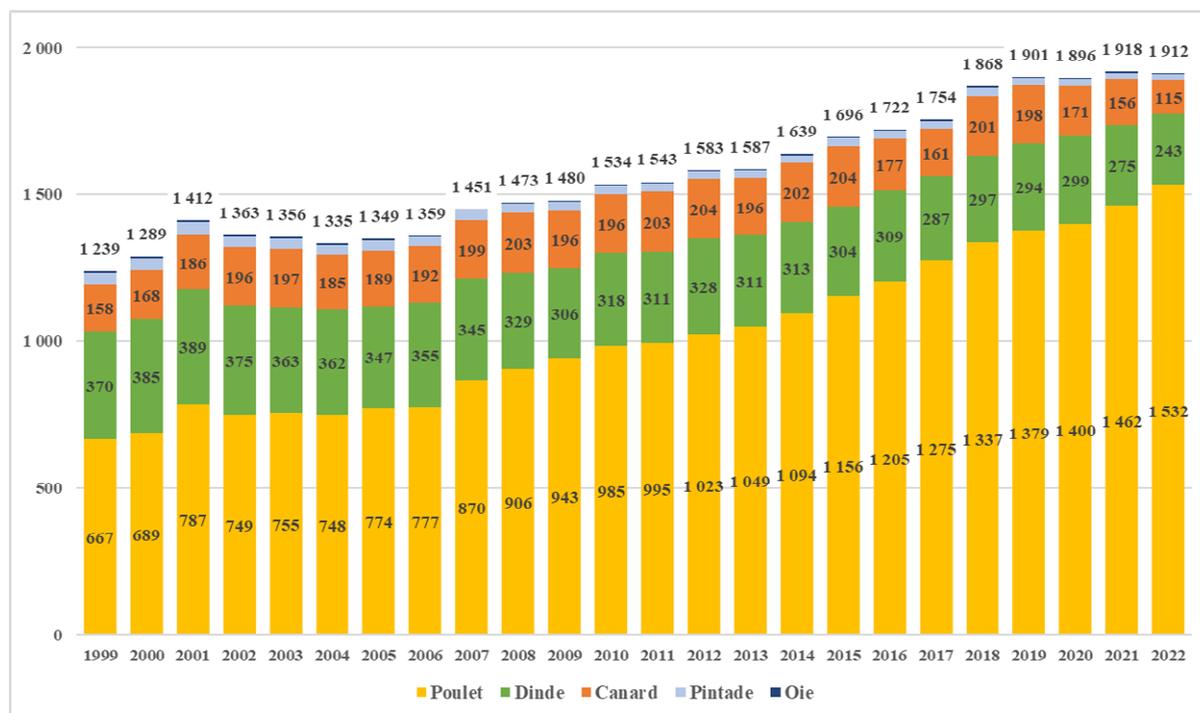
Cette hausse est portée par la viande de poulet dont la consommation a plus que doublé sur cette période alors que la consommation de dinde et, dans une moindre mesure, de canard connaissait une baisse sensible (respectivement -34 % et -27 %) (voir graphique n°1 *infra*).

Si cette augmentation est liée à la hausse de la population, elle est également à relier à un goût de plus en plus marqué des consommateurs pour la viande de volaille, moins onéreuse. Alors que la consommation globale de viande tend à décliner en France (-6 % en vingt ans), la viande de volaille fait exception : la consommation par habitant est ainsi passée de 21,4 kg en 2000 à 28,3 kg en 2021, soit une hausse de 32 % (cf. Annexe n°2).

³ Données OCDE, Sources : « *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO* ».

⁴ *Poultry meat projections: Production and trade*, Tableau C.28.1, OECD-FAO Agricultural Outlook 2021-2030, 2021. Selon ces organisations internationales, cette hausse concerne aussi bien les pays à fort PIB par habitant que les pays plus pauvres. Cette tendance se démarque des projections associées aux consommations de viande bovine et de viande de porc qui ne devraient pas ou peu évoluer dans les prochaines années.

**Graphique n° 1 : Consommation française de volaille de chair depuis 1999
(par espèce, en milliers de tonnes équivalent-carcasse)**



Source : Cour des comptes, d'après données MASA.

La volaille est désormais la deuxième viande consommée en France après le porc, à raison de près d'un tiers des achats de viande des ménages.

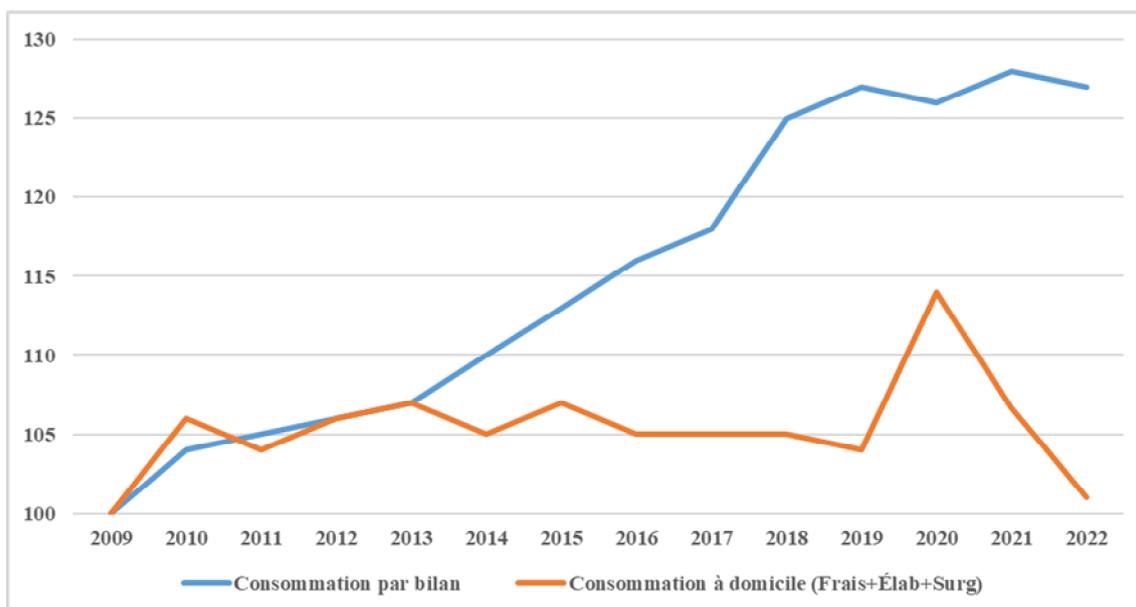
1.1.2 Un développement porté par la restauration hors domicile

La consommation à domicile représente 75 % des volumes consommés en France, soit environ 1,44 Mtec, contre 25 % pour la restauration hors domicile (RHD) (480 000 tec)⁵.

La consommation à domicile n'a toutefois pas significativement évolué depuis le début des années 2000. Si les confinements successifs liés à la crise sanitaire de 2020 et 2021 lui ont bénéficié, cet attrait s'est révélé conjoncturel et la consommation à domicile a retrouvé son niveau antérieur. Le développement de la consommation de viande de volaille est donc porté par la RHD qui ne représentait que 7 % des volumes en 2005 (soit environ 95 000 tec) contre 25 % aujourd'hui.

⁵ ITAVI, Mohamed BOUZIDI, « Évolution des achats des ménages français en viande de volailles Tendances 2017-2020 » ; Quatorzièmes Journées de la recherche avicole et palmipèdes à foie gras, Tours, 9 et 10 mars 2022.

Graphique n° 2 : Évolution de la consommation totale et à domicile de viande de volailles entre 2009 et 2022 (base 100 en 2009)

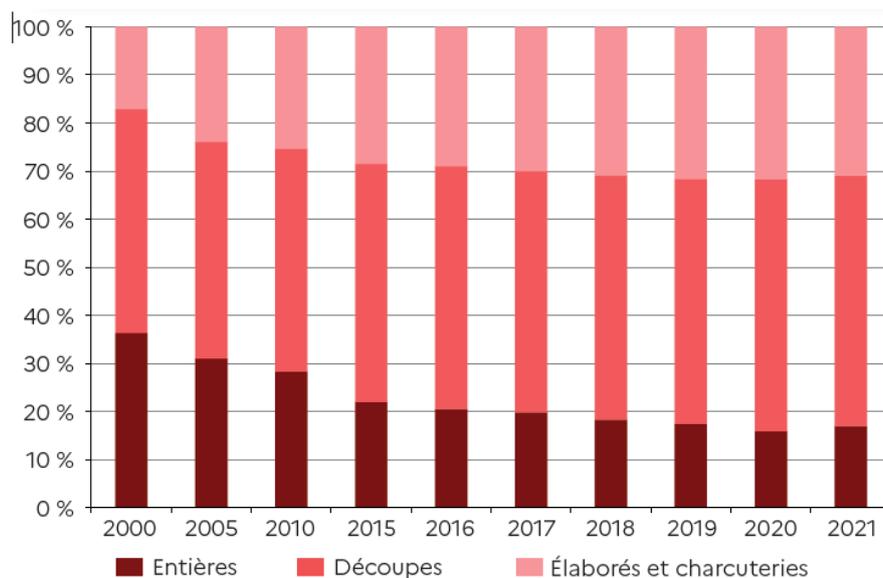


Source : Cour des comptes, d'après SSP, Kantar Worldpanel et douane française pour FranceAgriMer

Le prix accessible de la viande de volaille, dans un secteur où la maîtrise du coût de la matière première est un enjeu essentiel, comme le développement de chaînes de restauration rapide dédiées à la volaille ou la demande accrue en burgers de poulet expliquent en large partie ce développement.

1.1.3 Un marché tourné désormais vers les découpes et les produits transformés

La hausse de la consommation de viande de volaille a été accompagnée par des changements importants dans la nature des produits consommés. Les volailles entières qui correspondaient à plus du tiers du marché au début des années 2000, représentent désormais moins de 20 % des achats des ménages quand, dans le même temps, les produits élaborés (*nuggets*, panés divers etc.) étaient en croissance de 10 points et la charcuterie de 5 points.

Graphique n° 3 : Évolution des types de volaille achetés par les ménages français entre 2000 et 2021

Source : FranceAgriMer d'après Kantar Worldpanel

Les produits découpés (filets ou cuisses) représentent désormais plus de 50 % des volumes achetés par les ménages.

1.2 Une production stabilisée depuis 2009

La courte durée d'élevage des volailles de chair (36 jours pour un poulet standard, 81 à 90 jours pour un poulet Label Rouge) se traduit par une rotation importante des effectifs dans l'année et une exploitation optimisée des bâtiments. Elle impose néanmoins un débouché immédiat aux animaux finis dont la conservation n'est ni techniquement ni financièrement possible :

- conserver les animaux en bâtiment allonge la durée de l'alimentation à leur apporter au-delà du nécessaire. L'alimentation représentant les deux tiers des charges d'un élevage avicole, cela grèverait la rentabilité des exploitations ;
- la conservation des animaux génère des contraintes d'espace. Plus les animaux sont gros, plus la capacité d'accueil d'un bâtiment d'élevage se réduit.

La production de volaille de chair est donc tributaire de la présence d'un abatteur capable d'absorber sans délai les volumes produits. Cette spécificité a deux conséquences : une forte concentration de la production autour des sociétés d'abattage spécialisées en volailles et la prédominance d'un modèle contractuel dit « intégré », dans lequel l'éleveur reçoit de l'organisme de production (société possédant notamment l'activité d'abattage) les volailles à élever et l'alimentation, et conduit son élevage dans le respect d'un cahier des charges qui lui est imposé.

1.2.1 Une capacité d'abattage de plus en plus concentrée

Le nombre d'abattoirs intervenant en métropole (hors Corse) dans le secteur de la volaille a diminué de 17 unités dans la dernière décennie, passant de 144 en 2013 à 127 en 2022 (soit une baisse de 12 %).

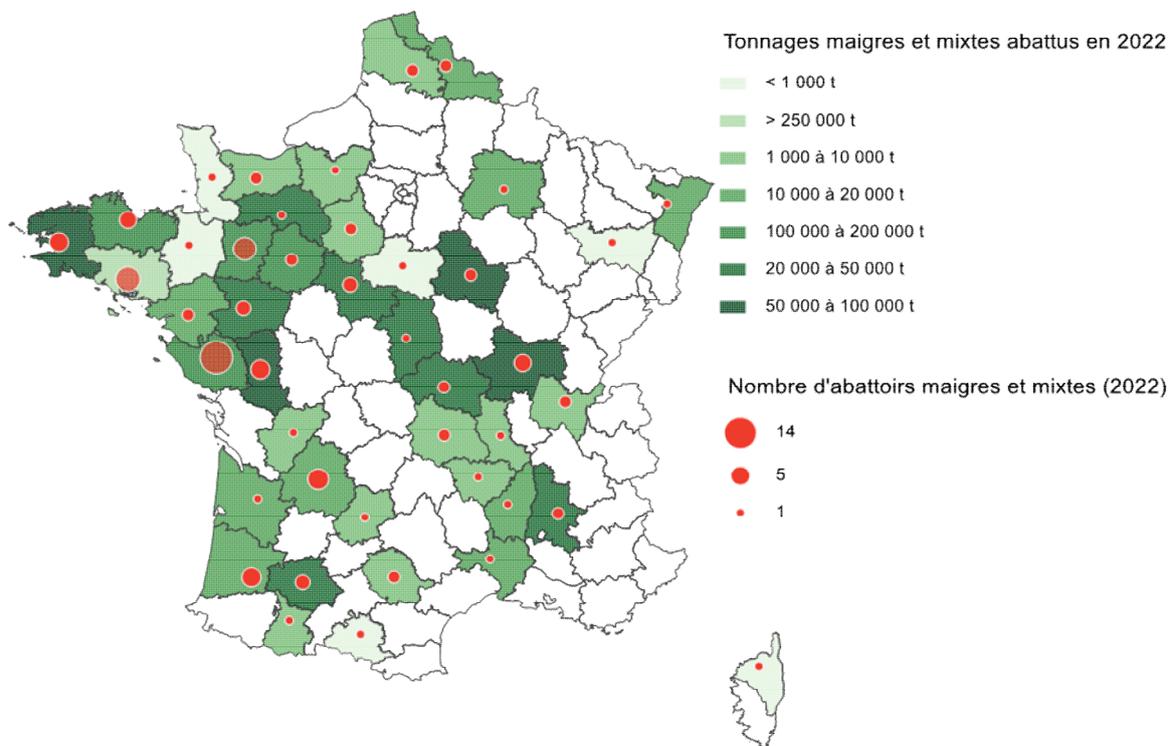
Les tonnages abattus ont également diminué de 13 % (1,46 Mt en 2022 contre 1,67 Mt en 2013) sans qu'il soit possible de lier ces tendances, compte tenu des effets de l'épizootie d'influenza aviaire en 2021-2022 et de l'évolution des proportions d'espèces abattues (dindes ou poulets).

Depuis 2018, le secteur a ainsi connu d'importants changements, avec 29 abattoirs qui ont cessé leur activité et le rachat, dans le même temps, de dix unités, notamment par les deux principaux acteurs de l'aval de la filière, montrant un renforcement de la concentration de ce secteur, déjà historiquement élevée. Selon l'ITAVI, ces deux groupes assuraient ainsi 75 % de la production organisée de volaille en France en 2020 (dont 62 % pour le plus important).

Ces mouvements de concentration se sont accompagnés d'un fort développement, à raison de six nouveaux projets d'ouverture ou de construction d'abattoirs entre 2021 et 2023.

La majorité des établissements en activité (78 %) sont spécialisés en animaux maigres (poulets, dindes, pintades) et assurent 95 % des tonnages, en cohérence avec le cheptel élevé (cf. Chapitre 1.2.3.). Pour mémoire, concentrés dans le Sud-Ouest (Dordogne, Gers et Landes), les abattoirs mixtes, comprenant canards et oies après gavage, demeurent marginaux, avec 11 unités pour moins de 50 000 tonnes en 2022 (stable par rapport à 2013).

Carte n° 1 : Nombre d'abattoirs « maigres et mixtes » et tonnages abattus en 2022 par département

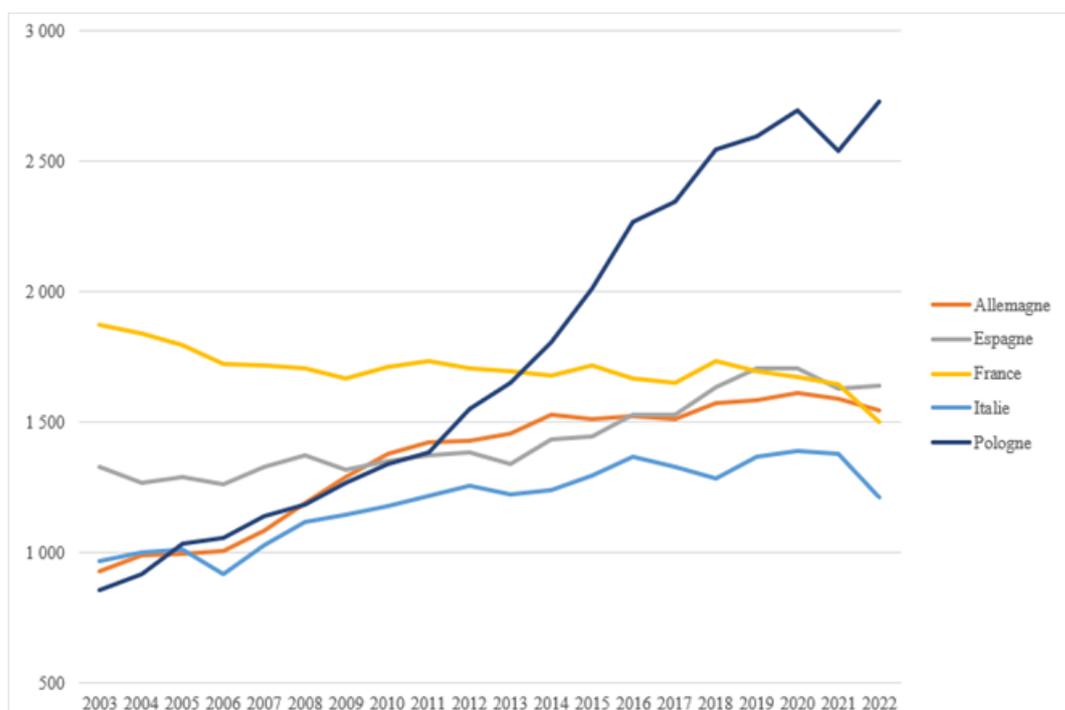


Source : Cour des comptes d'après DGPE.

S'ils sont majoritairement concentrés dans le Grand Ouest, les abattoirs se répartissent néanmoins dans 42 départements de métropole et couvrent donc une partie importante du territoire.

D'une capacité de 300 à 550 000 poulets par semaine, les plus grands abattoirs français demeurent néanmoins de taille plus modeste que ceux de leurs concurrents européens (jusqu'à 750 000 poulets par jour pour certaines unités en Pologne par exemple). Par ailleurs, alors que les capacités d'abattage des principaux concurrents européens ont toutes progressé depuis 20 ans, celles de la France se sont réduites de 9 % entre les périodes 2003-2005 et 2019-2021. Comme le montre le graphique suivant, les tonnages abattus en Pologne ont régulièrement progressé au cours de la même période (+178 % entre 2003-2005 et 2019-2021).

Graphique n° 4 : Évolution des tonnages de volailles abattues dans les cinq principaux pays producteurs de l'UE de 2003 à 2022 (en milliers de tonnes)



Source : Cour des comptes d'après Eurostat.

Note : les données concernant les Pays Bas ne sont pas disponibles.

1.2.2 Des exploitations moins nombreuses, plus grandes et davantage spécialisées

Selon les chiffres du dernier recensement agricole (2020), on dénombre environ 15 000 exploitations agricoles disposant d'un atelier volaille de chair (au moins 20 animaux) en métropole (hors Corse), contre 25 700 en 2010, soit une baisse de 41 % en dix ans.

La majorité de ces exploitations (56 % en 2020 contre 65 % en 2010) ne relèvent pas de l'orientation technico-économique (OTEX) 5220 « Exploitations spécialisées volailles de chair ». L'activité d'élevage de volailles de chair est donc souvent mise en œuvre en complément d'un ou plusieurs autres ateliers, notamment en polyculture-polyélevage (26 % des

cas) ou en complément d'un atelier d'élevage de porcs ou de poules pondeuses (16 % des cas). Les exploitations spécialisées en grandes cultures (6 % des cas) ou en élevage de bovins (moins de 3 % des cas) disposent plus rarement d'un atelier complémentaire d'élevage de volailles de chair.

Pour autant, si les exploitations spécialisées en volailles de chair ne sont pas majoritaires, avec 6 700 unités en 2020 contre 9 000 en 2010 (-26 % en dix ans), elles concentrent près de 70 % du cheptel déclaré lors du recensement agricole (66,5 % en 2010), soit environ 200 millions de têtes, stable par rapport au recensement de 2010⁶.

Le cheptel moyen observé par exploitation témoigne de la concentration de la production et de l'agrandissement des exploitations, avec plus de 20 800 têtes par exploitations spécialisées en 2020 contre 14 800 en 2010 (+40 %). La situation est similaire pour les exploitations de porcins ou de poules pondeuses⁷ et en polyculture-polyélevage⁸ disposant d'un atelier d'élevage de volailles de chair.

Les ateliers d'élevage de volailles de chair français demeurent néanmoins de taille modeste en comparaison de leurs voisins européens (31 000 têtes en Belgique, 61 000 en Allemagne, 70 000 aux Pays-Bas et 93 000 têtes au Royaume-Uni⁹). Elles le sont encore plus à l'échelle mondiale : les plus grands élevages ukrainiens ou brésiliens accueillent ainsi plusieurs centaines de milliers d'animaux, voire dépassent, pour certaines, le million.

60 % des exploitations spécialisées en élevage de volailles de chair sont de grandes exploitations, avec une production brute standard (PBS) supérieure à 250 000 € par an (selon la classification du MASA). En incluant les exploitations « moyennes » (PBS comprise entre 100 000 et 250 000 €), cette proportion s'élève à plus de 80 %. Ces exploitations spécialisées concentrent la quasi-totalité du cheptel (plus de 98 %) détenu par les exploitations spécialisées, soit plus de 136 millions de têtes et une moyenne de plus de 25 000 volailles par élevages.

La production de volailles de chair est pratiquée sur l'ensemble du territoire métropolitain, à l'exception des régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Ile-de-France où elle reste marginale. Elle est toutefois inégalement répartie. Les régions Bretagne, Pays-de-la-Loire et Nouvelle-Aquitaine concentrent ainsi la grande majorité des élevages (57 %), des cheptels (68 %) et des unités d'abattage (60 %) (cf. Annexe n°3).

L'élevage de volaille de chair bénéficie d'une démographie d'exploitants favorable et devrait, sauf crise majeure, être moins impactée par les départs en retraite massifs de chefs d'exploitations projetés d'ici 2030. Ainsi, les fermes spécialisées en viandes blanches (porcins et volailles) sont, avec les fermes spécialisées en maraîchage et horticulture, celles où la part des exploitants de plus de 55 ans est la plus faible : 41 % contre 55 % pour les cultures fruitières, 54 % pour les grandes cultures et 52 % pour la viande bovine. Plus du quart des exploitants en activité en 2020 s'était installé dans les dix années précédentes, leur âge moyen, 36,5 ans étant nettement plus faible que dans les autres secteurs. Leur niveau de formation est également

⁶ L'effectif présenté dans le recensement agricole constitue un état « instantané » du cheptel et ne correspond pas à la réalité du cheptel élevé cumulé sur l'année, très supérieur compte tenu de la rotation des bandes d'élevage tous les 45 à 90 jours. Il permet néanmoins d'apprécier la répartition du cheptel dans les différentes exploitations.

⁷ Effectif moyen de 12 250 têtes en 2020 contre 9 150 en 2010 (+34 %).

⁸ Effectif moyen de 7 190 têtes en 2020 contre 3 290 en 2010 (+118 %).

⁹ IGF-CGAAER – Mission volaille de chair – Rapport °2013-M-099-02 (IGF) ; Rapport n°13114 (CGAAER) – Mars 2014.

supérieur : 62 % des exploitants ont un niveau bac ou supérieur, contre 55 % pour les autres exploitants, ce taux augmentant avec la taille de l'atelier.

1.2.3 Une diversité de productions atypique à l'échelle européenne

La France se caractérise par la diversité de son marché de la volaille, d'une part entre espèces, d'autre part, entre segments de qualité.

En 2021, la consommation de volailles s'y répartissait entre 76 % de poulets, 14 % de dindes, 8 % de canards et 2 % de pintades. La diversité de consommation se reflète dans la production. Les poulets ne représentaient que les deux tiers du tonnage de volailles abattues en France en 2020, soit le plus faible taux européen. À titre de comparaison, ce pourcentage était de 98 % en Belgique, 82 % en Pologne et en Espagne.

Près des deux tiers des poulets prêts à cuire disposaient d'un signe de qualité (Label Rouge pour 49 %, Bio pour 13 %). Les signes de qualité sont moins prégnants sur le marché français des découpes où le poulet standard représente 56 % de la consommation et 31 % pour le poulet certifié. Cette diversité n'existe pas dans les autres pays européens. À titre de comparaison, alors que la production de poulets bios était de 26 000 tonnes en France en 2020, ce qui représentait 68 % de la production européenne, le deuxième pays producteur était la Belgique avec 6 300 tonnes et le troisième, l'Espagne avec 2 775 tonnes. Sur les 46 catégories de volailles bénéficiant d'une indication géographique protégée (IGP), seules six ne sont pas françaises¹⁰ et les trois seules appellations d'origine protégée sont françaises, ce qui montre que les choix de segmentation qualité ne sont pas partagés par les autres pays producteurs.

Cette diversité d'espèces élevées et de modes de production s'est d'ailleurs ressentie lors de la mise en œuvre des aides de crise versées aux producteurs (et/ou intégrateurs) touchés par l'épizootie d'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) (cf. Chapitre 3.3.). Les aides étant basées sur un calcul de perte de production adapté à chaque espèce et à chaque mode de production, les services du ministère chargé de l'agriculture ont dû établir pas moins de 80 barèmes différents.

1.2.4 Un modèle intégré dominant

La filière fonctionne pour l'essentiel en flux tendus, avec un modèle dominant, basé sur des contrats de production liant l'éleveur et l'acheteur, définis par les articles L. 326-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime. Ce modèle est qualifié d'« intégré » dans la suite du rapport.

¹⁰ Les labels rouges sont fréquemment doublés de l'attribution d'une IGP. Outre la France, des IGP de volailles n'existent qu'en Croatie (une IGP), Allemagne (une IGP), Portugal (une IGP) et Espagne (trois IGP).

La contractualisation et l'intégration au sein des filières animales

Les relations économiques dans le secteur des productions animales peuvent être classées en quatre grandes catégories¹¹.

1 – **L'éleveur indépendant** qui reste autonome dans son processus de production (choix des espèces et des souches à élever, du mode d'élevage, de ses fournisseurs, etc.) et dans le mode de vente de ses produits, commercialisés de gré à gré en fonction de la demande. Il n'est pas lié à ses futurs acheteurs et assume seul les risques techniques et économiques liés à sa production.

2 – **L'éleveur sous contrat de marché** qui est également autonome dans son processus de production mais qui est engagé vis-à-vis de ses acheteurs sur la nature et les caractéristiques des produits ainsi que sur leur date de livraison et leur prix, fixe ou sur la base d'un prix de marché. On parle alors de « contractualisation ».

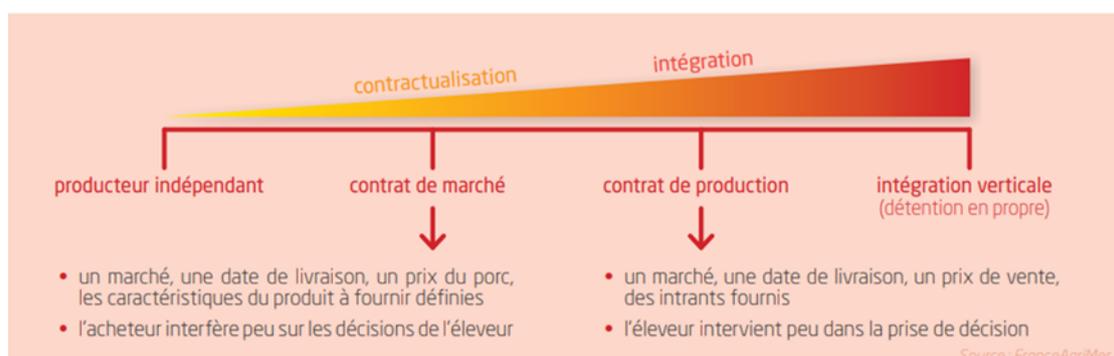
Dès lors que l'acheteur interfère davantage sur le processus de production, notamment en fournissant les animaux, l'aliment, la prophylaxie et le conseil technique, les relations commerciales entre le producteur et l'acheteur rentrent dans le cadre d'une démarche dite « d'intégration ».

3 – **L'éleveur sous contrat de production** qui fournit le bâtiment, la main d'œuvre et sa compétence. Schématiquement, l'éleveur intervient comme prestataire de service au bénéfice de son acheteur, le plus souvent une organisation de producteurs (OP) dans laquelle l'éleveur peut ou non disposer de parts sociales. Il est rémunéré sur la performance de son élevage mesurée par la conformité des volailles produites par rapport aux standards visés ainsi que sur les taux de mortalité observée et l'économie d'aliments réalisée au regard des quantités initialement prévues. Il s'agit du modèle le plus répandu dans la filière volaille de chair française.

4 – **L'éleveur intégré** qui n'est pas propriétaire de ses bâtiments, détenus en propre par l'intégrateur qui maîtrise par ailleurs l'ensemble du processus du production (alimentation, production, abattage voire transformation). L'éleveur est salarié de la structure industrielle. Il s'agit de la démarche la plus avancée de l'intégration.

En application de l'article D. 551-19 du CRPM, un éleveur lié par un contrat d'intégration ne peut être membre d'une organisation de producteurs exerçant une mission de commercialisation ou de négociation des produits issus de la production réalisée par ses membres.

Les principales formes d'organisation des filières animales sont résumées dans le schéma suivant, établi sur la base de la filière porcine.



Source : FranceAgriMer

¹¹ FranceAgriMer - « Production animale et contractualisation : histoire et enjeux » - Les synthèses de FranceAgriMer - Numéro 8 / juillet 2011

Permettant de sécuriser les investissements des éleveurs par un accompagnement technique adapté et un débouché à la production, les contrats de production se sont fortement développés dans les années 1960 et 1970 et ont, par ailleurs, permis de standardiser la production, d'assurer le transfert et la diffusion d'innovations (génétique, conduite d'élevage etc.) et de spécialiser les outils de transformation.

Les contrats de production sont dominants au sein de la filière volaille de chair, sans toutefois qu'il soit possible d'en mesurer précisément la proportion. Les dernières données disponibles sur le sujet remontent à plus de dix ans (FAM en 2011 et ITAVI en 2012) et concluaient alors à une production réalisée à plus de 80 % dans le cadre de contrats de production.

En dépit d'un taux d'intégration élevé au sein de la filière, la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du MASA indique toutefois ne pas avoir fixé de seuil au-delà duquel un contrat collectif est obligatoire ni avoir été sollicitée par les producteurs pour mettre en œuvre de tels contrats comme le prévoit l'article L 326-4 du CRPM.

1.2.5 Des performances économiques satisfaisantes mais à mieux caractériser

L'analyse de la performance économique des élevages de volailles de chair est difficile compte tenu de la diversité des productions, des modes d'élevage (label, standard, bio) et de leur modèle économique (intégré ou indépendant).

Il existe par ailleurs peu de publications, publiques ou privées, sur le sujet. Celles disponibles, publiées notamment par l'ITAVI, s'intéressent le plus souvent à la seule marge brute relative dégagée par la seule activité de production (rapportée au mètre carré de bâtiment par exemple) et non à l'exploitation dans sa globalité.

Les données du réseau d'information comptable agricole (RICA) collectées par le service de la statistique et de la prospective (SSP) du MASA, et spécifiquement celles rattachées à l'orientation technico-économique (OTEX)¹² 5220 (exploitations spécialisées en volailles de chair) permettent néanmoins de distinguer, selon les régions, les exploitations intégrées (échantillonnage spécifique en Bretagne) des exploitations non intégrées (échantillonnage spécifique en Pays-de-la-Loire et en Nouvelle-Aquitaine) et d'appréhender la performance économique de ces deux catégories d'exploitation.

¹² En fonction de leur production dominante calculée

Tableau n° 1 : Indicateurs de performance économique des exploitations d'élevage de volailles de chair (PBS > 25 000 €) entre 2011 et 2021 (moyenne sur données disponibles)

–	Exploitations spécialisées en volailles de chair		Ensemble des exploitations agricoles
	France métropolitaine	France métropolitaine	France métropolitaine
<i>Modèle économique</i>	<i>Intégration</i>	<i>Non intégration</i>	<i>Sans objet</i>
<i>Années disponibles</i>	2011 à 2021	2011 à 2021	2011 à 2020
Surface agricole utile (SAU)	33,7 hectares	44,3 hectares	89,6 hectares
Unités de travail agricole (UTA) totales	1,38	1,61	2,57
Chiffre d'affaires (CA) moyen	178 141 €	373 959 €	250 649 €
Valeur ajoutée moyenne	63 520 €	65 782 €	78 088 €
Excédent brut d'exploitation (EBE) moyen	67 448 €	70 087 €	89 326 €
Revenu courant avant impôt (RCAI) moyen	31 255 €	35 322 €	47 961 €
RCAI moyen / UTA*	22 702 €	22 031 €	18 670 €
Actif immobilisé <u>brut</u>	555 190 €	518 889 €	704 868 €
Actif immobilisé <u>net</u>	214 518 €	208 201 €	ND
Subventions d'exploitation	12 111 €	16 461 €	34 696 €

Source : données RICA (MASA/SSP), traitement Cour des comptes

Si le chiffre d'affaires des exploitations intégrées est logiquement très inférieur à celui de leurs homologues non intégrées¹³, les indicateurs retenus classiquement pour évaluer la performance économique de l'exploitation ne sont pas significativement différents entre exploitations intégrées et non intégrées (à l'échelle de la France métropolitaine et en tenant compte de l'ensemble des exploitations d'élevage de volailles suivies dans le RICA).

Comparativement à l'ensemble des exploitations agricoles françaises, les exploitations spécialisées en volailles de chair présentent un EBE et un RCAI en deçà de la moyenne, à relier à la faiblesse des subventions d'exploitation perçues. Toutefois, compte tenu d'un nombre d'unités de travail agricole (UTA) moindre, les exploitations spécialisées en volailles de chair présentent un RCAI par UTA supérieur de 20 % à la moyenne des exploitations françaises. L'élevage de volailles de chair est donc une activité rentable.

Le faible nombre d'exploitations spécialisées en élevage de volaille de chair au sein du monde agricole et le faible taux d'échantillonnage du RICA limitent néanmoins les données disponibles et leur exploitation dans le respect du secret statistique.

Par ailleurs, les contrats de production relevant du secret des affaires, la prédominance du modèle intégré complique la mesure de la chaîne de valeur au sein de la filière.

Il est dès lors difficile de pouvoir caractériser la filière, son fonctionnement et les axes de progrès envisageables.

¹³ L'exploitant intégré n'est pas propriétaire de ses volailles. Son chiffre d'affaires correspond à la seule rémunération de sa prestation d'éleveur et non au produit de la revente des volailles.

Engagé en 2023 pour une durée de 26 mois, le projet « INOSYS Réseaux avicole et cunicole pour la sécurisation des filières », porté par l'ITAVI et associant Chambres d'agriculture France, Chambres d'agriculture de Bretagne, Chambre d'agriculture des Landes et l'Institut de l'élevage devrait contribuer à combler ce besoin en permettant de mieux caractériser la performance technico-économique des élevages de volailles. Répondant aux exigences du programme national de développement agricole et rural (PNDAR), il bénéficie d'un financement du CASDAR à hauteur de 500 000 €.

Sous réserve de la configuration de l'échantillon d'exploitations suivies, jusqu'alors « défavorable » aux exploitations d'élevage de volailles, peu représentées en agriculture, la révision du RICA¹⁴ adoptée à l'échelle européenne en novembre 2023¹⁵ pourrait également contribuer à cet objectif.

La complémentarité de ces outils doit être recherchée.

Recommandation n° 1. MASA-SSP, 2025) : Construire avec les professionnels de la filière un outil statistique permettant de suivre l'évolution de la production de volailles de chair et les performances économiques et environnementales des exploitations d'élevage et de la filière dans ses diverses composantes.

1.3 Une balance commerciale dégradée

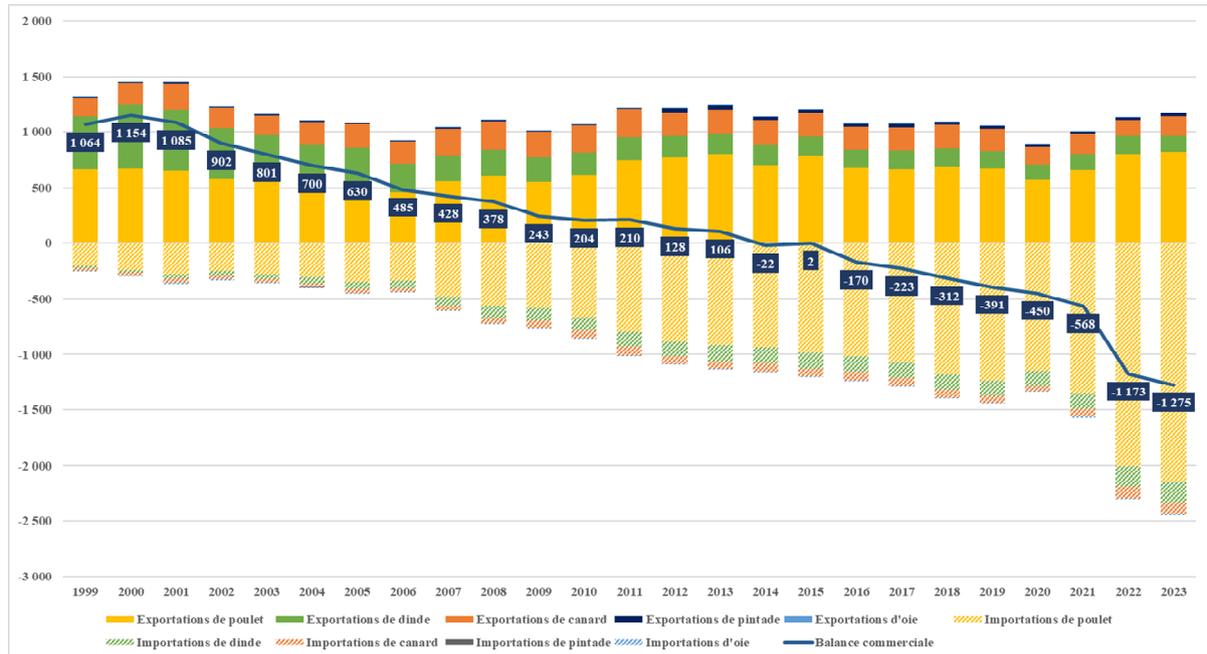
Largement excédentaire au début des années 2000 (plus de 1 Md€), la balance commerciale de la viande de volaille s'est progressivement dégradée pour devenir négative dès 2014. Ce constat est à relier à la baisse des exportations et à une croissance importante des importations.

S'établissant à -564 M€ en 2021, elle a plongé à -1,16 Md€ en 2022 puis -1,27 Md€ en 2023, suite à l'inflation ayant un effet sur les coûts de production conjuguée, à une hausse des volumes importés.

¹⁴ Le RICA a vocation à devenir le réseau d'information sur la durabilité des exploitations agricoles (RIDEA). Le futur RIDEA s'appuiera sur des données environnementales et sociales, en plus des données économiques et comptables d'ores et déjà collectées dans le cadre du RICA.

¹⁵ Règlement (UE) 2023/2674 du Parlement et du Conseil modifiant le règlement (CE) 1217/2009 du Conseil en ce qui concerne la transformation du réseau d'information comptable agricole en un réseau d'information sur la durabilité des exploitations agricoles.

**Graphique n° 5 : Balance commerciale du secteur de la viande de volaille depuis 1999
(en millions d'euros)**



Source : Cour des comptes, d'après données MASA/Agreste selon données DGDDI

1.3.1 Des exportations en baisse

Historiquement tournée vers le grand export subventionné à destination notamment du Moyen-Orient (Arabie Saoudite en particulier), la filière volaille de chair française n'a pas suffisamment anticipé l'arrêt, en 2013, des restitutions européennes à l'export qui favorisaient ce marché : l'arrêt des restitutions a mis en difficulté les deux principaux acteurs français intervenant sur ce marché qui ont depuis fait faillite ou ont été rachetés et restructurés.

Les subventions à l'exportation de viande de volaille

L'organisation commune des marchés¹⁶ (OCM) dans le secteur de la volaille¹⁷ a été mise en place en 1967. Contrairement aux OCM couvrant d'autres productions agricoles, les dispositions de l'OCM volaille se limitaient à la protection aux frontières et aux restitutions à l'exportation, mécanisme compensant à l'exportateur la différence entre le prix du marché européen et le prix des marchés export.

Avec le développement d'excédents communautaires, ces dépenses ont atteint un plafond historique au début des années 1990 (372 M€ en 1993) avant de diminuer en raison de la baisse du prix du coût de l'alimentation, conséquence de la réforme de la PAC de 1992, ainsi que par les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de 1995 qui plafonnaient les restitutions à l'exportation.

La France a toujours été le principal pays bénéficiaire des restitutions à l'exportation. Elle bénéficiait ainsi de plus de 100 M€ de subventions par an au début des années 1990, niveau qui s'est progressivement abaissé jusqu'à une moyenne annuelle de 70 M€ au début des années 2000. En 2012-2013, la France représentait 93 % des 55 M€ de restitutions et 95 % des 264 754 tonnes de viandes exportées avec subvention (principalement du poulet congelé).

En 2004, dans le cadre des négociations de l'OMC, l'Union européenne s'est engagée à mettre fin progressivement au système des restitutions à l'exportation sous condition de réciprocité des autres exportateurs internationaux.

L'OCM volailles a été fusionnée dans une organisation commune de marchés unique couvrant tous les secteurs agricoles en 2007, modifiée en 2013¹⁸. Les restitutions à l'exportations ont été abandonnées lors de la campagne 2013/2014.

Les mesures sectorielles sont désormais limitées aux règles générales s'imposant à la commercialisation, aux importations et à la protection du marché intérieur. Elles reposent à la fois sur le régime douanier général et sur des mécanismes de sauvegarde (droits à l'importation additionnels) en cas de chute des prix ou de hausse des volumes importés. L'utilisation des restitutions à l'exportation comme mécanisme exceptionnel de sauvegarde des marchés et par des mesures de gestion du marché intérieur reste possible lors des crises sanitaires. Les mesures de marché subsistant dans l'OCM unique ne sont donc plus destinées qu'à la régulation de crises du marché européen.

Les conséquences de l'arrêt des restitutions sur la filière volaille ont fait l'objet de plusieurs rapports du CGAAER¹⁹ et de l'inspection générale des finances²⁰ entre 2010 et 2013.

L'arrêt des restitutions a conduit à une forte diminution des exportations de viande de volaille française qui ont connu une baisse d'un tiers en à peine dix ans.

¹⁶ Les dispositions des organisations communes de marché (OCM) visent à atteindre les objectifs de l'article 40 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : stabilisation des marchés, accroissement de la productivité agricole, garantie d'un revenu équitable aux agriculteurs.

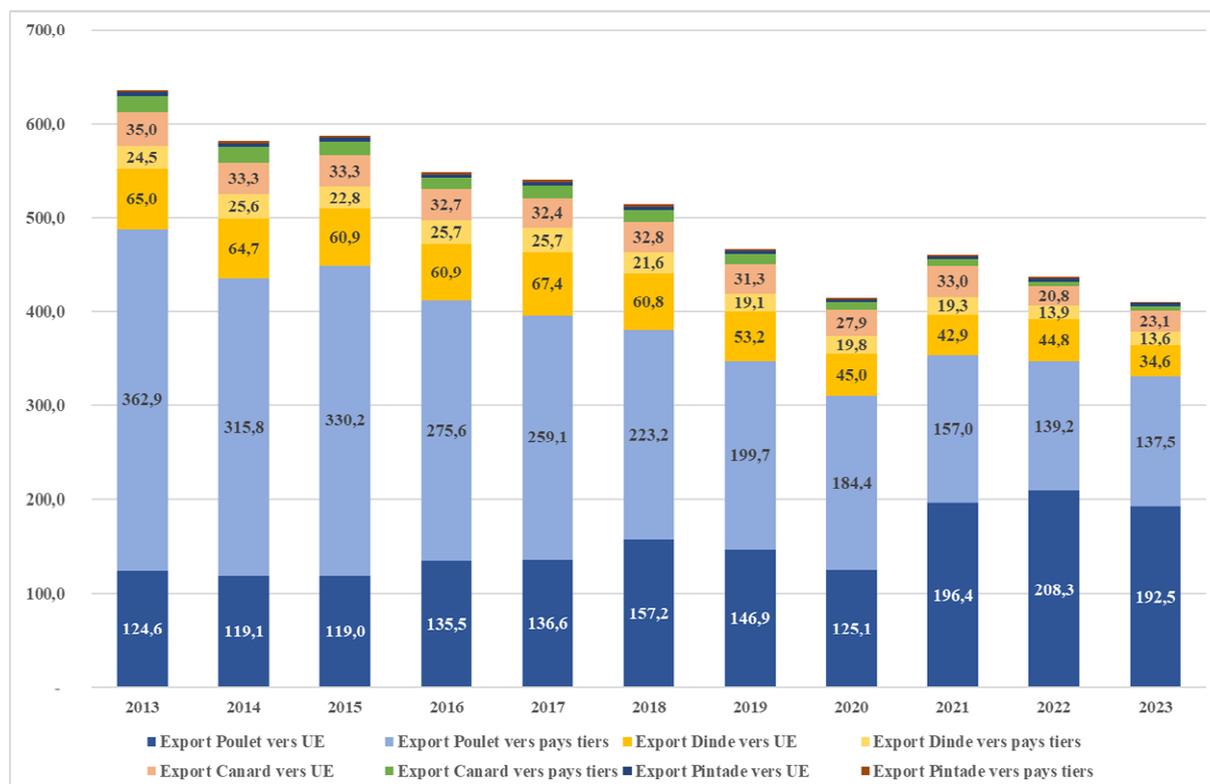
¹⁷ L'OCM volailles couvrait les volailles vivantes et les viandes et abats des poules et poulets, canards, oies, dindes et pintades. Les œufs étaient couverts par une autre OCM.

¹⁸ Règlement (CE) n°1234/2007 du Conseil modifié par le règlement (UE) n°1308/2013 du Parlement européen et du Conseil.

¹⁹ CGAAER ; « *Compétitivité de la filière volaille de chair française* » ; Rapport n°10032 ; Octobre 2010.

²⁰ IGF - CGAAER ; « La filière volaille de chair » ; Rapport n° 2013-M-099-02 (IGF) – Rapport n°13114 (CGAAER) ; Mars 2014.

Graphique n° 6 : Évolution des exportations de volaille française par espèce et destination (UE ou Pays tiers) depuis 2013 (en milliers de tonnes-équivalent-carcasse)



Source : Cour des comptes d'après MASA Agreste – Par convention, les exportations vers le Royaume-Uni sont incluses dans les exportations vers les pays-tiers pour l'ensemble de la période et non pas seulement pour la période post-Brexit

Confrontée à une concurrence internationale de plus en plus forte avec l'émergence de nouveaux pays fournisseurs tels que le Brésil, l'Ukraine ou la Pologne, la France a perdu le statut de deuxième exportateur mondial qu'elle occupait à la fin des années 1990, avec plus de 1 Mtec de viande de volaille alors exportée chaque année.

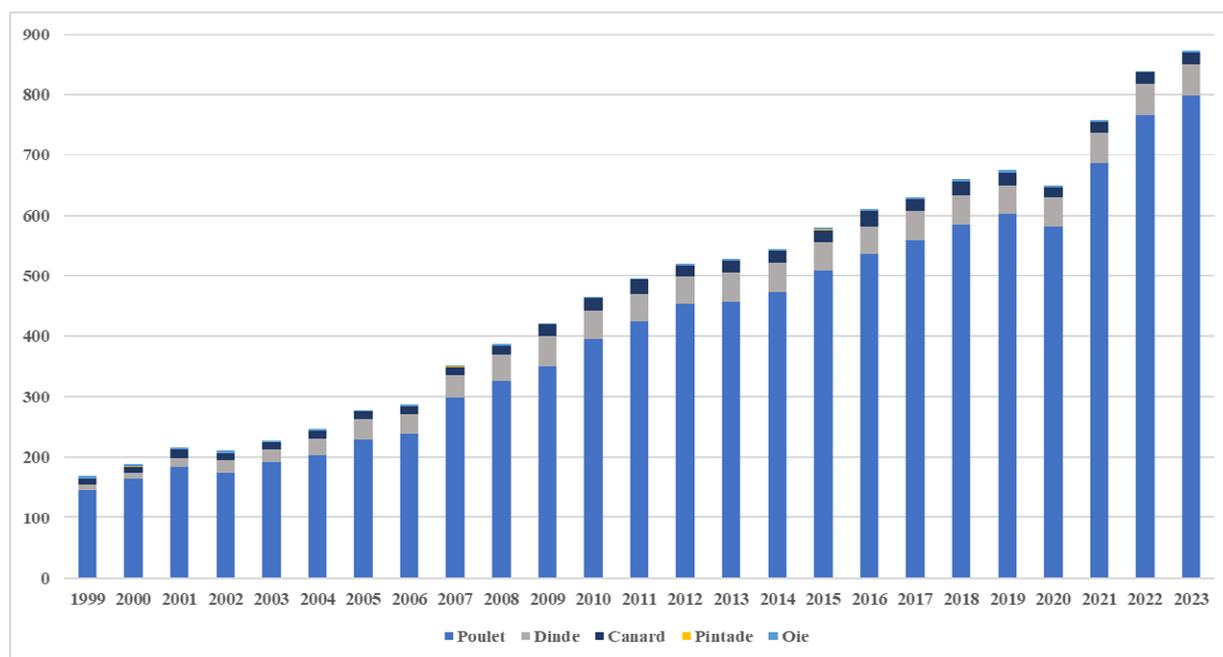
Les exportations de poulets vers les pays tiers, notamment vers le Moyen-Orient qui concentrait les plus forts volumes dans les années 2000, ont été divisées par deux sur la période. La hausse des volumes de poulet exportés vers les autres pays de l'UE sur la période (+35 %) n'a pas permis de compenser la baisse des exports vers les pays tiers.

En 2022, les exportations françaises de poulet (344 000 tec) sont majoritairement composées de carcasses entières congelées ou fraîches (plus de 30 % des volumes), principalement à destination du Moyen-Orient, de bas-morceaux (pointes d'ailes, croupions, dos et cou : 20 %), destinés aux pays tiers (Afrique) et dans une moindre mesure d'abats cuits ou frais en préparations (18 %).

1.3.2 Une hausse marquée des importations

L'écart croissant entre la production et la consommation nationales a conduit à un développement important des importations. De moins de 200 000 tec par an à la fin des années 1990, les importations de viande de volaille dépassent désormais les 850 000 tec par an.

Graphique n° 7 : Évolution des importations de volaille en France par espèce depuis 1999 (en milliers de tonnes-équivalent-carcasse)



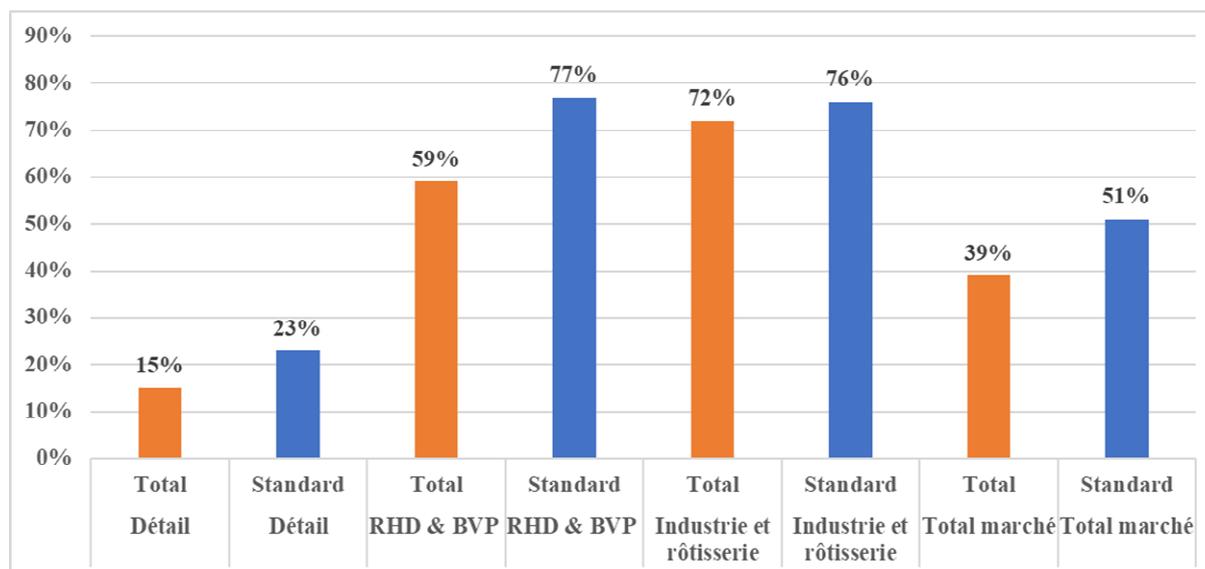
Source : Cour des comptes d'après MASA Agreste

Elles sont essentiellement constituées, en volume comme en valeur, de morceaux et découpes de poulet frais, réfrigérés ou congelés²¹.

À l'échelle de l'ensemble du marché français de la viande de poulet, en 2019, les importations représentaient 39 % des volumes, 51 % en poulet standard. Cette moyenne cache néanmoins d'importantes disparités selon les différents modes de distribution.

Ainsi, l'origine France domine largement dans le segment du détail, avec 15 % d'importations en moyenne et 23 % pour le poulet standard. À l'inverse, la RHD (y compris la boulangerie, viennoiserie et pâtisserie-BVP-) ainsi que l'industrie et la rôtisserie se fournissent principalement en poulets importés, en particulier pour la gamme standard.

²¹ Données de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). En 2022, cette seule catégorie de produits représentait environ 180 000 tonnes sur les 370 000 tonnes (48,5 %) et 832 M€ sur les 1,3 Md€ (63,8 %) de viande de volaille non transformée importée.

Graphique n° 8 : Part des importations de poulet par segment de marché en France en 2019

Source : Cour des comptes, d'après ITAVI

Le taux d'auto-approvisionnement (production/consommation) du marché national est passé de 147 % en 2002 à 84 % en 2022.

1.3.2.1 Des importations provenant majoritairement de pays membres de l'Union européenne

Les importations françaises de viande de volailles proviennent majoritairement de pays de l'Union européenne (94 % en moyenne sur la période, en volume, 89 % depuis 2021 compte tenu du Brexit²²).

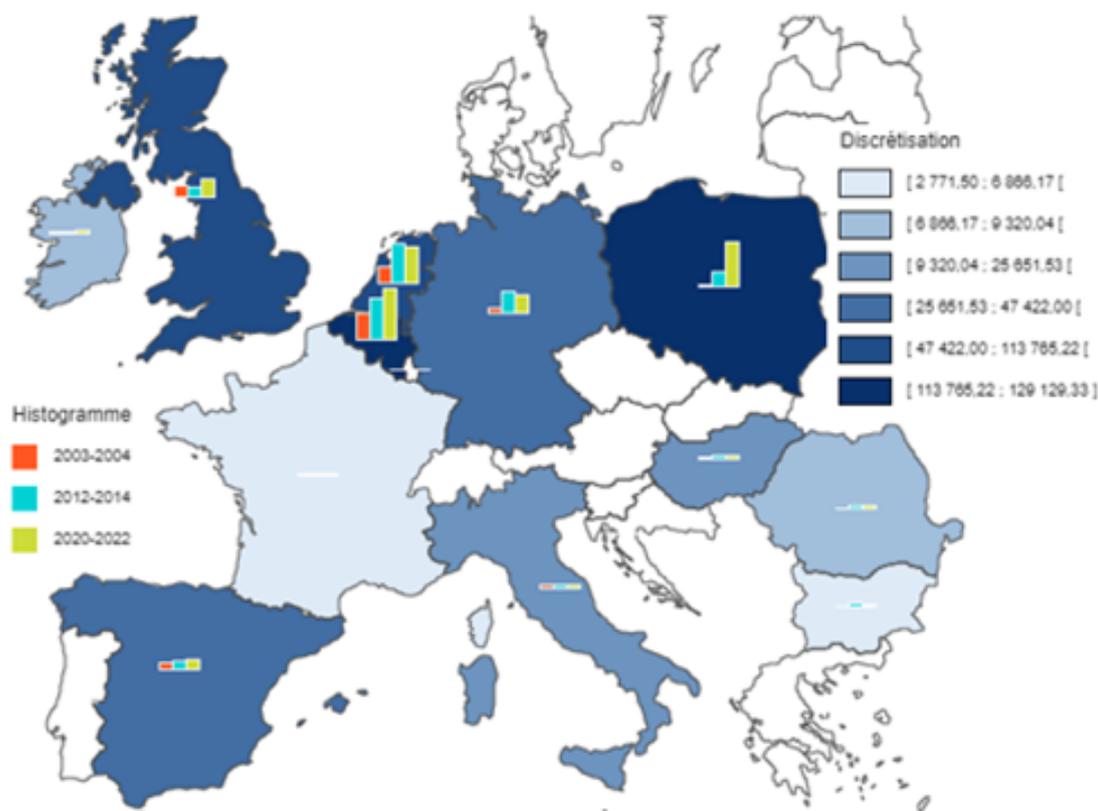
Comme le montre la carte n°2, la Pologne (25 %), la Belgique (24 %), les Pays-Bas (18 %) et l'Allemagne (11 %) sont les quatre principaux fournisseurs de la France et assurent plus des deux tiers des volumes des importations françaises de viande et préparations de poulet.

Les importations en provenance des autres États membres ont progressé de 140 % entre la période 2003-2005 et 2020-2022. La progression des volumes importés de Pologne et de Belgique a été constante au cours des 20 dernières années (respectivement +2 722 % et +95 %²³ sur la période). Les volumes importés d'Allemagne et des Pays-Bas ont fortement augmenté au cours de la première décennie (respectivement +310 % et +136 %) avant de décroître légèrement ensuite (-16 % et -8 %).

²² La Grande-Bretagne est considérée depuis cette date comme pays-tiers.

²³ Un tiers de la production belge est destinée au marché français (145 000 tonnes exportées sur 445 000 tonnes produites). Une part de cette production, non majoritaire, provient néanmoins de volailles élevées en France et abattues en Belgique (exportations de 55 000 tonnes de volailles vives).

Carte n° 2 : Origine des importations françaises de viandes de volailles



Source : Cour des comptes d'après Eurostat

Note de lecture : la couleur des pays représente le volume importé. Plus le bleu est foncé, plus le pays est un fournisseur important. Les histogrammes représentent l'évolution des importations entre les périodes 2002-2004, 2012-2014 et 2020-2022. Par commodité, la couleur représentée sur le territoire de la France correspond aux importations en provenance du Brésil.

Ces évolutions sont à relier aux stratégies industrielles à l'œuvre dans la filière avicole européenne depuis 20 ans, notamment la modernisation des outils d'abattage, de découpe et de transformation aux Pays-Bas et en Belgique dans les années 2000, puis en Pologne dans les années 2010, ainsi que la constitution de grands groupes européens par concentration et rachats, voire externalisation dans des structures de transformation notamment en Pologne.

Dans une note de 2013, l'ITAVI établissait des pistes de gain de compétitivité²⁴ de la filière française qui était déjà confrontée à la hausse des importations. L'une d'entre elles était la délocalisation d'une partie de la production pour des segments particuliers. C'est ce que certains groupes français ont fait en investissant, dès 2014, en Pologne pour le marché des découpes de poulets lourds, non produits en France.

Les importations françaises de viande de volaille depuis les pays tiers (flux directs) s'établissent en moyenne à 6 % des importations totales sur la période (en volume). Hors

²⁴« Les acteurs des filières avicoles devront répondre à ces différents enjeux en actionnant différents leviers de compétitivité : La capacité de mettre en place des stratégies d'approvisionnement global permettant d'exploiter au mieux les avantages compétitifs des différentes régions du monde tout en développant des offres adaptées aux demandes et marchés locaux », Magdelaine P. TeMA n°26, 2013.

Royaume-Uni, les importations en provenance des autres principaux pays tiers fournisseurs (Thaïlande et Brésil) demeurent faibles (moins de 2 % cumulés en valeur comme en volume des importations françaises totales) et sont en diminution tendancielle depuis 15 ans.

1.3.2.2 Des flux indirects au sein du marché intérieur néanmoins difficiles à quantifier compte tenu d'une traçabilité imparfaite

Le marché français de la viande de volailles s'inscrit dans le cadre plus large du marché européen, dit « intérieur », isolé du marché international par des droits de douane protecteurs, mais ouvert aux échanges avec certains pays tiers, dans le cadre de droits plus faibles sur certains segments du marché (viandes saumurées notamment), d'accords commerciaux réduisant les droits sur l'ensemble des importations ou de contingents d'importation à droits de douane nuls ou préférentiels.

Plusieurs accords commerciaux incluant des dispositions relatives aux échanges de viande de volaille avec l'UE sont actuellement en vigueur : un accord d'association avec le Chili (2003) qui accorde un contingent préférentiel de 21 025 tec en 2022, un accord de coopération signé avec le Royaume-Uni (2021) après le Brexit qui ne prévoit pas de droits de douane et un accord de libre-échange avec l'Ukraine (2016) qui prévoit un contingent de 90 000 tec de viandes de volaille, exemptés ou bénéficiant de droits de douane réduits. D'autres accords, en cours de négociation, ou conclus mais non encore validés à l'échelle européenne, pourraient avoir un impact sur les importations de volailles dans l'avenir²⁵.

Malgré cette libéralisation, les importations européennes en provenance de pays tiers, hors Royaume-Uni, se sont contractées au cours des 20 dernières années, passant de 324 000 t en moyenne sur 2003-2005 à 162 000 t en moyenne sur 2020-2022. Elles ont néanmoins légèrement progressé au cours des dix dernières années (+2 % en volume), en particulier en 2022 par rapport à 2021²⁶ (+39 %).

L'origine des viandes importées de pays tiers au sein de l'Union européenne disparaissant une fois qu'elles ont été transformées, même partiellement (découpe ou reconditionnement), au profit de celle du pays de transformation, il est néanmoins impossible de quantifier les flux réels de viande de volaille issue de pays tiers arrivant sur le marché français après avoir transité par un autre Etat membre, dit « flux indirects ».

La libéralisation des échanges avec l'Ukraine décidée à l'échelle européenne en juin 2022 a remis en lumière les difficultés posées par cette traçabilité imparfaite, inquiétant les filières européennes qui craignent une concurrence à bas coût.

²⁵ Un accord avec le Mexique prévoyant un contingent de 10 000 tec ; un contingent de 180 000 tec avec les pays du Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay et Paraguay) ainsi qu'une réévaluation du contingent avec le Chili à hauteur de 40 575 tec. D'autres accords sont en projet, notamment avec l'Inde et la Thaïlande. L'intégralité de ces contingents ne représenterait toutefois que 1,9 % de la consommation européenne, soit légèrement plus que l'augmentation annuelle moyenne de la consommation entre 2012 et 2022.

²⁶ Il faut néanmoins relativiser cette hausse des importations pays tiers hors Royaume-Uni : d'une part, elles ont été compensées par une réduction des exportations britanniques et d'autre part, le volume importé est équivalent à celui de 2019.

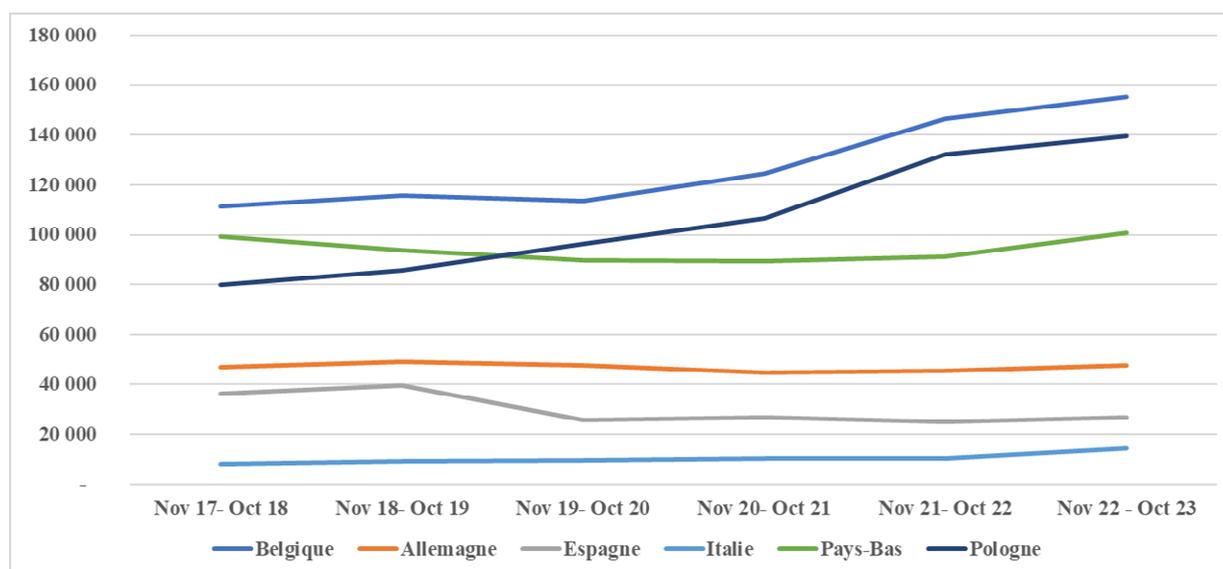
Les volumes de volaille ukrainienne importés en Europe ont fortement augmenté ces deux dernières années : les ordres de grandeur avancés lors des derniers sommets européens (début 2024) seraient ainsi d'environ 300 000 tonnes²⁷ pour la seule année 2023, contre à peine 100 000 tonnes en 2020.

Bien que marginales (moins de 6 500 tec en 2023), les importations françaises en provenance d'Ukraine (flux directs) ont également triplé depuis 2020.

Une partie des exportations ukrainiennes à destination de l'Union européenne a néanmoins pu atteindre indirectement le marché français via ses principaux fournisseurs européens (Pays-Bas, Belgique, Pologne) sans qu'il soit possible d'en quantifier précisément les volumes. Le risque d'assister à terme à un effet de substitution ne peut donc être écarté.

Ainsi, la Cour observe que, si la croissance des importations françaises depuis la Belgique et la Pologne était engagée avant le début du conflit, celle-ci s'est accélérée depuis novembre 2021.

Graphique n° 9 : Importations françaises de viande de volaille depuis ses principaux fournisseurs européens (hors Royaume-Uni) depuis novembre 2017



Source : Eurostat, retraitement Cour des comptes

²⁷ Conférence de presse du Président de la République en marge du sommet européen du 1^{er} février 2024

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Viande accessible et prisée des consommateurs, la consommation de viande de volaille a fortement augmenté au cours des vingt dernières années, notamment celle de poulet, pour s'établir à 1,9 Mtec en 2022. Tirée par la restauration hors domicile, cette hausse s'est accompagnée d'une évolution du marché, désormais tourné vers les découpes et les produits transformés, au détriment des volailles entières.

Caractérisée par des élevages et des abattoirs de taille modeste ainsi que par une diversité de productions, en nombre d'espèces élevées comme en signes de qualité, atypiques à l'échelle européenne, la filière française n'a toutefois pas accompagné cette dynamique. La production, en baisse au début des années 2000, s'est stabilisée à 1,5 Mtec depuis 2009 et apparaît en décalage avec les besoins du marché, tournés vers les volailles standard et lourdes destinées à la découpe. Les exploitations en activité apparaissent néanmoins rentables sans qu'il soit possible, faute d'appareil statistique suffisant et en raison du secret des affaires inhérent à cette filière très intégrée, de pouvoir évaluer plus finement le partage de la valeur entre acteurs et la performance des différents modes de production.

Les importations de viande de volaille ont progressivement augmenté et dépassent désormais les 850 000 tec par an, contre moins de 200 000 tec en 1999. Conjugée à une chute des exportations de viande de volaille française, à la suite de l'arrêt des aides européennes dites « de restitution » en 2013, cette hausse des importations a conduit à une dégradation de la balance commerciale du secteur qui présente un déficit de près de 1,3 Md€ en 2023.

Les importations françaises proviennent quasi-exclusivement des autres Etats membres de l'Union européenne et notamment de Pologne, de Belgique et des Pays-Bas, les importations directes depuis les pays tiers (Brésil, Thaïlande et Ukraine notamment) restant marginales. La réglementation communautaire quant à la traçabilité de l'origine des viandes ne permet toutefois pas de quantifier précisément les flux de viande de volaille importée de pays tiers, transformée au sein de l'Union européenne et expédiée ensuite en France. Cette difficulté, remise en lumière suite à la libéralisation des échanges avec l'Ukraine en 2022, inquiète les filières européennes qui craignent une concurrence à bas-coût.

2 UNE FILIERE PEU COMPETITIVE

Ces constats s'expliquent à la fois par un déficit de compétitivité-prix de la filière française par rapport à ses concurrents (2.1) et par les limites de la stratégie de montée en gamme engagée depuis les années 1980 (2.2). L'information limitée apportée aux consommateurs quant à l'origine et aux conditions de production de la viande de volaille accentue ces difficultés (2.3).

2.1 Un déficit de compétitivité-prix intrinsèque à la filière

2.1.1 Un écart de coût de production renforcé au stade de l'abattage

2.1.1.1 Un surcoût de production au niveau de l'élevage

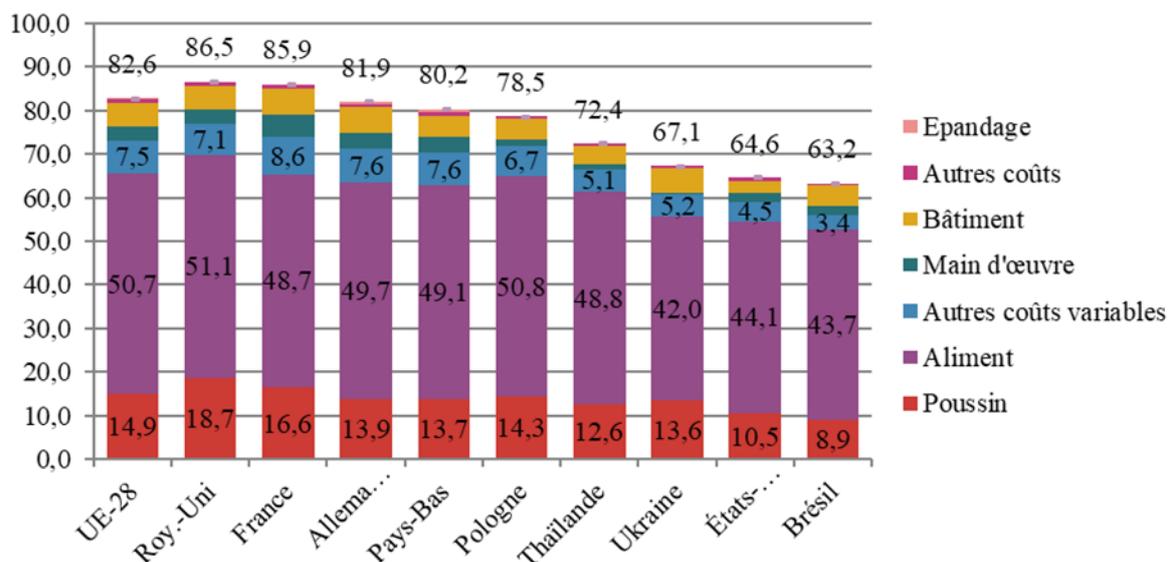
La filière volaille de chair française présente un déficit structurel de compétitivité prix avec l'ensemble de ses concurrents à l'échelle européenne et mondiale. Une étude présentant les données de 2007²⁸ avait décomposé les coûts de production de la volaille de chair au niveau de l'élevage par postes de dépenses. La France présentait alors un faible surcoût par rapport à l'Allemagne, les Pays-Bas et la Pologne (0,05 € par kg de poids vif) et un déficit de compétitivité plus important par rapport au Brésil (0,29 € par kg de poids vif). Le seul pays présentant un coût de production plus élevé était le Royaume-Uni (un peu plus de 0,05 € par kg de poids vif).

Le renouvellement de cette comparaison internationale avec les données de 2017²⁹ permet d'apprécier l'évolution de la situation.

²⁸ P.L.M. van Horne, « *Competitiveness of the EU poultry meat sector, base year 2007* », 2008.

²⁹ P.L.M. van Horne, « *Competitiveness of the EU poultry meat sector, base year 2017* », 2018.

Graphique n° 10 : Répartition des coûts de production de volailles dans les exploitations en 2017 par pays (en €/100 kg de poids vif)



Source : ITAVI

Le différentiel de compétitivité se maintient avec les Pays-Bas alors qu'il se dégrade avec l'ensemble des autres acteurs européens. À l'inverse, l'écart de compétitivité prix se réduit avec le Brésil (0,22 € par kg de poids vif contre 0,29 en 2007), notamment du fait de l'évolution du prix de l'aliment au Brésil (+0,09 € par kg de poids vif) alors qu'il reste stable en France.

Représentant plus de la moitié des coûts de production, l'alimentation constitue en effet un des principaux facteurs de compétitivité d'un élevage de volailles. Premier producteur de blé tendre en Europe et sixième dans le monde (campagne 2020-2021) à raison de 30 à 35 Mt par an, la France dispose d'un avantage compétitif par rapport à ses voisins européens. Le coût de l'aliment y est moindre, même si la production française reste fortement dépendante du soja sud-américain³⁰. Le développement d'alternatives à base de tourteaux de tournesol ou de colza, cultivables sur le territoire national, comme l'introduction de protéagineux secs dans les rations ou les travaux sur de nouvelles sources de protéines comme les algues ou les insectes constituent des opportunités pour la filière française.

Les démarches engagées par l'État pour renforcer l'autonomie en protéines destinées à l'alimentation animale (et humaine) telles que le renforcement des aides de la PAC aux légumineuses (aides couplées) prévu dans le plan stratégique national avec un objectif de 3,5 % des paiements directs en 2027 (soit 240 M€) et le lancement du Plan protéines en 2020, doté de 100 M€, pourraient favoriser la filière à terme. Il est toutefois encore trop tôt pour évaluer les résultats de ces plans et de leurs effets sur les filières animales.

³⁰ L'alimentation des volailles de chair représente 29 % de la consommation de tourteaux de soja, loin devant les porcins qui n'en consomment que 6 %, mais derrière l'élevage bovin (36 %). Un quart de la ration moyenne d'un poulet est constituée de soja.

2.1.1.2 Un coût du travail légèrement défavorable

Concernant le coût du travail, la décomposition des coûts au sein de l'exploitation de 2017 fait apparaître un léger décalage de la France par rapport à ses concurrents. Le déficit de compétitivité prix sur ce facteur s'étend de 0,05 € à 1,5 € par kilo de poids vif.

Tableau n° 2 : Coût de la main d'œuvre dans les exploitations de volailles en 2017 par pays (en €/100 kg de poids vif)

	UE-28	Royaume -Uni	France	Allemagne	Pays- Bas	Pologne	Thaïlande	Ukraine	États- Unis	Brésil
<i>Coût de la main d'œuvre</i>	3,1	3,4	5,2	3,7	3,6	1,5	1,1	0,4	1,9	2,0
<i>Écart par rapport à la France</i>	-2,1	-1,8	0,0	-1,5	-1,6	-3,7	-4,1	-4,8	-3,3	-3,2

Source: P.L.M. van Horne, *Competitiveness of the EU poultry meat sector, base year 2017*.

Cette approche ne permet pas d'identifier le poids des différents facteurs dans ce déficit de compétitivité prix au regard du coût du travail. À défaut de données plus récentes, l'analyse conduite en 2015 par le CGAAER et l'IGAS³¹ sur les écarts de coût du travail dans le secteur de l'abattage et de la découpe de volaille proposait un résumé de la situation constatée. En 2012, la France présentait un coût moyen du personnel plus élevé que la Pologne et l'Allemagne, proche de celui constaté en Belgique et inférieur à celui des Pays-Bas. Pour autant, la dynamique relevée était défavorable à la France entre 2008 et 2012 avec une augmentation du coût moyen du personnel de 14,6 % comparativement aux 10,6 % aux Pays-Bas, 9,3 % en Belgique, 6,5 % en Pologne et 5 % en Allemagne. « *L'analyse des coûts salariaux permet d'établir une causalité avec la perte de compétitivité du secteur* », sans pouvoir en mesurer la proportion.

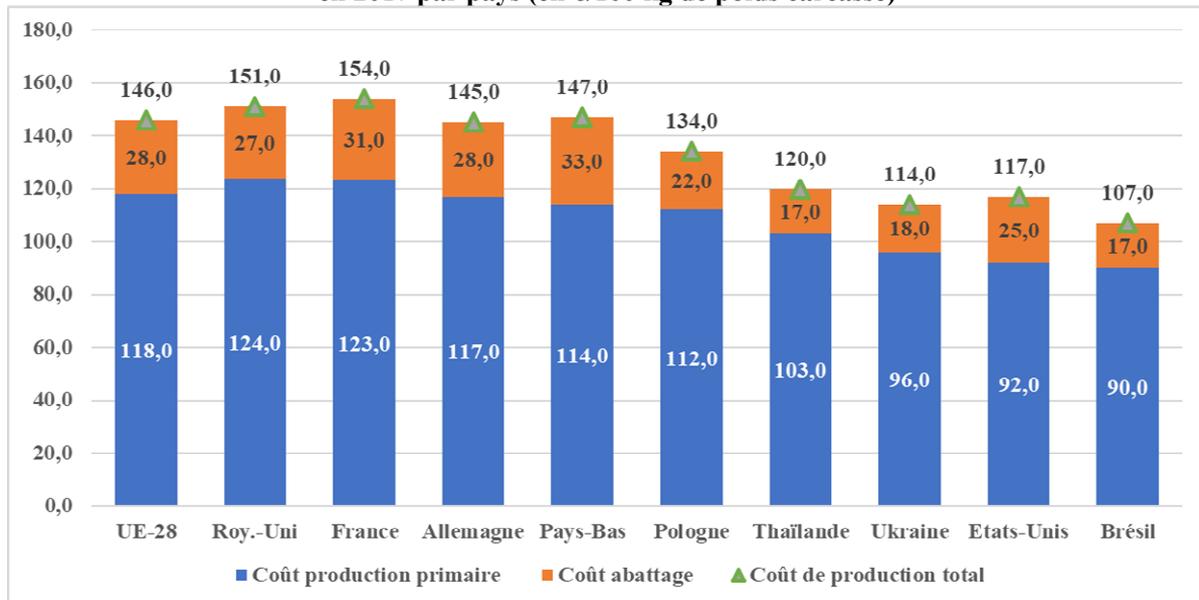
La Cour ne dispose pas de données plus récentes sur la comparaison européenne du coût du travail dans les abattoirs européens, ce qui ne lui permet pas d'identifier ses effets sur la compétitivité de la filière française. La prise en compte de l'évolution du coût du travail sur une période plus récente serait ainsi nécessaire.

2.1.1.3 Une dégradation de la compétitivité prix accentuée à l'abattage

La divergence des coûts de production s'accroît en intégrant l'abattage. La France présente alors le coût de production le plus élevé des pays concurrents. Ainsi, le déficit de compétitivité prix est porté à 0,47 €/kg de poids carcasse avec le Brésil, ou encore 0,09 €/kg de poids carcasse avec l'Allemagne et 0,07 €/kg de poids carcasse avec les Pays-Bas.

³¹ CGAAER, IGAS, « *La réalité des écarts de compétitivité dans les secteurs agricole et agroalimentaire liés au coût du travail avec certains pays européens et analyse des dispositifs de protection sociale des salariés et non-salariés* », 2015.

Graphique n° 11 : Répartition des coûts de production après abattage des volailles en 2017 par pays (en €/100 kg de poids carcasse)

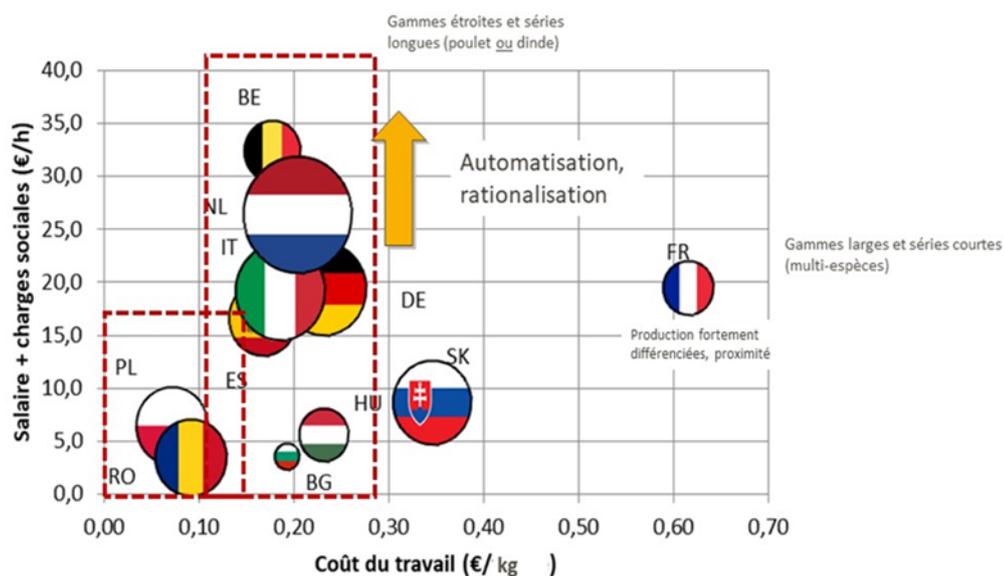


Source: P.L.M. van Horne, *Competitiveness of the EU poultry meat sector, base year 2017.*

Les explications de cette situation sont multifactorielles.

Selon l'ITAVI, la prise en compte de la transformation met en avant l'ensemble de désavantages comparatifs de la France. Avec un coût du travail parmi les plus élevés, une grande diversité de production impliquant une large gamme et des séries courtes et un poids vif de volaille plus faible, la France présente une situation unique en Europe.

Graphique n° 12 : Comparaison des coûts du travail rapporté à la tonne de volaille produite après abattage en 2016



Source : ITAVI

L'ensemble des ratios de coûts rapportés au poids de viande produite sont dégradés par un poids vif moyen de volaille produite en France inférieur à tous ses concurrents internationaux (1,9 kg en France en 2017 contre 2,3 kg en Pologne, 2,35 kg en Allemagne, 2,48 kg en Ukraine et 2,6 kg au Brésil). L'effet est sensible, principalement au stade de l'abattage et de la transformation. Cette caractéristique s'explique, selon l'interprofession, par une production historiquement tournée vers la vente en grande distribution, en demande de poulets prêts à cuire ou de découpes d'un poids adapté aux attentes du consommateur³².

On constate pourtant une tendance récente à une production de poulets d'un poids plus élevé (+8 % entre 2020 et 2022). Si cette évolution se confirme, elle pourra avoir un effet favorable sur la compétitivité prix de la production française en plus de correspondre aux attentes du marché de la RHD et de la transformation.

2.1.2 Un déficit d'investissement partiellement résorbé

Le plan de filière établi par l'interprofession de la volaille de chair (ANVOL) en 2018 expliquait la perte de compétitivité de la production française par rapport à ses concurrents européens du fait d'un « *manque d'investissements de l'amont à l'aval des filières dans les années 2000* ».

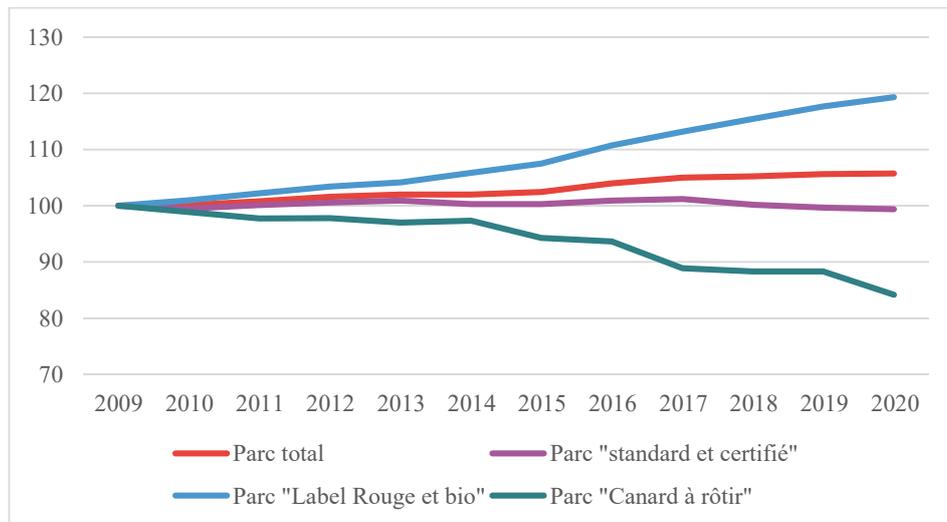
Pour rattraper son retard dans le domaine, l'interprofession envisageait un double plan d'investissements sur cinq ans reprenant deux engagements de la filière :

- adapter les bâtiments d'élevage, les abattoirs, tous les outils de la filière aux attentes du marché concernant la production de poulet standard pour un besoin de 2,7 Md€ d'investissements sur cinq ans, dont 2,3 Md€ pour les seuls bâtiments d'élevage (comportant 908,5 M€ d'aides publiques attendues au titre du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles – PCAE) ;
- lancer un plan d'investissement spécifique dans les bâtiments d'élevage en label et en Bio à hauteur de 90 M€ sur cinq ans.

Selon le bilan intermédiaire de mise en œuvre du plan de filière établi en 2020 par l'interprofession, les investissements dans les bâtiments d'élevage de poulet standard sont en deçà des objectifs, avec 200 M€ investis entre 2017 et 2019 pour une cible de 920 M€ à date. *A contrario*, la dynamique d'investissement s'est révélée conforme aux prévisions pour les couvoirs³³, voire supérieure pour les abattoirs (400 M€ investis entre 2017 et 2019 pour une cible de 120 M€ et un investissement total de 300 M€ prévu d'ici 2022).

³² Si les poulets sous label de qualité sont plus lourds que les poulets standard, ils ne représentent que 15 % de la production française.

³³ 30 M€ investis entre 2017 et 2019 pour une cible de 24 M€ à date et un objectif de 60 M€ d'ici 2022.

Graphique n° 13 : Évolution des surfaces de bâtiments d'élevage (base 100 en 2019)

Source : ITAVI.

En dépit des retards d'investissement constatés, la surface du parc de bâtiments d'élevage de volaille de chair a légèrement augmenté entre 2010 et 2020, avec néanmoins des évolutions contrastées selon les types d'élevage. Ainsi, la surface de bâtiments d'élevages de canards à rôtir a fortement diminué quand elle se stabilisait pour les bâtiments d'élevage de poulet standard et qu'elle augmentait pour les élevages Label Rouge et bio.

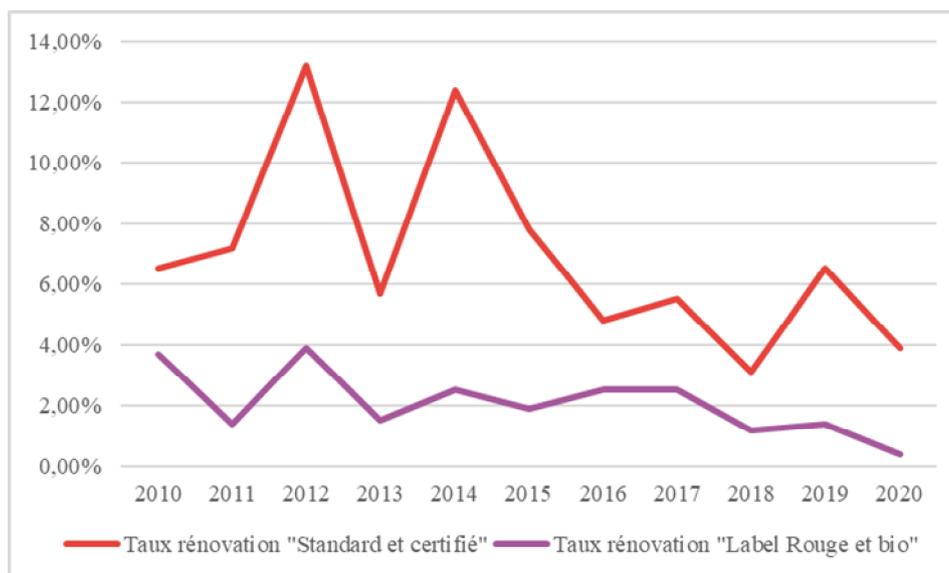
En 2020, alors que la surface de bâtiments dédiés à la production de volaille de chair n'augmentait que de 0,1 % en moyenne, celle dédiée à la production Label Rouge et Bio connaissait une croissance de 1,4 %, confirmant une tendance observée depuis 2010.

Le parc de bâtiment dédié à l'élevage de poulet standard a aussi connu une baisse de 20 % entre 2000 et 2020, avec des taux de destruction élevés entre 2003 et 2008 (-2,8 % sur la période) et des taux de construction inférieurs à 1 %.

Cette phase de sous-investissement dans de nouveaux outils d'élevage de poulet standard a été pour partie compensée par un investissement important dans la rénovation du parc existant. Entre 2010 et 2020, les taux de rénovation des bâtiments d'élevage de poulet standard ont ainsi été deux à six fois supérieurs à ceux observés dans les élevages de poulet sous label qui ont davantage investi dans des bâtiments neufs, sans doute encouragés par les conditions d'accès au PCAE en vigueur durant cette période (cf. Chapitre 3.2.1.).

Comme le montre le graphique suivant, au niveau des exploitations, la dynamique d'investissement a varié selon que les exploitations étaient ou non intégrées. Les exploitations intégrées ont vu leur actif brut progresser selon le même taux que l'ensemble des exploitations, qu'elles soient ou non avicoles, environ 40 % en dix ans dans tous les cas. Les exploitations non intégrées ont connu une progression près de dix points inférieurs à la moyenne.

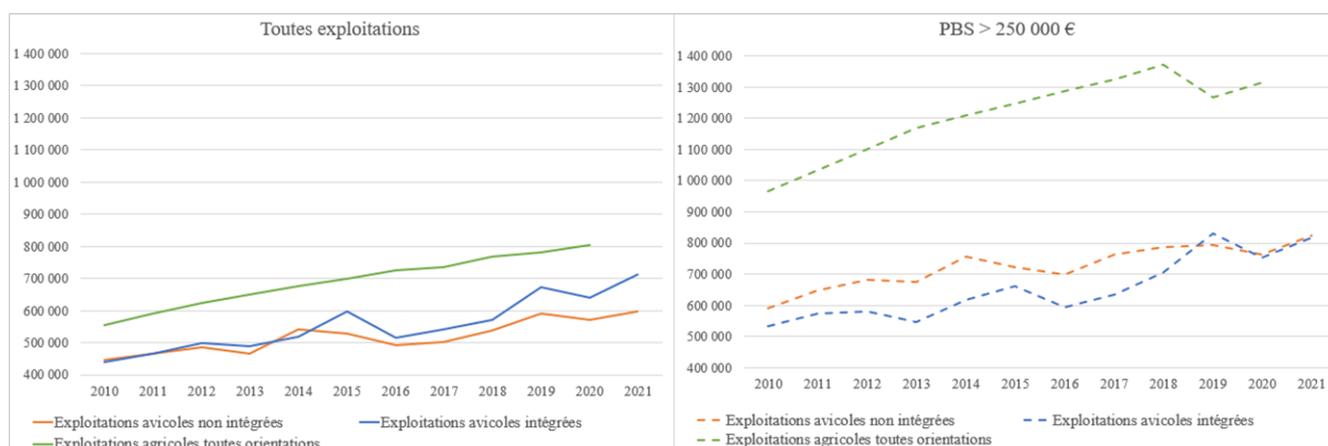
Graphique n° 14 : Taux annuel de rénovation des bâtiments de production de volaille de chair



Source : ITAVI, Enquête bâtiment 2020

Néanmoins, dans tous les cas, les investissements des exploitations avicoles sont inférieurs à ceux de l'ensemble des exploitations avec une différence qui devient significative lorsque la taille des exploitations augmente : les actifs immobilisés bruts d'une exploitation avicole dont la production brute standard (PBS)³⁴ est supérieure à 250 000 € (grandes exploitations) représentent environ 750 000 € contre 1,3 M€ pour une exploitation « toutes orientations ». La faiblesse de la surface agricole utile (SAU) de ces exploitations et le besoin moindre en matériel de cultures et d'élevage expliquent ce constat.

Graphique n° 15 : Actif brut immobilisé par exploitation entre 2010 et 2021 selon leur dimension économique (exploitations spécialisées en volailles de chair et ensemble des exploitations)



Source : données RICA (MASA/SSP), traitement Cour des comptes

³⁴ En fonction du chiffre d'affaire calculé. Le MASA distingue les micro-exploitations (PBS inférieure à 25 000 €), les petites exploitations (PBS comprise entre 25 000 et 100 000 €) ; les exploitations moyennes (PBS comprise entre 100 000 et 250 000 €) et les grandes exploitation (PBS supérieure à 250 000 €)

2.1.3 Une réglementation des installations classées assouplie mais aux effets incertains sur la compétitivité prix de la filière

L'activité d'élevage de volailles est soumise, entre autres, à la réglementation applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)³⁵ dès lors que l'exploitation dispose d'une capacité supérieure à 5 000 animaux équivalents³⁶. En deçà de ce seuil, l'élevage doit néanmoins respecter les prescriptions du règlement sanitaire départemental.

Cette réglementation est parfois avancée par les professionnels de la filière comme cause de la moindre compétitivité des élevages de volaille de chair français vis-à-vis de leurs concurrents européens et extra-européens³⁷.

2.1.3.1 Un nombre significatif d'exploitations soumises à la réglementation ICPE

Selon les statistiques de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère chargé de l'environnement (MTECT), 20 800 exploitations d'élevage de volailles sont soumises à la réglementation ICPE en métropole (hors Corse). Dans le détail, on dénombre en 2022 :

- 2 600 élevages « industriels », disposant d'une capacité supérieure à 40 000 emplacements : ces exploitations sont soumises à autorisation et classées dans la rubrique 3660 (établissements relevant de la Directive européenne sur les émissions industrielles, dite « Directive IED ») ;
- 1 500 élevages d'une capacité comprise entre 30 000 et 40 000 emplacements : ces exploitations sont soumises à enregistrement et classées dans la rubrique 2111 (Volailles, gibier à plumes - activité d'élevage, vente, etc. de -, à l'exclusion d'activités spécifiques visées à d'autres rubriques) ;
- environ 16 700 élevages d'une capacité de plus de 5 000 animaux équivalents mais de moins de 30 000 emplacements, soumis à déclaration et classés dans la rubrique 2111.

Ce chiffre intègre néanmoins les exploitations d'élevage de poules pondeuses (et de poulettes), non distinguées dans la classification du MTECT, faute notamment d'accès aux bases de données du MASA. Sur la base des chiffres de la Confédération française de l'aviculture, ces exploitations seraient au nombre de 2 500 et auraient une capacité moyenne de 20 000 volailles. Sur cette base, il apparaît donc que la majorité des élevages de volailles classés ICPE sont des élevages de volailles de chair, en cohérence avec les capacités moyennes décrites précédemment. Le nombre d'établissements soumis à déclaration est par ailleurs probablement surestimé, faute d'actualisation suffisante des bases de données et du fait que les exploitants qui cessent une activité soumise à déclaration n'en informent pas toujours l'administration.

³⁵ Définie aux articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement.

³⁶ La conversion en animaux équivalents permet d'apprécier la charge en effluents des différentes espèces. Pour la volaille : un poulet léger représente 0,85 animal-équivalent ; une poule, un poulet standard, un poulet label, un poulet biologique ou une pintade : 1 ; un poulet lourd : 1,15 ; un canard à rôti, un canard prêt à gaver ou un canard reproducteur : 2 ; une dinde lourde : 3,50 ; un palmipède gras en gavage : 7.

³⁷ Groupe de travail cité dans le rapport de FranceAgriMer – Compétitivité de la filière française volaille – 2022.

Malgré ces imprécisions, il ressort que la majorité des exploitations de volailles de chair sont soumises à la réglementation applicable aux installations classées mais relèvent principalement du régime de déclaration, le moins contraignant en termes de prescriptions.

Les régions Bretagne, Pays-de-la-Loire et Nouvelle-Aquitaine concentrent le plus grand nombre d'élevages classés ICPE. La Bretagne se démarque par une concentration importante d'exploitations soumises à enregistrement (un tiers du parc national) ou à autorisation (50 % du parc national).

2.1.3.2 Une réglementation assouplie et en partie harmonisée à l'échelle européenne

La réglementation applicable aux élevages de volailles a été progressivement assouplie à compter de 2013³⁸ :

- la transcription en droit français de la Directive européenne sur les émissions industrielles (IED)³⁹ en 2013 et la création de la rubrique 3660⁴⁰ (élevages intensifs) a conduit à réserver le régime d'autorisation, le plus contraignant, aux seuls élevages de plus de 40 000 emplacements contre 30 000 animaux-équivalents auparavant ;
- le régime d'enregistrement, plus souple en termes de procédure car soumis à une évaluation environnementale « au cas par cas » (L. 512-7-2 du code de l'environnement), rarement mise en œuvre dans les faits⁴¹, a été introduit également en 2013 pour les élevages disposant de 30 000 à 40 000 animaux-équivalents, puis emplacements à partir de 2015 ;
- le régime de déclaration avec contrôle périodique a été supprimé en 2016⁴² : le régime de déclaration simple, le moins contraignant, a été généralisé pour les élevages de volailles d'une capacité comprise entre 5 000 animaux-équivalents et 30 000 emplacements.

Contrairement à d'autres activités d'élevage, l'introduction du régime d'enregistrement n'a pas réduit le nombre d'installations autorisées, témoignant de la dynamique d'agrandissement des élevages en place ou d'installations d'élevages de très grande taille sur la période. Elle a néanmoins permis d'accélérer les délais d'instruction des dossiers au bénéfice des pétitionnaires, à raison d'un délai moyen de 7 à 8 mois pour un dossier d'enregistrement contre 10 à 12 mois pour un dossier d'autorisation (données DGPR, période 2020-2022).

Depuis la transposition de la Directive IED en droit français, la réglementation applicable aux plus grands élevages comme à la majorité des abattoirs de volaille relève du droit européen, applicable à l'ensemble des États membres. Plus de la moitié de la production

³⁸ Cour des comptes, *Les installations classées pour la protection de l'environnement dans le domaine agricole*, 2022.

³⁹ Directive européenne 2010/75/UE relative aux émissions industrielles du 24 novembre 2010.

⁴⁰ Décret n° 2013-814 du 11 septembre 2013 modifiant la nomenclature des installations classées.

⁴¹ Les projets relevant du régime d'enregistrement restent néanmoins soumis à consultation des conseils municipaux concernés et à consultation du public.

⁴² Décret n° 2016-1661 du 5 décembre 2016 modifiant le code de l'environnement et la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement.

française⁴³ est ainsi soumise à la même réglementation sur les installations classées que celle de ses homologues européens. S'agissant des exploitations plus modestes, les exigences limitées du régime de déclaration comme d'enregistrement n'apparaissent pas comme des facteurs de moindre compétitivité, d'autant moins que leur production n'entre pas forcément en concurrence avec les produits importés, majoritairement constitués de découpes de poulet lourd, non disponibles en France.

2.1.3.3 Des implantations néanmoins contestées

En l'état, la réglementation en vigueur ne satisfait toutefois ni les exploitants qui la considèrent souvent encore trop contraignante, ni les riverains et les associations de protection de l'environnement qui la considèrent insuffisamment exigeante au regard des enjeux environnementaux, notamment dans les zones à forte concentration d'élevages (Bretagne).

Par ailleurs, l'agrandissement d'élevages de volailles ou l'installation de nouveaux élevages ou d'abattoirs demeure souvent une gageure. La hausse des recours devant la justice administrative observée ces dernières années contre les autorisations d'exploitation délivrées par les préfets en témoigne. La direction générale de la prévention des risques (DGPR) relève ainsi 13 dossiers contentieux concernant des projets d'installation ou d'agrandissement d'élevages de volaille de chair depuis 2018, à rapporter à la dizaine de dossier d'autorisation et à la vingtaine de dossiers d'enregistrements instruits par les services de l'État chaque année en moyenne pour ce type d'exploitation. Quelle que soit leur issue, ces contentieux durent de 18 mois à deux ans en moyenne et allongent d'autant les délais d'ouverture des élevages concernés, quand celle-ci est confirmée.

2.2 Une logique de montée en gamme visant un marché peu dynamique et insuffisamment valorisé

Face à son déficit de compétitivité prix et afin d'investir de nouveaux marchés, la filière s'est engagée de longue date dans une stratégie de segmentation et de montée en gamme, réitérée dans le plan de filière établi par l'interprofession de la volaille de chair en 2018. Cette orientation a eu néanmoins pour conséquences de l'éloigner des besoins du marché et de favoriser les importations faute d'offre nationale suffisante et adaptée.

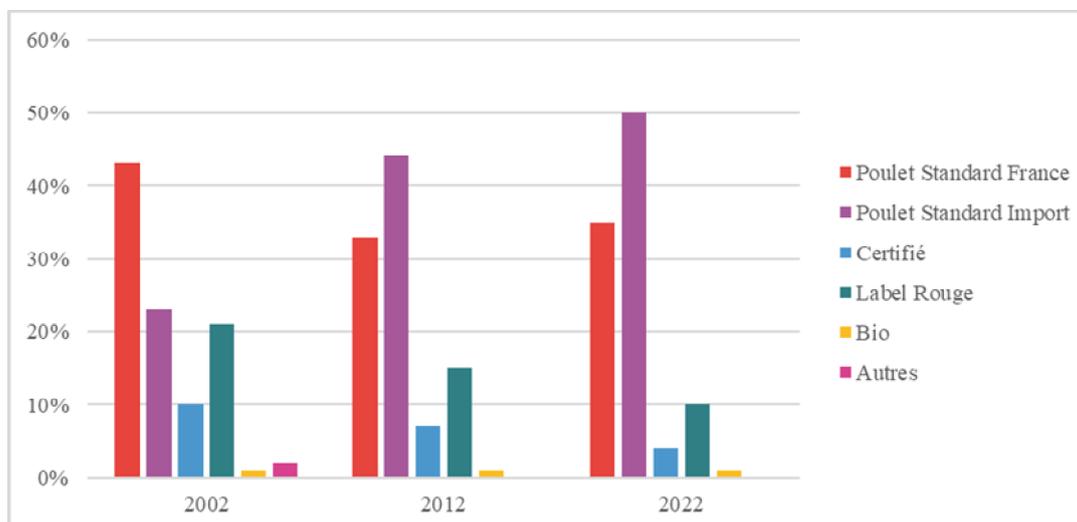
2.2.1 Une consommation nationale de volaille labellisée qui baisse

La consommation de volaille Label Rouge et bio stagne en volume et diminue donc en part relative. Ainsi, en 2002, 22 % de la consommation de volaille portait sur des produits Label

⁴³ Disposant presque en permanence d'au moins 40 000 animaux présents dans les poulaillers, les 2 600 élevages de volaille de chair français relevant de la rubrique 3660 accueillent donc environ 100 millions de têtes soit environ la moitié du cheptel français (sur la base des données collectées dans le cadre du recensement agricole de 2020).

Rouge, contre 15 % en 2012 et 10 % en 2022. La part de production Bio dans la consommation demeure marginale à environ 1 % et n'a guère évolué sur la même période.

Graphique n° 16 : Part de la consommation nationale de poulet par type de production



Source : ITAVI.

Ces tendances s'expliquent par une offre en décalage avec les attentes des consommateurs et un prix élevé. En effet, la viande de volaille sous signes d'identification de l'origine et de la qualité (SIQO) se consomme principalement sous forme de poulet prêt-à-cuire (77 % des volumes) alors que cette gamme représente désormais moins de 20 % de la consommation des ménages française (cf. Chapitre 1.1.3.), en baisse sur la période. La volaille Label Rouge et la volaille Bio peinent par ailleurs à s'imposer sur le marché des découpes (13 % des volumes), dominé par le poulet standard (56 %) et par le poulet certifié (30 %), moins chers.

Le prix des volailles labellisées ou biologiques reste le principal frein à leur croissance sur le marché, notamment en période de perte de pouvoir d'achat et d'inflation. Alors que le prix n'arrivait qu'en troisième position des critères d'achat de viande de volaille en février 2021, derrière la provenance et le goût des produits, il constituait le premier critère d'achat en mars 2023⁴⁴. Face à la hausse des prix de l'alimentation, et notamment de la volaille compte tenu de la flambée des prix des céréales, la consommation s'est contractée, contraignant les producteurs à réduire leur production. Entre 2020 et 2022, les mises en place de poulets sous Label Rouge ont ainsi diminué de 9 %, celles de poulets biologiques de 25 %.

Si l'interprofession estimait en 2020, à la faveur du bilan intermédiaire de son plan de filière, que son objectif de développement de la production de volailles biologiques était en passe d'être atteint avec une production de 14,2 millions de têtes en 2019 pour un objectif de 15 millions en 2022 (contre 10 millions en 2017), la crise actuelle pourrait inverser la tendance. De même, les objectifs de développement de la production Label Rouge, qui accusaient déjà un retard en 2019 (130,4 millions de volailles pour un objectif de 152 millions de têtes en 2022) ne seront pas atteints.

⁴⁴ Source : Enquête Harris interactive, citée par ITAVI (Webinaire du 13 avril 2023).

2.2.2 Un surcoût à la production et une moindre rentabilité

L'accroissement de la durée d'élevage (81 jours au minimum contre 36 en production standard), l'allongement de la durée des vides sanitaires entre bandes d'élevage⁴⁵ et la moindre densité d'animaux par mètre carré imposés dans les cahiers des charges des productions sous SIQO induisent une réduction des volumes produits au profit de la qualité visée par ces démarches. La productivité de ces élevages en est mécaniquement réduite et la marge brute rapportée au m² de bâtiment et par an inférieure à celle observée en production standard.

Par ailleurs, l'indice de consommation, soit la quantité d'aliments nécessaire à une volaille pour prendre un kilogramme de poids vif, augmente fortement dans le cadre de la production sous label.

Tableau n° 3 : Indicateurs de performance par type de production de volaille de chair.

Indicateurs de performance	Standard	Label Rouge	ABio
Age (jours)	35,6	85,9	87
Poids vif (kg)	1,88	2,27	2,27
Densité à la mise en place (kg de poids vif/m ²)	22,5	11,0	10,1
Indice de consommation*	1,71	3,08	3,06
Taux mortalité (%)	4,54	3,28	4,5
Durée vide sanitaire (jours)	17	23,3	45
Nombre de lots par an	6,95	3,35	2,78
Coût production (en €/kg)	0,89	1,55	2,55
Coût production (en €/m ² /an)	242	125	155,8
Productivité (kg/m ² /an)	273	81	61
Marge poussin aliment €/m²/an**	51,52	46,47	48,96

Source : Compétitivité hors coût des exploitations agricoles françaises (projet DIFFERENCIATION), VetAgro Sup, décembre 2018.

* : indice de consommation : quantité d'aliment ingéré (en kg) par une volaille pour prendre un kilogramme de poids vif. ** prix de reprise moins la charge aliment et la charge poussin, base Grand Ouest 2014.

L'étude conduite par VetAgro Sup⁴⁶ dans le cadre d'un appel à projets de recherche lancé en 2016 par le MASA conclut que « les stratégies de différenciation reposant sur l'Agriculture Biologique ou le Label Rouge ne permettent pas de se démarquer du poulet standard. Le surplus de prix de ces productions compense uniquement les contraintes des

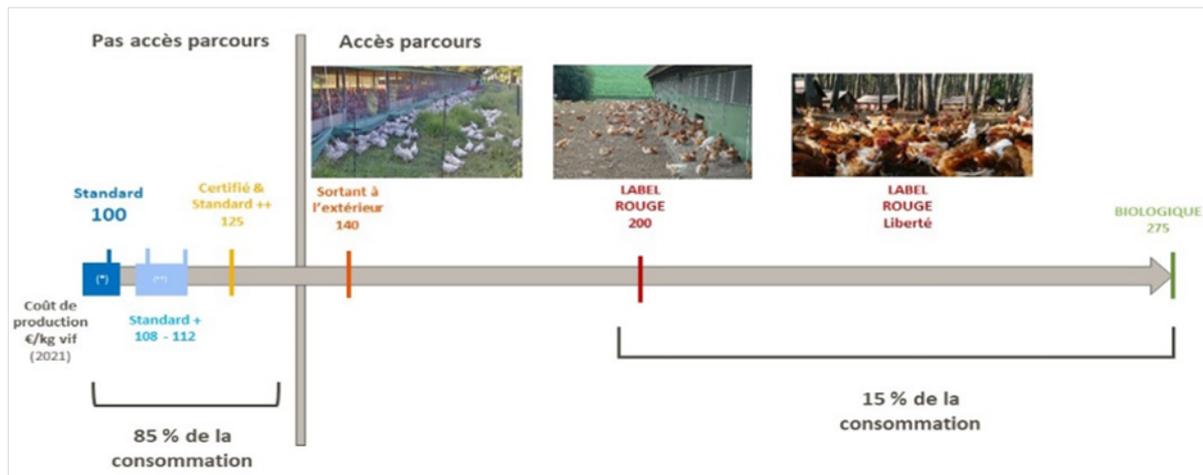
⁴⁵ La conduite en bande est une méthode d'élevage qui consiste à remplir un bâtiment en une seule fois avec des animaux de même âge, de même poids et de mêmes exigences physiologiques. Elle permet à la fois d'optimiser le travail de l'éleveur, de produire un lot d'animaux aux caractéristiques homogènes qui quitteront l'élevage au même moment et de limiter les risques sanitaires en permettant un nettoyage et une désinfection régulière du bâtiment.

⁴⁶ VetAgro Sup, coord. P. Jeanneaux, « Compétitivité hors coût des exploitations agricoles françaises », 2018.

cahiers des charges ». La différence de prix de vente relevé lors de l'étude était en moyenne de 3,33 €/kg pour le poulet PAC standard, 5,61 €/kg en Label Rouge et 9,32 €/kg en AB.

Les ratios de prix de vente de pour le poulet Label Rouge (1,68) et pour le poulet AB (2,80) comparé au standard sont inférieurs aux écarts de coûts de production constatés par l'ITAVI en 2021 (plus de 2 pour le Label Rouge et 2,75 pour le biologique), limitant les marges.

Schéma n° 1 : Écarts de coûts de production par mode de production en 2021 (base 100 standard)



Source : ITAVI

Le groupe de travail compétitivité dans le cadre des travaux coordonnés au sein de FAM estime que « la segmentation qui permet de sécuriser des marchés a aussi un coût qui n'est pas aujourd'hui rémunéré à l'export ». La particularité de la segmentation française ne constitue donc pas non plus un avantage comparatif valorisable sur les marchés internationaux et peut se trouver en décalage avec la recherche d'économies de la RHD, premier secteur d'importation en France. Comme vu précédemment (cf. Chapitre 1.3.2.), ce décalage a pour conséquence une hausse des importations auprès de fournisseurs européens.

2.3 Une information du consommateur insuffisante quant à l'origine et aux conditions de production de la viande de volaille

De même que la réglementation applicable à certaines installations classées dans le domaine agricole, les normes applicables en matière de bien-être animal sont harmonisées à l'échelle européenne. La Directive 98/58/CE⁴⁷ du 20 juillet 1998 établissant les normes minimales relatives à la protection des animaux dans les élevages, et pour les poulets de chair, par la directive européenne 2007/43/CE du 28 juin 2007⁴⁸, est transposée en droit français par

⁴⁷ Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages.

⁴⁸ Directive 2007/43/CE du Conseil du 28 juin 2007 fixant des règles minimales relatives à la protection des poulets destinés à la production de viande.

l'arrêté du 28 juin 2010 établissant les normes minimales relatives à la protection des poulets destinés à la production de viande. Si le risque de surtransposition des dispositions européennes en droit national est possible, l'absence d'études comparatives entre la réglementation applicable au sein de chaque État membre ne permet pas de conclure formellement sur la situation réglementaire française vis-à-vis de ses concurrents européens.

La situation est différente pour les importations depuis les pays tiers.

2.3.1 Des importations en provenance des pays tiers devant obéir à un cadre sanitaire rigoureux mais tenant peu compte des conditions de production

La viande de volaille importée de pays tiers en Europe, qu'elle soit ou non exemptée, totalement ou partiellement, de droits de douane, est soumise à un contrôle sanitaire à son entrée dans le marché unique, défini à l'échelle communautaire⁴⁹. Les conditions sanitaires applicables aux marchandises ainsi importées doivent, par principe, être au moins équivalentes à celles concernant la production et la mise sur le marché européen⁵⁰.

En France, les contrôles vétérinaires des animaux vivants, des produits d'origine animale et des contrôles sanitaires des aliments pour animaux d'origine non animale aux frontières sont mis en œuvre par le service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP) de la direction générale de l'alimentation (DGAL) du MASA, créé en 2010 et regroupant l'ensemble des 28 postes de contrôles frontaliers (basés dans les aéroports et ports d'importance) français. Doté de 471 ETP (dont 376 liés aux contrôles Brexit)⁵¹, ce service assure de manière systématique le contrôle des animaux vivants et des produits d'origine animale en provenance de pays tiers et débarqués en Europe via la France.

Pour chaque lot, le SIVEP effectue, d'une part, un contrôle documentaire pour confirmer que les animaux ou les denrées proviennent bien de pays et d'établissements préalablement autorisés à exporter vers l'UE et qu'ils sont accompagnés d'un certificat sanitaire valide et, d'autre part, d'un contrôle d'identité systématique (cf. Annexe n°4). Ces contrôles peuvent être complétés par un contrôle physique suivant le niveau de risque sanitaire. Des prélèvements aléatoires pour analyse peuvent être mis en œuvre dans ce cadre.

S'agissant de la viande de volaille fraîche et réfrigérée, les contrôles sanitaires conduits depuis 2013 par le SIVEP ne laissent pas apparaître de rejets massifs de lots importés depuis les pays tiers.

⁴⁹ Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques. Les dispositions du règlement (UE) 2017/625 sont complétées en droit français par l'arrêté du 19 juillet 2002, texte fondé sur les articles L. 236-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

⁵⁰ Les critères sont définis par des textes européens ou, à défaut, par des textes nationaux, l'objectif étant d'harmoniser, à terme, l'ensemble des conditions d'importation au niveau européen. Dans l'attente, la France entretient des relations bilatérales avec les pays tiers pour établir les dispositions spécifiques manquantes.

⁵¹ Données 2021.

Tableau n° 4 : Résultats des contrôles sanitaires à l'importation de viande de volaille fraîche et réfrigérée conduits par le SIVEP depuis 2013

Période	Nb de lots acceptés et tonnages associés	Principales origines des lots contrôlés (% en volumes)	Nb de lots refusés et tonnages associés	Taux de rejet	Principales causes de rejet
2013-2016	2 367 envois 77 341 tonnes	Thaïlande Israël	19 envois 485 tonnes	0,8 % (envois) 0,6 % (volumes)	ND
2017-2019	2 013 envois 12 681 tonnes	Thaïlande (57 %) Israël (26 %) Brésil (12 %)	29 envois Tonnages non disponibles	1,4 % (envois)	Absence de certificat sanitaire / certificat sanitaire non valable (17 refus).
2020-2022	19 382 envois 288 883 tonnes	Royaume-Uni (95 %) Thaïlande Israël Brésil	241 envois Tonnages non disponibles	1,2 % (envois)	Non concordances documentaires / d'identité Défauts d'hygiène (ruptures de températures).

Source : Cour des comptes d'après DGAL

Les taux de rejet des lots de viande de volaille en provenance de pays tiers sont donc très faibles et diffèrent peu de ceux conduits par les autres services sanitaires européens pour les lots importés au sein de l'UE et destinés à la France (cf. Annexe n°5).

L'équivalence des conditions de production (normes environnementales, bien-être animal, conditions de travail en particulier) entre pays tiers et Etats membres de l'Union européenne reste néanmoins encore peu prise en compte dans le cadre normatif européen encadrant les échanges de viande de volaille. Sachant que les trois-quarts des réglementations en matière de bien-être animal dans le monde sont applicables en Europe⁵², les conditions d'élevage apparaissent ainsi moins strictes dans les pays tiers.

L'intégration de clauses miroir dans les accords commerciaux ou l'adoption de mesures miroirs dans la réglementation européenne obéissent toutefois à un processus long et complexe : de telles dispositions doivent être ciblées, proportionnées et scientifiquement justifiées, et doivent rester compatibles avec les règles de l'organisation mondiale du commerce (OMC). Elles restent néanmoins possibles comme en atteste l'article 118 du règlement (UE) 2019/6 relatif aux médicaments vétérinaires qui impose que les produits importés dans l'Union européenne proviennent d'animaux n'ayant pas été traités avec des antibiotiques de croissance, décliné en droit national par l'arrêté ministériel du 21 février 2022, renouvelé le 2 mars 2023.

2.3.2 Une information du consommateur à renforcer

L'étiquetage des produits avicoles obéit à un corpus réglementaire complexe relevant à la fois du droit européen et du droit français. Les règles applicables concernent, d'une part, la

⁵² Organisation mondiale de la santé animale - Mise en œuvre des normes de l'OMSA : Rapport annuel de l'Observatoire 2022.

qualité du produit et/ou son mode de production et, d'autre part, l'origine de la production. Certaines règles sont spécifiques aux produits avicoles alors que d'autres concernent l'ensemble des viandes, voire des produits animaux.

2.3.2.1 L'information sur le mode d'élevage et la qualité

L'étiquetage du mode d'élevage est encadré par le règlement (CE) 543/2008 de la Commission⁵³ du 16 juin 2008, en cours de révision en 2023, qui prévoit cinq mentions relatives à l'alimentation et au parcours. Ces mentions peuvent être utilisées pour les viandes crues (carcasses et découpes) vendues fraîches et congelées. L'utilisation de ces mentions est conditionnée au respect de normes de bien-être animal sur l'âge d'abattage, l'alimentation, la surface minimale et le nombre d'animaux par bâtiment. L'âge d'abattage peut être ajoutée à l'une des mentions sur le mode d'élevage.

La France a décidé de réserver l'utilisation des mentions relatives à l'âge et à l'extensivité du système, aux volailles certifiées et sous signe de qualité, excluant ainsi les volailles standards. Les mentions « fermier » sont réservées aux seules volailles sous signe de qualité.

2.3.2.2 L'information sur l'origine des produits

L'information sur l'origine géographique des produits dépend à la fois du point de vente et du niveau de transformation de la viande :

- L'étiquetage du pays d'élevage et d'abattage des viandes crues de volailles, réfrigérées et congelées, en grandes surfaces et boucheries est obligatoire depuis le 1er avril 2015. Le règlement (UE) n° 1337/2013 impose l'indication du pays d'origine des viandes préemballées. Il ne couvre pas les viandes non pré-emballées destinées à la transformation et à la vente au détail.
- L'indication de l'origine des viandes dans la restauration collective et commerciale a été étendue de la seule viande bovine à l'ensemble des viandes, y compris la volaille, par le décret n° 2022-65 du 26 janvier 2022 modifiant le décret n° 2002-1465 du 17 décembre 2002⁵⁴ relatif à l'étiquetage des viandes bovines dans les établissements de restauration. Les établissements ne proposant que des repas à emporter ou à livrer sont concernés par l'obligation à partir du 1^{er} octobre 2023, suite à l'adoption du décret n°2023-492 relatif à l'indication de l'origine des viandes applicables aux établissements de restauration proposant seulement des repas à emporter ou à livrer. Ces décrets

⁵³ Règlement (CE) 543/2008 de la Commission du 16 juin 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation pour la viande de volaille. Le règlement européen est en cours de révision pour mieux encadrer l'articulation entre mentions européennes et mentions nationales.

⁵⁴ L'étiquetage de l'origine des viandes crues destinées au consommateur final ou à la restauration est une résultante de la crise de la vache folle des années 1990. La relance de la consommation de viande bovine s'était appuyée sur des outils de transparence auprès des consommateurs. Cela a été ensuite étendue aux autres viandes.

s'appliquent néanmoins pour une période de temps limité du 1^{er} mars 2022 au 29 février 2024, dans l'attente de la révision du règlement européen⁵⁵ sur l'information des consommateurs, dit « règlement INCO ». Seules les viandes achetées crues sont concernées par cette obligation, qui ne couvre pas les préparations de viande achetées par les restaurants. Compte tenu du report *sine die* par la Commission européenne de la révision du règlement INCO, des travaux, pilotés par la DGCCRF et associant la DGPE, sont en cours afin d'assurer la prolongation, au-delà du 29 février 2024, de ces dispositions.

- La mention de l'origine des préparations de viande achetées par la restauration commerciale a été prévue par l'article 14 la loi EGALIM 2⁵⁶ modifiant l'article L. 412-9 du code de la consommation. Cette disposition ne s'applique toutefois que dans le cas où « *l'opérateur a connaissance de cette information en application d'une réglementation nationale ou européenne* », inexistante en l'état actuel du droit. Le décret encadrant cette obligation (paru le 06 mars 2024) aura donc peu d'effet.
- L'indication de l'origine des viandes utilisées dans les plats préparés vendus dans les commerces de détail a été obligatoire en France du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2021. Elle a été introduite de manière provisoire par le décret n° 2016-1137 du 19 août 2016 relatif à l'indication de l'origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédients, et prorogé deux fois jusqu'au 31 décembre 2021. Le décret de 2016 et les décrets de prorogation ont toutefois été annulés par le Conseil d'État dans une décision du 10 mars 2021 pour les produits laitiers utilisés comme ingrédients compte tenu de l'incompatibilité de ces décrets avec le règlement INCO précité⁵⁷. La DGPE indique que les autorités françaises plaident, dans le cadre de la révision en cours de ce règlement, pour un élargissement des produits soumis à une obligation de mention de l'origine (et notamment les viandes) ainsi que pour une modification plus globale du cadre applicable en matière d'information du consommateur.

La mention du pays d'origine des viandes des volailles ne disposant pas de signe de qualité est donc à la fois incomplète et instable : incomplète car elle ne couvre pas les produits transformés à base de viande et instable car limitée dans le temps pour la RHD ou en attente de texte d'application. Ces deux segments, produits transformés à base de viande et RHD, constituent l'essentiel de la progression de la consommation de volailles et les segments où les importations sont les plus importantes. Même s'il existe des démarches volontaires privées, comme l'étiquetage « volaille française » développé par l'interprofession, elles n'ont pas de caractère obligatoire et ne permettent pas au consommateur de disposer d'information sur l'origine de l'ensemble des produits transformés à base de volailles.

⁵⁵ Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (dit "règlement INCO").

⁵⁶ Loi n°2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs

⁵⁷ Le règlement INCO prévoyait la possibilité pour les États membres de mettre en place des mentions obligatoires complémentaires sur les produits alimentaires pour quatre raisons dont la protection des consommateurs et si était établi le lien entre l'origine du produit et certaines propriétés de la denrée. Jugeant que ce dernier point ne pouvait être démontré pour les viandes, le décret n'a pas été prorogé au-delà du 31 décembre 2021.

Tableau n° 5 : Les règles d'étiquetage de l'origine selon le niveau de transformation de la viande de volailles et le fournisseur

<i>Commerce de détail Viande crue</i>	<i>Restauration hors domicile Viande crue</i>
<i>Pays d'origine mentionné Réglementation UE</i>	<i>Pays d'origine mentionné Réglementation française applicable jusqu'au 29 février 2024 dans l'attente de la révision de la réglementation UE</i>
<i>Commerce de détail Préparation à base de viandes / viandes transformées</i>	<i>Restauration hors domicile Préparation à base de viandes / viandes transformées</i>
<i>Pays d'origine non mentionné Décret annulé pour incompatibilité avec le règlement UE. Règlement en cours de révision</i>	<i>Pays d'origine non mentionné En attente de décret</i>

Source : Cour des comptes

Il est démontré que l'origine des produits alimentaires figure parmi les principaux facteurs de la décision d'achat. Selon un sondage de mars 2023, « la provenance locale ou du moins française de la viande » est le troisième critère d'achat après le prix et le goût. L'importance de ce critère a diminué avec l'inflation des prix alimentaire puisqu'il figurait en première place en 2021 : elle est donc sensible au prix⁵⁸.

La Cour note que la réglementation européenne est en cours d'évolution et qu'elle conditionnera les possibilités d'adaptation de l'étiquetage des origines.

Recommandation n° 2. (MASA-DGAL, MEF-DGCCRF 2024) : Porter auprès des autorités européennes l'extension de l'obligation d'étiquetage du pays d'origine des viandes aux produits transformés à base de viande et la pérennisation de l'étiquetage de l'origine des viandes de volailles dans la restauration hors domicile.

⁵⁸ Une étude citée par la Commission européenne indique ainsi qu'« il apparaît que les consommateurs achètent actuellement de la viande portant des indications sur l'origine moins souvent qu'ils ne le souhaitent en raison des prix. Cette sensibilité aux prix se reflète principalement dans le consentement à payer limité du consommateur pour l'indication de l'origine de la viande utilisée comme ingrédient¹⁶ sur l'étiquette. À la première augmentation de prix au-delà du prix de base (+5 à 9 % en fonction du niveau d'information requis), le consentement à payer du consommateur diminuera sensiblement, à savoir de 60 à 80 %, et continuera de diminuer à chaque nouvelle hausse ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La filière française présente des coûts de production élevés à l'origine d'un manque de compétitivité-prix par rapport à ses principaux concurrents. Le déficit d'investissement observé sur la période, tant dans les élevages que dans les structures d'abattage et de transformation a encore aggravé cette tendance. Parfois mis en avant par les professionnels, les effets de la réglementation applicable aux installations classées sur la compétitivité de la filière ne sont néanmoins pas démontrés, celle-ci ayant été assouplie et en partie harmonisée à l'échelle européenne.

La démarche de segmentation et la montée en gamme, engagée depuis le début des années 1980, trouve actuellement ses limites face à une consommation qui baisse et qui reste peu valorisée à l'export. Elle a, dans les faits, aggravé le décalage de la production vis-à-vis des besoins du marché et éloigné la filière des secteurs les plus porteurs, notamment ceux de la restauration hors domicile et de l'industrie agro-alimentaire.

Enfin, la filière française souffre d'une réglementation complexe, incomplète et instable en matière d'étiquetage de la viande de volaille, notamment quant à la mention de l'origine du produit, qui ne permet pas de valoriser les normes de production applicables au sein de l'Union européenne, plus exigeantes que celles des pays tiers. Une meilleure information du consommateur est donc à rechercher.

3 UN ACCOMPAGNEMENT ET DES SOUTIENS DIRECTS PUBLICS LIMITES

L'arrêt des restitutions à l'exportation en 2013 (cf. Chapitre 1.3.1) n'a pas été compensé. Les aides de la PAC dont bénéficie la filière volaille de chair se limitent donc désormais aux aides surfaciques perçues par les exploitations avicoles, faibles et déconnectées de leur activité d'élevage (3.1), et aux aides à l'investissement du deuxième pilier de la PAC (3.2). La filière a bénéficié d'aides croissantes de l'Etat pour la modernisation des abattoirs (3.2) et dans le cadre des plans de lutte contre les épizooties d'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) (3.3).

3.1 Des aides directes à la production faibles et déconnectées de l'activité d'élevage

Contrairement à de nombreuses filières agricoles françaises (céréales, lait, viande bovine), les exploitations d'élevage de volaille de chair ne bénéficient pas d'aides spécifiques à la production. Dépendantes du prix de l'alimentation, elles bénéficient néanmoins indirectement des aides apportées au secteur des grandes cultures qui ont permis de développer une filière de transformation de céréales compétitive sur le marché international et de sécuriser l'offre (hors soja).

3.1.1 Des aides surfaciques qui ne bénéficient aux éleveurs qu'au titre de leurs autres productions

Le secteur avicole n'a jamais bénéficié d'aides couplées à la production⁵⁹, qu'elles soient surfaciques ou non-surfaciques. Lors des deux réformes de 2003 et 2013 qui ont instauré et amplifié le découplage des aides à l'hectare de la production, les ateliers d'élevage avicole n'ont pas bénéficié de l'attribution de droits à paiement. Par ailleurs, au titre du second pilier, l'aviculture n'est pas éligible à l'indemnité compensatoire de handicap naturel et jusqu'à la PAC 2023, elle ne bénéficiait pas non plus de mesure agro-environnementale et climatique.

L'essentiel des aides surfaciques de la PAC perçues par les exploitations avicoles provient donc des ateliers complémentaires qu'elles peuvent détenir et exploiter (cultures, autres élevages).

⁵⁹ Une aide couplée consiste à aider spécifiquement une exploitation agricole lorsqu'elle génère un certain produit. Si une exploitation agricole génère plusieurs produits elle peut bénéficier de plusieurs aides couplées.

Tableau n° 6 : Aides surfaciques de la PAC bénéficiant aux exploitations avicoles spécialisées

En €	Exploitations OTEX avicole	Autres exploitations
Aides 1^{er} pilier dont	88 045 309	6 572 938 629
<i>Paielements découplés yc. paiements verts</i>	77 628 931	5 572 901 384
<i>Aides couplées animales et végétales</i>	10 407 804	997 377 235
Aides 2nd pilier dont	14 109 094	1 557 031 365
<i>Indemnités compensatoires de handicap naturel</i>	6 131 426	1 066 835 491
<i>Aides à l'agriculture bio (maintien/conversion)</i>	5 391 151	262 591 287
<i>Mesures agroenvironnementales et climatiques</i>	2 586 518	227 604 588
Total aides surfaciques de la PAC	102 154 404	8 129 969 994
<i>Nombre d'exploitations bénéficiaires</i>	6 253	311 262
<i>Part de l'OTEX avicole dans les expl. bénéficiaires</i>	2,0 %	98,0%
<i>Part de l'OTEX avicole dans les paiements</i>	1,2 %	98,8%

Source : Cour des comptes d'après MASA (données de paiement PAC ASP – traitement SSP). L'OTEX 5200 "Exploitations avicoles spécialisées" comprend les exploitations spécialisées en poules pondeuses, les exploitations spécialisées en volailles de chair (y compris palmipèdes gras) et les exploitations combinant poules pondeuses et volailles de chair.

Ainsi, alors que les exploitations appartenant à l'OTEX avicole représentent 4 % du nombre total d'exploitations, elles ne représentent que 2 % des exploitations bénéficiaires des aides de la PAC et 1,2 % des paiements.

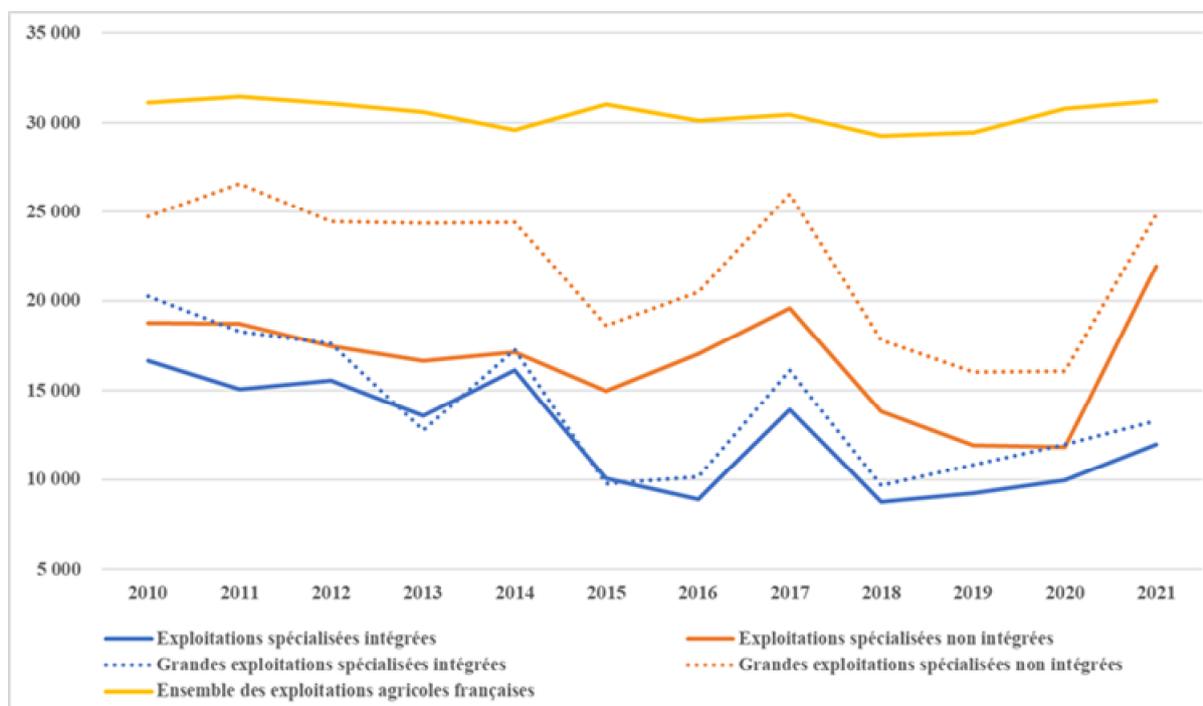
3.1.2 Des exploitations faiblement soutenues

Selon les données du réseau d'information comptable agricole (RICA)⁶⁰, entre 2010 et 2021, les exploitations spécialisées en volailles de chair (OTEX 5220) ont perçu, en moyenne, entre 12 000 € de subventions d'exploitation par an (exploitations intégrées) et 16 500 € (exploitations non intégrées), soit environ moitié moins que ce qu'ont perçu les exploitations agricoles dans leur ensemble en France (environ 30 000 €). Ces subventions sont en diminution sur la période, et notamment depuis la réforme de la PAC de 2015 et la convergence des droits à paiement de base (DPB)⁶¹.

⁶⁰ Selon le site Agreste du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, « le Réseau d'information comptable agricole (Rica) est une enquête annuelle, harmonisée au niveau de l'Union européenne. Elle collecte des données comptables et technico-économiques détaillées auprès d'un échantillon d'exploitations agricoles. Plus de 7 100 exploitations composent l'échantillon national. »

⁶¹ La mise en place des droits à paiement uniques (DPU) en 2003, premiers paiements découplés de la PAC, a été réalisée en France en fonction d'une référence historique, basée sur les aides perçues par les agriculteurs par le passé. À compter de 2014 et du remplacement des DPU par les DPB, et compte tenu des écarts importants constatés entre agriculteurs, la France a décidé de rééquilibrer progressivement la valeur des DPB individuels pour les faire converger vers un montant uniformisé à l'échelle d'une région.

Graphique n° 17 : Soutiens moyens à la production perçus par les exploitations spécialisées « volailles de chair » selon leur taille et leur typologie depuis 2010 (en euros)



Source : données RICA (MASA/SSP), traitement Cour des comptes)

Note : les importantes variations interannuelles sont à relier à la faiblesse de l'échantillon du RICA pour l'OTEX 5220 (exploitations spécialisées en volailles de chair)

Ce faible niveau de soutien s'explique en grande partie par la faible surface agricole utile des exploitations spécialisées en volailles de chair : entre 35 et 40 ha pour les exploitations intégrées, quelle que soit leur dimension économique ; 45 ha pour les exploitations non intégrées dans leur ensemble et 62 ha pour les plus grandes (production brute standard -PBS - supérieure à 250 000 €), contre 88 ha en moyenne pour l'ensemble des exploitations françaises et 130 ha pour les plus grandes.

3.2 Des soutiens à l'investissement limités

Le plan de filière établi par l'interprofession de la volaille de chair en 2018 prévoyait une modernisation importante du parc de bâtiments et des outils de transformation. Concernant les bâtiments, la filière estimait le besoin d'aides à l'investissement à 908,5 M€. L'instrument envisagé était le plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCEA), dispositif du second pilier de la PAC géré par les régions, dont le plan de filière prévoyait une mobilisation accrue pour le secteur volailles. La nécessité d'un soutien des pouvoirs publics pour les investissements dans les abattoirs n'était, en revanche, pas exprimée. Les éventuelles aides des régions à l'investissement dans le secteur agroalimentaire, au titre de leur compétence pour le développement économique, n'ont pas été analysées.

3.2.1 Une filière faiblement bénéficiaire des aides du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles

Cofinancé par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), l'État et les régions, le PCAE vise à soutenir les investissements de modernisation des exploitations, notamment les bâtiments d'élevage. Depuis 2015, les modalités d'attribution et les enveloppes de financement sont fixées par les régions au titre de leur compétence pour les aides non surfaciques de développement rural.

Les producteurs de volailles de chair ont bénéficié de 135 M€ d'aides au titre du PCAE sur la période 2015-2022, pour un total de 5 247 dossiers, soit 5,4 % des 2,5 Md€ engagés dans le cadre de ce dispositif (95 000 dossiers déposés).

Ce montant national masque les différences entre régions. Sur la période, le total des engagements a varié entre 230 000 € en Provence-Alpes-Côte-d'Azur et 40 M€ en Nouvelle-Aquitaine. Même pondérés par l'importance de l'élevage avicole dans la région, des écarts substantiels demeurent. Parmi les cinq régions dont le cheptel dépasse 10 millions de tête, le montant de PCAE engagé ramené à 1 000 têtes a varié d'environ 300 € en Bretagne, Hauts-de-France et Pays-de-la-Loire, à 1 400 € en Nouvelle-Aquitaine et à 1 900 € en Auvergne-Rhône-Alpes. Le nombre de dossiers de PCAE déposés par exploitation possédant des volailles a également varié entre un dossier pour cinq exploitations en Pays-de-la-Loire et un pour deux en Auvergne-Rhône-Alpes. Ces différences peuvent provenir à la fois des conditions de sélection des dossiers de subvention et du montant de l'aide et de ses bonifications. Dans plusieurs régions, les critères de sélection privilégient les filières sous signe de qualité, ce qui peut conduire à un niveau inférieur de recours à l'aide.

3.2.2 Des plans récents de soutien à la modernisation des abattoirs bénéficiant aux plus petits outils

Dans le cadre des différents plans d'investissement (Grand Plan d'Investissement, Plan France relance, Plan France 2030, Plan Investissements d'Avenir-PIA), l'État a mis en place des dispositifs qui peuvent contribuer à la modernisation des exploitations avicoles et des entreprises de la filière.

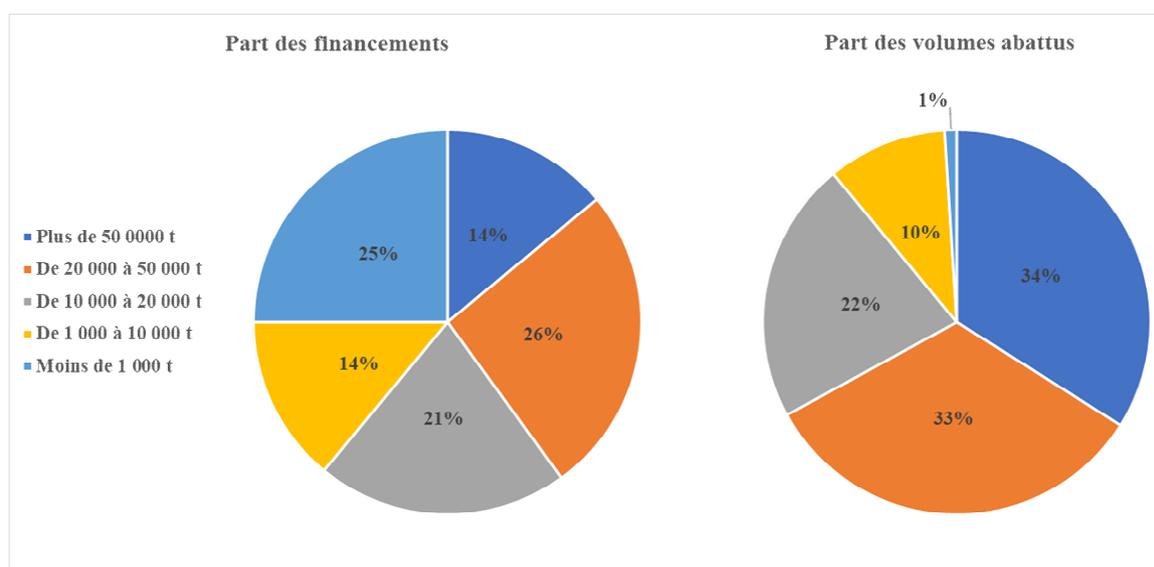
L'initiative nationale pour l'agriculture française (INAF) mise en place dans le cadre du Grand plan d'investissement 2018-2022, est un instrument de garantie de prêts bancaires pour le financement de la transformation de l'agriculture. Au 30 septembre 2022, 11 % des dossiers de prêts contractualisés avec les établissements bancaires concernaient les exploitations avicoles, soit environ 700 projets pour 88 M€ de prêts.

Entre 2016 et 2018, le projet agricole et agroalimentaire d'avenir, volet du PIA, a permis le versement de 18,4 M€ (pour un volume de projets approuvés de 26,8 M€) à différents niveaux de la filière, dont 13,9 M€ pour la modernisation de sept abattoirs. La santé animale, l'amélioration génétique et l'alimentation étaient également concernées par les financements.

La modernisation des abattoirs a également bénéficié d'un programme spécifique du plan France Relance dont les appels à projet ont été clos en 2022 et les financements s'étaleront de 2022 à 2024. Ce plan, qui a pour objectif spécifique d'améliorer le bien-être animal et les conditions de travail, a sélectionné 181 dossiers pour un montant d'aides de 115 M€. Parmi les

181 abattoirs bénéficiaires du plan, 60 sont spécialisées dans les volailles. L'enveloppe de financement qui leur est destinée est de 27,4 M€ pour la période 2022-2024 pour un investissement global de 87 M€. Comme le montre le graphique suivant, les financements sont moins concentrés que dans le plan précédent.

Graphique n° 18 : Répartition des financements du plan de modernisation des abattoirs selon leur capacité



Source : Cour des comptes d'après données FranceAgriMer

Les abattoirs qui produisent plus de 20 000 tonnes de viandes de volailles par an, soit 67 % de la production nationale, ne comptent que pour 40 % des engagements. 36 % des abattoirs de cette catégorie bénéficient du plan. À l'inverse, les abattoirs produisant moins de 1 000 tonnes de viandes par an, qui pèsent 1 % de la production nationale, comptent pour 25 % des engagements. 88 % des abattoirs de cette catégorie sont soutenus par le plan. L'un des objectifs de ce plan est en effet de soutenir des projets de petite et moyenne dimension et favoriser les filières d'approvisionnement de proximité.

Également au titre du plan de relance, les producteurs de volailles ont été soutenus pour des investissements en agroéquipements. Les exploitations porcines ne sont pas distinguées des exploitations avicoles de sorte qu'il n'est pas possible d'évaluer le montant des subventions d'investissement accordées aux exploitations avicoles dans ce cadre. Au cours de l'année 2021, 85 dossiers ont été acceptés pour un montant total de 1 M€.

3.3 Une filière fragilisée par les crises d'influenza aviaire

Les crises sanitaires touchant la production de volailles se font plus intenses et plus nombreuses. Les effets économiques sur la production deviennent structurels du fait du caractère endémique de l'IAHP. Ces effets touchent principalement la production française au regard de la place importante des élevages de canard sur le territoire.

3.3.1 Une augmentation de la fréquence et de l'intensité des crises d'IAHP

Depuis 2015, quatre épisodes d'IAHP se sont succédés : un premier de décembre 2015 à mai 2016, un deuxième de novembre 2016 à fin 2017, un troisième de novembre 2020 à mai 2021 et un quatrième de décembre 2021 à mai 2022, d'une ampleur sans précédent car ayant touché les régions Bretagne (notamment le département des Côtes d'Armor) et Pays-de-la-Loire. Suite à ce dernier épisode, l'agence nationale de sécurité sanitaire (ANSES)⁶² considère que la maladie est désormais endémique dans l'avifaune sauvage.

Tableau n° 7 : Intensité des différents épisodes d'IAHP

<i>Epizooties</i>	Nombre de foyers	Nombre de départements concernés	Nombre d'animaux morts ou abattus
<i>2015-2016</i>	77	9	600 000
<i>2016-2017</i>	485	14	4 500 000
<i>2020-2021</i>	492	15	3 500 000
<i>2021-2022</i>	1 378	24	23 000 000*

Source : MASA. Note : * Estimation en cours de consolidation.

Les impacts pour la filière volaille de chair sont croissants. Concentré initialement dans le Sud-ouest, le virus est désormais présent dans le Grand Ouest. Le troisième épisode d'IAHP a, en outre, touché pour la première fois la filière de l'accoupage, réduisant ainsi les capacités de reprise de la filière post-crise. La déstabilisation économique de la filière de production devient structurelle et conduit à reconsidérer les réponses à y apporter.

Au-delà des mesures habituellement prévues (mise en place de zones de protection et de surveillance), des mesures de vide sanitaire ont été mises en place en 2021 et 2022. Des abattages anticipés ont par ailleurs été réalisés en 2022 à une large échelle. Enfin, un plan de surveillance renforcé et des mesures de biosécurité ont été mis en place pour l'ensemble des maillons des filières avicoles (chair, ponte et gras), à l'échelle du territoire national. Les filières ont également dû faire face à des restrictions aux exportations.

Face à l'évolution des crises d'IAHP, l'État a mobilisé d'importants moyens pour à la fois contenir l'épizootie et apporter un soutien financier aux professionnels qui ont bénéficié d'indemnités composées de deux volets :

- Un volet sanitaire, piloté par la DGAL et prenant en charge les dépenses d'abattage des animaux, l'indemnisation de leur valeur marchande objective et des opérations de nettoyage et de désinfection ;
- Un volet économique : piloté par la DGPE⁶³, mis en œuvre par FranceAgriMer et couvrant le déficit momentané de production des élevages touchés mais également des

⁶² Avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relatif à « l'élaboration d'une stratégie nationale de vaccination au regard de l'influenza aviaire hautement pathogène en France métropolitaine », mars 2023.

⁶³ Le volet économique a été en partie mis en œuvre par la DGAL lors de la crise 2015-2016.

élevages indemnes situés en zone réglementée (limitation des flux d'animaux) comme des entreprises de l'amont (sélection et accoupage) comme de l'aval (transformation) impactées indirectement par l'épizootie.

Le coût de mobilisation des services de l'État pour la mise en œuvre de ces soutiens n'a pas pu être chiffré précisément mais se révèle important comme en atteste les données fournies par la DGAL qui évalue à 18 M€ le coût de gestion du seul volet sanitaire de l'épisode 2020-2021 et à 96 M€ celui de l'épisode 2021-2022.

Tableau n° 8 : Dépenses associées à la mise en œuvre des volets sanitaires et économiques au titre des crises d'IAHP mis en œuvre par l'État depuis 2015 (en M€)

<i>Epizooties</i>	Indemnisation	Coûts pour l'administration centrale et les services déconcentrés	<i>Dont cofinancement UE « mesures d'urgence »</i>
<i>Volet sanitaire (DGAL)</i>			
<i>2015-2016</i>	25,0		20,4
<i>2016-2017</i>	64,5		
<i>2020-2021</i>	29,0	18,0	-
<i>2021-2022</i>	148,0	96,0	-
<i>Volet économique (DGPE)</i>			
<i>2015-2016</i>	131,0	NC	30
<i>2016-2017</i>	103,0	NC	29
<i>2020-2021</i>	110,5	NC	-
<i>2021-2022</i>	376,5	NC	-

Source : Cour des comptes d'après la DGAL et la DGPE

D'autres dispositifs dont la contribution au fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnementale, le financement de l'activité partielle, la prise en charge de cotisations à la mutualité sociale agricole ainsi que des avances de trésorerie remboursables aux entreprises de l'aval ou de services spécialisées ont aussi été mobilisés sans qu'il ait été possible de les chiffrer précisément (aides évaluées à 24 M€ par la DGPE pour la période 2015-2022).

3.3.2 Des effets économiques de long terme

Selon l'évaluation de l'impact économique du quatrième épisode d'IAHP conduit par l'ITAVI, les pertes cumulées, sur l'ensemble de la filière volaille de chair, sont estimées à 346 M€ concernant les élevages et 290 M€ concernant les abatteurs (hors pertes de marchés à l'exportation). Les pertes totales du maillon sélection accoupage sont par ailleurs estimées à plus de 130 M€ dont 40 M€ à l'export et les fabricants d'aliment voient leur perte de chiffre d'affaires évaluée à 430 M€.

Pour le secteur de l'accoupage, les effets sont multiples. Le premier est une diminution des éclosions et donc une moindre disponibilité de volailles d'un jour pour les éleveurs sur le marché national comme international. La baisse des éclosions d'animaux d'un jour a été de 3 % en 2021 et 9 % en 2022 pour le poulet de chair par rapport à la moyenne 2018-2020. Le pourcentage est plus élevé pour la dinde (-13 % en 2021 et -27 % en 2022) et le canard à rôtir (-11 % en 2021 et -44 % en 2022). Le poulet de chair représente toutefois la plus importante baisse en volume avec une perte de 80 M d'éclosions en 2022 par rapport à 2020.

Tableau n° 9 : Éclosions d'animaux d'un jour

<i>En milliers</i>	Moyenne 2018 - 2020	2021	2022	<i>Évolution 2021 / moyenne 2018 - 2020</i>	<i>Évolution 2022 / moyenne 2018 - 2020</i>
<i>Poulet</i>	832 693	804 557	761 452	- 3 %	- 9 %
<i>Dinde</i>	55 365	48 408	40 275	- 13 %	- 27 %
<i>Canard à rôtir</i>	48 240	43 125	26 981	- 11 %	- 44 %
<i>Pintade</i>	30 891	26 924	23 336	- 13 %	- 24 %

Source : ITAVI

Cela se traduit par des pertes de marchés sur les exportations de volaille d'un jour et sur les œufs à couvrir. Le savoir-faire français en génétique est un atout pour la compétitivité de la filière de volaille de chair française, qui se trouve donc fragilisée. De même, la perte d'animaux reproducteurs est notable (710 272 têtes en 2022 pour le poulet et 61 140 pour la dinde). La perte de patrimoine génétique, qui ne sera visible que dans deux à quatre ans selon l'ITAVI, fragilise le modèle économique de la filière.

Les effets de l'IAHP sur l'accoupage réduisent également la production annuelle de volailles de chair en ralentissant les mises en place.

Tableau n° 10 : Évolution des mises en place de volailles de chair

<i>En milliers</i>	2019	2020	2021	2022
<i>Poussins</i>	862 729	875 935	845 804	812 427
<i>Dindonneaux</i>	44 515	41 611	38 754	34 002
<i>Canetons</i>	33 163	40 141	43 124	26 981
<i>Pintadeaux</i>	31 875	25 278	25 148	21 818
Total	925 983	933 836	903 808	846 147

Source : ITAVI.

Les délais d'approvisionnement en poussins viennent s'ajouter aux abattages sanitaires et aux limitations de mise en place. L'ITAVI estime à près de 58 millions le nombre de volailles n'ayant pas pu être mises en place en 2022. La production de poulet est la plus concernée (33 M de têtes) mais aussi le canard à rôti (16 M de têtes).

L'extension géographique constatée lors du dernier épisode d'IAHP fragilise également la stratégie de montée en gamme de la filière. En effet, la région Pays-de-la-Loire est en 2021 la première pour la production sous signe de qualité⁶⁴. Cette dernière est plus touchée que la moyenne avec une baisse de 9 % des poulets Label Rouge mis en place en 2022 par rapport à 2021 et de 25 % concernant le poulet bio. L'impact de l'IAHP se constate au regard du calendrier avec une baisse plus marquée entre mars et juin, respectivement 13 % et 40 %.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le soutien à la filière volaille de chair est historiquement marginal dans la politique agricole commune. La fin des restitutions à l'exportation n'a pas été compensée. Le principal soutien apporté aux éleveurs, au titre des aides directes de la PAC, ne leur est attribué qu'au titre de leurs ateliers de production agricole complémentaires.

Alors que le plan de filière de 2018 prévoyait un effort significatif de modernisation des bâtiments d'élevage et des outils d'abattage et de transformation, les outils dont disposaient les pouvoirs publics n'y ont que partiellement contribué. Les bâtiments d'élevage n'ont bénéficié que de 135 M€ d'aides à l'investissement sur la période 2015-2022, soit seulement 5,4 % de l'enveloppe. Les critères de sélection et de bonification décidés par certaines régions ont privilégié les filières sous signe de qualité, réduisant l'accès aux aides pour les autres modes de production. Les aides aux abattoirs, apportées dans le cadre des plans de relance, ont bénéficié en priorité aux plus petits outils, dans une logique d'approvisionnement local.

Les épidémies d'influenza aviaire hautement pathogène, qui se sont succédé depuis 2020, ont atteint en 2022/2023 une ampleur et une amplitude géographique sans précédent. Contrairement aux épisodes précédents, les derniers ont touché les élevages autres que de canards et des régions jusque-là épargnées comme les Pays-de-la-Loire, avec des conséquences importantes pour la production. Les dépenses de soutien ont évolué en proportion, dépassant 500 M€ en 2022.

Les stratégies de développement de la filière volaille de chair n'ont, jusqu'à présent, pas permis de répondre à la demande croissante du marché national. Basé sur un développement de l'offre, notamment en volailles de qualité, le plan de filière établi en 2018 n'a pas atteint ses objectifs compte tenu d'un marché désormais peu dynamique sur ce segment, et a conduit à un renforcement des importations de viande de volaille depuis l'Union européenne et de pays tiers.

Au-delà de ses conséquences sur la balance commerciale, ce constat interroge la capacité de la filière à répondre aux objectifs de l'État en matière de souveraineté alimentaire, notion sans définition officielle mais considérée par FranceAgriMer comme la « capacité d'autodétermination d'un État sur les systèmes alimentaires qui se déploient sur son territoire »

⁶⁴ 57 % des abattages de poulet bio, 37 % de poulet Label Rouge, 95 % de dinde Label Rouge et 50 % de pintades Label Rouge.

et « la capacité à [les] faire évoluer dans la direction attendue par les citoyens », incluant « la définition des normes alimentaires et des conditions de production souhaitables » et « une maîtrise considérée comme suffisante des dépendances externes, jugées pertinentes, nécessaires ou indispensables. »

Fondé sur la demande, le pacte Ambition ANVOL 2025 adopté par l'interprofession en 2020 répond davantage à cet enjeu, en visant la reconquête de parts de marché sur tous les segments et une amélioration des pratiques d'élevage dans toutes les productions. Il est toutefois encore trop tôt pour mesurer la portée de cette stratégie récente dont la mise en œuvre a été perturbée successivement par la crise COVID, les crises successives d'IAHP et le conflit en Ukraine.

Lancée fin 2022 par le ministère de l'agriculture au vu de la diffusion et du caractère endémique de l'IAHP, la réflexion sur l'avenir de la filière, dite « Bâtir l'élevage avicole de demain » vise à adapter cette stratégie de manière concertée entre les professionnels et les pouvoirs publics. Cinq chantiers ont été lancés pour alimenter la réflexion des interprofessions : un éclairage prospectif sur la filière, un groupe de travail dédié à la génétique, une cartographie de la présence des élevages et de leur densité sur le territoire, un parangonnage international sur les pratiques sanitaires et un inventaire des pratiques régionales.

Le lancement fin 2023 du chantier « Horizon Agro 2040 », porté par les ministères chargés de l'agriculture et de l'économie et associant des acteurs privés, vise la mise en perspective des besoins alimentaires avec le potentiel productif des différents territoires pour réinterroger les stratégies industrielles, dont celles des grands acteurs de la filière volaille de chair.

Devant le caractère foisonnant de ces démarches, la Cour estime que, pour aboutir à un plan cohérent pour la filière, ce processus appelle une clarification de la position de l'État, des régions et des professionnels sur les nombreux enjeux auxquels elle doit faire face et les contours de la souveraineté alimentaire :

- la couverture d'un marché national en croissance par le développement de la production française ou par la poursuite du développement des importations intra-européennes, notamment dans le cadre d'une démarche d'externalisation de la production, par ailleurs déjà mis en œuvre en Europe par des groupes agroalimentaires français ;*
- l'adaptation de la production aux besoins des marchés les plus dynamiques, en demande notamment de poulets standards et plus lourds pour la RHD et l'industrie, tout en maintenant voire en développant la capacité de production de volailles sous labels ou issus de l'agriculture biologique en visant en particulier les marchés à l'export ou en encourageant leur consommation ;*
- la nécessité d'adapter les modes de production pour mieux répondre aux attentes sociétales, notamment en termes de préservation de l'environnement et de bien-être animal ;*
- le besoin de mieux intégrer le risque sanitaire au sein des élevages de volailles et améliorer la résilience de la filière face aux crises d'IAHP.*

Une fois ces choix stratégiques arbitrés, les moyens à mobiliser devront alors être adaptés.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Glossaire.....	60
Annexe n° 2.	Évolution de la consommation de viande par habitant et par espèce en France métropolitaine entre 2000 et 2021	61
Annexe n° 3.	Répartition de la production de volailles de chair sur le territoire.....	62
Annexe n° 4.	Mise en œuvre par le SIVEP des contrôles sanitaires pour les viandes fraîches et transformées de volaille en provenance de pays-tiers	65
Annexe n° 5.	Résultats des contrôles sanitaires à l'importation mis en œuvre par les autres pays membres de l'UE pour les lots de volailles importés de pays-tiers à destination de la France depuis 2013	67

Annexe n° 1. Glossaire

ANVOL	Association nationale interprofessionnelle de la volaille de chair
ASP	Agence de services et de paiement
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
DGAL	Direction générale de l'alimentation (MASA)
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (MASA)
DGPR	Direction générale de la protection des risques (MTECT)
FAM	FranceAgriMer
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation
GMS	Grandes et moyennes surfaces
IAHP	Influenza aviaire hautement pathogène
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IGF	Inspection générale des finances
ITAVI	Institut technique des filières avicole, cunicole et piscicole
MASA	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaires
MTECT	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCM	Organisation commune de marché
OTEX	Orientation technico-économique
PAC	Politique agricole commune
PBS	Production brute standard
Poulet PAC	Poulet prêt à cuire
PCAE	Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (dispositif PAC)
RHD	Restauration hors domicile
RICA	Réseau d'information comptable agricole
SAU	Surface agricole utile
SSP	Service de la statistique et de la prospective (MASA)
Tec	Tonne-équivalent-carcasse (MTec : millions de tec)

Annexe n° 2. Évolution de la consommation de viande par habitant et par espèce en France métropolitaine entre 2000 et 2021

Tableau n° 11 : Évolution de la consommation de viande par habitant et par espèce en France métropolitaine entre 2000 et 2021

Type de viandes	2000		2021 (provisoire)		Évolution 2000-2021	
	En kg/hab.an	En %	En kg/hab.an	En %	En volume	En % de la consommation
Porcine	35,2	37 %	31,7	36 %	- 10%	- 1 point
Volaille	21,4	22 %	28,3	32 %	+ 32 %	+ 10 points
Dont poulet	10,3	11 %	21,6	24 %	+ 110 %	+ 13 points
Dont dinde	6,5	7 %	4,1	5 %	- 37 %	- 2 points
Dont canard	2,8	3 %	2,3	3 %	- 18 %	-
Bovine	25,7	27 %	22,3	25 %	- 14 %	- 2 points
Ovine et caprine	4,7	5 %	2,3	3 %	- 51 %	- 2 points
Autres viandes ⁶⁵	8,0	8 %	4,7	5 %	- 41 %	- 3 points
Total viandes	95,2	100 %	89,2	100 %	- 6 %	NC

Source : Cour des comptes, d'après données MASA (GraphAgri 2022)

⁶⁵ Viandes d'équidés, de lapin, de gibier et abats destinés à la consommation humaine.

Annexe n° 3. Répartition de la production de volailles de chair sur le territoire

La production de volailles de chair est pratiquée sur l'ensemble du territoire métropolitain, à l'exception des régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Ile-de-France où elle reste marginale. Elle est toutefois inégalement répartie. Les régions Bretagne, Pays-de-la-Loire et Nouvelle-Aquitaine concentrent ainsi la grande majorité des élevages (57 %), des cheptels (68 %) et des unités d'abattage (60 %).

La région Bretagne accueille le cheptel le plus important avec 55 millions de têtes recensées en 2020⁶⁶ pour 2 065 exploitations, dont 1 203 spécialisées qui hébergent 34 % des poulets de chair, 44 % des dindes, 30 % des pintades et 19 % des canards à rôtir élevés en France par ce type d'exploitation. Les unités d'abattage les plus importantes sont d'ailleurs concentrées en Bretagne et notamment dans le Morbihan (huit abattoirs pour un total de près de 270 000 tonnes abattues en 2022) et les Côtes d'Armor (quatre abattoirs pour 133 000 tonnes).

Deuxième région productrice, la région Pays-de-la-Loire compte 53,8 millions de têtes en 2020⁶⁷ pour 3 045 exploitations dont 1 368 spécialisées. La région se démarque par la diversité des productions. Les exploitations spécialisées des Pays-de-la-Loire accueillent ainsi 22 % du cheptel de poulets, 31% des dindes, 36 % des pintades et 67 % des canards à rôtir, 60 % des oies à rôtir et plus de 15 % des canards et des oies prêts à gaver élevés en France par ce type d'exploitation. Avec plus de 950 exploitations disposant d'un atelier d'élevage de volaille de chair dont 577 spécialisées, un cheptel de plus de 19 millions de têtes lors du recensement agricole 2020 (le plus important de France) ainsi que 15 unités d'abattage pour un total de près de 120 000 tonnes abattues en 2022, la Vendée apparaît comme un département majeur en termes d'élevage de volailles de chair.

La région Nouvelle-Aquitaine se démarque par un nombre important d'exploitations disposant d'un atelier d'élevage de volailles de chair (3 459 en 2020 dont 1 176 spécialisées). Les Landes⁶⁸ et les Deux-Sèvres⁶⁹ sont les départements les plus engagés dans cette production. Le cheptel régional (28 millions de têtes en 2020) est néanmoins très inférieur à ceux de Bretagne et des Pays-de-la-Loire. Ce constat est à rattacher, d'une part, à la diversité des productions mises en œuvre et notamment l'importance des élevages de gavage de canards et d'oies, de taille souvent plus modestes compte tenu de la charge de travail associée et, d'autre part, à l'importance des productions labellisées (50 % de la production dans le département des Landes par exemple contre moins de 10 % en Bretagne) qui obligent à limiter les chargements au mètre carré et donc à réduire la capacité d'accueil des élevages.

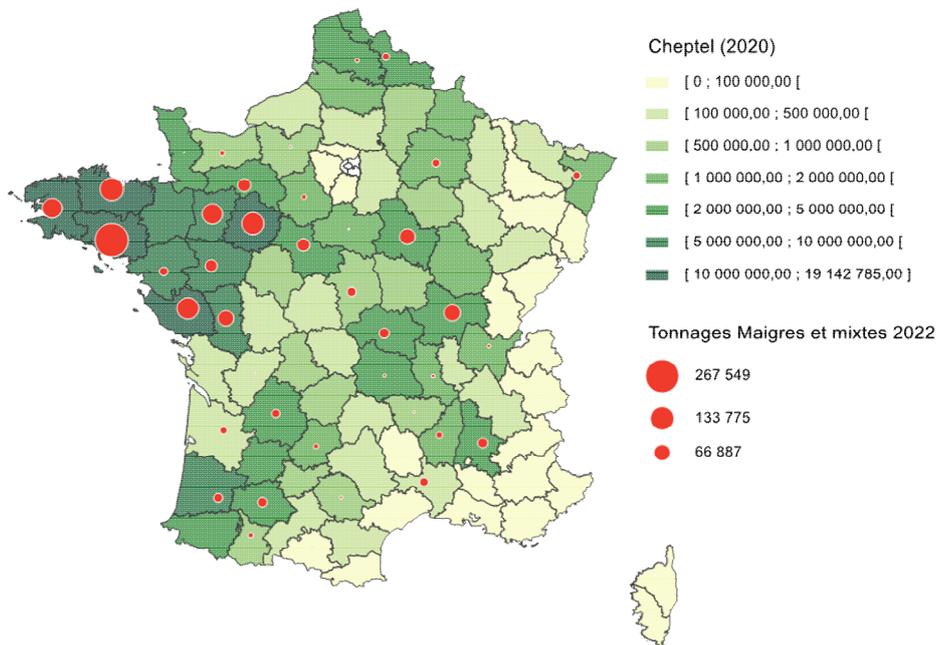
⁶⁶ 18 millions de têtes dans le Morbihan, 15,6 millions dans le Finistère, 14,3 millions dans les Côtes d'Armor et 7,1 millions en Ille-et-Vilaine.

⁶⁷ 19,1 millions de têtes en Vendée, 14,2 millions dans la Sarthe, 7,9 millions dans le Maine-et-Loire, 7,1 millions en Mayenne et 5,4 millions en Loire-Atlantique.

⁶⁸ 1 008 exploitations dont 553 spécialisées pour 7,5 millions de têtes.

⁶⁹ 493 exploitations dont 304 spécialisées pour 9,5 millions de têtes.

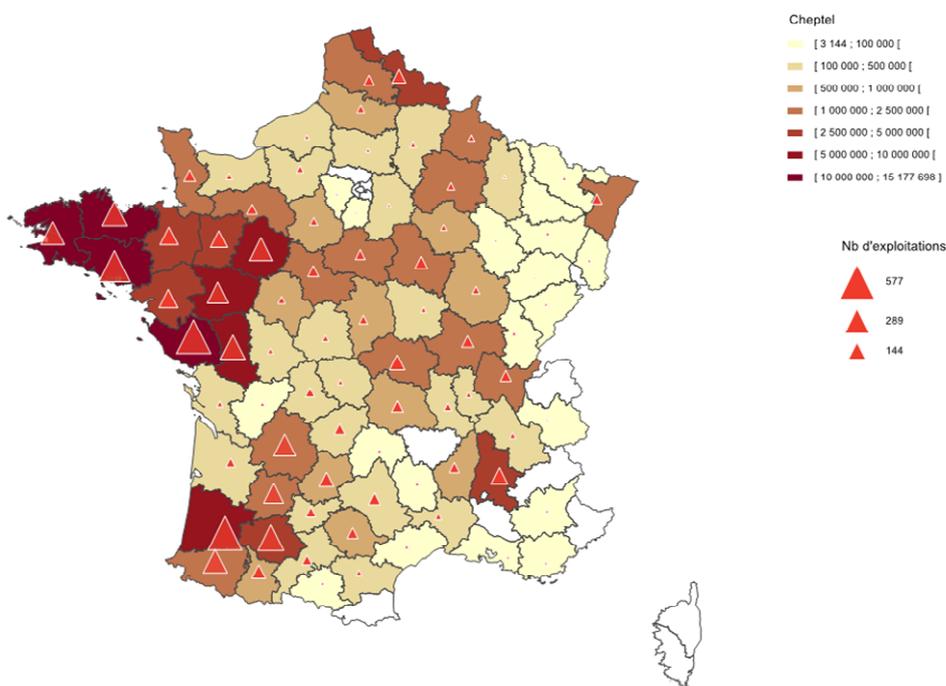
Carte n° 3 : Répartition départementale des cheptels de volailles de chair en 2020 et tonnages abattus en 2022



Source : Cour des comptes d'après MASA (données RA 2020)

Les exploitations spécialisées sont concentrées dans ces mêmes régions et départements.

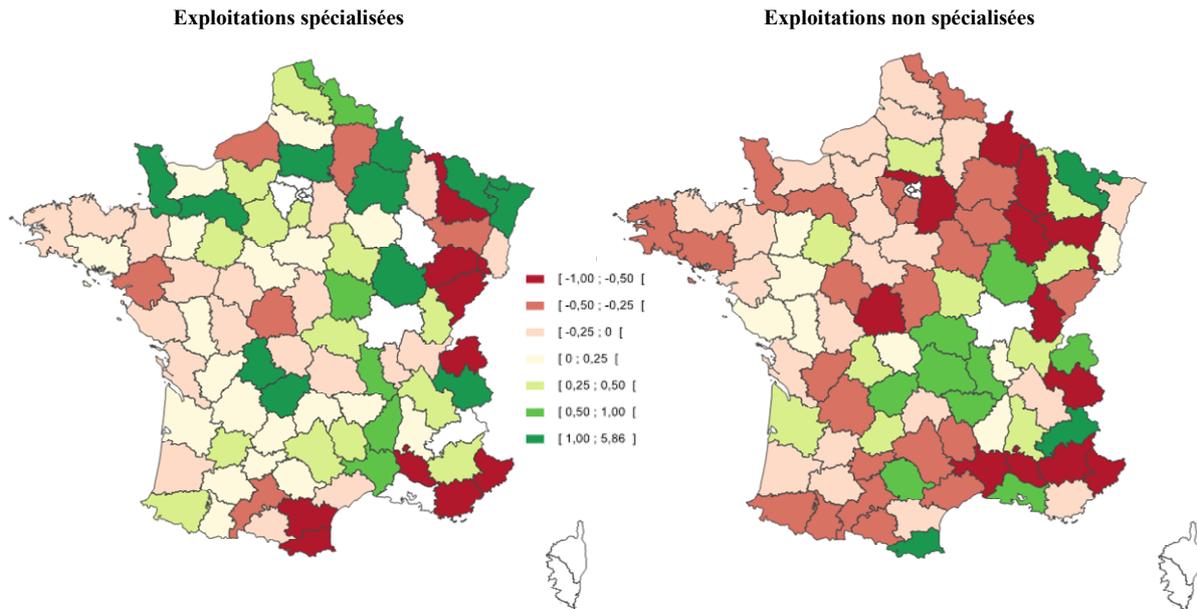
Carte n° 4 : Répartition départementale des exploitations agricoles spécialisées en élevage de volailles de chair et des cheptels associés



Source : Cour des comptes d'après MASA (données RA 2020)

La production a stagné ou légèrement décliné dans les grands bassins de production entre 2010 et 2020 et fortement baissé dans les autres régions, notamment au sein des élevages non spécialisés. L'élevage de volailles de chair s'est néanmoins développé dans le Grand-Est (spécialisation) et le Centre de la France (activité annexe à d'autres productions).

Carte n° 5 : Évolution des cheptels de volaille de chair au sein des exploitations spécialisées et des exploitations non spécialisées entre 2010 et 2020



Source : Cour des comptes d'après MASA (données RA 2010 et 2020)

Annexe n° 4. Mise en œuvre par le SIVEP des contrôles sanitaires pour les viandes fraîches et transformées de volaille en provenance de pays-tiers

Éléments fournis par la DGAL

Lors du contrôle documentaire, effectué de façon systématique pour chaque envoi, il est vérifié :

- Qu’il provient bien d’un pays autorisé : les règlements 2021/405⁷⁰ et 2021/404 prévoient en leurs annexes les pays ou partie de pays autorisés, associé ou non à des garanties additionnelles ;
- Que le pays d’origine possède bien un plan de contrôle des résidus validé par la Commission européenne (annexe –I du règlement 2021/405) ;
- Qu’il ait été produit dans un établissement autorisé par la Commission européenne (les listes d’établissements autorisés sont accessibles dans TRACES-NT) ;
- Qu’il est bien couvert par un certificat sanitaire conforme au modèle en vigueur (modèle définis par le règlement 2020/2235⁷¹), et que ce certificat est bien conforme sur la forme et sur le fond ;
- Que la déclaration du transitaire (première page du document sanitaire commun d’entrée - DCSE) est bien conforme avec les informations portées par le certificat sanitaire.

Lors du contrôle d’identité, effectué de façon systématique pour chaque envoi, il est vérifié la concordance entre les informations du certificat sanitaire et l’envoi présenté. Cette vérification porte plus particulièrement sur :

- L’identification du moyen de transport (numéro du conteneur par exemple) et le numéro de scellé ;
- Les éléments portés par l’étiquetage, et plus particulièrement la mention du pays d’origine et du numéro de l’établissement d’origine, mais aussi la dénomination commerciale, l’espèce, le numéro de lot, etc.

Il est à noter que sous certaines conditions, le contrôle d’identité peut se limiter au contrôle de l’identification du moyen de transport et des scellés apposés.

⁷⁰ Règlement d’exécution (UE) 2021/405 de la Commission du 24 mars 2021 établissant les listes des pays tiers ou régions de pays tiers en provenance desquels l’entrée dans l’Union de certains animaux et biens destinés à la consommation humaine est autorisée conformément au règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil.

⁷¹ Règlement d’exécution (UE) 2020/2235 de la Commission du 16 décembre 2020 portant modalités d’application des règlements (UE) 2016/429 et (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les modèles de certificat zoosanitaire, les modèles de certificat officiel et les modèles de certificat zoosanitaire/officiel pour l’entrée dans l’Union et les mouvements au sein de l’Union d’envois de certaines catégories d’animaux et de biens, ainsi qu’en ce qui concerne la certification officielle relative à ces certificats.

Le contrôle physique n'est pas effectué de façon systématique, sa fréquence est prévue par la réglementation européenne⁷². Ainsi, les viandes fraîches de volailles sont soumises à 30 % de contrôle physique et les produits à base de viande de volaille à une fréquence de 15 %.

Au cours de ce contrôle physique, il est vérifié :

- La bonne conservation des denrées : conditionnements non altérés, températures conformes au sein des denrées ;
- L'étiquetage portée par le produit, dont la date limite de consommation ;
- L'appétit de la denrée pour la consommation, au moyen de tests organoleptiques.

L'envoi pourra être également soumis à prélèvement pour analyse dans le cadre des plans de sondage et plans de contrôle nationaux : 7 % des envois de viandes de volaille fraîches et transformées sont soumis à prélèvements en 2023, pour recherche de résidus de médicaments vétérinaires / contaminants environnementaux / contaminants microbiologiques.

⁷² Règlement d'exécution (UE) 2019/2129 de la Commission du 25 novembre 2019 établissant des règles pour l'application uniforme des taux de fréquence des contrôles d'identité et des contrôles physiques sur certains envois d'animaux et de biens entrant dans l'Union.

Annexe n° 5. Résultats des contrôles sanitaires à l'importation mis en œuvre par les autres pays membres de l'UE pour les lots de volailles importés de pays-tiers à destination de la France depuis 2013

Tableau n° 12 : Résultats des contrôles sanitaires à l'importation mis en œuvre par les autres pays membres de l'UE pour les lots de volailles importés de pays-tiers à destination de la France depuis 2013

<i>Période</i>	Nb de lots acceptés et tonnages associés	Principales origines des lots contrôlés (% en volumes)	Nb de lots refusés et tonnages associés	Taux de rejet	Principales causes de rejet
2013-2016	ND	ND	ND	ND	ND
2017-2019	991 envois 18 737 tonnes	Thaïlande (57 % Chine (24 %) Brésil (18 %)	16 envois 49 tonnes	1,6 % (envois) 0,3 % (volumes)	Absence de certificat sanitaire / certificat sanitaire non valable
2020-2022	350 envois 5 586 tonnes	Royaume-Uni (30 %) Thaïlande (30 %) Chine (30 %)	21 envois 41 tonnes (dont 34 t en provenance du Royaume-Uni)	5,7 % (envois) 0,7 % (volumes)	Absence de certificat sanitaire

Source : Cour des comptes d'après DGAL