



## **Résumé de "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 imposé le 25 juillet 2018 des droits anti-dumping et compensateurs sur les importations d'olives de table dites "mûres" ("Ripe olives") espagnoles, au terme d'une longue instruction du Département du Commerce (DoC) et de la Commission du commerce international (ITC) des EU de la plainte déposée le 22 juin 2017 par la Coalition du commerce équitable des olives de table de Californie regroupant deux entreprises : Bell-Carter Foods et Musco.

Cette attaque sur les olives espagnoles pourrait sonner le glas de la Politique agricole commune (PAC) en vigueur depuis ses profondes réformes entamées en 1992, avant lesquelles les revenus agricoles étaient essentiellement fondés sur des prix rémunérateurs et ensuite essentiellement basés sur des aides publiques. Pour 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"*. Rappelons qu'un produit fait l'objet d'un dumping quand son prix à l'exportation est inférieur à sa "valeur normale", qui est le prix pratiqué pour un produit similaire sur le marché intérieur du pays exportateur dans les conditions normales des échanges, le droit AD correspondant à la différence entre le prix à l'exportation et le prix payé sur le marché intérieur. Un droit compensateur vise à supprimer les effets d'une subvention lorsque les pouvoirs publics du pays exportateur accordent, directement ou indirectement, un avantage financier à la production du produit exporté.

L'enquête du DoC et de l'ITC a résulté de la soumission de longs questionnaires aux deux parties, un rapport de l'ITC en août 2017 et deux longues auditions des 12 juillet 2017 et 24 mai 2018, où la Commission européenne et l'ambassade d'Espagne aux EU sont intervenues. Les répondants étaient trois sociétés espagnoles (Aceitunas Guadalquivir, Agro Sevilla Aceitunas et Angel Camacho) membres de l'ASEMESA, Association des exportateurs espagnols et des industries de transformation des olives de table. Les olives mûres en question (olives noires) étaient celles des sous-codes 20057002, 20057004, 20057050, 20057060, 20057070 et 20057075 du Système harmonisé du commerce international. En raison d'un manque de données, l'évaluation du dumping par McDermott Will & Emery a dû utiliser une valeur construite et a conclu que les marges de dumping allaient de 84% à 232%. Cependant la marge moyenne retenue par l'ITC le 18 juin 2018 est de 19,98%.

Ces droits AD ont été fortement contestés par la Commission et le Parlement de l'UE, les autorités et les entreprises espagnoles. Leurs critiques portent sur deux points principaux : il n'y a pas de dumping car toutes les subventions agricoles à l'exportation ont été supprimées depuis 2015 et il n'y a pas de dumping lié aux subventions internes car elles sont essentiellement découplées du niveau de production ou du prix du marché et sont notifiées dans la boîte verte de l'OMC.

Le DoC avait déjà répondu que les aides directes aux olives de table totalement découplées depuis 2010 sont les mêmes que les aides couplées de 2000 à 2002 et qu'il n'y a pas de production alternative possible dans les zones d'oliveraies, sauf pour faire des olives à huile au lieu des olives de table, mais le niveau d'aide par hectare est identique.

Mais d'autres arguments beaucoup plus profonds n'ont pas été avancés par cette stricte analyse des coûts de production des olives brutes. La méthodologie AD 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*". 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*" puisque les réformes successives de la PAC depuis 1992 ont fortement réduit les prix d'intervention en les compensant par des aides directes, d'abord couplées puis majoritairement découplées.

Mais il est nécessaire de contester la définition même du dumping dans le GATT et l'accord antidumping de l'OMC selon lequel, tant que les produits sont exportés aux prix intérieurs, il n'y a pas de dumping. Cette définition scandaleuse a été à l'origine des réformes de la PAC et des Farm Bills des EU dans les années 90 : les fortes baisses des prix agricoles internes et leur compensation par des aides directes ont permis d'exporter plus et d'importer moins, au détriment des pays en développement n'ayant pas les moyens financiers de subventionner significativement leurs très nombreux agriculteurs.

Un autre argument majeur non pris en compte dans l'enquête antisubventions est que, malgré les dispositions spécifiques sur les subventions à l'exportation de l'Accord sur l'agriculture (AsA), l'article 3 de l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires (SMC) couvre explicitement toutes les subventions internes aux produits se substituant aux importations, mais aussi celles aux produits exportés lorsqu'elles causent un préjudice à d'autres Membres de l'OMC, puisque l'AsA ne traite pas explicitement des subventions internes. D'autant plus que l'article 13 de l'AsA "Modération" (dit "clause de paix"), stipulant que "*Pendant la période de mise en œuvre ... les mesures de soutien interne qui sont pleinement conformes aux dispositions de l'annexe 2 du présent accord... seront des subventions ne donnant pas lieu à une action aux fins de l'application de droits compensateurs*", n'a plus d'effet depuis 2004 puisque la période de mise oeuvre a expiré en 2003, si bien que 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 extrêmement douteuse du dumping dans le GATT et dans l'Accord antidumping, l'Organe d'appel de l'OMC a écarté quatre fois cette définition : dans les affaires Produits laitiers du Canada de décembre 2001 et décembre 2002, Coton des EU de mars 2015 et Sucre de l'UE d'avril 2005. En conséquence, toute exportation d'une entreprise agroalimentaire à un prix inférieur au coût de production total moyen du pays sans subventions peut être poursuivie pour dumping.

Et, contrairement aux allégations de la Commission européenne, il y a sept raisons pour lesquelles le "droit au paiement de base" (DPB) n'est pas découplé car il contredit les six conditions du paragraphe 6 de l'annexe 2 de l'AsA sur le "soutien du revenu découplé".

Pour toutes ces raisons, les olives mûres espagnoles ne sont pas exportées à leur valeur normale aux EU mais font l'objet d'un dumping, même si cela n'exclut pas les autres difficultés affectant la rentabilité des olives mûres de Californie.

Dans le cas d'une enquête antisubventions, les subventions doivent être "actionnables". L'Accord SMC établit une distinction entre les subventions prohibées – celles à l'exportation ou subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence aux produits importés – et celles actionnables si elles confèrent un avantage concurrentiel aux sociétés bénéficiaires en réduisant leurs coûts de production. L'ITC a fait remarquer que les importations visées recevaient des subventions aux intrants (olives brutes) et citait le rapport de la Commission européenne selon lequel "*le prix des olives de table est très bas, rendant non rentable la production non subventionnée*".

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, préparée par McDermott Will & Emery, et a montré que les subventions ont causé un préjudice important aux producteurs

américains des olives mûres en question, estimé à au moins 130 M€ d'aides des 1er et 2e piliers de la PAC aux producteurs espagnols d'olives de table brutes, soit une subvention moyenne de 468 €/ha, soit environ 40% du prix du marché, tandis que la subvention moyenne par hectare pour l'ensemble de l'agriculture espagnole est de 258 euros. Les entreprises espagnoles et la Commission européenne n'ont pas contesté l'évaluation faite par McDermott Will & Emery du montant des subventions aux producteurs d'olives de table brutes, mais ont insisté sur le fait que, essentiellement découplées, elles sont conformes aux règles de l'OMC.

Le DoC a fait une évaluation finale le 18 juin 2018 d'un droit anti-subvention moyen de 14,75%.

Pour les défenseurs espagnols, la perte de compétitivité de la Californie sur le marché des olives mûres consommées aux EU n'a rien à voir avec les subventions aux producteurs espagnols d'olives brutes, mais provient des handicaps structurels croissants des transformateurs californiens, dont : i) le coût élevé de la main-d'œuvre pour la collecte des olives de table, totalement manuel aux EU alors qu'il est largement mécanisé en Espagne; ii) une rentabilité beaucoup plus faible des olives de table en Californie que celle des amandes et des olives à huile, ce qui a entraîné une forte baisse de la production d'olives de table et la nécessité d'importer des olives brutes ou semi-transformées, augmentant ainsi le coût de production des olives mûres; iii) les prix des olives mûres espagnoles sont inférieurs à ceux du Maroc, de sorte que la baisse des exportations espagnoles vers les EU, liée aux droits AD et aux DC, n'améliorera pas la compétitivité des entreprises californiennes.

Les plaignants de Californie ont réagi comme suit: i) le coût du travail plus élevé n'aurait pas été un problème sans les importations d'olives mûres espagnoles subventionnées, car celles de Californie auraient pu être vendues à des prix rentables; ii) c'est le faible prix des olives mûres importées d'Espagne qui a conduit au déclin de la compétitivité de la Californie, d'où la perte de parts de marché aux EU, la baisse de la superficie des olives de table et la nécessité de maintenir des prix rémunérateurs aux producteurs d'olives de table brutes afin qu'ils ne se tournent pas vers d'autres productions; iii) même si les olives de table sont beaucoup moins rentables que les amandes, avec les sécheresses successives en Californie et l'accentuation probable du changement climatique, les olives sont beaucoup moins exigeantes en irrigation que les amandes et l'écart de compétitivité va diminuer.

En d'autres termes les deux partenaires se renvoient la balle dans l'ordre de causalité : les Espagnols disant que c'est la chute des superficies en olives de table de Californie qui a causé 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 une baisse de la superficie, une baisse de la rentabilité et une baisse des investissements pour améliorer leur compétitivité.

Nous concluons que, quelles que soient les autres causes structurelles de la perte de compétitivité des olives mûres californiennes sur le marché américain, les olives brutes espagnoles sont fortement subventionnées et ces subventions ne sont pas conformes aux décisions de l'Organe d'appel de l'OMC, même si leur notification en boîte verte n'a pas encore fait l'objet de poursuites.

Quelles conséquences doit-on tirer pour l'avenir de la PAC ? La demande unanime des organisations européennes de poursuivre à l'OMC les droits antidumping et conservateurs des EU sur les exportations d'olives mûres espagnoles aux EU est extrêmement risquée. Parce que, s'il est vrai que les Membres de l'OMC ne se sentent pas liés par les décisions de l'Organe de règlement des différends, par contre les juges des panels et de l'Organe d'appel doivent tenir compte de la jurisprudence des panels et de l'Organe d'appel, comme on l'a constaté clairement dans les arrêts de l'Organe d'appel dans l'affaire Produits laitiers du Canada de décembre 2001 et décembre 2002, dans l'affaire Coton des EU de mars 2005 et dans l'affaire Sucre de l'UE d'avril 2005, de sorte que l'UE aurait la plus grande chance de perdre sa poursuite contre les EU.

D'un autre côté, si la Commission européenne s'abstient de poursuivre les EU à l'OMC, cela serait

considéré comme une reconnaissance de la légitimité des droits AD et DC des EU et de l'illégalité des subventions découplées de l'UE. Cela encouragerait les fédérations américaines d'autres produits agricoles à lancer des poursuites antidumping et antisubventions contre les produits agricoles concurrents de l'UE et encouragerait d'autres membres de l'OMC à faire de même.

En effet les subventions de l'UE à ses producteurs d'olives de table sont minimes comparées à celles allant à la plupart des exportations agricoles de l'UE, le cas extrême étant celui du coton grec et andalou dont le niveau de subvention par tonne est deux fois le prix FAB. Les subventions aux produits animaux de l'UE – viandes, œufs et produits laitiers – sont également très élevées, d'autant plus si l'on inclut les subventions massives aux aliments du bétail d'origine communautaire, permettant aux producteurs de produits animaux d'acheter leurs aliments du bétail à un prix bien plus faible que celui auquel ils devraient les payer si les producteurs de céréales, oléagineux et protéagineux de l'UE cessaient de recevoir les subventions découplées du DPB (droit au paiement de base).

Aux EU également, Tim Wise et ses collègues de l'Université Tufts ont publié de nombreux rapports montrant que les subventions américaines à l'alimentation animale ont permis d'exporter les produits animaux à un prix inférieur à leur coût de production total.

Puisque cette décision des EU remet en question toute la PAC, la première chose à faire est d'éliminer le dumping, en cessant d'exporter ou en taxant les exportations du montant des subventions. Mais cela ne suffira pas à garantir des revenus suffisants aux agriculteurs européens s'ils ne bénéficient plus de subventions sur les produits exportés. D'autant plus que les subventions aux produits de l'UE concurrençant les importations devraient également être abolies pour se conformer au principe du "traitement national" du GATT énoncé dans l'Accord SMC. En d'autres termes, cela entraînera un changement radical de la PAC en refondant les revenus agricoles, comme avant la première réforme de 1992, essentiellement sur des prix rémunérateurs garantis par des prélèvements variables à l'importation pour la grande majorité des agriculteurs, les subventions couplées étant limitées aux produits des régions ayant des handicaps majeurs et non exportés. Mais, contrairement à la situation d'avant 1993 et pour éviter la surproduction au-delà des besoins du marché intérieur européen et la concentration de la production dans les exploitations les plus compétitives, l'existence de prix plus élevés qu'aujourd'hui s'accompagnerait d'une répartition équitable des droits à produire entre les Etats et les exploitations, avec l'obligation d'utiliser des systèmes de production agroécologiques et à forte intensité de main-d'œuvre et de vendre via des circuits courts.

Des prix agricoles supérieurs à ceux d'aujourd'hui – qui seraient progressivement augmentés sur au moins cinq ans parallèlement à la réduction des subventions directes, si possible sur la nouvelle 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 destinée aux industries agroalimentaires et aux supermarchés. Des prix alimentaires plus élevés seront déjà nécessaires pour réduire le gaspillage alimentaire et réduire de moitié la consommation de produits animaux d'ici 2050 (scénario Afterres2050), dont le coût de production augmentera fortement si nous cessons d'importer du soja et du maïs OGM venant des Amériques, réduisant ainsi les émissions de gaz à effet de serre.

Mais, pour être supportable par les consommateurs défavorisés de l'UE, une part plus importante du budget des ménages consacrée à l'alimentation impliquera de relever les minima sociaux et de subventionner les cantines, en partie grâce aux économies réalisées sur le budget actuel de la PAC. On pourrait aussi envisager la distribution de coupons alimentaires sur le modèle des EU, mais à une échelle bien plus faible. Cela implique que l'UE cesse de s'aligner sur la position américaine refusant de modifier la règle actuelle absurde de l'AsA considérant comme une subvention distorsive des échanges l'écart entre les prix rémunérateurs actuels, auxquels les pays en développement achètent des denrées de base aux agriculteurs pour les stocks publics distribués ensuite à bas prix aux consommateurs défavorisés, et leurs prix à la frontière entre 1986 et 1988.