



Alea iacta es : comment les olives espagnoles vont changer radicalement la PAC

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), 7 novembre 2018

Table des matières

Résumé

Introduction

I – Les étapes des poursuites et les arguments des parties

1.1 – Les produits en cause : olives noires transformées, olives brutes ou les deux ?

1.2 – La poursuite anti-dumping

1.3 – La poursuite des mesures compensatoires (anti-subsidations)

II – Les arguments fondamentaux complémentaires à ceux des poursuites

2.1 – Pourquoi les produits agricoles de l'UE ne sont pas exportés à leur "valeur normale"

2.2 – Toutes les subventions de l'UE spécifiques par produit peuvent être poursuivies au titre de l'Accord sur l'agriculture (AsA) et de celui sur les mesures compensatoires (ASMC)

2.3 – Quelles sont les subventions spécifiques par produit (SP) ?

2.4 – Le cas des aides directes soi-disant découplées et non SP

2.4.1 – Les olives noires espagnoles reçoivent des aides découplées SP

2.4.2 – Pourquoi les autres subventions agricoles ne sont pas découplées mais sont essentiellement SP

2.4.2.1 – Le comportement contradictoire des gardiens du temple des aides découplées

2.4.2.2 – Le mantra de l'UE que les aides découplées impliquent une PAC "orientée par le marché"

2.4.2.3 – Les raisons pour lesquelles les subventions agricoles de l'UE ne sont pas découplées mais essentiellement SP

2.4.2.4 – Le cas des subventions aux intrants

2.4.3 – L'Organe d'appel de l'OMC s'est écarté de la définition du dumping par le GATT

2.4.4 – Les meilleures réfutations que les subventions de l'UE sont découplées et non SP

III – Les conséquences à tirer pour supprimer le dumping et rebâtir totalement la PAC

3.1 – Changer la définition du dumping et la mettre en oeuvre pour les exportations de l'UE

3.1.1 – Changer la définition du dumping à l'OMC et appliquer les jugements de l'Organe d'appel

3.1.2 - L'UE doit cesser immédiatement son dumping, en particulier sur les pays en développement

3.2 – Rebâtir la PAC sur la souveraineté alimentaire

3.2.1 – L'exemple des exportations de blé

3.2.2 – Scénario préliminaire pour rebâtir la PAC sur des prix stables et rémunérateurs

Résumé

L'imposition par les Etats-Unis (EU) de droits anti-dumping (AD) et compensateurs (DC) sur leurs importations d'olives noires espagnoles a décidé la Commission européenne le 15 octobre 2018 à franchir le Rubicon en les poursuivant à l'OMC, au motif que ses subventions sont pleinement conformes aux règles de l'OMC.

La requête de la Coalition californienne du commerce équitable en "olives mûres" de table a été transmise le 21 juin 2017 au Département du Commerce (DoC) et à la Commission du commerce international des EU (USITC) et a donné lieu à une longue instruction : soumission de questionnaires aux deux parties, rapport préliminaire de l'USITC en août 2017 et deux longues auditions le 12 juillet 2017 et le 24 mai 2018, où la Commission européenne et des représentants de l'Ambassade d'Espagne sont aussi intervenus.

Un premier problème était d'identifier l'activité concernée : pour les défenseurs, seuls les producteurs d'olives de table mûres transformées sont concernés, pas les producteurs d'olives brutes. Si l'USITC a accepté de ne pas inclure les producteurs d'olives brutes des EU, elle a néanmoins considéré que les producteurs espagnols d'olives brutes sont les principaux bénéficiaires des subventions aux olives de table mûres exportés aux EU.

Selon le GATT, un produit fait l'objet d'un dumping quand le prix à l'exportation est inférieur à sa "valeur normale", qui est le prix d'un produit similaire sur le marché intérieur du pays exportateur au cours d'opérations commerciales normales. L'évaluation du dumping des olives mûres en cause a été très difficile faute de données dans l'UE et en Espagne, si bien que les plaignants ont dû utiliser une approche basée sur la "valeur construite" pour calculer la "valeur normale". Le 18 juin 2018 l'USITC a fixé les marges de dumping des trois principaux exportateurs à 17,45%, 25,39% et 16,83%, niveaux un peu supérieurs à ceux imposés depuis le 26 janvier 2018. Le résultat, qui a conduit l'UE à décider de poursuivre les EU à l'OMC, a été une baisse de 41,4% du volume des importations d'olives mûres des EU venant d'Espagne de janvier à août 2018 par rapport à la même période de 2017, et de 35,5 % en valeur, bien que les importations venant de tous pays aient augmenté de 5,3%.

Pour la poursuite au titre des droits compensateurs, l'OMC impose que les subventions puissent donner lieu à une action (soient "actionnables") et spécifiques par produit (SP). Les plaignants ont avancé que le découplage total des aides directes depuis 2010 n'a eu aucun effet sur la production des olives de table espagnoles faute d'alternatives dans les zones à oliveraies. Au total les producteurs espagnols d'olives brutes ont reçu des subventions de 468 €/ha (hors subventions à l'irrigation), soit d'environ 40% du prix du marché, contre 258 €/ha en moyenne pour les subventions agricoles espagnoles. L'USTR a souligné que les olives de table en cause reçoivent des subventions aux intrants actionnables et a cité un rapport de la Commission européenne disant que "*le prix des olives de table est très bas, rendant non économique une production non subventionnée*". Le Gouvernement espagnol a lui-même reconnu que le coût de production des olives de table dépasse d'au moins 16,4% le prix de détail.

Si les défenseurs n'ont pas contesté le montant des subventions aux producteurs d'olives de table brutes, ils ont souligné qu'elles étaient pleinement conformes aux règles de l'OMC sur le soutien au revenu découplé, mais que la véritable question portait sur la perte de compétitivité des transformateurs de Californie sur le marché des EU, liée à leurs handicaps structurels croissants: coûts très élevés du travail pour la récolte des olives de table, qui est seulement manuelle aux EU alors qu'elle est largement mécanisée en Espagne, une rentabilité des olives de table en Californie bien inférieure à celle des amandes ou des olives à huile, ce qui a conduit

à une forte baisse de la superficie des olives de table brutes. Les plaignants de Californie ont répondu que c'est le faible prix des olives mûres importées d'Espagne lié au faible prix des olives brutes subventionnées qui a conduit à la baisse de compétitivité de celles de Californie. Le DoC a publié le 28 novembre 2017 une première estimation des DC à payer par les exportateurs espagnols et une estimation finale le 12 juin 2012, de 7,52% à 27,02% selon les principaux exportateurs.

Cependant d'autres arguments beaucoup plus profonds, non avancés explicitement par les parties à l'affaire, doivent être pris en compte.

La méthodologie antidumping de la Commission européenne considère que, pour que les produits soient vendus à leur "valeur normale", *"les décisions de l'entreprise en ce qui concerne les prix, les coûts et les intrants sont prises en réponse aux signaux du marché reflétant l'offre et la demande et l'intervention de l'État et le coût des principaux intrants reflète sensiblement les valeurs du marché"*. Il est clair que les prix agricoles de l'UE n'ont rien à voir avec les *"prix du marché sans une intervention significative de l'Etat"*, car les réformes successives de la PAC depuis 1992 ont fortement réduit leurs prix d'intervention en les compensant par des aides directes, d'abord couplées, puis découplées.

Mais il est nécessaire de contester la définition même du dumping du GATT selon laquelle un produit fait l'objet d'un dumping lorsque son prix à l'exportation est inférieur à sa "valeur normale", définie comme le prix sur le marché intérieur. Cette définition scandaleuse est à l'origine des réformes de la PAC et des Farm Bills des EU du début des années 90 : réduire fortement les prix intérieurs et compenser la réduction par des aides directes permettrait d'exporter plus et d'importer moins, au détriment des pays en développement qui ne peuvent subventionner de manière significative leur grand nombre d'agriculteurs.

Un autre argument majeur, non utilisé explicitement dans la plainte des EU, concerne les dispositions de l'Accord sur l'agriculture (AsA) et de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC). Il s'agit de l'article 13 de l'AsA sur "Modération" (dite "Clause de paix"), selon lequel toutes les aides de l'Annexe 2 – dont celles du "soutien au revenu découplé" – auraient pu être poursuivies depuis 2004 au titre de l'ASMC, à condition qu'elles soient spécifiques par produit (SP). S'il est clair que les subventions de l'UE aux olives mûres exportées aux EU sont SP, le présent document analyse la mesure dans laquelle les subventions de l'UE notifiées à l'OMC pour 2015-2016 sont conformes aux règles de l'AsA et sont SP.

Le paradoxe est que la Commission européenne a toujours vendu les aides directes découplées depuis la réforme de la PAC de 2003 comme permettant aux agriculteurs de mieux répondre aux "signaux du marché" en suivant l'"orientation du marché", car ils peuvent choisir ce qu'ils produisent en tenant compte uniquement des prix courants du marché, les aides n'étant plus fonction de la nature de leurs productions. Ce mantra selon lequel la PAC est conduite par "l'orientation du marché" est risible et figure dans tous les rapports de la Commission, par exemple 11 fois dans son analyse d'impact de la PAC 2021-27. Le problème est que ces prix sur lesquels sont basés les choix de production des agriculteurs de l'UE seraient beaucoup plus élevés sans les aides découplées !

Le présent document vérifie toutes les aides de l'Annexe 2 de l'As A afin d'identifier celles qui sont SP et en particulier les sept raisons pour lesquelles le Droit au Paiement de Base (DPB) – y compris le paiement vert, le paiement redistributif, le paiement additionnel pour les jeunes agriculteurs et le régime de paiement à la surface conservé par certains Etats Membres de l'UE orientale – est en fait couplé. Et il conclut que presque toutes les exportations agricoles de l'UE

peuvent être poursuivies pour dumping, même pour des produits n'ayant jamais reçu d'aides de la boîte bleue de 2000 à 2002, si les producteurs reçoivent aussi des DPB pour d'autres productions, ce qui s'applique pratiquement à toutes les exploitations de l'UE28 aujourd'hui.

L'article 6.2 de l'OMC oblige aussi les pays développés à notifier dans la boîte orange (MGS, mesure globale de soutien) toutes leurs subventions aux intrants, ce qu'ils ne font pas, en particulier les plus importantes, celles à l'alimentation du bétail. Ainsi SOL a estimé que les subventions aux exportations extra-UE28 de 5,5 millions de tonnes (Mt) de produits laitiers en 2016, soit 30,2 Mt d'équivalent lait, ont atteint 2 milliards d'euros (Md€), dont 513 M€ de subventions aux aliments du bétail (17 €/t). En outre, l'UE ne notifie aucune subvention à l'irrigation ni de réduction de taxe, notamment sur les carburants agricoles et les matières premières agricoles pour les biocarburants.

Nonobstant la définition du dumping du GATT, l'Organe d'appel de l'OMC s'est écarté à quatre reprises de cette définition – dans les affaires Produits laitiers du Canada de décembre 2001 et décembre 2002, Cotton des EU de mars 2005 et Sucre de l'UE d'avril 2005 – en le définissant comme l'exportation à un prix inférieur au coût de production total moyen du pays sans subventions.

Les plus forts arguments contre le prétendu découplage sont ceux de Michel Jacquot, ancien directeur du FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole), et de deux auteurs espagnols, Carlos Gasperin et Ivana Doportó Miguez.

Le document conclut que, comme la plainte de l'UE à l'OMC contre les EU est presque sûre de ne pas aboutir, l'UE doit préparer une réforme radicale de la PAC sur deux fronts : supprimer son effet de dumping, en particulier sur les pays en développement, et refonder les revenus agricoles sur des prix agricoles stables et rémunérateurs.

La première chose à faire est d'éliminer le dumping de l'UE en taxant les exportations du montant des subventions, comme proposé le 18 juin 2018 par le réseau français "Pour une autre PAC" et également recommandé par Peter Einarsson en 2000. Il faut bien sûr aussi cesser d'imposer des Accords de Partenariat Economique (APE) aux anciennes colonies des pays ACP qui ne pourront que les enfoncer davantage dans la misère et alimenter les flux des migrants que l'UE ne veut pas accueillir.

Mais cela ne garantira pas des revenus suffisants aux agriculteurs européens s'ils ne bénéficient plus de subventions sur les produits exportés hors UE, en particulier sur les vins et spiritueux, le blé, les produits laitiers et la viande de porc. Le cas des exportations de blé est spécifiquement analysé et le document se termine par un scénario préliminaire visant à reconstruire la PAC sur la base de prix agricoles stables et rémunérateurs. Evidemment des prix agricoles plus élevés qu'aujourd'hui – progressivement relevés sur au moins cinq ans parallèlement à la réduction des aides directes – impliqueront des prix alimentaires plus élevés, une perspective difficile à vendre aux citoyens pauvres de l'UE, même s'ils ont tout à gagner à long terme.

Puisque les ménages de l'UE28 ont consacré 14,6% de leur budget à l'alimentation en moyenne de 2014 à 2017, la valeur de la production agricole représentant 31,8% de ce budget alimentaire ou 4,7% du PIB, quelle devrait être la hausse des prix agricoles compensant la perte d'aides directes annuelles de 41,6 Md€, compte tenu d'une hausse annuelle attendue du PIB de 2% ? Un calcul préliminaire montre qu'une part décroissante du PIB, de 0,30% en 2018 à 0,25% en 2030, pourrait compenser la perte des aides directes, ce qui ne devrait pas provoquer de révolution politique. Mais la solution devrait plutôt résulter d'une réduction progressive des

aides directes compensée par une hausse parallèle des prix agricoles, afin que le montant des aides directes supprimées soit utilisé à d'autres fins : promotion de systèmes de production et de consommation agroécologiques (circuits courts), compensation des hausses des prix alimentaires pour la population démunie en relevant les minima sociaux, en distribuant des repas gratuits ou subventionnés dans les cantines et même avec un minimum de coupons alimentaires sur le modèle des EU, ce qui implique que l'UE cesse d'aligner ses positions sur les EU sur la question des stocks publics aux fins de sécurité alimentaire.

En fait la troisième partie du document doit être considérée comme une conclusion.

* *
*

Les Etats-Unis (EU) ont confirmé le 25 juillet 2018¹ l'imposition de droits anti-dumping (DAD) et de droits compensateurs (DC) sur les importations de certaines olives de table "mûres" ("Ripe olives") espagnoles, au terme d'une longue instruction de la plainte du 22 juin 2017 des principaux producteurs de Californie au Département du Commerce (DoC) et à la Commission du commerce international des EU (USITC).

Cette plainte a été révélée dans un article d'Euractiv du 28 août 2017² puis par un autre plus récent du 10 juillet 2018³ mais ils sont passés inaperçus par les médias car les droits de douane (DD) supplémentaires qui en résulteront – un peu plus de 130 millions d'euros (M€) de DC – apparaissent négligeables par rapport aux milliards d'euros (Md€) menaçant les importations américaines sur l'acier, l'aluminium et les automobiles de l'UE, même si ces menaces pourraient s'estomper après la rencontre du Président de la Commission européenne avec le Président Trump à Washington le 25 juillet⁴.

Car cette poursuite sur les olives espagnoles pourrait sonner le glas de la Politique agricole commune (PAC) en vigueur depuis ses profondes réformes de 1992, 1999, 2003, 2005, 2008, 2014 et celle en voie de finalisation après 2020, dans la mesure où on est passé d'une PAC où les revenus agricoles étaient essentiellement fondés sur des prix rémunérateurs pour la grande majorité des producteurs à une PAC où ils sont essentiellement basés sur des aides publiques. Comme le déclare dans l'article d'Euractiv du 10 juillet 2018 Joao Pacheco, ancien directeur général adjoint de la DG Agriculture à la Commission européenne *"L'argument utilisé par les États-Unis pour sanctionner les olives espagnoles peut être utilisé de manière systématique puisqu'il s'agit de la recette pour tous les autres secteurs où les agriculteurs reçoivent des paiements directs"*. Quant à Jean-Luc Demarty, DG au Commerce et ancien DG à l'Agriculture, il a déclaré le 20 juin 2018 : *"Outre les difficultés économiques auxquelles sont confrontées les communautés agricoles espagnoles directement touchées par ces mesures abusives, nous craignons les conséquences systémiques que cette décision peut avoir... Notre appel à ne pas*

¹ https://www.usitc.gov/secretary/fed_reg_notices/701_731/701_582_notice_07252018sgl.pdf

² <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/commission-will-defend-spanish-olive-producers-against-us-tariffs/>

³ Sarantis Michalopoulos, *Washington remet en cause la PAC avec son enquête sur les olives espagnoles*, <https://www.euractiv.fr/section/commerce-industrie/news/us-questions-caps-raison-detre-with-spanish-olives-investigation/>; *US questions CAP's raison d'être with Spanish olives investigation*, <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/us-questions-caps-raison-detre-with-spanish-olives-investigation/>

⁴ https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-offers-trade-talks-to-trump-despite-steel-and-olive-tariffs/?utm_source=EURACTIV&utm_campaign=313f534f4d-RSS_EMAIL_EN_WeeklyRoundUp&utm_medium=email&utm_term=0_c59e2fd7a9-313f534f4d-115009227

ouvrir une boîte de Pandore sur le soutien interne aux agriculteurs a été carrément ignoré"⁵. Esther Herranz, parlementaire européenne de la Commission agriculture, confirme : *"Il est profondément inquiétant que les Etats-Unis ne respectent pas les règles de l'OMC. Il y a une forte crainte qu'après les olives espagnoles, les prochains droits de douane de la gouvernance de Trump puissent pointer vers n'importe quel secteur européen : des fromages français, des vins italiens ou des saucisses allemandes pourraient être ciblés prochainement"*⁶. Le Parlement européen avait déjà souligné en mars 2018 *"qu'il existe un risque que d'autres enquêtes similaires soient lancées par le gouvernement américain, menaçant ainsi les échanges agricoles bilatéraux et remettant en question l'ensemble du modèle agricole européen"*⁷.

Comme le souligne l'article de Bloomberg, *"L'association espagnole des exportateurs d'olives de table presse l'Union européenne de déposer une plainte à l'OMC, basée à Genève. Porter l'affaire devant l'OMC est essentiel pour protéger les intérêts des producteurs espagnols d'olives mûres"* a déclaré Antonio de Mora, secrétaire général de l'association, connu sous le nom d'Asemesa : *"Il est également nécessaire d'empêcher les autorités américaines et les autorités commerciales d'autres pays d'utiliser le raisonnement américain à l'avenir pour d'autres produits agricoles"*⁵.

En fait l'Asemesa a déjà déposé un recours à l'USITC fin septembre⁸ et estime que la Commission européenne ne semble pas pressée de poursuivre les EU à l'OMC, soulignant que les exportations espagnoles aux EU ont diminué de 35,7% de janvier à août 2018, avec une baisse des ventes de 28,5 M\$.

Ce rappel d'Asemesa a été entendu par le commissaire européen à l'Agriculture, Phil Hogan, ce qui l'a conduit à déclarer le 15 octobre 2018 que la Commission s'apprêtait à déposer une plainte officielle auprès de l'OMC contre les droits antidumping et compensateurs définitifs institués par les EU depuis le 1er août sur les importations d'olives mûres d'Espagne⁹.

Avant d'analyser en profondeur cette décision des EU rappelons la distinction entre droits anti-dumping et droits compensateurs, distinction que l'on approfondira plus bas.

Selon l'article 6 du GATT et l'Accord anti-dumping de l'OMC, un produit fait l'objet d'un dumping lorsque son prix à l'exportation est inférieur à sa "valeur normale" (que les EU préfèrent appeler "valeur équitable"), c'est-à-dire au prix pratiqué, pour un produit similaire, sur le marché intérieur du pays exportateur dans les conditions normales des échanges¹⁰. L'objectif d'un droit antidumping (DAD) est de rétablir des conditions de concurrence loyale, le taux du DAD correspondant à la différence entre le prix à l'exportation et le prix payé pour un produit similaire sur le marché intérieur du pays exportateur.

Par contre, un droit compensateur vise à éliminer les effets d'une subvention lorsque le gouvernement du pays exportateur fournit, directement ou indirectement, un avantage financier

⁵ <https://www.bloombergquint.com/onweb/why-do-investors-hate-everything-maybe-paranoia-jpmorgan-says>

⁶ *Spanish olives under US tariff attack, like steel, need protection*, <http://www.eppgroup.eu/press-release/Spanish-olives-under-US-attack>

⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2018-0145+0+DOC+XML+V0//FR>

⁸ <https://www.economista.es/empresas-finanzas/noticias/9467111/10/18/La-aceituna-urge-a-Europa-a-denunciar-a-EEUU-ante-una-caida-de-ventas-del-70.html>

⁹ <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12121/11>

¹⁰ Pour comprendre la distinction et la procédure, très proche entre l'UE et les EU, lire : *Droits antidumping et compensateurs*, <http://www.douane.gouv.fr/articles/a14669-droits-antidumping-et-droits-compensateurs>

pour la production, l'exportation ou le transport de tout produit exporté. Il incombe au plaignant de démontrer l'existence d'un préjudice grave, sauf dans la situation envisagée par l'article 6.3 b) de l'ASMC, comme le souligne Chambovey : "*Pour les produits agricoles homogènes, une allégation de sous-cotation importante au titre de l'article 6.3 c) est certainement plus facile à démontrer que dans le cas de produits industriels tels que les voitures... En l'espèce, le plaignant n'a qu'à démontrer qu'un produit est réellement subventionné et que sa part de marché a augmenté au cours d'une période suffisamment représentative pour justifier une présomption légale de perte de part de marché... Cela pourrait entraîner un renversement de la charge de la preuve. Des subventions spécifiques de la boîte verte accordées aux produits exportés massivement et dont la part de marché dans un pays tiers a augmenté au cours d'une période représentative seraient exposées à de telles demandes*"¹¹.

Richard H. Steinberg et Timothy E. Josling ajoutent : "*Trois critères différents peuvent être utilisés pour établir un préjudice grave dans le cas de l'agriculture : le déplacement des importations sur le marché du membre qui accorde la subvention, le déplacement sur les marchés des pays tiers ou la sous-cotation des prix, suppression, dépression ou perte de ventes. La première tâche consiste à établir une preuve de présomption légale (prima facie), à la suite de quoi le fardeau de la preuve incombe au répondant aux fins de réfutation*"¹².

On présentera d'abord la séquence de l'enquête avec les arguments avancés par les pétitionnaires américains et les défenseurs européens, avant d'élargir la question avec des arguments plus fondamentaux et aux conséquences pour l'avenir de la PAC, maintenant que la Commission européenne (CE) a décidé de poursuivre les EU devant l'OMC.

I – Les étapes des poursuites et les arguments des parties

La requête des entreprises californiennes a été présentée le 21 juin 2017 et préparée par le cabinet d'avocats McDermott Will & Emery et la défense des exportateurs et entreprises espagnoles de transformation des olives de table (Asemesa) par le cabinet Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle LLP et, à un moindre égard, par l'Association des industries alimentaires des EU important des olives mûres espagnoles, défendue par le cabinet Sandler, Travis & Rosenberg¹³. L'instruction de l'affaire par le DoC et l'USITC a donné lieu à la soumission de longs questionnaires aux deux parties¹⁴, à un long rapport de l'USITC en août 2017 et à deux longues auditions les 12 juillet 2017¹⁵ et 24 mai 2018¹⁶, où sont aussi intervenues la Commission européenne et l'Ambassade d'Espagne aux EU.

¹¹ Chambovey D., 2002, *How the Expiry of the Peace Clause Might Alter Disciplines on Agricultural Subsidies in the WTO Framework*, Journal of World Trade, 36(2): 305–352.

¹² Richard H. Steinberg and Timothy E. Josling, *When the Peace Ends: The Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies to WTO Legal Challenge*, 11 June 2003, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=413883

¹³ https://www.usitc.gov/secretary/fed_reg_notices/service_lists/documents/701-582.pof_0.pdf

¹⁴ Useable questionnaire responses were received from 32 U.S. importers, representing 96.7 percent of subject imports from Spain in 2017, and from ten producers/exporters of ripe olives in Spain, accounting for approximately 87.9 percent of U.S. imports of subject merchandise in 2017 and approximately 44.5 percent of total production of ripe olives in Spain in 2017.

¹⁵

https://www.usitc.gov/trade_remedy/731_ad_701_cvd/investigations/2017/Ripe%20Olives%20from%20Spain/Preliminary/ripe_olives_from_spain-conference.pdf

¹⁶

https://www.usitc.gov/trade_remedy/731_ad_701_cvd/investigations/2018/Ripe%20Olives%20from%20Spain/Final/ripe_olives-hearing-5-24-2018.pdf

Il a un certain flou sur les années sur lesquelles porte la plainte. En principe c'est sur les dernières années pour lesquelles les données sont disponibles, donc plutôt 2014 à 2016 au début de l'enquête, puis jusqu'en 2017 lors des débats intervenus le 24 mai 2018. Ces débats ont aussi souligné la fluctuation de la production des olives brutes, avec un cycle de base de deux ans (faible production suivant une forte production) mais parfois des cycles plus longs et de nombreuses données ont été présentées de 2013 à 2017 voire certaines sur 10 ans.

Les informations disponibles dans l'UE sur les olives de table sont minimales. Ainsi Eurostat ne donne que les exportations d'olives de table espagnoles dans le code à 6 chiffres 200570, sans les détailler par sous-codes à 8 ou 10 chiffres comme l'USITC, et de même le TARIC (tarif douanier de l'UE) n'a qu'un seul droit de douane (DD), de 12,8% ad valorem, pour les importations du code 200570.

Le tableau 1 montre la place dominante de l'Espagne dans la production et les exportations d'olives de table de l'UE28 et le tableau 2 porte sur les exportations vers les EU.

Tableau 1 – Production et exportation d'olives de table de l'UE, dont Espagne : 2013-14 à 2016-17

1000 tonnes	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	Moyenne 2014-16
Production					
UE28	793,9	868,1	886,5	841,9	847,6
Espagne	572,2	555,6	601	596,1	581,2
Espagne/UE28	72,07%	64%	67,79%	70,80%	68,57%
Exportations					
Extra-UE28	272,6	306,7	274,7	280,1	283,5
Espagne	195,2	218,4	177,3	177,2	192
Espagne/UE28	71,61%	71,21%	64,54%	63,26%	67,72%

Source : Conseil oléicole international, juin 2018 : <http://www.internationaloliveoil.org/estaticos/view/132-world-table-olive-figures>. L'année agricole va du 1^{er} octobre au 30 septembre.

Tableau 2 – Exportations d'olives de table d'Espagne aux EU et jusqu'à fin août 2018

	2014	2015	2016	Moyenne	2017	Jan-Aug. 2017	Jan-Aug. 2018	2018/2017
Tonnes	72822	80336	110973	88044	110016	50909	43739	-14.1%
1000 €	163842	179747	194860	179483	179430	87083	72496	-16.8%
FAB €/t	2250	2237	1756	2039	1631	1711	1657	-3.1%

Source : Eurostat, code 200570

Avant d'analyser les enquêtes antidumping et antisubventions – qui se complètent et utilisent presque les mêmes données – identifions précisément quel est le produit spécifique de l'affaire puisqu'il n'y a pas d'accord entre les parties : olives brutes ou olives mûres transformées ?

1.1 - Les produits en cause : olives mûres transformées, olives brutes ou les deux?

Il existe des contradictions apparentes dans les positions des protagonistes, y compris l'USITC, sur l'identification de l'activité concernée.

Selon la pétition américaine du 21 juin 2017 sur les droits compensateurs, "*Les olives de table transformées visées par cette pétition bénéficient d'importantes subventions passibles de droits compensateurs qui sont de jure et de facto spécifiques à l'industrie oléicole espagnole... Toutes les subventions aux producteurs d'olives de table mentionnées ci-dessous sont imputables aux olives mûres transformées, que les transformateurs d'olives soient ou non propriétaires des olives brutes... Les subventions aux producteurs d'olives sont des subventions pouvant donner*

lieu à une action en vertu de cette autorisation, car elles confèrent un avantage concurrentiel sur les marchandises en cause et ont une incidence importante sur le coût de production des olives mûres en cause... Les conclusions des EU et les affirmations de l'UE ont confirmé que les olives brutes sont fournis par les oléiculteurs espagnols aux transformateurs à des prix bien inférieurs aux coûts que ces producteurs devraient supporter sans les aides importantes reçues au titre des programmes de subvention décrits ci-dessous... L'UE a de même affirmé que "le prix des olives de table est très bas, ce qui rend la production non rentable sans soutien aux agriculteurs"¹⁷.

La déclaration de Mme Grande de l'ambassade d'Espagne à Washington à la première audition du 12 juillet 2017 contredit la pétition : *"Nous ne souscrivons pas à la définition large de la branche de production nationale incluse dans l'allégation du pétitionnaire. Selon notre point de vue et conformément à la pratique courante des membres de l'OMC, la notion de branche de production nationale devrait être limitée aux producteurs du produit faisant l'objet de l'enquête. Selon notre compréhension, seuls les producteurs d'olives mûres doivent être pris en compte et non les producteurs d'olives de table brutes, comme demandé par les pétitionnaires. Il est clair que les producteurs d'olives américaines ne transforment ni ne conditionnent les olives mûres. Ils doivent donc être exclus de la définition de la branche de production nationale aux fins de la présente analyse du préjudice"¹⁸.*

Le représentant de la Commission européenne a confirmé cette déclaration au cours de la même audition : *"Les subventions non spécifiques ont été accordées aux agriculteurs espagnols et non aux producteurs espagnols et/ou aux exportateurs d'olives mûres. Les pétitionnaires n'ont pas prouvé que les subventions accordées aux agriculteurs espagnols avaient été transférées aux transformateurs, puis aux producteurs d'olives mûres, puis exportés aux Etats-Unis"*.

Dans ses conclusions préliminaires d'août 2017, l'USITC a présenté la question de la branche de production nationale pertinente comme suit : *"Dans les affaires concernant des produits agricoles transformés, l'article 771 (4) E de la Loi douanière autorise la Commission à inclure les producteurs d'un produit agricole brut dans la branche de production nationale produisant le produit agricole transformé si : a) le produit agricole transformé est produit à partir du produit brut par une ligne de production continue unique, et b) il existe une coïncidence substantielle d'intérêts économiques entre les producteurs du produit brut et ceux du produit transformé en fonction des facteurs économiques pertinents... Nous constatons que le premier volet de la disposition sur la relation producteur/transformateur est satisfait car les olives mûres sont produites à partir d'olives de table brutes par le biais d'une seule ligne de production continue. Selon le pétitionnaire, environ 94% des olives de table brutes cultivées dans le pays sont transformées en olives mûres et les répondants n'ont pas présenté d'autre estimation. Le pourcentage du produit agricole brut consacré à la production du produit agricole transformé est suffisant pour que le premier volet de la relation producteur/transformateur soit satisfait. En revanche, nous constatons que le deuxième volet de la relation producteur/transformateur n'est pas satisfait (qu'il existe une coïncidence substantielle des intérêts économiques entre les oléiculteurs et les producteurs nationaux d'olives mûres)... et nous n'avons donc pas inclus les producteurs d'olives brutes dans l'activité nationale en cause"¹⁹.*

¹⁷ <https://www.law360.com/articles/937827/us-olive-producers-demand-duties-on-spanish-competitors>

¹⁸

https://www.usitc.gov/trade_remedy/731_ad_701_cvd/investigations/2017/Ripe%20Olives%20from%20Spain/Preliminary/ripe_olives_from_spain-conference.pdf

¹⁹ https://usitc.gov/publications/701_731/pub4718.pdf

La position de l'USITC n'a pas changé dans sa conclusion finale de juillet 2018 : *"Au cours de la phase finale de ces enquêtes, le pétitionnaire a expressément indiqué qu'il n'avait pas contesté la décision de la Commission, dans les déterminations préliminaires, de ne pas inclure les producteurs de la branche de production nationale. Aucun des répondants n'a abordé cette question dans leurs mémoires préalables ou postérieurs à l'audition. Dans ces investigations finales, il n'y a pas de nouvelles informations qui justifieraient de réexaminer la question. C'est pourquoi, pour les mêmes raisons que celles énoncées dans les décisions provisoires, nous n'incluons pas les producteurs d'olives brutes dans la branche de production nationale concernée que l'on limite aux transformateurs d'olives mûres"*.

Toutefois, ces contradictions dans la définition de la branche de production nationale appropriée ne sont qu'apparentes car, si l'USITC n'inclut pas les producteurs américains d'olives brutes, elle considère néanmoins que les producteurs espagnols d'olives brutes sont les principaux bénéficiaires des subventions de l'UE à ses exportations d'olives mûres aux EU.

1.2 – La poursuite anti-dumping

Toute poursuite AD doivent être le fait d'entreprises nationales spécifiques et viser des entreprises étrangères spécifiques. Ici la poursuite a été menée par la Coalition du commerce équitable des olives de table de Californie regroupant deux entreprises : Bell-Carter Foods et l'entreprise familiale Musco. La poursuite visait essentiellement les exportations d'olives mûres (en fait olives noires) des sous-codes du système harmonisé des échanges (HTS) 20057002, 20057004, 20057050, 20057060, 20057070, 20057075, les autres olives du code 200570 étant exclues, bien que certaines soient aussi des olives noires, mais la plupart étant vertes. L'enquête devait prouver que ces deux entreprises de Californie ont subi un dommage lié à l'importation aux EU des olives mûres exportées par les trois entreprises espagnoles Aceitunas Guadalquivir, Agro Sevilla Aceitunas et Angel Camacho, membres de l'Asemesa (Association des exportateurs et industries d'olives de table) et qui représentent 70% des exportations d'olives mûres d'Espagne aux EU, et on en a déduit un taux de dumping pour tous les autres exportateurs espagnols n'ayant pas fait l'objet d'une enquête spécifique.

Dans son analyse préliminaire d'août 2017, l'USITC a déclaré : *"Pour déterminer s'il existe une indication raisonnable que la branche de production nationale subit un préjudice important du fait des importations visées, nous prenons en compte tous les facteurs économiques pertinents qui influent sur la situation de la branche de production aux Etats-Unis. Aucun facteur n'est déterminant, et tous les facteurs pertinents sont considérés "dans le contexte du cycle économique et des conditions de concurrence qui sont distinctifs de la branche de production touchée""¹⁸.*

L'évaluation du dumping des olives mûres espagnoles par le cabinet McDermott Will & Emery a été très difficile faute de données, bien que l'évaluation se soit concentrée sur les olives du sous-code 20057060, qui ont représenté 96,3% de toutes les olives mûres visées (tableau 3), et sur celles exportées par Agro Sevilla, la plus grosse entreprise productrice et exportatrice d'olives mûres au monde : *"Le requérant n'a pas été en mesure d'obtenir des informations sur les prix pratiqués pour les olives noires en Espagne ou sur un marché de pays tiers. En outre, le code HTS portant sur les exportations espagnoles des produits en question est nettement trop large, car il n'y a pas de distinction entre les olives noires qui entrent dans le champ d'application de cette pétition et toutes les autres olives de table vertes et noires. Par conséquent, l'utilisation de ces données sur les exportations ne permettrait pas de comparer de façon significative les importations aux Etats-Unis des produits visés. Ainsi, étant donné que les prix du marché intérieur et des pays tiers n'étaient pas raisonnablement disponibles, le*

requérant s'est appuyé sur une méthode fondée sur la valeur construite pour calculer la valeur normale, cette valeur construite étant basée sur les coûts de production de l'entreprise Bell-Carter de Californie"²⁰. Les marges de dumping des olives mûres en question exportées vers les EU – différences entre le prix intérieur espagnol et le prix à l'exportation vers les EU – retenues par l'USITC ont été publiées pour la première fois le 18 janvier 2018 et ont été révisées le 18 juin 2018.

L'analyse a conclu que les marges de dumping allaient de 84% à 232%. Mais les preuves apportées sur cette valeur construite ne sont pas accessibles au public. Il en résulte que les exportateurs espagnols vers les EU devront déposer cette marge de dumping sur le compte bancaire de l'USITC.

Tableau 3 – Marges de dumping décidées par l'USITC les 26 janvier et 18 juin 2018

	26 janvier 2018	18 juin 2018
Aceitunas Guadalquivir	16,80%	17,45%
Agro Sevilla	14,64%	25,39%
Angel Camacho S.L.	19,73%	16,83%
Toutes les autres entreprises	17,13%	19,98%

Sources : <https://www.federalregister.gov/documents/2018/01/26/2018-01447/ripe-olives-from-spain-preliminary-affirmative-determination-of-sales-at-less-than-fair-value#footnote-3-p3677>;
<https://www.federalregister.gov/documents/2018/06/18/2018-12991/ripe-olives-from-spain-final-affirmative-determination-of-sales-at-less-than-fair-value>

Evidemment cette évaluation du dumping a été fortement contestée par la Commission européenne, le Parlement européen²¹ et les autorités et entreprises espagnoles. Leur critique porte sur deux points principaux : il n'y a plus de dumping agricole de l'UE puisqu'il n'y a plus de subventions à l'exportation depuis 2015 et il n'y a pas de dumping lié aux subventions internes puisqu'elles sont essentiellement découplées du niveau de production ou du prix du marché et sont notifiées dans la boîte verte de l'OMC. Cependant on retardera l'analyse de ces deux questions fondamentales à la deuxième partie de ce document. On considère seulement maintenant les autres arguments des répondants de l'UE.

On peut contester les affirmations faites lors de l'audience du 28 mai 2018 par Mme Grande de l'ambassade d'Espagne à Washington, selon lesquelles *"Il n'y a pas eu d'augmentation des exportations espagnoles au détriment de la branche de production des Etats-Unis pendant la période analysée"*, et celles de Sibylle Zitko de la délégation de la Commission européenne aux EU affirmant que *"La diminution des volumes d'importation espagnole combinée à une augmentation des prix à l'importation espagnols remet en question tout lien de causalité entre les importations espagnoles et les difficultés que pourrait rencontrer le secteur. Dans ces conditions, les importations espagnoles ne peuvent pas causer de préjudice grave"* (il convient de lire les "exportations" plutôt que les "importations").

En effet le rapport de l'USITC d'août 2017 indique que *"Le volume des importations visées a augmenté au cours de la période d'enquête, passant de 26 549 tonnes courtes²² en 2013 à 29 735 tonnes courtes en 2014, à 35 037 tonnes courtes en 2015 et à 35 139 tonnes courtes en 2016"*, ce qui représente une augmentation de 32,4% de 2013 à 2016 et de 40,5% en valeur lorsque celle provenant d'autres sources a diminué de 38,9% en volume et de 43,8% en valeur.

²⁰ Petition.olive2: <https://www.law360.com/articles/937827/us-olive-producers-demand-duties-on-spanish-competitors>

²¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2018-0145+0+DOC+XML+V0//EN>

²² Une tonne courte correspond à 907,2 kg.

Les tableaux 4 à 8 ci-dessous, tirés des données de l'USITC, confirment que les importations des olives mûres en question ont augmenté en volume et en pourcentage des importations totales d'olives de table en provenance d'Espagne de 2013 à 2016, même si elles ont légèrement diminué de 2016 à 2017. Toutefois, au cours des huit premiers mois de 2018, les importations ont fortement chuté, sûrement du fait de la perception de droits antidumping et compensateurs depuis la fin de 2017 (tableaux 9 et 10 ci-dessous).

Quant aux prix, si le prix CAF a effectivement augmenté de 2015 à 2016 alors que le taux de change euro-dollar n'a pas bougé (1,11 dollar pour 1 €), la hausse actuelle de 2016 à 2017 se traduit par une diminution en dollars constants : en raison de la dépréciation du dollar, le taux de change a augmenté pour atteindre 1,13 \$, soit une diminution de 1,8%, et le prix caf serait de 2,122 \$/t au lieu de 2,292 \$/t.

Le tableau 6 montre aussi que la part des importations d'olives mûres dans les importations totales d'olives de table venant d'Espagne a fortement augmenté de 2012 à 2016 même si elle a baissé en 2017. Et les tableaux 7 et 8 montrent que la part des importations d'olives mûres dans les importations totales d'olives de table des EU venant de tous pays a aussi augmenté jusqu'en 2016.

Tableau 4 – Importations des olives mûres en cause venant d'Espagne de 2007 à 2017

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tonnes											
20057002									2	29	26
20057004									15	7	54
20057050	66	29	65	54	97	70	91	78	76	59	220
20057060	20900	19900	17200	20000	21500	24000	24000	26900	31700	31800	29500
20057070	31	8	33	103	222	283	240	45	50	208	54
20057075	2920	3380	5350	2360	926	693	598	427	471	934	350
Total	23917	23317	22648	22517	22745	25046	24929	27450	32314	33037	30204
1000 dollars											
20057002									7	83	73
20057004									28	24	121
20057050	169	86	149	121	221	153	198	199	181	131	607
20057060	52000	53300	42400	47700	50200	48600	50000	56800	62800	70800	66900
20057070	78	66	133	707	1250	2190	2100	295	217	636	284
20057075	7540	9360	12800	5250	2150	1320	1330	1010	1120	2290	1220
Total	59787	62812	55482	53778	53821	52263	53628	58304	64353	73964	69205
Prix CAF en \$/tonne											
20057002									3500	2862	2808
20057004									1867	1429	2241
20057050	2561	2966	2292	2241	2278	2186	2176	2551	2382	2220	2759
20057060	2488	2678	2465	2385	2335	2025	2083	2112	1981	2226	2268
20057070	2516	8250	4030	6864	5631	7739	8750	6556	4340	3058	5259
20057075	2582	2769	2393	2225	2322	1905	2224	2365	2378	2452	3486
Total	2500	2694	2450	2388	2366	2087	2151	2124	1991	2239	2292

Source : base de données USITC : <https://dataweb.usitc.gov/scripts/prepro.asp>;
https://www.usitc.gov/secretary/fed_reg_notices/701_731/701_582_notice_07252018sgl.pdf

Tableau 5 – Importations totales d'olives de table venant d'Espagne : 2007 à 2017

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tonnes	67564	65589	67112	69865	65293	70067	67811	71664	77458	76508	74108
\$ 1,000	218234	233432	205042	208543	197630	190781	194146	221872	206100	215040	204744
CIF: \$/t	3230	3559	3055	2985	3027	2723	2863	3096	2661	2811	2763

Source: USITC data base (<https://dataweb.usitc.gov/scripts/prepro.a>)

Tableau 6 – Part des importations en cause dans les importations totales venant d'Espagne : 2007-2017

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tonnes	35.4%	35.6%	33.7%	32.2%	34.8%	35.7%	36.8%	38.3%	41.7%	43.2%	40.8%
\$ 1,000	27.4%	26.9%	27.1%	25.8%	27.2%	27.4%	27.6%	26.3%	31.2%	34.4%	33.8%
Prix CAF \$/t	77.4%	75.7%	80.2%	80%	78.2%	76.6%	75.1%	68.6%	74.8%	79.7%	83%

Tableau 7 – Importations d'olives de table (code 200570) venant de tous pays : 2007-17

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tonnes	130846	126155	125655	140678	128844	130598	131853	128823	136823	139360	137552
\$ 1,000	396521	427786	374303	400749	394743	378194	387817	426644	393886	417919	431889
CAF \$/t	3030	3391	2979	2849	3064	2896	2941	3312	2879	2999	3140

Tableau 8 – Part des importations d'olives mûres d'Espagne dans les importations totales de tous pays

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tonnes	18,3%	18,5%	18%	16%	17,7%	19,2%	18,9%	21,3%	23,6%	23,7%	22%
\$ 1,000	15,1%	14,7%	14,8%	13,4%	13,6%	13,8%	13,8%	13,7%	16,3%	17,7%	16%
Prix CAF \$/t	82,5%	79,4%	82,2%	83,8%	77,2%	72,1%	73,1%	64,1%	69,2%	74,7%	73%

Les tableaux 9 et 10 montrent que les importations américaines d'olives mûres espagnoles en cause ont diminué de 41,4% en volume de janvier à août 2018 par rapport à la même période de 2017 et de 35,5% en valeur (de 15,8 M\$). Toutefois, les importations américaines de toutes olives de table venant de l'UE28 n'ont diminué que de 24,4% en volume et celles du monde entier ont augmenté de 5,3%. En valeur, les importations venant de l'UE28 n'ont diminué que de 24,4% et celles venant du monde entier de 1,3%, ce qui montre que les importateurs américains ont trouvé d'autres sources d'approvisionnement pour satisfaire les consommateurs américains. Les importations américaines venant d'Espagne de toutes les olives de table ont beaucoup moins diminué que celles des olives mûres en cause. Et le prix à l'importation des olives mûres en cause venant d'Espagne a augmenté de 10,1% contre 15,4% pour les importations venant de toute l'UE28, mais a diminué de 6,3% pour l'ensemble des importations.

Tableau 9 – Importations des EU des olives de table espagnoles, jan-août 2017 et 2018, en tonnes

Tonnes	Toutes importations			Importations venant de l'UE28			Importations venant d'Espagne		
	janv-août 2017	janv-août 2018	2018/2017	janv-août 2017	janv-août 2018	2018/2017	janv-août 2017	janv-août 2018	2018/2017
20057002	50	262	524%	26	206	792,3%	22	24	109,1%
20057004	170	121	71,2%	64	81	126,6%	44	24	54,5%
20057050	496	349	70,4%	336	251	74,7%	172	34	19,8%
20057060	25243	20924	82,9%	21651	13635	63%	19535	11470	58,7%
20057070	1099	979	89,1%	974	891	91,5%	30	55	183,3%
20057075	9701	16083	165,8%	7786	8243	105,9%	264	148	56,1%
Ces codes	36759	38718	105,3%	30837	23307	75,6%	20067	11755	58,6%
Tous codes	91972	91002	99%	76304	70436	92,3%	47402	39731	83,8%
Codes/tous	40%	42,5%	106,5%	40,4%	33,1%	81,9%	42,3%	29,6%	69,9%

Source : USITC

Tableau 10 – Importations des EU en olives de table espagnoles, jan-août 2017 et 2018, en 1000 \$

Tonnes	Toutes importations			Importations venant de l'UE28			Importations venant d'Espagne		
	janv-août 2017	janv-août 2018	2018/2017	janv-août 2017	janv-août 2018	2018/2017	janv-août 2017	janv-août 2018	2018/2017
20057002	116	1015	875%	74	867	1171,6%	56	114	203,6%
20057004	296	355	119,9%	153	297	194,1%	64	79	123,4%
20057050	1576	1400	88,8%	1116	1107	99,2%	420	75	17,9%
20057060	55150	48730	88,4%	47748	33466	70,1%	43008	27539	64%
20057070	6091	6054	99,4%	5775	5769	99,9%	154	303	196,8%
20057075	49804	53997	108,4%	33898	35888	105,9%	757	568	75%
Subjectcodes	113033	111551	98,7%	88764	77394	87,2%	44459	28678	64,5%
All imports	281833	300862	106,8%	247010	254394	103%	129987	118128	90,9%
Subject/all	40,1%	37,1%	92,4%	35,9%	30,4%	84,7%	34,2%	24,3%	71%

Source : USITC

Le 12 juin 2018 l'USITC a conclu ce qui suit : "*Dans l'enquête antidumping le Département du commerce a constaté que les sociétés interrogées mises en cause, Aceitunas Guadalquivir SL, Agro Sevilla Aceitunas S.COOP Andalousie et Angel Camacho Alimentacion SL pratiquaient un dumping à des marges de 17,46%, 25,50% et 16,88%. Le Département du commerce a établi*

*une marge de dumping finale de 20,04% sur tous les autres producteurs et exportateurs d'olives mûres en provenance d'Espagne"*²³.

Les conclusions finales de l'USITC de juillet 2018 indiquaient que "*Les données relatives aux prix montrent que les importations en cause venant d'Espagne se sont vendues à un prix inférieur au produit national similaire dans 37 comparaisons de prix trimestriels sur 48. Les marges de sous-prix variaient de 4,4% à 37,8%, avec une marge moyenne de 30,3%... En conséquence, si l'on se base sur les données actuelles, nous constatons que les ventes des produits similaires nationaux ont été fortement réduites du fait des importations en cause, ce qui a leur permis de conquérir une part importante du marché des ventes au détail tout en maintenant une présence importante sur le marché américain des olives mûres tout au long de la période couverte par l'enquête. Les importations visées à bas prix ont donc eu des effets défavorables importants sur la branche de production nationale... Pour les raisons susmentionnées, nous déterminons qu'une branche de production des Etats-Unis a subi un préjudice grave du fait des importations visées d'olives mûres venant d'Espagne, que le Département du commerce a constaté être vendues aux Etats-Unis à un prix inférieur à la juste valeur et être subventionnées par le gouvernement espagnol*".

Nous sommes d'accord avec ces conclusions, même si cela ne doit pas exclure les autres difficultés affectant la rentabilité des olives mûres de Californie.

Par ailleurs le DD sur les importations du sous-code 20057060, qui ont représenté 97,5% du volume et 96,8% de la valeur des importations d'olives mûres de 2014 à 2017, est de 10,1 \$/t, soit de 4,34% en équivalent ad valorem en moyenne, et 3,4 fois moindre que les 12,8% du DD de l'UE.

1.3 – La poursuite des droits compensateurs (anti-subventions)

L'enquête concernait les mêmes entreprises espagnoles, et on en a déduit aussi un taux de subvention pour les autres entreprises exportatrices.

Une exigence pour faire jouer les DC est que les subventions soient "actionnables". L'Accord sur les subventions et mesures compensatoires (SMC) de l'OMC distingue entre les subventions prohibées – celles à l'exportation ou subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés – et celles actionnables si elles confèrent un avantage compétitif aux entreprises bénéficiaires, en réduisant leur coût de production. L'USTR souligne qu'il s'agit ici de subventions actionnables aux intrants et cite le rapport de la Commission européenne pour qui "*le prix des olives de table est très bas, faisant que la production sans soutien n'est pas économique*"²⁴.

Le 23 juin 2017, la Coalition pour le commerce équitable des olives de table de Californie a présenté une longue analyse des subventions de l'UE à ses producteurs d'olives de table préparée par McDermott Will & Emery²⁵. Cette évaluation a été très laborieuse, faute de données suffisantes sur les sites web de la DG Agriculture et d'Eurostat, ainsi que sur celles disponibles en Espagne²⁶. Le tableau 11 présente les estimations de McDermott Will & Emery d'au moins

²³ <https://enforcement.trade.gov/download/factsheets/factsheet-spain-ripe-olives-ad-cvd-final-061218.pdf>

²⁴ <http://ec.europa.eu/environment/life/publications/lifepublications/lifefocus/documents/oliveoil.pdf>

²⁵ <https://www.law360.com/articles/937827/us-olive-producers-demand-duties-on-spanish-competitors>

²⁶ Petition.olive3: <https://www.law360.com/articles/937827/us-olive-producers-demand-duties-on-spanish-competitors>

130 millions d'euros de subventions de la PAC des 1^{er} et 2nd piliers aux producteurs espagnols d'olives de table brutes. SOL ajoute 11,1 M€ d'aides à l'irrigation, sur la base de l'étude de l'IISD de 2010²⁷ et de données sur la superficie irriguée d'Espagne en 2016 (en ajoutant à la superficie irriguée d'olives de table à simple usage la moitié de la superficie irriguée des olives à double usage (de table ou d'huile)²⁸.

Tableau 11 – Estimation des subventions aux olives de table brutes d'Espagne en 2016

Subventions	Agriculteurs espagnols	Producteurs d'olives	Producteurs d'olives de table
1 ^{er} pilier (DPB, paiement vert, JA)	4,84 à 4,89 Md€	1,22 à 1,80 Md€	Non publié : au moins 102 M€
2 nd pilier : PDR	9,45 Md€ (total sur 2014-20)	2,4 Md€ à l'Andalousie	Non publié : au moins 24 M€
Organisations de producteurs	Non publié	Non publié : estimé à 124 M€	Pas de données
Assurances aux oliveraies	Au moins 200 M€	Non publié	Non publié
Aides annuelles	Au moins 6,44 Md€	Au moins 1,22 à 1,80 Md€	Au moins 130 M€, sûrement plus
Estimation des subventions à l'irrigation selon SOL			
Superficies irriguées en 2016	3663990 ha	784859 ha	44916 ha
Subventions à l'irrigation	906 M€	21,4% : 194 M€	1,23% : 11,1 M€

Les requérants montrent que le découplage total des aides directes PAC depuis 2010 n'a eu aucun effet sur la production d'olives de table espagnoles, faute d'alternatives sur les terres à oliveraies. Au total les producteurs espagnols d'olives reçoivent une aide d'environ 40% du prix de marché, soit de 468 €/ha²⁹ (hors subvention à l'irrigation) alors que l'aide moyenne par ha pour l'ensemble de l'agriculture espagnole est de 258 €. Par ailleurs le gouvernement espagnol a refusé de faire converger les aides par ha sur l'ensemble de l'Espagne et a maintenu des aides différentes selon les régions.

Le Gouvernement espagnol a confirmé que le coût de production des olives de table est au moins supérieur de 16,4% au prix de détail.

Soulignons que les défenseurs espagnols et la Commission européenne n'ont pas contesté l'évaluation du montant des subventions aux producteurs d'olives de table brutes faite par le cabinet McDermott Will & Emery, mais seulement que ces subventions sont totalement conformes aux règles de l'OMC, en particulier parce qu'elles sont essentiellement découplées. On en rediscutera dans la partie 2 de ce document.

Le DoC a publié le 28 novembre 2017 une première évaluation des droits compensateurs (DC) imposés aux exportateurs d'olives mûres d'Espagne et le 18 juin 2018 une évaluation finale, très nettement supérieure: "*Dans l'enquête en matière de droits compensateurs, le Département du commerce a calculé un taux de subvention final de 27,02% pour le défendeur obligatoire, Aceitunas Guadalquivir S.L.U.; de 7,52% pour Agro Sevilla Aceitunas S.Coop.And.; et de 13,22% pour Angel Camacho Alimentacion S.L.. Tous les autres producteurs/exportateurs espagnols se sont vu attribuer un taux de subvention final de 14,75%*" (tableau 12)¹⁹.

Tableau 12 – Taux de subventions et droits compensateurs au 28 novembre 2017 et 18 juin 2018

	28 novembre 2017	18 juin 2018
Aceitunas Guadalquivir	2,31%	27,02%
Agro Sevilla	2,47%	7,52%
Angel Camacho S.L.	7,24%	13,22%
Toutes les autres entreprises	4,47%	14,75%

²⁷ Javier Calatrava & Alberto Garrido, *Measuring Irrigation Subsidies in Spain: An application of the GSI Method for quantifying subsidies*, July 2010, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1656825

²⁸ http://www.mapama.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/boletin2017sm_tcm30-455983.pdf

²⁹ <https://www.oliveoiltimes.com/olive-oil-business/europe/olive-regions-joint-strategy-eu-subsidies/25672>

Sources : <https://docs.regulations.justia.com/entries/2017-11-28/2017-25660.pdf>;
<https://www.federalregister.gov/documents/2018/06/18/2018-12990/ripe-olives-from-spain-final-affirmative-countervailing-duty-determination>

Par ailleurs, dans un rapport de juillet 2012, la Commission européenne avait indiqué que "*Pour la période 2006-2009, le total des paiements directs et des subventions représentait en moyenne 22% du revenu des producteurs espagnols (valeur ajoutée nette par unité de travail)*"³⁰, et il n'y a aucune raison pour que cela ait changé depuis 2010, année où toutes ces subventions ont été découplées³¹.

Présentons maintenant les autres arguments avancés durant l'audition du 24 mai 2018 aussi bien par les exportateurs espagnols d'olives de table mûres que par les requérants de Californie.

Pour les Espagnols, la perte de compétitivité de la Californie sur le marché des olives de table mûres consommées aux EU n'a rien à voir avec les subventions dont bénéficient les producteurs espagnols d'olives de table brutes mais découle des handicaps structurels croissants des entreprises transformatrices de Californie, dont :

- Des coûts de main-d'oeuvre très supérieurs pour la collecte des olives de table, qui est seulement manuelle aux EU alors qu'elle est largement mécanisée en Espagne.
- Une bien moindre rentabilité des olives de table en Californie que celle des amandes mais aussi que celle des olives pour l'huile, ce qui a entraîné une forte baisse des superficies en olives de table et la nécessité d'importer des olives brutes ou semi-transformées, augmentant le coût de production des olives mûres qui est lié aussi au fait que les entreprises transformatrices tournent à faible capacité alors que celles d'Espagne tournent à 80%.
- Les prix des olives mûres espagnoles sont inférieurs à ceux du Maroc si bien que la forte baisse des exportations espagnoles aux EU liée aux DAD et DC qui leur seront imposés n'amélioreront pas la compétitivité des entreprises de Californie.

A ces arguments des défenseurs espagnols, les entreprises californiennes ont réagi comme suit:

- Certes le coût de la main d'œuvre a augmenté en Californie mais cela ne serait pas un problème si l'absence de concurrence des importations espagnoles subventionnées avait permis de vendre les olives mûres à un prix rémunérateur. D'ailleurs le rendement des olives brutes est presque trois fois supérieur à celui de l'Espagne. C'est le faible prix des olives mûres importées d'Espagne dû au faible prix de leurs olives brutes subventionnées qui a entraîné la baisse cumulative de la compétitivité de celles de Californie, la perte des parts de marché aux EU, la baisse des superficies en olives de table et la nécessité de maintenir un prix suffisant aux producteurs d'olives brutes à défaut de leur garantir une hausse de production pour éviter qu'ils ne se tournent vers d'autres productions.
- La qualité des olives mûres du Maroc est inférieure à celle d'Espagne comme de Californie.
- Certes les olives de table sont bien moins rentables que les amandes mais, avec les sécheresses qui se succèdent en Californie et que le changement climatique ne peut qu'accentuer, les oliviers sont bien moins exigeants en irrigation alors que les amandiers doivent impérativement être irrigués tous les ans.

Autrement dit les deux partenaires se renvoient la balle dans l'ordre des causalités : les Espagnols disant que c'est la baisse des superficies en Californie qui a provoqué la hausse des importations venant d'Espagne et les Californiens que c'est la hausse de ces importations à bas prix, car subventionnées, qui a entraîné la baisse des superficies, la baisse de rentabilité et des possibilités d'investissements pour améliorer la compétitivité.

³⁰ http://ec.europa.eu/agriculture/rica/pdf/Olive_oil%20report2000_2010.pdf

³¹ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/olive-oil/economic-analysis_fr.pdf

Concluons, comme pour le dumping, que, quelles que soient les autres causes structurelles de la perte de compétitivité des olives mûres de Californie sur le marché intérieur des EU, il n'est pas contestable que les olives brutes espagnoles sont fortement subventionnées et que ces subventions ne sont pas conformes aux jugements de l'Organe d'appel de l'OMC, même si leur notification dans la boîte verte n'avait pas été poursuivie jusqu'à présent.

II – Les arguments fondamentaux complémentaires à ceux des poursuites

D'autres arguments plus profonds, non avancés explicitement par les parties à l'affaire des olives mûres ou considérés par le DoC et l'USITC, doivent maintenant être pris en compte.

2.1 – Pourquoi les produits agricoles des EU ne sont pas exportés à leur "valeur normale"

La méthodologie antidumping de la Commission européenne (comme celle des EU) considère que, pour que les produits soient vendus à leur "valeur normale", *"les décisions de l'entreprise concernant les prix, les coûts et les intrants sont faites en réponse aux signaux du marché reflétant l'offre et la demande, et sans interférence significative de l'Etat, et les coûts des principaux intrants reflètent les valeurs de marché"*³². Or il est incontestable que les prix agricoles de l'UE (comme ceux des EU) n'ont rien à voir avec des *"prix de marché sans interférence significative de l'Etat"* depuis que les réformes successives de la PAC à partir de 1992 ont fortement réduit les prix d'intervention en les compensant par des aides directes d'abord couplées puis majoritairement découplées.

Mais il faut aller plus loin et contester la définition même du dumping rappelée plus haut, et qui fonde les procédures antidumping, à savoir qu'un produit fait l'objet d'un dumping lorsque son prix à l'exportation est inférieur à sa "valeur normale", définie comme le prix pratiqué sur le marché intérieur. Autrement dit tant que les produits sont exportés au prix intérieur il n'y a pas de dumping. C'est une définition proprement scandaleuse qui a précisément été à l'origine des réformes de la PAC et du Farm Bill des EU : réduire fortement les prix agricoles internes en les compensant par des aides directes allait permettre d'exporter plus et d'importer moins, au détriment des pays en développement qui n'ont pas les moyens financiers de subventionner significativement leurs très nombreux agriculteurs.

Pascal Lamy et Franz Fischler, anciens commissaires européens chargés du commerce et de l'agriculture, ont une responsabilité majeure dans le changement radical du règlement du Conseil de l'UE n° 1782/2003 du 29 septembre 2003, qui a créé le régime de paiement unique (RPU) découplé.

Ce qui a déjà été attesté par le célèbre discours de Pascal Lamy du 19 juin 2003 devant l'Assemblée générale de la Confédération des industries agro-alimentaires de l'UE (CIAA) à Bruxelles. Après avoir présenté trois solutions pour renforcer la compétitivité des industries agro-alimentaires de l'UE, Pascal Lamy a ajouté : *"Mais il y a bien sûr une quatrième manière, c'est tout simplement d'acheter sur le marché domestique à des prix concurrentiels. Se pose donc la question des prix internes et des réformes nécessaires pour les réduire. Nous entrons ici sur le terrain du soutien domestique, également discuté à l'OMC. Grâce aux réformes successives de la PAC, les prix internes, particulièrement des matières premières comme le blé, sont devenus très compétitifs. Les performances de l'industrie de transformation le démontrent. Nous devons continuer en ce sens. Nous devons aussi garder le cap de la transformation de nos modes de soutiens, pour qu'ils aient un impact minimal sur le commerce. C'est le sens de la*

³² [https://contenthub.herbertsmithfreehills.com/sites/contenthub_mothership/files/HSF%20EU%](https://contenthub.herbertsmithfreehills.com/sites/contenthub_mothership/files/HSF%20EU%20)

nouvelle réforme de la PAC, et de leur importance au regard de la négociation à l'OMC sur le soutien interne"³³.

Le 8 septembre 2003, à la veille de la Conférence ministérielle de l'OMC à Cancún (10-14 septembre), Pascal Lamy a cosigné avec Franz Fischler un article du Figaro où ils déclaraient : *"Maintenir la protection des frontières, pour ceux qui le souhaitent, n'est pas seulement légitime mais aussi nécessaire... Avec les pays à faible revenu, nous partageons le souci de ne pas ouvrir l'agriculture aux grands vents du libéralisme... Si les 146 Membres de l'OMC... abandonnent l'illusion que nous sacrifierons l'agriculture européenne à la réussite du reste du programme de Doha, nous sommes convaincus que nous saurons faire de Cancun un succès"*³⁴. Toutefois, le même article défend l'idée que les "paiements directs découplés" décidés en juin 2003 n'ont aucun effet de dumping : *"D'ici à 2013, l'Europe soutiendra son agriculture par des moyens neutres pour le commerce international et, grâce à une meilleure réglementation de sa production, il pourra exporter des produits pour lesquels il est réellement compétitif"*.

2.2 – Presque toutes les subventions de l'UE spécifiques par produit peuvent être poursuivies au titre de l'AsA et de l'ASMC

Un autre argument majeur, ne figurant pas explicitement dans la plainte antisubventions des EU, concerne les dispositions de l'Accord sur l'agriculture (AsA) et de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ASCM).

D'une part l'article 3 b) de l'ASCM stipule : *"Exception faite de ce qui est prévu dans l'Accord sur l'agriculture... seront prohibées : b) les subventions subordonnées, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés"*. Mais la Commission européenne feint d'ignorer que *"Les subventions aux produits se substituant aux importations demeurent interdites au titre de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC et toutes les subventions causant des effets défavorables aux intérêts des membres de l'OMC peuvent maintenant donner lieu à des mesures au titre de l'Accord SMC et toutes les subventions causant un dommage, sous réserve de l'imposition de droits compensateurs par ces membres"*³⁵. Ceci vise explicitement toutes les subventions internes aux produits se substituant à l'importation mais aussi les subventions internes aux produits exportés dès lors qu'elles causent un dommage grave à d'autres Membres de l'OMC puisque l'AsA ne traite pas des subventions internes aux produits exportés mais seulement des subventions explicites à l'exportation.

Ceci est confirmé par Melaku Geboye Desta, spécialiste du droit agricole de l'OMC, *"Les lacunes des dispositions de l'Accord sur l'agriculture concernant les subventions sont principalement remplies par les dispositions pertinentes de l'Accord SMC... Par conséquent, une étude sur le droit des subventions à l'exportation des produits agricoles dans le système commercial multilatéral qui ne couvre pas au moins les principales caractéristiques de la discipline régissant la pratique des subventions à l'exportation en général ne peut qu'être incomplète... Les subventions à la substitution des importations sont carrément interdites par*

³³ *De Doha à Cancún - Défis et opportunités des négociations à l'OMC pour le secteur agro-alimentaire*, séminaire de l'assemblée générale de la Confédération des industries agroalimentaires de l'UE, Bruxelles, 19 juin 2003, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/july/tradoc_113875.pdf

³⁴ Pascal Lamy, *Cancun : agriculture et libéralisme*, Le Figaro, 8 septembre 2003, http://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/lamy/speeches_articles/spla186_fr.htm

³⁵ Laurent Bartels, *The Relationship between the WTO Agreement on Agriculture and the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, July 2015, https://www.oecd-ilibrary.org/commonwealth/trade/the-relationship-between-the-wto-agreement-on-agriculture-and-the-scm-agreement_5jm0qgkjsb41-en

*l'Accord SMC et relèvent de la catégorie 'feu rouge'. Ils font partie des subventions internes parce que leur fourniture ne dépend pas des résultats à l'exportation... L'Accord sur l'agriculture ne 'prévoit' pas explicitement quoi que ce soit concernant particulièrement l'utilisation de subventions à la substitution aux importations"*³⁶.

En effet l'article 13 de l'AsA, dit Modération (appelé aussi "clause de paix"), stipule que *"Pendant la période de mise en oeuvre, nonobstant les dispositions du GATT de 1994 et de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires... a) les mesures de soutien interne qui sont pleinement conformes aux dispositions de l'Annexe 2 du présent accord : i) seront des subventions ne donnant pas lieu à une action aux fins de l'application de droits compensateurs"*. Comme la "période de mise oeuvre" était celle de 9 ans allant de 1995 à 2003, toutes les subventions de l'annexe 2 de l'AsA spécifiques par produit (SP) auraient pu être poursuivies depuis 2004 au titre de l'Accord SMC.

Chambovey fait observer que *"une fois la clause de paix supprimée, il convient de noter que l'URAA ne contient aucune disposition traitant spécifiquement de l'imposition de droits compensateurs ... Par conséquent, en ce qui concerne l'imposition de droits compensateurs, les seules règles applicables aux produits agricoles sont les suivantes : celles de l'article VI du GATT de 1994 et de l'Accord SMC qui couvrent tous les produits"*¹¹. De même, *"rien dans l'Accord sur l'agriculture ne permet d'exempter les produits agricoles de l'application du GATT de 1994, de l'article VI et de l'Accord antidumping"*.

C'est pourquoi certaines déclarations du Parlement européen méritent d'être examinées : *"E. Considérant que les subventions octroyées dans le cadre de la PAC aux producteurs d'olives de table brutes en Espagne pourraient être considérées comme un soutien relevant de la "boite verte" selon l'annexe II de l'accord de l'OMC sur l'agriculture, dans la mesure où elles sont découplées de la production et n'ont pas d'effets de distorsion des échanges; F. Considérant que ces subventions agricoles ne pourraient pas être considérées comme des produits spécifiques au sens de l'article 2 de l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires... Il existe de sérieux doutes quant à savoir si la formule utilisée par les enquêteurs américains qui calculent la marge antidumping préliminaire sont compatibles avec les règles de l'OMC"*³⁷. La principale question ici est de savoir dans quelle mesure les subventions découplées de l'UE sont bien des subventions non spécifiques à un produit (NPS).

2.3 – Quelles sont les subventions spécifiques par produit (SP) ?

Selon E. Vermulst, *"Il existe quatre types de "spécificité" au sens de l'ASMC: 1) la spécificité d'une entreprise : un gouvernement cible une ou plusieurs sociétés à subventionner; 2) une spécificité sectorielle : un gouvernement cible un secteur particulier ou certains secteurs à subventionner; 3) une spécificité régionale : un gouvernement cible les producteurs de certaines parties de son territoire à subventionner; 4) les subventions interdites : un gouvernement cible des biens exportés ou utilise des intrants nationaux à des fins de subventionnement"*³⁸.

³⁶ Melaku Geboye Desta, *The law of international trade in agricultural products. From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, Kluwer Law International, 2022.

³⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2018-0145+0+DOC+XML+V0//EN&language=en>

³⁸ E. Vermulst, *Dispute settlement. World Trade Organization. 3.7 Subsidies and Countervailing Measures*, UNCTAD, 2003.

Il est intéressant de souligner que, lors des négociations du Cycle d'Uruguay, "*Les Etats-Unis n'ont pas proposé que la spécificité soit une condition des droits compensateurs. Au lieu de cela, les Etats-Unis ont défini une subvention pouvant donner lieu à une action comme étant "toute action gouvernementale ou combinaison d'actes gouvernementaux conférant un avantage à la ou les entreprises destinataires"*³⁹. Tout aussi intéressant est le fait que, lors de la réunion du Comité SMC du 25 octobre 1990, "*La représentante des Etats-Unis a fait observer que la notion de spécificité n'était mentionnée ni dans l'Accord général ni dans le code des subventions [du Tokyo Round]... Au cours des derniers mois, sa délégation avait analysé de manière approfondie cette notion et avait conclu à son absence de justification économique... Bien entendu, la notion de spécificité restait enracinée dans la législation et la réglementation des Etats-Unis. Les Etats-Unis avaient l'honnêteté intellectuelle de l'admettre, et ils chercheraient à convaincre les autres dans le cadre approprié de la négociation de ce changement de vue*"⁴⁰.

Il est clair que les subventions de l'UE aux olives mûres exportées aux EU sont SP même si leur niveau est identique à celui de toutes les olives de table. Mais regardons aussi la définition de "produit agricole initial" de l'AsA.

Pour l'article 1 de l'AsA "*un produit agricole initial" en relation avec les engagements en matière de soutien interne est défini comme le produit aussi près du point de la première vente que cela est réalisable, spécifié dans la Liste d'un Membre et dans les données explicatives s'y rapportant*". Et le paragraphe 6 de l'Annexe 3 de l'AsA stipule : "*Pour chaque produit agricole initial, il sera établi une MGS [Mesure Globale de Soutien, autrement dit une aide couplée de la boîte orange] spécifique, exprimée en valeur monétaire totale*", le paragraphe 7 ajoutant : "*La MGS sera calculée aussi près que cela sera réalisable du point de la première vente du produit agricole initial considéré. Les mesures visant les transformateurs agricoles seront incluses, dans la mesure où elles apportent des avantages aux producteurs des produits agricoles initiaux*".

La liste d'engagements de l'UE concernant les subventions agricoles internes notifiées à l'OMC à la fin du Cycle d'Uruguay⁴¹ mentionne 59 produits agricoles de base – parmi lesquels des produits animaux transformés (viande, produits laitiers) et de l'huile d'olive mais pas les olives de table –, de sorte que le caractère SP des subventions aux olives de table n'est pas basé sur la liste d'engagements de l'UE. Ce qui implique qu'aucun engagement n'a été pris pour limiter les subventions internes aux olives de table de l'UE.

Toutefois, le règlement n° 1308/2013 du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles établit une liste plus courte de 24 produits agricoles regroupés, parmi lesquels "*l'huile d'olive et les olives de table*". En ce qui concerne les 20 produits agricoles regroupés mentionnés dans la liste d'engagements concernant les subventions à l'exportation, seule l'huile d'olive est mentionnée. Incidemment, les olives de table et l'huile d'olive ne sont pas mentionnées dans la liste d'engagements des Etats-Unis sur les soutiens internes, qui ne contient que 17 produits.

³⁹ Patrick J. McDonough, *Subsidies and countervailing measures*, in Terence P. Stewart, editor, *The GATT Uruguay Round. A negotiating history (1986-1992)*, Volume I: Commentary, Kluwer, 1993, p. 899.

⁴⁰ *Id.* p. 900.

⁴¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/supporting_tables_e.htm

On peut conclure que les engagements de l'UE vis-à-vis de l'OMC n'imposent pas de réduire les subventions aux olives de table en cause, qui sont néanmoins clairement SP, même si elles sont identiques pour toutes les olives de table ou olives à huile espagnoles.

Mais on doit élargir la question et considérer que les subventions SP devraient être attribuées aux produits finis transformés, ce que SOL a fait pour plusieurs exportations de produits alimentaires, en particulier pour les céréales, les viandes et les produits laitiers. Par exemple, les subventions SP aux céréales ne doivent pas seulement être attribuées aux exportations de céréales brutes, mais également aux exportations de céréales incorporées dans les exportations de produits céréaliers transformés – farine, gruaux, pâtes alimentaires, couscous, malt, amidon, gluten, autres préparations à base de céréales (pain, gâteaux, biscuits...), bière, whisky, vodka, gin et genièvre –, qui ont ajouté 25% d'équivalent céréales brutes aux exportations extra-UE28 en 2013⁴² et 30,3% aux exportations vers l'Afrique de l'Ouest en 2016⁴³. Il en va de même pour les subventions aux produits laitiers pour lesquelles SOL a calculé les subventions par tonne d'équivalent-lait, sans oublier d'ajouter les subventions aux aliments du bétail consommés par les vaches laitières⁴⁴. Il en va de même pour les produits transformés à base de viande pour lesquels SOL calcule les subventions par tonne d'équivalent carcasse.

2.4 – Le cas des aides directes soi-disant découplées et SP

2.4.1 – Les olives noires espagnoles reçoivent des aides découplées SP

La DoC a montré que les aides directes aux olives de table étaient totalement découplées depuis 2010 et qu'elles étaient identiques à leurs aides couplées de 2000 à 2002, ce qui n'a donc pas modifié le caractère SP de ces aides, d'autant qu'il existe peu de production alternative dans les zones d'oliveraies, sauf pour la fabrication d'olives à huile au lieu d'olives de table, mais le montant de l'aide à l'hectare est identique. Toutefois, cette affirmation n'est pas totalement valable car l'intensification des systèmes de production a augmenté dans les zones plates où les olives pourraient être irriguées⁴⁵. De 2010 à 2017, la superficie en olives de table a augmenté de 10,1% – en ajoutant la moitié de la superficie consacrée aux olives à double usage (olive de table ou huile) à la surface spécifique des olives de table –, contre 3% seulement pour toute la superficie en olives⁴⁶. Ce qui ne renforce pas l'idée que la hausse de la superficie des olives de table a été utilisée pour cultiver des produits autres que les olives, de sorte que les subventions aux olives de table, identiques à celles des olives à huile, sont restées essentiellement SP.

Mais quid des poursuites potentielles sur d'autres subventions de l'UE présumées découplées à d'autres produits agricoles, ce qui pourrait impliquer une réforme radicale de la PAC ?

⁴² <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2016/03/The-EU28-subsidies-in-2013-to-its-exports-of-cereals-meats-and-dairy.pdf>

⁴³ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/The-subsidies-to-the-EU-exports-of-cereal-products-to-West-Africa-in-2015-and-2016-February-172017.pdf>

⁴⁴ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/The-huge-dumping-of-extra-EU-exports-of-dairy-products-and-to-the-4-African-EPAS.pdf>

⁴⁵ <http://whc.unesco.org/fr/listesindicatives/6169/>

⁴⁶ <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/agricultura/esyrce/resultados-de-anos-antteriores/>

2.4.2 – Pourquoi les autres subventions agricoles ne sont pas découplées mais sont essentiellement spécifiques par produit

2.4.2.1 – Le comportement contradictoire des gardiens du temple des aides découplées

Les assertions, tant de la Commission européenne et du Parlement européen que des économistes sur lesquels ils s'appuient, selon lesquelles la fin des subventions explicites à l'exportation décidée en 2015 à la Conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi a mis fin au dumping de l'UE sont infondées et seraient facilement remises en cause en cas de poursuite à l'OMC puisqu'elles ne tiennent pas compte du dumping des subventions internes.

Ainsi, pour Alan Matthews, *"L'accord conclu lors de la conférence ministérielle de l'OMC en décembre 2015 pour interdire le paiement de subventions à l'exportation sur les produits agricoles (avec une période de transition) montre que les règles commerciales multilatérales continuent de peser sur les décisions de politique agricole dans l'UE"*⁴⁷.

Pour Jean-Christophe Bureau, *"Après plus de 25 années de profondes réformes, une grande partie des travers dans lesquels était tombée la PAC ont été résolus... Elle n'a plus les effets négatifs sur les producteurs des pays tiers qui souffraient de la concurrence d'exportations subventionnées"*⁴⁸.

Pour Jonathan Peel du Comité économique et social de l'UE, *"L'UE a joué un rôle de premier plan à Nairobi. La décision d'éliminer effectivement toutes les subventions à l'exportation agricoles répond déjà à l'un des principaux objectifs fixés pour l'ODD 2, à savoir l'élimination de la faim. Cette décision a également montré que l'OMC demeure un forum viable et efficace pour les négociations commerciales multilatérales"*⁴⁹.

Pour Philippe Chalmin, président de l'Observatoire français des prix et des marges, *"A l'époque de la "première PAC", on pouvait estimer que les prix administrés de Bruxelles, résultant de rapports de force politiques, étaient presque des "justes prix" même si fixés à l'origine au niveau des prix les plus élevés des agriculteurs moins efficaces de l'Europe des Six. Ils offrirent une protection élevée comme le monde agricole n'en avait jamais connue. Mais ce temps est révolu. Les producteurs de "commodités agricoles", celles qu'analyse justement le rapport de l'Observatoire, dépendent surtout de marchés régis par la seule logique de l'offre et de la demande"*⁵⁰.

La pire est la conclusion du Directeur général de l'OMC, Roberto Azevedo, dans son discours de clôture de la conférence ministérielle de Nairobi le 15 décembre 2015 : *"La décision que vous avez prise aujourd'hui concernant la concurrence à l'exportation est réellement historique. C'est le résultat le plus important qu'ait obtenu l'OMC en ce qui concerne l'agriculture. L'élimination des subventions aux exportations agricoles est particulièrement notable. Les Membres de l'OMC — en particulier les pays en développement — demandent depuis longtemps que des mesures soient prises concernant cette question du fait de l'énorme potentiel de distorsion qu'ont ces subventions pour ce qui est de la production intérieure et du commerce. En fait, cette tâche est toujours inachevée alors que les subventions à l'exportation*

⁴⁷ <http://capreform.eu/how-external-influences-have-shaped-the-cap/>

⁴⁸ <file:///D:/PAC/PourunePACrenouvelee-Bureau-mai2018.pdf>

⁴⁹ <http://www.euractiv.com/section/development-policy/opinion/the-eu-must-take-the-lead-in-linking-agricultural-trade-to-the-sdgs/>

⁵⁰ http://www.franceagrimer.fr/content/download/56889/551149/file/OFFPM_2018_Rapport_final.pdf

ont été interdites pour les produits industriels il y a plus de 50 ans. La décision d'aujourd'hui règle la question une fois pour toute. Elle élimine les distorsions que ces subventions causent sur les marchés agricoles, contribuant ainsi à uniformiser les règles du jeu au profit des agriculteurs et des exportateurs des pays en développement et les moins avancés"⁵¹.

Cependant, ces économistes conventionnels eux-mêmes ont admis que les paiements prétendus découplés ne le sont pas totalement, avec les arguments suivants :

- Effets de richesse induisant des augmentations de production : en réduisant l'aversion au risque et poussant les agriculteurs à produire davantage, y compris sur des terres marginales ou fragiles du point de vue de l'environnement – une des conclusions du rapport du bureau des comptes (GAO) du gouvernement américain en 2012⁵² – et en facilitant également l'accès au crédit et donc à l'investissement.

- Les paiements découplés ont été partiellement capitalisés dans le loyer des terres, ce qui a non seulement enrichi les propriétaires, mais également réduit les possibilités d'installation de jeunes agriculteurs, avec des effets variables sur la production et les prix. Selon une étude de 2018 de la Banque mondiale *"Les estimations les plus récentes suggèrent que, dans les nouveaux Etats membres, un euro supplémentaire de paiements basés sur la superficie augmente les taux de location de terrains de 70 centimes : le taux de capitalisation dépasse 70%. En moyenne, dans l'ensemble de l'UE, les paiements découplés sont capitalisés à un taux de 47%. On estime que 25% des paiements bénéficient aux propriétaires fonciers et aux investisseurs non agricoles, au lieu des agriculteurs dont ils sont censés bénéficier"*⁵³.

- Les paiements directs des EU n'étaient pas découplés car les bénéficiaires ne bénéficiaient pas d'une flexibilité de production totale, d'où leur condamnation par l'OMC (voir ci-dessous).

- En outre, Harry de Gorter⁵⁴ a montré que les paiements découplés ont 4 effets de distorsion, non identifiés à ce jour dans la littérature, liés aux concepts de subvention croisée et d'effet de dissuasion de quitter l'agriculture :

- les agriculteurs (ou leurs propriétaires) doivent maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles pour pouvoir bénéficier d'une aide directe;

- comme ils n'étaient pas autorisés à produire des fruits et légumes et du riz sauvage, il en découle que l'aide directe a subventionné d'autres productions qui n'auraient pas été subventionnées en l'absence de l'interdiction, ce qu'il appelle une subvention croisée "infra-marginale";

- parce qu'ils ont été encouragés à produire pour bénéficier de l'augmentation attendue de la superficie de base et/ou des rendements de base, comme cela a été le cas dans les Farm Bill successifs. C'est aussi ce qu'on appelle l'effet de dissuasion de quitter l'agriculture.

2.4.2.2 – Le mantra de l'UE que les aides découplées impliquent une PAC "orientée par le marché"

Le paradoxe, pour ne pas dire le mensonge, est que la Commission européenne a toujours vendu les paiements découplés mis en œuvre depuis la réforme de la PAC de 2003 comme permettant aux agriculteurs de mieux répondre aux "signaux du marché" et de suivre une "orientation de marché" dans la mesure où ils peuvent choisir de produire en ne tenant compte que des prix courants puisque les aides directes ne sont plus fonction de la nature de leurs productions.

⁵¹ https://www.wto.org/french/news_f/spra_f/spra108_f.htm

⁵² GAO, *Farm Programs, Direct Payments Should Be Reconsidered*, July 2012, <http://www.gao.gov/products/GAO-12-640>

⁵³ <http://documents.worldbank.org/curated/en/892301518703739733/pdf/123443-repl-PUBLIC.pdf>

⁵⁴ Harry de Gorter, *The distribution structure of US green box subsidies*, in Ricardo Melendez-Ortiz, Christophe Bellmann, Jonathan Hepburn, *Agricultural subsidies in the WTO green box*, Cambridge University Press, 2009, pp.304-26.

Cependant, on ne doit pas confondre les subventions couplées avec les subventions SP et les subventions découplées avec les subventions NPS (non spécifiques par produit).

Mais ce mantra selon lequel la PAC est "orientée par le marché" est risible et figure dans tous les rapports de la Commission, par exemple onze fois dans son analyse d'impact de la PAC 2021-27 : "Au cours des 25 dernières années, la PAC a entrepris des réformes successives qui ont renforcé l'orientation vers le marché et éliminé les distorsions des échanges, éliminé les subventions à l'exportation, éliminé ou ramené au filet de sécurité les prix de soutien du marché et découplé les paiements directs à la production", ainsi que 6 fois dans le rapport de Maria Blanco au Parlement européen de février 2018 sur l'impact de la PAC sur les pays en développement, par exemple: "La suppression par l'UE des subventions à l'exportation et la réduction des mesures de distorsion du marché ont conduit à une plus grande orientation du marché". Le problème est que ces prix sur lesquels sont basés les choix de production des agriculteurs de l'UE seraient beaucoup plus élevés sans les subventions découplées ! En outre, il existe une autre ingérence majeure de la Commission européenne sur le niveau des prix agricoles intérieurs : les droits de douane, qui sont nécessaires et légitimes pour assurer un niveau minimum de souveraineté alimentaire à l'UE, à condition que cela ne détruise pas celui des autres Etats par le dumping de ses exportations.

2.4.2.3 – Les raisons pour lesquelles les subventions agricoles de l'UE ne sont pas découplées mais essentiellement spécifiques par produit

Présentons la répartition des principales composantes de l'exécution du budget agricole de l'UE28 (paiements effectifs) de 2014 à 2017. On constate que la baisse des aides découplées après 2015 a été largement compensée par la hausse des aides couplées (principalement les "paiements du régime du soutien spécifique volontaire" (VSS), de sorte que l'addition des aides directes découplées aux aides directes couplées de 2016 et 2017 n'a été inférieure que de 3% à celles de 2014 et 2015. L'OCDE fournit également les données des subventions de l'UE au titre de la VSS par produit.

Tableau 11 - Principales composantes de l'exécution du budget agricole de l'UE28 de 2014 à 2017

Euro million	2014	2015	2016	2017	Moyenne	2017/moyenne
Budget total	55769	57093	57208	56168	56560	99,3%
Aides directes (AD)	41660	42169	40984	41551	41592	99,9%
AD découplées	38201	38293	35204	35366	36766	96,2%
AD couplées	3459	3876	5780	6185	4826	128%
Interventions de marché	2478	2666	3164	2956	2816	105%
Développement rural	11186	11788	12365	11109	11612	95,7%

Examinons en détail tous les paiements de l'Annexe 2 de l'AsA pour vérifier lesquels sont spécifiques à un produit (SP), en les comparant aux dernières notifications de l'UE28 relatives aux subventions internes à l'OMC pour 2015-2016, la première avec des données relatives à la nouvelle PAC depuis 2015.

1) Plusieurs articles du paragraphe 2 sur les services généraux sont SP : "les programmes de recherche se rapportant à des produits particuliers"; "la lutte contre les parasites et les maladies, y compris... les mesures par produit"; "les services de formation, y compris les moyens de formation... spécialisée"; "les services d'inspection, y compris... l'inspection de produits particuliers, pour des raisons de santé, de sécurité, de contrôle de la qualité ou de normalisation"; "les services de commercialisation et de promotion, y compris les renseignements sur les marchés, la consultation et la promotion en rapport avec des produits particuliers, mais non compris les dépenses à des fins non spécifiées qui pourraient être

utilisées par les vendeurs pour abaisser leurs prix de vente ou conférer un avantage économique direct aux acheteurs", sans oublier que le paragraphe 13 de l'Annexe 3 compte "parmi les mesures non exemptées... les mesures de réduction du coût de la commercialisation". Sur la base des dernières notifications de l'UE du 23 août 2018 concernant ses soutiens internes agricoles pour la campagne de commercialisation 2015-2016, supposons pour des raisons conservatrices que la moitié des subventions correspondant à ces articles sont SP, pour un montant de 1,744 Md€.

2) On peut présumer que les 2/3 des subventions du paragraphe 7 sur "*La participation financière de l'Etat à des programmes de garantie des revenus et à des programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus*" et du paragraphe 8 sur "*Les versements à titre d'aide en cas de catastrophes naturelles*" notifiés dans la boîte verte pour 2015-16 de 433,5 M€, ainsi que ceux notifiés comme de minimis NSP, pour 338,6 M€, sont également SP. Rappelons que toutes les subventions aux assurances agricoles américaines ont été notifiées comme SP depuis la campagne de commercialisation 2012. La proposition pour la PAC 2021-27 prévoit qu'elles devraient être notifiées dans la MGS, car elles seraient déclenchées par une perte de production de 20% seulement au lieu des 30% requis dans l'AsA.

3) Les subventions du paragraphe 11 sur "*L'aide à l'ajustement des structures fournie au moyen d'aides à l'investissement*" sont très souvent SP et se limitent à celles "*pour répondre à des désavantages structurels dont l'existence aura été démontrée de manière objective*" et "*au montant requis pour compenser le désavantage structurel*". En outre, l'article 6.2 de l'Accord sur l'agriculture stipule que les subventions à l'investissement accordées aux agriculteurs des pays développés doivent être notifiées dans la MGS. On estimera, pour des raisons conservatrices, que 2/3 de ces subventions, soit 2,762 Md€, étaient SP, d'autant plus que l'on n'inclut pas les subventions aux "*services d'infrastructure*" notifiées à 1,1 Md€.

Mais l'UE notifie tous ses investissements agricoles dans la boîte verte (dans le second pilier de la PAC sur le développement rural) sans aucune considération des "*désavantages structurels*" des agriculteurs. Le rapport d'évaluation du FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) de 2007 à 2013 montre que 25,2 Md€, soit 26,3% des 96,2 Md€ du FEADER, ont été consacrés à : "*Soutien à l'investissement productif en faveur de bénéficiaires privés*" (sans compter "Amélioration de la valeur économique des forêts", "Diversification vers des activités non agricoles" et "Encouragement des activités touristiques"), "*Modernisation des exploitations agricoles*" (7,8 Md€), "*Installation de jeunes agriculteurs*" (2 Md€) et "*Valorisation des produits agricoles et forestiers*" (2,8 Md€) qui ont reçu l'essentiel des subventions à l'investissement⁵⁵. Et la PAC n'a imposé aucun plafond aux subventions par exploitation, à l'exception des aides d'État, de sorte que, avec la concentration actuelle des exploitations, les plus importantes ont reçu beaucoup plus de subventions, et que l'UE n'a pas respecté la condition d'être limitées à celles souffrant de "*désavantages structurels*".

Si des productions alternatives sont possibles dans de nombreuses régions agricoles de l'UE, de sorte que les subventions ne soient pas des subventions SP, le principal fait est que toutes les aides directes prétendument découplées de l'UE ne respectent pas les six conditions du paragraphe 6 de l'annexe 2 de l'AsA relative au "soutien au revenu découplé". En effet, le DPB – le Droit au Paiement de Base, ainsi que le DPUS (Droit au Paiement Unique à la Surface conservé par certains nouveaux Etats membres d'Europe orientale) et les autres paiements directs découplés depuis la réforme de la PAC de 2015 – paiement redistributif, paiement aux

⁵⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/2014/investment-support-rdp/fulltext_en.pdf

jeunes agriculteurs, paiements bénéfiques pour le climat – sont en fait couplés :

- Le DPB contredit la condition a) car il est basé sur le montant des subventions de la boîte bleue, qui sont SP, des années 2000-2002, un critère non mentionné.

- Le DPB coexiste avec les aides de la boîte bleue pour les mêmes produits. En effet, selon l'article 6.5 de l'AsA, les aides de la boîte bleue sont accordées "*au titre de programmes de limitation de la production*" – ce qui, en passant, implique de limiter la baisse des prix, en contradiction avec l'Annexe 2, paragraphe 1 –, alors que le DPB (et auparavant le DPU) permet de produire n'importe quel produit, sinon il n'y a pas de flexibilité totale de production. Maintenant que les quotas de production ont été supprimés pour le lait, le sucre et les droits de plantation de vigne, les subventions de la boîte bleue concernent toujours en 2018 l'aide spécifique au coton (un tiers des aides, deux tiers étant découplés), le régime de soutien couplé volontaire, le régime des petits agriculteurs et les paiements POSEI aux territoires ultra-marins de l'UE. Pour André Nassar et al., "*Si la subvention découplée de la boîte verte est accordée au même producteur recevant une subvention couplée et si le soutien du revenu découplé est basé sur la superficie plantée historique, alors cette subvention aura les mêmes effets de distorsion que la subvention couplée. On a un sur-subsidionnement du produit subventionné dans le programme couplé et des subventions plus distorsives sont en place*"⁵⁶.

- Le DPB contredit la condition e) selon laquelle "*Il ne sera pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements*". Le règlement du Conseil de l'UE n° 1782/2003 du 29 septembre 2003 stipule que les agriculteurs bénéficiant du régime DPU doivent "*veiller à ce que toutes les terres agricoles, en particulier les terres qui ne sont plus utilisées à des fins de production, soient maintenues en bonne condition agricole et environnemental*". L'annexe 4 du règlement précise que cela implique non seulement de "*Eviter l'empiètement de la végétation indésirable sur les terres agricoles*", mais aussi la "*Protection des pâturages permanents*" et un "*Taux minimum de présence du bétail*", ce qui est clairement une production bénéficiant de subventions SP.

- Le DPB contredit la condition d) car il reste couplé à la superficie agricole puisque les agriculteurs doivent prouver qu'ils ont des hectares (ha) éligibles pour recevoir les aides, chaque DPB correspondant à un ha.

- Une grande partie des DPB est octroyée aux aliments du bétail de l'UE (céréales, tourteaux d'oléagineux et protéagineux, ou COP) comme on l'a vu, mais aussi aux matières premières pour les agrocarburants (huile, céréales et betterave à sucre), qui sont aussi des subventions internes aux intrants de la boîte orange pour les pays développés (article 6.2 de l'AsA). Ainsi 12,6 Mt de céréales et 127 000 t de sucre ont été consacrées au bioéthanol en 2017-2018. Même si le biodiesel n'est pas un produit agricole pour l'OMC, contrairement au bioéthanol, le paragraphe 4 de l'annexe IV de l'AsA sur le calcul de la MGS dispose que "*Les mesures visant les transformateurs agricoles seront incluses dans la mesure où elles apportent des avantages aux producteurs des produits agricoles initiaux*", ce qui est d'autant plus évident que l'essor des agrocarburants a considérablement augmenté les prix des huiles végétales et des céréales de 2007 à 2014. Et 5,1 Mt d'huile de colza d'origine européenne ont été consacrées au biodiesel en 2017-18⁵⁷.

- Dernier point, et non des moindres, puisque le DPB ne peut être attribué à un produit particulier, il peut l'être à n'importe quel produit dont il réduit le prix de vente en deçà de son coût de production total moyen dans l'UE.

⁵⁶ André Nassar, Maria Elba-Rodriguez-Alcala, Cinthia Costa and Saulo Nogueira, *Agricultural subsidies in the WTO green box: opportunities and challenges for developing countries*, in Ricardo Ricardo Melendez-Ortiz, Christophe Bellmann, Jonathan Hepburn, *Agricultural subsidies in the WTO green box*, Cambridge University Press, 2009, pp.329-368.

⁵⁷ https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Biofuels%20Annual_The%20Hague_EU-28_7-3-2018.pdf

Par conséquent, presque toutes les exportations agricoles de l'UE peuvent être poursuivies pour dumping, même celles de produits n'ayant jamais reçu d'aides de la boîte bleue, si leurs producteurs reçoivent aussi des DPB ou des DPUS pour d'autres productions, ce qui s'applique pratiquement à toutes les exploitations de l'UE28 aujourd'hui.

Outre le DPU, il y avait d'autres aides découplées SP jusqu'en 2015, comme le montre l'exécution du budget de l'UE : pour le sucre, les fruits et légumes et les fruits rouges. Et presque toutes les autres aides directes couplées étaient SP.

2.4.2.4 – Le cas des subventions aux intrants

L'article 6.2 de l'AsA oblige aussi les pays développés à notifier dans la boîte orange (MGS) toutes leurs subventions aux intrants, ce qu'ils ne font pas, en particulier les plus importants, ceux destinés aux aliments du bétail. Le fait que l'UE ait notifié dans sa MGS certaines subventions à des aliments du bétail secondaires – aux fourrages séchés et au lait écrémé destiné aux veaux – atteste qu'elle est parfaitement consciente que les subventions aux aliments du bétail sont des subventions couplées aux intrants, mais elle a refusé de notifier ses énormes subventions aux aliments du bétail que sont les céréales, les tourteaux d'oléagineux et les protéagineux (COP) d'origine UE. On peut en dire autant des EU où le Service de Recherche du Congrès a reconnu que "*des produits de base tels que le maïs sont des intrants pour le bétail*"⁵⁸ et l'OCDE a également déclaré que "*les subventions aux intrants sont typiquement des aides explicites ou implicites réduisant le prix payé par les agriculteurs pour les intrants variables (par exemple... pour les aliments du bétail)*"⁵⁹.

Tim Wise et ses collègues de l'Université Tufts ont rédigé une longue série d'articles pour montrer comment les importantes subventions américaines aux aliments du bétail ont permis aux EU d'exporter leurs produits d'origine animale à un prix inférieur au coût de production⁶⁰.

SOL a estimé que, sur les exportations extra-UE28 de 5,494 millions de tonnes (Mt) de produits laitiers en 2016 – soit de 30,2 Mt d'équivalent lait – les subventions totales ont atteint 2,030 Md€⁶¹, dont 513 M€ de subventions aux aliments du bétail (de 17 €/t)⁶². Et les subventions aux aliments du bétail incluses dans les exportations de produits laitiers de l'UE28 vers les 4 régions de l'Afrique de l'Ouest, de la SADC (Afrique australe), de la CEMAC (Afrique centrale) et de l'EAC (Afrique de l'Est) ont été de 54,7 M€ en 2016 pour 216,3 M€ de subventions totales aux produits laitiers⁶³. Les subventions aux aliments du bétail de l'UE28 sur ses exportations de viande et préparations de volailles et d'œufs vers les 6 pays de la SADC ont atteint 41,443 M€ en 2016 (120 €/t d'équivalent poids de carcasse ou d'équivalent oeuf en coquille) pour un taux de dumping moyen de 19% (ratio des subventions totales à la valeur d'exportation FAB)⁶⁴.

⁵⁸

http://wikileaks.org/wiki/CRS:_Potential_Challenges_to_U.S._Farm_Subsidies_in_the_WTO:_A_Brief_Overview,_June_1,_2007

⁵⁹ <http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/1937457.pdf>

⁶⁰ *Feeding the factory farm*, http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/BroilerGains.htm

⁶¹ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/The-truth-about-the-European-Union-food-deficit-and-the-dumping-impact-of-its-domestic-subsidies-June-26-2018.pdf>

⁶² *L'énorme dumping des produits laitiers extra-UE et vers les APE d'AO, SADC, CEMAC et EAC en 2016*, SOL,

⁶³ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/The-huge-dumping-of-extra-EU-exports-of-dairy-products-and-to-the-4-African-EPAS.pdf>

⁶⁴ *The EU28 subsidies on its exports of poultry meat and eggs to SADC in 2016*, SOL, March 24, 2017:

<https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

Les subventions de l'UE aux aliments du bétail transférées au DPU par rapport à leur niveau de 2000-2002 s'élevaient à environ 15 Md€ en 2010, dont 11,6 Md€ pour l'UE15 et 3,2 Md€ pour les nouveaux Etats membres de l'UE12 (la Croatie n'a rejoint l'UE qu'en juillet 2013), telle que calculée en juillet 2012 par type de produit animal, donc comme subvention aux intrants SP, dans la mesure où le mélange des COP pour les aliments du bétail ne sont pas les mêmes pour tous les produits d'origine animale. Par exemple, 56,4% des céréales de l'UE, soit 173 231 tonnes⁶⁵, ont servi aux aliments du bétail en 2017-2018, dont 33% consommées à la ferme et 28% par l'industrie produisant des aliments composés⁶⁶, ce qui implique des subventions d'environ 60 €/t, soit de 10,4 Md€. Et la production de tourteaux d'oléagineux et de protéagineux de l'UE a été de 16,4 Mt en 2016-2017⁶⁷, sans compter les subventions transversales non spécifiques par produit (NSP). SOL a fait le même calcul en janvier 2016 pour les EU de 1995 à 2014⁶⁸.

Tableau 12 - Subventions des EU aux aliments du bétail (céréales, soja, foin) par type d'animal

M de \$	95-00	01-04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne	%
Laitvache	566,8	657,2	618,4	834	538,37	496	418,1	385,1	556,6	789,2	575,8	501,8	587,1	11,1%
Boeuf	1454,2	1574,4	1624	2193,3	1423,8	1310,5	1108,2	1016,8	1404,8	1900	1365,7	1208,1	1478,9	27,8%
Porc	1115,5	1459,7	1287,7	1790,6	1145,4	1088,5	849,6	788,8	1225,3	1803,7	1247,9	1077,4	1241,8	23,4%
Volaille	1634,1	2706,4	1886,8	2515,6	1885,5	1737,1	1141,2	1170,2	1845,7	2638,5	1982,3	1710,2	1957,2	36,9%
Autres	47,3	45,9	48,2	61,5	42,3	39,3	35,2	32,7	43	57,6	45	40,7	45,6	0,9%
Total	4817,9	6443,6	5465,1	7395	5035,37	4671,4	3552,3	3393,6	5075,4	7189	5216,7	4538,2	5310,7	100%

Source : *Time is up for Developing countries to sue the US agricultural domestic subsidies*, SOL, 14 January 2016.

Pour 2015-2016, le soutien interne agricole total notifié par l'UE28 à l'OMC a atteint 73 Md€, correspondant à des subventions de 66,195 Md€ car les subventions effectives de la MGS SP s'élèvent à seulement 293 M€ et non à 7,1 Md€ puisque 6,8 Md€ concernaient des "soutiens des prix du marché" (SPM) n'impliquant pas de paiements effectifs⁶⁹. La différence entre le montant total notifié et le budget agricole de l'UE-28 correspond surtout aux budgets nationaux des aides d'Etat agricoles.

Tableau 13 – Principales composantes des notifications de l'UE28 pour 2015-16

M d'€	Total	BV	BB	MGS	Moins SPM	MGS SP	de minimis non SP
	73 004	60 828	4 331	7 102	6 809	293	742

Source : notification OMC; BV: boîte verte; BB: boîte bleue; MGS: boîte orange; SPM: soutien des prix du marché

En outre, de nombreuses subventions effectives n'ont pas été notifiées ou ont été largement sous-notifiées, y compris comparées à celles publiées par l'OCDE. Par exemple, alors que les réductions de taxes sont considérées comme des subventions par l'ASMC, l'UE n'en notifie aucune, dont celles sur les carburants agricoles, qui étaient de 3,3 Md€ en moyenne en 2015 et 2016 selon l'OCDE. S'agit-il de subventions SP ? Cela pourrait être le cas si on les répartit en fonction de la valeur des produits.

Idem pour l'irrigation : l'UE n'a jamais notifié de subvention à l'irrigation, bien que celle-ci soit considérable sur ses 10 millions d'ha de terres agricoles irriguées, notamment en Espagne (3 M d'ha), en Italie (2,4 M d'ha), en France (1,6 M d'ha) et en Grèce (1 M d'ha). Pour la seule Espagne "Les subventions annuelles à l'irrigation représentent entre 906 millions d'euros (comme ce rapport les a évaluées selon des hypothèses prudentes) et 1,120 milliard d'euros (un taux de

⁶⁵ https://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/crops/cereals/balance-sheets_en

⁶⁶ <https://www.fefac.eu/files/83625.pdf>

⁶⁷ https://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/crops/oilseeds-protein-crops/balance-sheets_en

⁶⁸ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2016/06/Time-is-up-for-Developing-countries-to-sue-the-US-domestic-subsidies-Solidarit%C3%A9-January-14-2016.pdf>

⁶⁹ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/L.-Brink-and-D.-Orden-at-the-rescue-of-the-US-proceeding-against-India-and-China-MPS-on-wheat-and-rice.pdf>

subvention de 55% - coûts non récupérés), qui est l'évaluation du ministère"⁷⁰. Et ces subventions à l'irrigation pourraient être attribuées aux produits bénéficiaires en fonction de la quantité d'eau irriguée par hectare des différentes cultures, comme cela est fait dans les enquêtes sur l'irrigation des exploitations aux EU, de sorte qu'elles puissent être considérées comme SP. Au moins les données des superficies irriguées en olives de table existent pour l'Espagne⁷¹.

2.4.3 – L'Organe d'appel de l'OMC s'est écarté de la définition du dumping par le GATT

En outre, nonobstant la définition très contestable du dumping dans le GATT et l'Accord AD, l'Organe d'appel de l'OMC s'est écarté de cette définition à quatre reprises : dans les affaires "Produits laitiers du Canada de décembre 2001"⁷² et décembre 2002⁷³, Coton des EU de mars 2005⁷⁴ et Sucre de l'UE d'avril 2005⁷⁵. Il en résulte que toute exportation d'une entreprise agroalimentaire effectuée à un prix inférieur au coût de production total moyen du pays sans subvention peut être poursuivie pour dumping.

De plus, en décembre 2001, l'Organe d'appel déclarait : "91- Nous considérons que la distinction entre les disciplines en matière de soutien interne et les disciplines en matière de subventions à l'exportation définies dans l'Accord sur l'agriculture serait également affaiblie si un Membre de l'OMC était habilité à utiliser le soutien interne, sans limite, pour soutenir les exportations de produits agricoles... 96- Le coût de production total moyen serait déterminé en divisant le montant des coûts fixes et variables qu'entraîne la production de tout le lait, qu'il soit destiné au marché intérieur ou au marché d'exportation, par le nombre total d'unités de lait produites pour ces deux marchés". En avril 2005 il déclarait encore : "279... L'Organe d'appel a aussi jugé possible que les effets économiques du soutien interne compatible avec les règles de l'OMC aient des 'retombées' entraînant des avantages pour la production en vue de l'exportation. Ces retombées peuvent se produire, en particulier, dans les cas où les produits agricoles proviennent d'une seule chaîne de production où il n'est pas fait de distinction entre la production destinée au marché intérieur et la production destinée au marché d'exportation. 280... Dans la présente affaire, nous notons que le sucre C est produit et exporté en énormes quantités, et qu'il y a une différence importante entre le prix du marché mondial et le coût de production total moyen du sucre dans les Communautés européennes".

2.4.4 – Les meilleures réfutations que les subventions de l'UE sont découplées et non SP

Le meilleur démenti de l'assertion que la plupart des subventions agricoles de l'UE sont découplées vient de Michel Jacquot, de l'Académie d'agriculture et ancien directeur du FEOGA – le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, qui gère le budget de l'agriculture européenne – de 1987 à 1997 : "Tous ces gens vivent encore dans le schéma simpliste qui leur a été vendu en 1992 (notamment par la Commission), lorsque l'Accord OMC sur l'Agriculture a été établi, suivant lequel il y avait des subventions directes aux exportations (en jargon communautaire des restitutions) qui devaient être progressivement réduites... et des aides directes aux revenus qui

⁷⁰ http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/irrig_Spain.pdf

⁷¹ <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/agricultura/superficies-producciones-anuales-cultivos/>

⁷²

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(%20wt/ds103/ab/rw%20not%20rw2*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%20wt/ds103/ab/rw%20not%20rw2*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)

⁷³

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(%20wt/ds103/ab/rw2*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%20wt/ds103/ab/rw2*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)

⁷⁴ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm

⁷⁵ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds265_e.htm

elles aussi devaient être réduites, sauf si elles étaient découplées. Ce schéma ne reposait sur rien de juste. Comment s'imaginer, en effet, qu'une subvention quelconque, un DPU ou un DPB, n'a pas un effet sur les exportations (ou les importations)... Foutaise ! Aveuglement total ! Il a fallu, au niveau CEE, que l'Organe d'Appel de l'OMC sur le sucre (d'avril 2005)... écrive grosso modo que « tout versement financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics sous formes de transferts de ressources par le biais d'un subventionnement croisé est une subvention à l'exportation » pour leur ouvrir les yeux. Mais cela, la Commission ne l'a jamais dit ouvertement, le découplage ayant été présenté – et continue à l'être... comme la potion magique permettant de dire et d'affirmer, comme LE FOLL l'a dit, que « on »... ne subventionnait plus ou pas à l'exportation. Jusqu'à quand l'on continuera de mentir ? Quand fera-t-on savoir que les négociateurs européens ont été bernés par leurs collègues américains ?⁷⁶. Il semble bien que cette heure vienne de sonner !

Un autre démenti du caractère non SP des aides découplées est exprimé dans l'article très intéressant de Carlos Galperin et Ivana Doporto Miguez soulignant l'effet cumulatif des subventions couplées et découplées, dont celles aux aliments du bétail, si bien que leur caractère non SP n'a plus de sens : *"L'exploitant peut recevoir des aides pour le bétail – la subvention directe – et acheter des aliments du bétail à leurs producteurs qui ont bénéficié de subventions pour les produire (donc le prix des aliments du bétail peut être inférieur à celui d'une situation sans ces aides) – la subvention indirecte. Un exemple du troisième type peut également être le cas du bétail et des aliments du bétail, mais du point de vue du producteur de l'aliment : le producteur de l'aliment du bétail bénéficie du soutien à sa production – la subvention directe – et aussi de la demande accrue pour l'aliment en raison des subventions accordées aux utilisateurs de l'aliment – la subvention indirecte"⁷⁷. Et ils poursuivent : "Cette analyse peut se développer en complexité si un agriculteur produit des produits différents, où le type de subvention pour chaque produit peut différer selon la catégorie de la boîte et son effet de distorsion des échanges. Ici, le transfert des subventions s'opère au sein de la même exploitation, où une partie des aides à un produit peut être transférée pour couvrir les coûts d'un autre produit. Une autre situation de transfert possible est le cas du producteur de deux produits – l'un avec des aides et l'autre sans – qui partagent les intrants, tels que les terrains et les machines : les paiements pour le premier produit peuvent être utilisés pour payer le coût des intrants conjoints, réduisant ainsi les coûts de production du produit qui n'a pas de subvention".*

Conclusion partielle : 1) Puisque la plupart des subventions présumées découplées reçoivent en même temps des subventions SP couplées (aides directes, subventions d'intervention sur le marché ou subventions aux intrants), toutes ces subventions deviennent des subventions SP couplées. 2) Si l'on peut affecter les subventions présumées non spécifiques à un produit agricole quelconque, cela a paradoxalement le même effet que si tous les produits recevaient des subventions SP couplées.

Comme mentionné au début du présent document, la Commission européenne et le Parlement européen, les responsables politiques espagnols et les syndicats agricoles européens (notamment le COPA-COGECA fédérant les syndicats et coopératives d'agriculteurs conservateurs) ont souligné à juste titre que cette plainte sur subventions aux olives mûres espagnoles pourraient être étendus à tous les produits agricoles exportés par l'UE. Mais leur demande unanime de poursuivre à l'OMC les droits antidumping et compensateurs imposés par les EU aux importations d'olives mûres espagnoles est extrêmement risquée pour l'avenir de la

⁷⁶ <http://blogs.mediapart.fr/blog/j-berthelot/260514/les-subventions-de-lue-lexportation-suite>

⁷⁷ Carlos Gasperin and Ivana Doporto Miguez, *Green box subsidies and trade-distorting support: is there a cumulative impact?* In Ricardo Melendez Ortiz, Christophe Bellmann and Jonathan Hepburn, *Agricultural subsidies in the WTO green box*, Cambridge University Press, 2009, pp.239-57.

PAC. Comme Jacques Carles et Frédéric Courleux d'Agriculture Stratégies l'ont écrit le 16 juillet 2018, *"s'entêter en portant l'affaire à l'OMC serait une erreur stratégique majeure pour la construction européenne ; la solution étant d'engager dès maintenant une véritable réforme en profondeur de la PAC qui permette à l'UE de redéfinir sa position sur le multilatéralisme en matière agricole"*⁷⁸.

Même si l'histoire des poursuites à l'OMC montre que les Membres ne se sentent pas liés par les décisions de l'Organe de règlement des différends (ORD), que ce soit en première instance par les panels (le terme français officiel est "groupes spéciaux") ou en appel, par contre les juges des panels et de l'Organe d'appel doivent eux-mêmes tenir compte de la jurisprudence des précédentes décisions des panels et de l'Organe d'appel. Lors de la session plénière du Forum public de l'OMC du 30 octobre 2015, J. Berthelot a interrogé sur cette question la représentante de l'Organe d'appel, Mme Yuejiao Chang, présente sur le plateau, qui a confirmé que les Membres de l'OMC ne sont pas tenus de reconnaître la valeur jurisprudentielle des décisions des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel, mais que les membres des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel sont tenus d'examiner ces décisions lorsqu'ils statuent sur des affaires similaires⁷⁹.

On l'a vu clairement dans la décision de l'Organe d'appel de décembre 2002 dans l'affaire des Produits laitiers du Canada, qui a repris les arguments et la conclusion de l'Organe d'appel de décembre 2001 et, à son tour, l'Organe d'appel dans l'affaire Sucre de l'UE d'avril 2005 a repris les mêmes arguments qu'en décembre 2001 et 2002, même si le produit en cause était différent. Or, compte tenu du précédent du jugement de l'Organe d'appel du 3 mars 2005 dans l'affaire Coton des EU – que les paiements directs soi-disant découplés ne l'étaient pas réellement et ne pouvaient donc être notifiés dans la boîte verte de l'OMC puisque les agriculteurs qui les percevaient pour leurs cultures annuelles ne bénéficiaient pas d'une totale flexibilité de production, n'ayant pas le droit de cultiver des fruits et légumes et du riz sauvage –, il est évident que la poursuite en préparation de la Commission européenne contre les droits AD et DC imposés par les EU sur les exportations espagnoles d'olives mûres a les plus fortes chances de tourner à l'avantage des EU.

Même si Tomas Garcia Azcarate avait raison de déclarer le 13 août 2017 que l'éventuelle poursuite de la Commission européenne devant l'OMC contre les EU pourrait être une arme de destruction massive de la PAC, il a eu tort, influencé par le fait qu'il a toujours défendu à la DG Agriculture de la Commission européenne la légitimité du découplage, de ne pas reconnaître l'impartialité des jugements de l'Organe de règlement des différends : *"Une Cour de justice est fondée sur le droit et les précédents". Elle analyse si la mesure adoptée est conforme à la compréhension de la loi correspondante. Cela peut être injuste, mais si elle est conforme au texte légal, elle devrait être légale. Un groupe spécial de l'OMC est quelque chose de complètement différent. S'il agit en tant que "Cour de justice", ce qui peut arriver, il examinera le système de subventions de l'UE et vérifiera s'il est conforme à la formulation de la "boîte verte" de l'accord du Cycle d'Uruguay. Dans ce cas, je peux être raisonnablement confiant qu'il devrait conclure que c'est le cas"*⁸⁰.

⁷⁸ *Les olives de table espagnoles vont-elles dénoyauter la PAC ?* <http://www.agriculture-strategies.eu/2018/07/les-olives-de-table-espagnoles-vont-elles-denoyauter-la-pac/>

⁷⁹ https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum15_e/webcasting_e.htm

⁸⁰ *US antidumping and antisubsidy investigations on Spanish olive: a potential trade negotiation weapon of mass destruction*, 3 August 2017, <http://tomasmargarcaazcarate.com/post/us-antidumping-and-antisubsidy-investigations-on-spanish-olive-a-potential-trade-153632>

C'est pour cela que, échaudé par la condamnation des EU dans l'affaire coton en 2005 à l'OMC, le Congrès des EU a décidé de supprimer les aides découplées dans le Farm Bill de 2014, alors que l'USDA avait déjà préconisé de le faire dans le précédent Farm Bill de 2008, ou au moins d'accorder une pleine flexibilité de production en supprimant l'interdiction de produire des fruits et légumes et du riz sauvage pour bénéficier des aides découplées, mais il n'a pas alors été suivi par le Congrès⁸¹. Randy Schnep, spécialiste de l'OMC à l'USDA, a d'ailleurs écrit le 22 avril 2015 : *"On pourrait penser que si un programme national de soutien à l'agriculture se situe dans les limites de la subvention de la catégorie orange, il serait sans impact. Mais comme l'ont appris les États-Unis dans l'affaire du coton brésilien, les choses ne sont pas si simples parce qu'un programme peut être contesté en vertu des règles de l'accord SCM si l'effet du programme se répercute sur les marchés internationaux, c'est -à-dire s'il peut être établi qu'une subvention entraîne des effets commerciaux négatifs"*⁸².

D'un autre côté l'absence de poursuite à l'OMC de la Commission européenne contre les droits AD et DC des EU sur les importations d'olives mûres venant d'Espagne serait un aveu de la légitimité de ces droits et donc de l'illégalité du découplage de ses aides directes. Cela inciterait les fédérations d'autres produits agricoles des EU à engager des poursuites comparables contre les produits agricoles concurrents de l'UE. Cela inciterait aussi d'autres Membres de l'OMC à poursuivre l'UE. Dans les deux cas la Commission européenne est prise dans la nasse.

En effet, les subventions de l'UE à ses producteurs d'olives de table sont minimales par rapport à celles destinées à la plupart des exportations agricoles de l'UE. Le cas extrême est celui des subventions européennes au coton (grec et andalou) de 731,7 M€, avec une subvention par tonne 1,8 fois le prix FAB (franco à bord) en 2015-2016 (2 623 €/t contre 1 456 €/t) et 1,7 fois en 2016-17 (2 565 €/t contre 1 512 €/t).

Les subventions aux produits animaux de l'UE – viandes, oeufs et produits laitiers – sont aussi très élevées. Pour la France les économistes Jean-Christophe Bureau, Lionel Fontagné et Sébastien Jean admettent que *"En 2013, ces aides représentent pour une exploitation moyenne 84 % du revenu agricole. L'élevage en est particulièrement dépendant, les différentes aides représentant 89 % du revenu dans le lait et 169 % du revenu dans le secteur bovins-viande. Cas extrême, un élevage ovin type des Alpes reçoit de l'ordre de 59 000 euros de transferts publics pour dégager un revenu net de moins de 19 000 euros. Les secteurs agricoles et régions où la valeur ajoutée sans aide est négative certaines années ne sont pas rares : les consommations intermédiaires dépassent la valeur du produit, une situation paradoxale pour un secteur productif"*⁸³.

Et encore ces estimations sont-elles très sous-évaluées pour les productions animales car elles ne tiennent pas compte des aides massives aux aliments du bétail sous prétexte qu'elles sont perçues par les producteurs européens de céréales, oléagineux et protéagineux (COP), ce qui permet aux éleveurs d'acheter leurs aliments du bétail à un prix qui serait très supérieur si les producteurs de COP cessaient de percevoir ces aides, certes camouflées par les DPB (droits au paiement de base)⁸⁴.

⁸¹ http://farmpolicy.typepad.com/farmpolicy/files/crs_report_farm_commodity_program_in_o8_fb.pdf

⁸² <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43817.pdf>

⁸³ <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note027v2.pdf>

⁸⁴ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/La-v%C3%A9rit%C3%A9-sur-le-dumping-des-exportations-alimentaires-li%C3%A9-%C3%A0-ses-subventions-internes-26-juin-2018.pdf>

III – Les conséquences à tirer pour supprimer le dumping et rebâtir totalement la PAC

Puisque l'UE a décidé de poursuivre à l'OMC les droits antidumping et compensateurs des EU sur les importations d'olives mûres espagnoles en cause, et alors qu'elle a les plus grandes chances de perdre – si du moins l'Administration Trump cesse de bloquer la désignation de quatre des sept juges de l'Organe d'appel –, l'UE doit préparer une réforme radicale de la PAC sur deux fronts : supprimer son effet de dumping, en particulier sur les pays en développement, et refonder les revenus agricoles de l'UE sur des prix stables et rémunérateurs.

3.1 – Changer la définition du dumping et l'appliquer aux exportations de l'UE

L'UE doit se conformer à l'objectif de cohérence de ses politiques pour le développement (CPD), qui implique d'atteindre les ODD (Objectifs du développement durable) pour les pays en développement (en particulier l'ODD-2 sur la sécurité alimentaire) et de respecter l'accord de Paris sur l'environnement.

Pour ce faire, l'UE doit agir sur deux fronts : modifier la définition du dumping à l'OMC et la mettre immédiatement en pratique.

3.1.1 – Changer la définition du dumping à l'OMC et appliquer les jugements de l'Organe d'appel

On rappelle simplement ce qui a été développé aux sections 2.1 et 2.4.3 ci-dessus :

- Modifier la définition du dumping dans le GATT et dans l'accord antidumping – pas de dumping tant que les produits sont exportés au prix du marché intérieur – en ajoutant : "*si la réduction des prix sur le marché intérieur n'est pas compensée par des subventions internes*", comme SOL l'a défendu au forum public de l'OMC le 2 octobre 2018⁸⁵.
- Se conformer à la définition du dumping établie par l'Organe d'appel : lorsque les exportations sont effectuées à des prix inférieurs au coût de production total moyen du pays sans subvention.

3.1.2 - L'UE doit cesser immédiatement son dumping, en particulier sur les pays en développement

La première chose à faire est d'éliminer le dumping de l'UE, soit en cessant d'exporter des produits subventionnés, soit en les taxant déjà du montant des subventions. C'est ce qu'a proposé le 18 juin 2018 le réseau français "Pour une autre PAC" dans son document "*Nos 12 priorités pour la PAAC post 2020*" : "*Mettre fin aux importations et exportations qui nuisent aux paysan-ne-s dans les pays du Sud comme du Nord. Refuser tout nouvel accord de libre-échange et mettre en place un dispositif de remboursement des aides PAC pour les matières premières exportées en dehors de l'UE*"⁸⁶. En effet, la plupart des pays en développement pauvres, en particulier en Afrique subsaharienne, ne peuvent pas augmenter leurs droits de douane appliqués, car leurs communautés économiques régionales (CER) ne sont pas membres de l'OMC comme l'UE et donc n'ont pas de droits de douane consolidés, alors que l'utilisation de droits compensateurs est trop difficile à déclencher et que le MSS (mécanisme de sauvegarde spéciale) demandé pour le cycle de Doha a été bloqué par les pays développés.

Un tel remboursement était déjà préconisé en 2000 par Peter Einarsson de l'ONG suédoise Forum Syd : "*Toutes les formes de paiements directs fonctionnent comme un mécanisme de*

⁸⁵ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2018/09/APAC-ROPPA-SOL-FRANCAIS-2FT-A4.pdf>

⁸⁶ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2018/06/12-priorit%C3%A9s-PACpost2020.pdf>

dumping dans la mesure où la production soutenue aboutit à des produits destinés à l'exportation. Lorsque la protection aux frontières est réduite et remplacée par des paiements directs (comme l'exige l'Accord sur l'agriculture), il en résulte des prix plus bas sur les marchés protégés. L'écart entre le niveau des prix intérieurs protégés et les prix du marché mondial est réduit et le besoin de subventions à l'exportation est ainsi réduit de manière correspondante (toujours en conformité avec l'Accord sur l'agriculture). Mais pour le pays importateur, il n'y a pas de différence. Que le prix à l'exportation soit artificiellement réduit par des subventions à l'exportation ou par des paiements directs, l'effet de dumping est le même... L'exportation d'un produit bénéficiant de toute aide publique (paiements directs, crédits à l'exportation, services publics gratuits, etc.) serait autorisée seulement si le pays exportateur a appliqué une taxe à l'exportation égal à la valeur de ce soutien"⁸⁷.

A fortiori l'UE doit cesser de signer des accords de libre-échange dans lesquels elle refuse de remettre en cause ses subventions agricoles internes. C'est a fortiori le cas des Accords de Partenariat Economique (APE) encore en négociation ou déjà mis en oeuvre avec ses anciennes colonies des pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) qui ne pourront qu'enfoncer ces pays dans la misère, au-delà même de la question des subventions agricoles⁸⁸.

3.2 – Rebâtir la PAC sur la souveraineté alimentaire

Empêcher les exportations de causer un dumping préjudiciable aux pays en développement pauvres est une chose, mais cela ne suffira pas à assurer un revenu suffisant aux agriculteurs européens s'ils ne bénéficient plus de subventions sur les produits exportés extra-UE, en particulier pour ceux qui dépendent en grande partie de ces exportations, dont les vins et spiritueux, le blé, les produits laitiers et la viande de porc. En effet, la part des exportations extra-UE28 par rapport aux exportations extra + intra-UE28 était de 28% pour l'ensemble des produits agricoles en 2017, dont de 42% pour le blé (50% en 2016), 48,3% pour les boissons – dont 53% pour les vins, 82% pour les spiritueux (dont 85% pour le cognac et 65% pour le whisky) –, 33% pour les produits laitiers et 28% pour la viande de porc.

3.2.1 – L'exemple des exportations de blé

Prenons l'exemple du blé (tendre et dur) et, compte tenu de la forte sécheresse de 2016 et de la production et des exportations correspondantes, prenons les moyennes de 2014 à 2017, lorsque les exportations extra-UE28 de 29,6 Mt ont représenté 19,3% de la production de 153,5 Mt (données Eurostat), avec un prix moyen à la production de 178,8 €/t pour la moyenne blé tendre plus blé dur (données OCDE). La subvention moyenne d'environ 60 €/t représentait 32% du prix FAB moyen de 187,6 €/t, pour un total extra-UE de 1,776 Md€ (sur des exportations totales de 5,554 Md€). Sans ces exportations extra-UE28, et toutes choses égales par ailleurs, les débouchés tomberaient à 123,9 Mt et, si les 1,776 Md€ de subventions étaient remboursés aux producteurs de céréales, leur prix à la ferme augmenterait de 14,3 €/t.

Bien entendu, l'objectif n'est pas de garantir le même prix aux producteurs de blé de l'UE si les exportations sont réduites, mais de les inciter à cultiver davantage d'oléagineux (pour l'huile et les tourteaux) et de protéagineux. L'objectif est également d'inciter l'Afrique subsaharienne

⁸⁷ Peter Einarsson, *Agricultural trade policy as if food security and ecological sustainability mattered*, Forum Syd, Stockholm, November 2000, https://iatp.org/files/Agricultural_Trade_Policy_As_If_Food_Security_.pdf

⁸⁸ Jacques Berthelot, *Vous avez dit LIBRE échange? L'Accord de 'Partenariat' Economique Union européenne-Afrique de l'Ouest*, L'Harmattan, juin 2018; *Did you say FREE trade. The Economic 'Partnership' Agreement, European Union-West Africa*, L'Harmattan, September 2017..

(ASS) à réduire ses importations de blé afin de favoriser la production et la consommation de produits vivriers locaux – céréales tropicales (maïs, mil, sorgho, fonio), tubercules (tapioca, igname, patates douces) et plantains –, afin de favoriser les emplois agricoles et réduire les importations alimentaires. En effet, les importations de blé ont augmenté de 4,2% par an de 2014-2015 à 2017-2018, dont 2,2% par habitant, pour atteindre 31,9 Mt en 2017-2018. A ce taux de croissance, les importations atteindraient 119 Mt en 2050, ce qui serait impossible à financer car les rendements en blé des pays exportateurs – dont l'UE-28 qui représentait 17,2% des exportations mondiales durant cette période – ont pratiquement atteint un plafond depuis 15 ans et ils baisseraient avec la réduction des engrais chimiques et des pesticides demandés par les consommateurs, sans parler de l'impact du changement climatique.

Face à la baisse de l'offre, les prix du blé vont exploser à moyen-long terme car les pays arabes et d'Asie occidentale, qui n'ont pas le potentiel écologique de l'ASS pour diversifier leur production alimentaire, disposeront de plus de pouvoir d'achat pour importer du blé⁸⁹.

Cependant, avec des prix internationaux du blé bien plus élevés à long terme, l'UE devrait pouvoir faire face à la concurrence sans subventions et accroître ses exportations sans dumping. Néanmoins, cela ne résoudrait pas le problème de l'ASS, en particulier de l'Afrique de l'Ouest et centrale qui ne cultivent pas de blé et qui auront encore de bonnes raisons de développer leur production et consommation de riz, céréales tropicales, tubercules et bananes plantains.

3.2.2 – Scénario préliminaire pour rebâtir la PAC sur des prix stables et rémunérateurs

Une fois les aides découplées de l'UE condamnées à l'OMC, la PAC devrait refonder ses revenus agricoles, comme avant la première réforme de 1992, essentiellement sur des prix rémunérateurs et stables assurés par des prélèvements variables à l'importation⁹⁰ pour la grande majorité des agriculteurs, les subventions couplées étant limitées aux produits des régions à handicaps majeurs et qui ne sont pas exportés.

Toutefois, contrairement à la situation d'avant 1993 et afin d'éviter une surproduction dépassant les besoins du marché intérieur de l'UE et la concentration de la production dans les exploitations les plus compétitives, des prix plus élevés qu'aujourd'hui s'accompagneraient d'une répartition équitable des droits à produire entre les Etats membres et les exploitations (en mettant fin à la baisse des emplois agricoles) et de la promotion de systèmes de production agroécologiques (notamment biologiques) et à forte intensité de main-d'œuvre, ainsi que des ventes par circuits courts. Malheureusement, la loi française "agri-alim" visant à promouvoir des relations commerciales équilibrées entre agriculteurs, industries agroalimentaires et grandes surfaces ne changerait rien aux prix agricoles puisque les propositions actuelles de la Commission européenne pour la future PAC ne modifient pas la politique commerciale de l'UE et continuent à reposer sur les aides découplées pour assurer des revenus agricoles minima.

Des prix agricoles plus élevés qu'aujourd'hui dans l'UE – qui seront progressivement relevés sur au moins cinq ans parallèlement à la réduction des aides directes, si possible au cours de la nouvelle période de la PAC post 2020 – impliqueront nécessairement des prix alimentaires plus élevés, même si la promotion des circuits courts devrait réduire la part de la valeur ajoutée

⁸⁹ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/The-subsidies-to-the-EU-exports-of-cereal-products-to-West-Africa-in-2015-and-2016-February-172017.pdf>

⁹⁰ J. Berthelot, *Réguler les prix agricoles*, L'Harmattan 2013. An informal English version (*How to regulate agricultural prices*) is available at: <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2013/05/How-to-regulate-agricultural-prices-J.-berthelot-2013.pdf>; see also ROPPA, *Let us dare to reform the WTO for an equitable development*, 2015: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/roppappmc10_e.pdf

revenant aux industries agroalimentaires et aux grandes surfaces. Une consommation moindre de produits alimentaires hautement transformés est également souhaitable pour des raisons de santé. Des prix plus élevés des produits alimentaires sont également nécessaires pour réduire le gaspillage alimentaire et réduire de moitié la consommation de produits d'origine animale d'ici 2050 (scénario Afterres2050⁹¹), étant donné que leurs coûts de production augmenteront considérablement si l'UE cesse d'importer du soja et du maïs transgéniques venant des Amériques, ce qui ira dans la bonne direction pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Alors que les achats alimentaires de l'UE augmentent dans les magasins de hard discount et que la crise a réduit le pouvoir d'achat de nombreux consommateurs au chômage, les convaincre de reconstruire la PAC sur la souveraineté alimentaire impliquant une hausse des prix alimentaires semble une mission impossible.

Heureusement, on peut les convaincre qu'ils ont tout à gagner à moyen terme. En effet, ils paieront beaucoup moins d'impôts pour financer la PAC, une fois les aides directes supprimées; il y aura plus d'agriculteurs, donc plus d'emplois, puisque 80% des aides directes vont actuellement à 20% des agriculteurs, ce qui revitalisera les zones rurales; l'environnement sera amélioré ainsi que la qualité de l'alimentation et donc une meilleure santé.

Avant d'expliquer comment des prix agricoles plus élevés pourraient compenser progressivement les subventions réduites, voyons comment la hausse attendue du PIB réel pourrait déjà les compenser. L'OCDE montre que la part des dépenses de consommation des ménages de l'UE28 consacrée à l'alimentation (y compris boissons alcoolisées) a été de 14,64% en moyenne de 2014 à 2017⁹² et Eurostat montre que la valeur ajoutée brute agricole a représenté 2,59% du PIB (approche axée sur les dépenses), dont le taux de croissance réel a été de 2,2% de 2014 à 2017 et devrait être de 2,1% en 2018 et de 2% en 2019⁹³ (tableau 14). La part de la valeur de la production agricole en termes réels a représenté 31,82% de la valeur de la consommation alimentaire en moyenne de 2014 à 2017. Supposons en outre que la réforme de la PAC supprime uniquement les aides directes, qui ont représenté 41,6 Md€ en moyenne de 2014 à 2017 (tableau 11), soit 11,7% de la valeur de la production agricole, mais la hausse continue de 2% du PIB réel annuel à moyen terme pourrait compenser la suppression des aides directes (tableau 15).

Tableau 14 – Consommation alimentaire de l'UE28, PIB, production agricole, aides directes : 2014-17

Milliards d'euros	2014	2015	2016	2017	Average
Dépenses de consommation totales	7388389	7543338	7723607	7873519	7632213
Consommation alimentaire	1080838	1121547	1123334	1144055	1117444
Consommation alimentaire/totale	14,63%	14,87%	14,54%	14,53%	14,64%
PIB à prix constants: approche dépenses	13285063	13592707	13868088	14205038	13737724
Valeur réelle production agricole:VRPA	366221	352859	344354	358900	355584
VRPA/PIB	2,76%	2,60%	2,48%	2,53%	2,59%
Taux de croissance du PIB réel	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%
VRPA/ consommation alimentaire	33,88%	31,46%	30,65%	31,37%	31,82%
Part agricole de la conso alimentaire/PIB	4,96%	4,68%	4,46%	4,56%	4,67%
Aides directes (AD)	41660	42169	40984	41551	41592
VRPA - AD	324561	310690	303370	317349	313992
Ratio de VRPA/VRPA-AD	112,84	113,57	113,51	113,09	113,25

Source : OCDE et Eurostat

⁹¹ <https://afterres2050.solagro.org/2017/01/transparence-et-pedagogie/>

⁹² https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE5#

⁹³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip084_en.pdf

Tableau 15 – La hausse du PIB réel pourrait compenser la suppression des aides directes (AD)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030
PIB réel	14026216	14306740	14592875	14884733	15182428	15486077	15795799	16111715	16433949
AD	41592	41592	41592	41592	41592	41592	41592	41592	41592
AD/PIB	0.30%	0.29%	0.29%	0.28%	0.27%	0.27%	0.26%	0.26%	0.25%

Source : OCDE et Eurostat

Etant donné que les ménages consacrent 14,64% de leur budget à l'alimentation et que la valeur de la production agricole représente 31,82% de ce budget ou 4,67% du PIB, quelle serait la hausse nécessaire des prix agricoles compensant la perte de 41,6 Md€ des aides directes ?

Le tableau 15 montre que l'attribution d'une part décroissante de la hausse du PIB, de 0,30% en 2018 à 0,25% en 2030, compenserait la perte des AD. Mais ces calculs ne visent qu'à montrer que la suppression des AD n'impliquerait pas de révolution politique. Car la solution doit résulter d'une baisse progressive des AD compensée par une hausse des prix agricoles en affectant les AD à d'autres fins : promouvoir les systèmes de production et de consommation agroécologiques et éliminer l'impact négatif de la hausse des prix alimentaires sur la population démunie par la hausse des minima sociaux, des repas gratuits dans les cantines, voire des bons alimentaires sur le modèle des EU.

Cela suppose que l'UE cesse de s'aligner sur la position des EU selon laquelle l'achat de produits alimentaires de base aux agriculteurs à des prix rémunérateurs pour constituer des stocks publics distribués ultérieurement à des consommateurs défavorisés devrait être considéré comme une subvention faussant les échanges⁹⁴.

⁹⁴ *Reconciling the views on a permanent solution to the issue of public stockholding for food security purposes*, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/10/Reconciling-the-views-on-a-permanent-solution-to-the-issue-of-public-stockholding-for-food-security-purposes-1.pdf>; *SOL's proposal to solve the Public Stockholding's impasse*, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/SOLs-proposal-to-solve-the-Public-Stockholdings-impasse-December-13-2017.docx.pdf>