



## **Analyse et impacts de la plainte des Etats-Unis sur le dumping des olives de table espagnoles et sur l'avenir de la Politique Agricole Commune**

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), SOL, 2 août 2018

Les Etats-Unis (EU) ont confirmé le 25 juillet 2018<sup>1</sup> 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 2017<sup>2</sup> puis par un autre plus récent du 10 juillet 2018<sup>3</sup> 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 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 juillet<sup>4</sup>.

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"*. 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"*<sup>5</sup>. 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,*

<sup>1</sup> [https://www.usitc.gov/secretary/fed\\_reg\\_notices/701\\_731/701\\_582\\_notice\\_07252018sgl.pdf](https://www.usitc.gov/secretary/fed_reg_notices/701_731/701_582_notice_07252018sgl.pdf)

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

<sup>3</sup> 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/>

<sup>4</sup> [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](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)

<sup>5</sup> *Spanish olives under US tariff attack, like steel, need protection*, <http://www.eppgroup.eu/press-release/Spanish-olives-under-US-attack>

*menaçant ainsi les échanges agricoles bilatéraux et remettant en question l'ensemble du modèle agricole européen"*<sup>6</sup>.

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" (VN), c'est-à-dire au prix pratiqué, pour un produit similaire, sur le marché intérieur du pays exportateur dans les conditions normales des échanges<sup>7</sup>. 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 (DC) vise à supprimer les effets produits par une subvention, lorsque les pouvoirs publics du pays exportateur accordent, directement ou indirectement, un avantage financier à la production, à l'exportation ou au transport de tout produit exporté.

On présentera successivement les protagonistes de l'enquête et les données d'Eurostat, la poursuite anti-dumping, la poursuite anti-subsidies, un débat complémentaire sur les subventions à l'exportation et le découplage des aides internes, et enfin les conséquences à en tirer pour l'avenir de la PAC.

## **I – Les protagonistes de l'enquête et les données d'Eurostat**

La requête des entreprises californiennes a été préparée par le cabinet d'avocats McDermott Will & Emery (avec la participation de D. Levine, R. Paretsky, C. Gleason, D. Burrenson) et la défense des entreprises espagnoles a été préparée par le cabinet Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle LLP (avec la participation de M.P. McCullough, J. Lutz, S. Kaddoura). L'instruction de l'affaire par le DoC et l'ITC a donné lieu à la soumission de longs questionnaires aux deux parties, à un long rapport de l'ITC en août 2017 et à deux longues auditions les 12 juillet 2017<sup>8</sup> et 24 mai 2018<sup>9</sup>, où sont aussi intervenus la Commission européenne et l'Ambassade d'Espagne aux EU.

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.

---

<sup>6</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2018-0145+0+DOC+XML+V0//FR>

<sup>7</sup> 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>

<sup>8</sup> [https://www.usitc.gov/trade\\_remedy/731\\_ad\\_701\\_cvd/investigations/2017/Ripe%20Olives%20from%20Spain/Preliminary/ripe\\_olives\\_from\\_spain-conference.pdf](https://www.usitc.gov/trade_remedy/731_ad_701_cvd/investigations/2017/Ripe%20Olives%20from%20Spain/Preliminary/ripe_olives_from_spain-conference.pdf)

<sup>9</sup> [https://www.usitc.gov/trade\\_remedy/731\\_ad\\_701\\_cvd/investigations/2018/Ripe%20Olives%20from%20Spain/Final/ripe\\_olives-hearing-5-24-2018.pdf](https://www.usitc.gov/trade_remedy/731_ad_701_cvd/investigations/2018/Ripe%20Olives%20from%20Spain/Final/ripe_olives-hearing-5-24-2018.pdf)

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<sup>er</sup> octobre au 30 septembre.

Tableau 2 – Exportations d'olives de table d'Espagne aux EU de 2014 à 2017 et estimation 2018

	2014	2015	2016	Moyenne	2017	Janv-juin 2018	Extrapolation 2018*
Tonnes	72822	80336	110973	88044	110016	45740	85356
1000 €	163842	179747	194860	179483	179430	116854	140224
FAB €/t	2250	2237	1756	2039	1631	1643	1643

Eurostat : code 200570; \* on a extrapolé aux 12 mois de 2018 les données sur les 6 premiers mois de 2018.

## **II – La poursuite anti-dumping**

Les poursuites 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. L'enquête devait prouver qu'elles 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. En outre la poursuite visait essentiellement les exportations d'olives mûres (en fait olives noires) des sous-codes du système harmonisé des échanges 20057002, 20057004, 20057050, 20057060, 20057070, 20057075 bien que les autres olives du code 200570, dont les olives vertes, ne soient pas totalement exclues, mais il y a ici une ambiguïté.

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"<sup>10</sup>, cette valeur construite étant basée sur les coûts de production de l'entreprise Bell-Carter de Californie. L'analyse conclut que les marges de dumping des olives mûres exportées aux EU vont de 84% à 232%. Mais les documents sur cette valeur construite ne sont pas disponibles pour le public.

Les marges de dumping – différences entre le prix sur le marché intérieur espagnol et le prix à l'exportation vers les EU – retenues par l'ITC ont d'abord été publiées le 18 janvier 2018 puis révisées le 18 juin 2018. Il en résulte que les exportateurs espagnols vers les EU devront déposer cette marge de dumping sur le compte de l'ITC.

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>

Naturellement cette évaluation du dumping a été fortement contestée par la Commission européenne, le Parlement européen 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. On reviendra plus bas, après avoir analysé la question des subventions, sur leur soi-disant découplage.

Déjà le DoC avait répondu que le découplage total des aides directes aux olives de table depuis 2010 résulte du niveau des aides couplées obtenues de 2000 à 2002 et n'a donc pas modifié le caractère spécifique de ces aides, d'autant qu'il n'y a pas de culture alternative possible dans les zones à oliveraies, si ce n'est faire des olives pour l'huile au lieu des olives de table, mais le niveau des aides à l'ha est identique.

D'autres arguments plus profonds, non avancés par cette stricte analyse des coûts de production, sont à prendre en compte. 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*"<sup>11</sup>. 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

<sup>10</sup> Petition.olive2: <https://www.law360.com/articles/937827/us-olive-producers-demand-duties-on-spanish-competitors>

<sup>11</sup> [https://contenthub.herbertsmithfreehills.com/sites/contenthub\\_mothership/files/HSF%20EU%](https://contenthub.herbertsmithfreehills.com/sites/contenthub_mothership/files/HSF%20EU%20)

1992 ont fortement réduit les prix d'intervention en les compensant par des aides directes d'abord couplées puis majoritairement découplées.

Le paradoxe, pour ne pas dire le mensonge, est que la Commission européenne a toujours vendu le découplage des aides comme permettant aux agriculteurs de mieux répondre aux "signaux du marché" dans la mesure où ils peuvent choisir de produire en ne tenant compte que des prix puisque les aides directes ne sont plus fonction de la nature de leurs productions. Le problème est que ces prix sur lesquels ils se fondent seraient très différents, très supérieurs en fait, sans les subventions découplées ! Il faut d'ailleurs ajouter une autre interférence majeure de la Commission européenne sur le niveau des prix agricoles internes : celle des droits de douane, qui sont d'ailleurs nécessaires et légitimes pour assurer un minimum de souveraineté alimentaire à l'UE, mais à condition de ne pas par ailleurs détruire celle des autres Etats par le dumping de ses exportations.

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" (VN), 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.

Un autre argument majeur, non clairement pris en compte dans la plainte anti-subsidies, est relatif aux dispositions spécifiques de l'Accord sur l'agriculture (AsA). D'une part l'article 3 b) de l'Accord SCM stipule : "*Exception faite de ce qui est prévu dans l'Accord sur l'agriculture, les subventions... 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*"<sup>12</sup>. 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 à d'autres Membres de l'OMC puisque l'AsA ne traite pas explicitement de ces subventions internes mais seulement des subventions 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 l'Accord SMC et relèvent de la catégorie 'feu rouge'. Ils font partie des subventions internes*

---

<sup>12</sup> 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](https://www.oecd-ilibrary.org/commonwealth/trade/the-relationship-between-the-wto-agreement-on-agriculture-and-the-scm-agreement_5jm0qgkjsb41-en)

*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"*<sup>13</sup>.

D'autant que 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 auraient pu être poursuivies depuis 2004 au titre de l'Accord SMC.

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 et décembre 2002, Coton des EU de mars 2005 et Sucre de l'UE d'avril 2005. 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. En décembre 2001 il 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 : *"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"*.

Enfin, contrairement aux allégations de la Commission européenne, du Parlement européen et des responsables espagnols, il y a sept raisons pour lesquels les DPB (droits au paiement de base) ne sont pas découplés car ils contredisent les six conditions du paragraphe 6 de l'Annexe 2 de l'AsA sur le "soutien du revenu découplé"<sup>14</sup>. Pour ne pas alourdir ce texte, il est conseillé de lire cette référence.

Pour toutes ces raisons les allégations du Parlement européen que *"il est fort douteux que la formule utilisée par les enquêteurs américains pour calculer la marge préliminaire antidumping soit compatible avec les règles de l'OMC"*<sup>15</sup> ne sont pas fondées.

---

<sup>13</sup> Melaku Geboye Desta, *The law of international trade in agricultural products. From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, Kluwer Law International, 2022.

<sup>14</sup> <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>

<sup>15</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2018-0145+0+DOC+XML+V0//FR>

On peut aussi contester les arguments invoqués durant l'audition du 28 mai 2018 par Mme Grande de l'Ambassade d'Espagne à Washington selon lequel "il n'y a pas eu d'augmentation des exportations espagnoles au détriment de la branche de production nationale des Etats-Unis pendant la période analysée", tout comme l'argument de Sibylle Zitko de la Délégation de la Commission européenne aux EU que "la baisse des volumes d'importation venant d'Espagne combinée à une augmentation des prix espagnols à l'importation remet en question tout lien de causalité entre les importations espagnoles et toute difficulté que l'industrie des EU peut connaître. Dans ces conditions, les importations espagnoles ne peuvent causer de préjudice important".

En effet le rapport de l'ITC d'août 2017 indique que le pourcentage des importations venant d'Espagne a augmenté en volume de 32,4% de 2013 à 2016 et de 40,5% en valeur quand celui venant d'autres sources a baissé de 38,9% en volume et de 43,8% en valeur. Les tableaux 4 à 8 ci-dessous tirés des données de l'USITC confirment que les importations des olives mûres en cause ont bien augmenté en volume et en pourcentage des importations totales d'olives de table venant d'Espagne de 2013 à 2016, même si elles ont un peu baissé de 2016 à 2017. Sur les 5 premiers mois de 2018 par contre les importations ont fortement baissé, sûrement en lien avec la perception de droits AD et de droits compensateurs (DC) depuis la fin 2017. Quant au niveau des 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 \$ pour 1 €) la hausse de 2016 à 2017 devient une baisse en dollars constants compte tenu de la dépréciation du dollar, le taux de change étant passé à 1,13 \$, soit une baisse de 1,8%, et le prix CAF serait donc de 2122 \$/t au lieu de 2292 \$/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 montre 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 d'olives mûres visées venant d'Espagne : 2007 à 2017

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Estim° 2018*
Tonnes												
20057002									2	29	26	26.4
20057004									15	7	54	26.4
20057050	66	29	65	54	97	70	91	78	76	59	220	14.4
20057060	20900	19900	17200	20000	21500	24000	24000	26900	31700	31800	29500	16968
20057070	31	8	33	103	222	283	240	45	50	208	54	91.2
20057075	2920	3380	5350	2360	926	693	598	427	471	934	350	237.6
Total	23917	23317	22648	22517	22745	25046	24929	27450	32314	33037	30204	17364
1,000 dollars												
20057002									7	83	73	127.2
20057004									28	24	121	84
20057050	169	86	149	121	221	153	198	199	181	131	607	26.4
20057060	52000	53300	42400	47700	50200	48600	50000	56800	62800	70800	66900	40728
20057070	78	66	133	707	1250	2190	2100	295	217	636	284	537.6
20057075	7540	9360	12800	5250	2150	1320	1330	1010	1120	2290	1220	900
Total	59787	62812	55482	53778	53821	52263	53628	58304	64353	73964	69205	42403
Prix CAF en \$/tonne												
20057002									3500	2862	2808	4818
20057004									1867	1429	2241	3201
20057050	2561	2966	2292	2241	2278	2186	2176	2551	2382	2220	2759	1833
20057060	2488	2678	2465	2385	2335	2025	2083	2112	1981	2226	2268	2400
20057070	2516	8250	4030	6864	5631	7739	8750	6556	4340	3058	5259	6224
20057075	2582	2769	2393	2225	2322	1905	2224	2365	2378	2452	3486	3788
Total	2500	2694	2450	2388	2366	2087	2151	2124	1991	2239	2292	2442

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

[https://www.usitc.gov/secretary/fed\\_reg\\_notices/701\\_731/701\\_582\\_notice\\_07252018sgl.pdf](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	Estim° 2018*
Tonnes	67564	65589	67112	69865	65293	70067	67811	71664	77458	76508	74108	56549
\$ 1,000	218234	233432	205042	208543	197630	190781	194146	221872	206100	215040	204744	168727
CAF: \$/t	3230	3559	3055	2985	3027	2723	2863	3096	2661	2811	2763	2984

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

\* Figures based on actual imports from January to May and extrapolated to the whole year

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	Estim° 2018*
Tonnes	35.4%	35.6%	33.7%	32.2%	34.8%	35.7%	36.8%	38.3%	41.7%	43.2%	40.8%	30.7%
\$ 1,000	27.4%	26.9%	27.1%	25.8%	27.2%	27.4%	27.6%	26.3%	31.2%	34.4%	33.8%	25.1%
Prix CAF \$/t	77.4%	75.7%	80.2%	80%	78.2%	76.6%	75.1%	68.6%	74.8%	79.7%	83%	81.8%

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%

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 de 2014 à 2017, soit 3,4 fois moindre que les 12,8% du DD de l'UE.

Pour toutes ces raisons, qui dépassent très largement l'analyse du cabinet McDermott Will & Emery, il est clair que les olives mûres espagnoles ne sont pas exportées à leur valeur normale aux EU mais font l'objet d'un net dumping, quand bien même cela n'exclut pas d'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 de 2014 à 2017, soit 3,4 fois moindre que les 12,8% du DD de l'UE.

Pour toutes ces raisons, qui dépassent très largement l'analyse du cabinet McDermott Will & Emery, il est clair que les olives mûres espagnoles ne sont pas exportées à leur valeur normale aux EU mais font l'objet d'un net dumping, quand bien même cela n'exclut pas d'autres difficultés affectant la rentabilité des olives mûres de Californie.

### **III – La poursuite anti-subsidies de l'UE autorisant des droits compensateurs**

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"<sup>16</sup>.

Il faut enfin que ces subventions aux entreprises espagnoles aient causé un préjudice matériel important aux producteurs d'olives mûres des EU. La Coalition du commerce équitable des olives de table de Californie a présenté le 23 juin 2017 une longue analyse des subventions de l'UE à ses producteurs d'olives de table faite par le cabinet McDermott Will & Emery<sup>17</sup>. Cette évaluation a été très laborieuse, faute de données suffisantes sur le site web de la DG Agriculture comme sur le site d'Eurostat ainsi que des données disponibles en Espagne<sup>18</sup>.

Le tableau 9 présente les estimations du cabinet McDermott Will & Emery d'au moins 130 M€ d'aides de la PAC du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>nd</sup> piliers aux producteurs d'olives de table brutes espagnoles. SOL rajoute 11,1 M€ d'aides à l'irrigation, sur la base de l'étude de 2010 de l'IISD<sup>19</sup> et des données sur la superficie irriguée de l'Espagne en 2016<sup>20</sup> (en ajoutant à la superficie irriguée des seules olives de table la moitié de la superficie irriguée des olives à double vocation, table ou huile).

Tableau 9 – Estimation des subventions aux olives de table brutes d'Espagne en 2016

Subventions	Agriculteurs espagnols	Producteurs d'olives	Producteurs d'olives de table
1 <sup>er</sup> pilier (DPB, paiement vert, JA)	4,84 à 4,89 Md€	1,22 à 1,80 Md€	Non publié : au moins 102 M€
2 <sup>nd</sup> 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 directe 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 €/ha<sup>21</sup> (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.

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 étaient totalement compatibles avec les règles de l'OMC, en particulier parce qu'elles sont essentiellement découplées. On ne répètera pas ici les objections présentées ci-dessus à cette assertion mais on y reviendra en 4<sup>è</sup> partie.

Le DoC a publié le 28 novembre 2017 une première évaluation des droits compensateurs (DC)

<sup>16</sup> <http://ec.europa.eu/environment/life/publications/lifepublications/lifefocus/documents/oliveoil.pdf>

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

<sup>18</sup> Petition.olive3: <https://www.law360.com/articles/937827/us-olive-producers-demand-duties-on-spanish-competitors>

<sup>19</sup> 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](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1656825)

<sup>20</sup> [http://www.mapama.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/boletin2017sm\\_tcm30-455983.pdf](http://www.mapama.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/boletin2017sm_tcm30-455983.pdf)

<sup>21</sup> <https://www.oliveoiltimes.com/olive-oil-business/europe/olive-regions-joint-strategy-eu-subsidies/25672>

imposés aux exportateurs d'olives mûres d'Espagne et le 18 juin une évaluation finale, très nettement supérieure (tableau 10).

Tableau 10 – 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%

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>

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.

Les Espagnols ont d'abord contesté que la plainte émane des entreprises californiennes transformant les olives brutes en olives mûres comestibles alors que les subventions de l'UE vont aux producteurs d'olives brutes et non aux entreprises transformatrices. De fait le rapport de l'USITC d'août 2017 a conclu que la plainte porte sur les exportateurs d'olives mûres espagnoles et non sur les producteurs d'olives brutes. Mais cette conclusion a tourné court, notamment durant l'audition du 24 mai 2018, car le seul débouché pour les olives de table brutes non destinées à la transformation en huile, en Espagne comme en Californie, est leur transformation en olives comestibles, noires ou vertes, et de fait 94% des olives de table brutes de Californie sont transformées en olives noires.

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'œuvre 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 répondants 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, d'où 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 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.

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.

### **III – Compléments sur les subventions à l'exportation et le découplage des aides internes**

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'ils 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"*<sup>22</sup>.

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"*<sup>23</sup>.

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"*<sup>24</sup>.

Le 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*

---

<sup>22</sup> <http://capreform.eu/how-external-influences-have-shaped-the-cap/>

<sup>23</sup> <file:///D:/PAC/PourunePACrenouvelee-Bureau-mai2018.pdf>

<sup>24</sup> <http://www.euractiv.com/section/development-policy/opinion/the-eu-must-take-the-lead-in-linking-agricultural-trade-to-the-sdgs/>

*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 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*"<sup>25</sup>.

A ces assertions le meilleur démenti 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 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 ? A quand l'heure de vérité ?*"<sup>26</sup>. Il semble bien que cette heure vienne de sonner !

#### **IV – Les conséquences à en tirer pour l'avenir de la PAC**

C'est avec raison que la Commission européenne, le Parlement européen, les responsables politiques espagnols et les syndicats agricoles européens (notamment le COPA-COGECA fédérant les syndicats et coopératives majoritaires de l'UE) comme espagnols ont souligné que cette poursuite contre le dumping des olives de table mûres espagnoles et les subventions dont elles bénéficient pouvait être étendue à tous les produits agricoles exportés par l'UE.

Mais la réaction unanime de toutes ces organisations européennes de vouloir poursuivre devant l'OMC les DAD et DC imposés par les EU aux exportations d'olives mûres espagnoles aux EU est extrêmement risquée pour l'avenir de la PAC. Comme l'écrivaient le 16 juillet Jacques Carles et Frédéric Courleux d'Agriculture Stratégies *"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"*<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> [https://www.wto.org/french/news\\_f/spra\\_f/spra108\\_f.htm](https://www.wto.org/french/news_f/spra_f/spra108_f.htm)

<sup>26</sup> <http://blogs.mediapart.fr/blog/j-berthelot/260514/les-subventions-de-lue-lexportation-suite>

<sup>27</sup> *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/>

Certes 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 similaires<sup>28</sup>. 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 éventuelle 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.

C'est pourquoi, 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"*<sup>29</sup>.

C'est d'ailleurs 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 Congrès<sup>30</sup>. 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*

---

<sup>28</sup> [https://www.wto.org/english/forums\\_e/public\\_forum15\\_e/webcasting\\_e.htm](https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum15_e/webcasting_e.htm)

<sup>29</sup> *US antidumping and antisubsidy investigations on Spanish olive: a potential trade negotiation weapon of mass destruction*, 3 August 2017, <http://tomasmargariciaazcarate.com/post/us-antidumping-and-antisubsidy-investigations-on-spanish-olive-a-potential-trade-153632>

<sup>30</sup> [http://farmpolicy.typepad.com/farmpolicy/files/crs\\_report\\_farm\\_commodity\\_program\\_in\\_o8\\_fb.pdf](http://farmpolicy.typepad.com/farmpolicy/files/crs_report_farm_commodity_program_in_o8_fb.pdf)

*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<sup>31</sup>.*

D'un autre côté l'absence de poursuite à l'OMC de la Commission européenne contre les DAD et DC des EU sur les importations d'olives mûres venant d'Espagne serait aussi un aveu de la légitimité de ces DD AD et DC 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 AD et anti-subventions contre les produits agricoles concurrents de l'UE. Cela inciterait aussi d'autres Membres de l'OMC à poursuivre l'UE.

On doit d'ailleurs reconnaître que les subventions aux olives de table d'Espagne sont minimales par rapport à celles dont bénéficient la plupart des produits agricoles exportés par l'UE. Le cas extrême est celui du coton grec et andalous dont le niveau de subvention par tonne est le double du prix FAB<sup>32</sup>.

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"*<sup>33</sup>.

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)<sup>34</sup>. On 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 milliards d'euros (Md€)<sup>35</sup>, dont 513 M€ de subventions aux aliments du bétail (de 17 €/t)<sup>36</sup>. 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, de la CEMAC et de l'EAC ont été de 54,7 M€ en 2016 pour 216,3 M€ de subventions totales aux produits laitiers. Les subventions aux aliments du bétail de l'UE28 sur ses exportations de

---

<sup>31</sup> <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43817.pdf>

<sup>32</sup> Voir J. Berthelot à la conférence ministérielle de Buenos Aires : *"The core agricultural issue for MC11 is the developed countries' green box subsidies"*, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/The-core-agricultural-issue-for-MC11-is-the-developed-countries-green-box-subsidies-2.pdf>

<sup>33</sup> <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note027v2.pdf>

<sup>34</sup> <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>

<sup>35</sup> <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>

<sup>36</sup> <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2012/03/Calculation-of-the-EU-feed-subsidies-by-type-of-animal-products.pdf>

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)<sup>37</sup>.

D'ailleurs Tim Wise et ses collègues de l'Université Tufts ont publié une longue série d'articles pour montrer comment les fortes subventions américaines à l'alimentation animale ont permis aux EU d'exporter leurs produits animaux à un prix inférieur au coût de production total<sup>38</sup>.

## Conclusion

Puisqu'il est maintenant très probable que les poursuites contre le dumping des exportations agricoles de l'UE vont s'étendre à d'autres produits et remettre en cause toute la PAC, la première chose à faire est de supprimer le dumping, soit en cessant d'exporter soit déjà en taxant les exportations 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*"<sup>39</sup>. La rédaction est cependant maladroite car il s'agit de taxer les exportations tout en allouant le montant des subventions aux PED importateurs pour promouvoir leurs produits alimentaires locaux et non pour continuer à importer les produits de l'UE qui les concurrencent : par exemple en promouvant en Afrique de l'Ouest la production laitière régionale pour réduire les importations de poudre de lait et la transformation des céréales locales au lieu de continuer à importer du blé qu'elle ne peut pas produire.

Ce 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 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*"<sup>40</sup>.

Eviter que les exportations ne provoquent du dumping désastreux à long terme pour l'autosuffisance alimentaire des PED pauvres est une chose, mais elle ne suffira pas à assurer des revenus suffisants aux agriculteurs européens s'ils ne bénéficient plus des subventions afférentes aux produits exportés. D'autant qu'il faudrait aussi supprimer les subventions sur la production communautaire concurrençant les importations pour respecter le principe du

---

<sup>37</sup> *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/>

<sup>38</sup> *Feeding the factory farm*, [http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy\\_research/BroilerGains.htm](http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/BroilerGains.htm)

<sup>39</sup> <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2018/06/12-priorit%C3%A9s-PACpost2020.pdf>

<sup>40</sup> 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](https://iatp.org/files/Agricultural_Trade_Policy_As_If_Food_Security_.pdf)

"traitement national" du GATT, repris dans l'Accord SMC. Autrement dit cela conduira à modifier radicalement la PAC en refondant les revenus agricoles, comme avant la première réforme de 1992, essentiellement sur des prix rémunérateurs assurés par des prélèvements variables à l'importation<sup>41</sup> pour la grande majorité des exploitants, des subventions couplées étant limitées aux producteurs des régions à handicap majeur et n'exportant pas.

Mais, à l'inverse de la situation d'avant 1993 et pour éviter une surproduction au-delà des besoins du marché intérieur et la concentration de la production dans les exploitations les plus compétitives, l'existence de prix plus rémunérateurs qu'aujourd'hui s'accompagnerait d'une répartition équitable des droits à produire entre les différents Etats et exploitations avec l'exigence d'utiliser des systèmes de production agroécologiques (dont biologiques) et à forte intensité en main d'œuvre et en promouvant les circuits courts.

Des prix agricoles supérieurs à ceux d'aujourd'hui pour les agriculteurs de l'UE – qui seraient relevés progressivement sur au moins cinq ans parallèlement à la réduction des aides directes, si possible sur la période de la nouvelle PAC post 2020 – impliqueront forcément des prix alimentaires supérieurs même si la promotion de circuits courts devrait réduire la part de la valeur ajoutée allant aux industries agroalimentaires et à la grande distribution (GMS). Une moindre consommation de produits alimentaires fortement transformés est d'ailleurs souhaitable pour la santé. Des prix alimentaires supérieurs s'imposeront déjà pour réduire le gaspillage alimentaire et pour réduire de moitié d'ici 2050 (scénario Afterres2050) la consommation de produits animaux, sachant que leur coût de production augmentera fortement si l'on cesse d'importer du soja et du maïs OGM des Amériques, ce qui ira aussi dans le bon sens pour réduire les GES (gaz à effet de serre).

Le relèvement de la part de l'alimentation dans le budget des ménages, en moyenne, ne fera que revenir à la situation ayant prévalu jusqu'en 1960 où elle était en France de 36% contre 20% en 2014<sup>42</sup>. Mais, pour que ce relèvement moyen soit supportable pour les populations défavorisées (dont les chômeurs) il sera nécessaire de relever les minima sociaux et de subventionner la restauration collective, en partie par les économies réalisées sur le budget actuel de la PAC. A la limite on pourra envisager la distribution de coupons alimentaires à l'image de ce qui se fait aux EU mais à une bien moindre échelle, ce qui suppose aussi que l'UE cesse de s'aligner sur la position des EU qui refusent de considérer que l'achat à des prix rémunérateurs aux paysans de l'Inde du blé et du riz pour constituer des stocks publics distribués ensuite aux consommateurs défavorisés ne donne pas lieu à des subventions ayant des effets de distorsion des échanges<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> J. Berthelot, *Réguler les prix agricoles*, L'Harmattan 2013. Voir aussi ROPPA, *Osons réformer l'OMC pour un développement équitable*, 2015 : [https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2015/12/Roppa-livret\\_sur\\_5\\_regles\\_de\\_l\\_OMC\\_a\\_changer\\_pour\\_la\\_souverainete\\_alimentaire.pdf](https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2015/12/Roppa-livret_sur_5_regles_de_l_OMC_a_changer_pour_la_souverainete_alimentaire.pdf)

<sup>42</sup> <http://www.lefigaro.fr/conso/2015/10/09/05007-20151009ARTFIG00010-l-alimentaire-pese-de-moins-en-moins-lourd-dans-votre-budget.php>

<sup>43</sup> *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>