



États-Unis : le gouvernement veut renforcer le pouvoir de marché des éleveurs

Si les débats sur le fonctionnement des chaînes alimentaires et la transmission des prix ont été très présents ces derniers temps en France et au niveau européen, cela est aussi le cas aux États-Unis. La structuration des filières viandes, caractérisées par une très forte concentration des opérateurs de l'aval, ayant développé des stratégies d'intégration des maillons plus en amont, n'est pas sans soulever de problèmes dans les relations commerciales. Face à cela, le département américain à l'agriculture a annoncé, en juin dernier, une série de mesures visant à renforcer le pouvoir de négociation des producteurs. Les réactions des professionnels ont été très mitigées. Ils avaient jusqu'au 22 novembre pour en faire part à l'USDA.

Si les débats sur les chaînes alimentaires ont été très présents ces derniers temps en France et en Europe, cela est aussi le cas aux États-Unis. Depuis mars dernier, le département fédéral de l'agriculture (USDA) et le département de la justice mènent conjointement des ateliers publics afin d'aborder les problématiques liées à la concurrence dans les différentes filières agricoles. Le dernier atelier, prévu en décembre prochain, concernera la question transversale de la transmission des prix du producteur au consommateur¹. L'USDA a par ailleurs publié, en juin, des propositions législatives en complément du *Farm Bill* de 2008 visant à renforcer le pouvoir de négociation des producteurs de viandes afin d'assurer un meilleur fonctionnement des filières².

Ces enjeux ne sont pas nouveaux outre-Atlantique. Les pratiques commerciales dans les filières viandes y sont encadrées depuis 1921 à travers le *Packers and Stockyard Act* (PSA), visant à promouvoir des marchés justes et concurrentiels, au bénéfice des consommateurs et des producteurs. Selon cette loi, *devraient* notamment être condamnées les pratiques ayant pour but ou pour effet de manipuler ou de contrôler les prix, d'aboutir à une situation de monopole, ou encore les discriminations ou préférences injustifiées envers certains partenaires commerciaux. Au-delà de *recommandations* relatives au contenu des contrats passés avec les producteurs de porcs ou de volailles, on peut également citer le rôle de l'administration prévu par le PSA dans la publicité des contrats³.

Mais l'application du PSA ne semble pas être jugée comme satisfaisante. Le texte laisse en effet une certaine marge de manœuvre dans son interprétation, et il paraît en outre obsolète, ambigu ou encore trop générique dans la définition des pratiques anticoncurrentielles. Sur un total de 1 059 enquêtes clôturées en 2009, 4 seulement concernaient la concentration des opérateurs et la structure du secteur industriel. Et bien que tous les cas ne conduisent pas à sanction financière, le montant total des pénalités s'élevait, en 2009, à 425 000 \$⁴, à comparer au chiffre d'affaires de l'industrie de la viande, de l'ordre de 150 milliards de dollars⁵. Malgré des amendements successifs, le PSA répond encore difficilement aux enjeux induits par l'évolution des filières viande⁶, caractérisées par la concentration des opérateurs de l'aval, le développement de contrats d'intégration, mais aussi par d'importantes disparités dans la taille des élevages.

1. <http://www.justice.gov/atr/public/workshops/ag2010/index.htm>

2. USDA, *USDA Announces Proposed Rule to Increase Fairness in the Marketing of Livestock and Poultry*, juin 2010.

3. *Packers and Stockyard Act, 1921* ; juillet 2010, http://archive.gipsa.usda.gov/lawsandregs/law/PS_act.pdf

4. USDA, *2009 Annual Report, Packers & Stockyard Program*, mars 2010, 72 p.

5. <http://www.meatami.com/ht/d/sp/i/286/pid/286> données 2008.

6. www.gipsa.usda.gov

La structuration pyramidale de la filière viande bovine en est une illustration. Contrairement à l'élevage naisseur relativement réparti sur l'ensemble du territoire, réalisé sur de nombreuses exploitations de taille modeste (750 000 exploitations dont 90 % ont moins de 100 têtes⁷), l'engraissement est concentré dans de grandes unités hors-sol. Traditionnellement localisés au cœur des cultures de maïs, les *feedlots* se sont ensuite développés au sud-ouest des Grandes Plaines du fait d'un climat plus propice⁸. 25 % du bétail sont aujourd'hui engraisés dans des *feedlots* de capacité supérieure à 50 000 têtes, soit moins de 1 % des 87 000 *feedlots* américains⁹. Certains appartiennent en outre aux géants de l'industrie de la viande¹⁰, dont les 3 premiers, JBS, Tyson et Cargill, contrôlent près de 80 % de ce marché. Les filières volaille et porc sont aussi très concentrées. Les 4 premières entreprises du secteur du poulet détiennent près de 60 % des parts de marché¹¹ et l'on y retrouve Tyson Foods et JBS. Quant à la filière porcine, on peut souligner, comme dans la filière volaille, la généralisation des contrats d'intégration par l'aval.

Le secrétaire d'État à l'agriculture, Tom Wilsack, a proposé le 22 juin de nouvelles mesures, conformément à la procédure inscrite dans le *Farm Bill* de 2008, afin d'améliorer l'équité et la transparence dans les relations commerciales au sein des filières viandes. L'USDA propose en premier lieu d'affiner la caractérisation des pratiques commerciales anticoncurrentielles afin de pouvoir effectivement les identifier. L'administration propose également d'encadrer certaines clauses des contrats entre éleveurs et acheteurs. Il s'agit notamment de limiter les préférences injustifiées de ces derniers envers, par exemple, leurs plus gros fournisseurs, de sécuriser les investissements des producteurs requis par les intégrateurs (clause de durée pour que le producteur recouvre 80 % de son coût) et de fixer des délais minima de préavis de rupture des relations commerciales, qui demeurent toutefois relativement restreints (90 jours pour la volaille). Afin de renforcer la transparence des marchés, est également prévue la publication des contrats sur le site de l'USDA. On peut aussi retenir les propositions visant à limiter les ententes entre acheteurs.

Bien que ces propositions fassent suite à des séances d'audiences publiques en présence des différentes parties prenantes, les réactions des opérateurs des filières sont, sans surprise, très mitigées. Les propositions sont soutenues par l'*American Farm Bureau*, principal représentant des producteurs, ainsi que par la *National Farmer's Union*. Mais d'autres dénoncent une nouvelle intrusion des pouvoirs publics dans des relations commerciales privées (*National Cattlemen's Beef Association*). Certains éleveurs de porcs (*National Pork Producers Council*) craignent par ailleurs que ces nouvelles dispositions ne soient en leur défaveur. Quant aux opérateurs de l'aval, ils jugent que ces propositions ne sont pas les bienvenues¹². L'*American Meat Institute* accuse le gouvernement de menacer la réussite mondiale des filières viandes américaines qui pourraient être fortement touchées par les propositions de l'USDA¹³. La date limite pour commenter ces propositions, initialement fixée au 23 août, a été reportée au 22 novembre. Reste donc à voir quelles seront les propositions définitives.

Ces événements soulignent les difficultés, voire les contradictions auxquelles sont confrontés les pouvoirs publics face au développement de structures monopolistiques. L'option visant leur démantèlement, comme cela a pu être le cas suite au *Sherman Antitrust Act* de 1890, paraît bien peu d'actualité. Favoriser le regroupement des acteurs les plus atomisés constitue une piste intéressante pour limiter les effets négatifs de la constitution d'oligopsones. La politique laitière américaine apporte également des pistes de réflexion. Contrairement aux autres secteurs animaux, l'intervention publique vise expressément à encadrer les relations entre les producteurs et les transformateurs en imposant un partage équitable de la valeur ajoutée.

Marie-Sophie Dedieu
Centre d'études et de prospective
marie-sophie.dedieu@agriculture.gouv.fr

7. USDA, *Farms, Land in Farms, and Livestock Operations 2009 Summary*, February 2010.

8. Institut de l'élevage, *La viande bovine aux USA et l'impact de la filière éthanol*, Le Dossier Économie de l'Élevage n° 378 a, mai 2008.

9. USDA, *Cattle, Final Estimates 2004-2008, March 2009* ; chiffres donnés pour 2007.

10. *Recent Acquisitions of U.S. Meat Companies*, Congressional Research Service, mars 2009.

11. USDA, *2009 Annual Report Packers & Stockyard Program*, mars 2010.

12. « Le gouvernement veut rééquilibrer les rapports de force dans l'élevage », *Agri US Analyse*, n° 168, juillet-août 2010.

13. *The USDA livestock rule draws mixed reactions*, 28 juin 2010, <http://www.meatradenewsdaily.co.uk>