



## La Commission européenne a franchi le rubicon sur les olives de table espagnoles

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), 19 février 2019

### PLAN

Résumé

Introduction

I – Les subventions aux producteurs d'olives de table brutes sont spécifiques

1.1 – Généralités sur le caractère spécifique ou non des subventions agricoles

1.2 – La spécificité des subventions par produit doit intégrer la spécificité de la protection à l'importation

1.3 – Les subventions du DPU-DPB ne sont pas réellement découplées

1.4 – Les subventions allouées aux oléiculteurs prolongent les aides couplées

1.5 – Le faux découplage des subventions au coton d'Andalousie

1.6 – Les subventions du RPU aux olives n'ont pas vraiment bénéficié à d'autres produits

1.7 – Les oléiculteurs espagnols reçoivent d'autres aides spécifiques, au-delà des aides soi-disant découplées du premier pilier

II – Les subventions aux producteurs d'olives de table brutes sont transmises aux producteurs d'olives de table mûres

2.1 – Les arguments de la Commission européenne et de l'Espagne

2.2 – Les arguments de l'USITC et des requérants de Californie

2.2.1 – Pour l'USITC les produits en cause sont les olives mûres, pas les olives brutes

2.2.2 – Les producteurs d'olives brutes sont néanmoins les bénéficiaires des subventions

III – Il est prouvé que les producteurs US des olives en cause ont subi un dommage

3.1 – L'évolution du volume, de la valeur et du prix des importations subventionnées

3.2 – L'évolution de la superficie, des coûts de production et des prix à production des olives de table brutes

IV – Les subventions anti-dumping sont justifiées

Conclusion

### Résumé

Le 28 janvier 2019, la Commission européenne (CE) a demandé aux Etats-Unis d'ouvrir des consultations à l'OMC pour contester les droits antidumping et compensateurs institués depuis août 2018 sur leurs importations d'olives de table "mûres" espagnoles. La CE soutient que les subventions aux oléiculteurs ne sont pas spécifiques car elles ne respectent pas la définition de la spécificité de l'Accord sur les subventions. Le document montre que les subventions aux producteurs d'olives de table brutes sont spécifiques : elles résultent de la spécificité des droits de douane; le "droit au paiement de base" (DPB) de l'UE n'est pas réellement découplé; le DPB aux oléiculteurs est une extension des subventions couplées précédentes; il n'a pas bénéficié à d'autres produits; les oléiculteurs reçoivent d'autres subventions spécifiques; les aides aux oléiculteurs sont transmises aux producteurs d'olives comestibles; ces subventions ont causé un important préjudice aux producteurs d'olives de table mûres de Californie.

Comme il y a de fortes chances que les consultations aboutissent à un "panel" à l'OMC que l'UE perdra, à court terme cela remettra en cause la réforme de la PAC (Politique Agricole Commune) 2020-2027 déjà largement préparée. A moyen terme la condamnation des aides découplées obligera à rebaser les revenus agricoles, comme jusqu'en 1992, sur des prix rémunérateurs et stables assurés par des prélèvements variables à l'importation pour la majorité des agriculteurs, les aides couplées étant limitées aux produits des régions défavorisées et non exportés. Cela entraînera une hausse des prix alimentaires, même si la promotion des circuits courts réduirait la valeur ajoutée revenant aux industries agroalimentaires et à la grande distribution et si les 35 milliards d'euros d'aides découplées pourront être réaffectés à la hausse des minima sociaux, à la subvention des cantines et à la promotion de l'agroécologie.

## Introduction

Le 28 janvier 2019 la Commission européenne (CE) a adressé une demande de consultations aux Etats-Unis (EU) à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour contester les droits anti-dumping et compensateurs imposés sur leurs importations d'olives de table mûres<sup>1</sup> espagnoles depuis août 2018<sup>2</sup>. Et ceci suite à la plainte adressée le 22 juin 2017 au Département du Commerce (DoC) et à la Commission du commerce international des EU (USITC) par les deux producteurs – Bell-Carter Foods et l'entreprise familiale Musco – regroupés dans la Coalition pour le commerce équitable des olives de table de Californie.

Si ces consultations ne trouvent pas une solution en 60 jours, la CE demandera vraisemblablement à l'Organisme de règlement des différends (ORD) la constitution d'un Groupe spécial ("panel" en anglais). La réaction immédiate, du 29 janvier, du Représentant du Département du commerce des EU (USITC), Robert Lighthizer, ne laisse guère de doute sur l'établissement d'un panel : "*Nous pensons que la plainte de l'UE est sans fondement et nous avons l'intention de la combattre de manière très agressive*"<sup>3</sup>.

Rappelons rapidement la définition des droits anti-dumping et droits compensateurs. 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", 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>4</sup>. L'objectif d'un droit antidumping est de rétablir des conditions de concurrence loyale, le taux du droit 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 pour la production, l'exportation ou le transport d'un produit exporté.

---

<sup>1</sup> Les olives mûres sont produites à partir d'olives brutes. Comme celles-ci ne sont pas comestibles, elles sont utilisées pour la production d'olives de table ou d'huile d'olive. Aux EU, les variétés d'olives produites pour la production des olives mûres, Manzanillo et Sevillano, ne sont pas utilisées pour l'huile d'olive.

<sup>2</sup> [https://www.wto.org/french/news\\_f/news19\\_f/ds577rfc\\_31jan19\\_f.htm](https://www.wto.org/french/news_f/news19_f/ds577rfc_31jan19_f.htm)

<sup>3</sup> <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/january/ustr-statement-eu%E2%80%99s-consultation>

<sup>4</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>

Les critiques de la CE porte essentiellement sur les points suivants :

- Les subventions aux producteurs espagnols d'olives de table brutes (oléiculteurs) ne sont pas spécifiques.
- Il n'est pas démontré qu'elles sont transmises aux producteurs d'olives de table mûres.
- Il n'y a pas de preuve de l'existence d'un dommage aux producteurs US d'olives mûres lié au volume des importations subventionnées, de leur effet sur les prix aux EU et d'un lien de causalité avec les subventions espagnoles.
- Les subventions anti-dumping ne sont pas justifiées car les producteurs d'olives mûres de Californie n'ont pas souffert d'un préjudice matériel.

On analyse ces critiques sur la base des références juridiques et des arguments accessibles au public suivants :

- les arguments déjà développés par la CE et l'Espagne au cours de l'instruction de l'affaire depuis juin 2017, notamment au cours des deux longues auditions des 12 juillet 2017<sup>5</sup> et 24 mai 2018<sup>6</sup>;
- les arguments des pétitionnaires de la Coalition pour le commerce équitable des olives de table de Californie et les rapports du 21 juin 2017 préparés à sa demande par le Cabinet McDermott Will & Emery (McDermott pour simplifier) sur la spécificité et l'importance des subventions de l'UE aux olives mûres espagnoles;
- les conclusions détaillées préliminaires d'août 2017 et finales de mai 2018 de l'USITC.

Sans revenir en détail sur l'analyse déjà faite le 7 novembre 2018<sup>7</sup>, on l'actualisera et lui apportera des compléments, notamment sur la spécificité des subventions aux olives de table brutes espagnoles, un aspect que la CE n'avait pas évoqué au cours des deux auditions. Il est clair que la présente analyse est limitée par l'impossibilité d'avoir accès aux nombreuses informations confidentielles entre les parties à la poursuite.

## **I – Les subventions aux producteurs d'olives de table brutes sont spécifiques**

La Commission européenne (CE) avance que les aides aux producteurs d'olives brutes ne sont pas spécifiques car elles ne respectent pas la définition de la spécificité de l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires (ASCM). La CE souligne notamment que "*Ces mesures de subventionnement ne limitent pas explicitement à certaines entreprises la possibilité d'en bénéficier... de par, par exemple, l'utilisation d'un programme par un nombre limité de certaines entreprises, l'utilisation dominante par certaines entreprises, l'octroi à certaines entreprises de montants de subvention disproportionnés, ou la manière dont un pouvoir discrétionnaire a été exercé. Il n'a pas été tenu compte, ou dûment tenu compte, de l'importance de la diversification des activités économiques dans la juridiction de l'autorité qui accordait la subvention, ou de la période pendant laquelle les programmes ont été appliqués... (ou) ne sont pas limitées à certaines entreprises situées à l'intérieur d'une région géographique déterminée relevant de la juridiction de l'autorité qui accorde la subvention. Les déterminations de spécificité ne sont pas clairement étayées par des éléments de preuve positifs*".

---

5

[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)

6

[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)

<sup>7</sup> <https://www.law360.com/articles/937827/us-olive-producers-demand-duties-on-spanish-competitors>

## 1.1 – Généralités sur le caractère spécifique ou non des subventions agricoles

Rappelons que le régime de paiement unique (RPU) – découplé<sup>8</sup> par la réforme de la Politique agricole commune (PAC) par le règlement du Conseil de l'UE n° 1782/2003 du 29 septembre 2003<sup>9</sup> – a été remplacé, suite au Règlement (UE) n° 1307/2013 du 17 septembre 2013<sup>10</sup>, par les autres aides découplées qui lui ont succédé : droit au paiement de base (DPB), paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement, paiement redistributif, paiement pour les zones soumises à des contraintes naturelles, paiement en faveur des jeunes agriculteurs, régime des petits agriculteurs. Pour faire court c'est à l'ensemble de ces aides découplées que l'on se référera pour les années récentes en utilisant les termes de DPU ou DPB.

Si des preuves détaillées de la spécificité des subventions de l'UE aux olives de table brutes espagnoles ont été apportées dans le rapport du Cabinet McDermott, cette question a très peu été débattue durant les deux auditions publiques des 12 juillet 2017<sup>11</sup> et 24 mai 2018<sup>12</sup>. La seule évocation émane de Jesus Zorilla de la CE le 12 juillet 2017 : "*Les autres subventions incluses dans les pétitions n'ont pas d'effets de distorsion des échanges sur la production ou tout au plus minimales conformément aux dispositions pertinentes de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture. En outre, les subventions ne sont pas spécifiques selon l'accord sur les subventions. J'aimerais rappeler que les États-Unis n'ont pas contesté dans la Commission de l'OMC que ces subventions n'ont pas d'effet de distorsion des échanges*". Ici Mr Zorilla se contente de citer l'Annexe 2 de l'Accord sur l'Agriculture (AsA) de l'OMC en supposant que, sous prétexte que la CE a effectivement notifié, indûment, ses aides directes soi-disant découplées dans la boîte verte, les EU partagent cette assertion alors qu'ils sont le seul Membre de l'OMC à avoir été condamné le 3 mars 2005 dans l'affaire coton sur le fait que leurs aides directes soi-disant découplées ne l'étaient pas et ne pouvaient être notifiées en boîte verte. Ce pourquoi d'ailleurs ils ont supprimé toutes leurs aides découplées dans le Farm Bill de 2014.

Selon l'index analytique de l'OMC sur l'article 2 de l'ASMC, "*Les termes simples de l'article 2.1 indiquent que la spécificité est un concept général et que l'ampleur ou l'étroitesse de la spécificité n'est pas susceptible de définition quantitative rigide. La spécificité d'une subvention ne peut être appréciée qu'au cas par cas... Le groupe spécial aux États-Unis - Upland Cotton a considéré qu'"une industrie, ou un groupe d'industries", peut généralement être désigné par le type de produits qu'elles produisent"; que "la notion d'industrie" concerne les producteurs de certains produits"; et que "l'ampleur de cette notion d'industrie" peut dépendre de plusieurs facteurs dans un cas donné*"<sup>13</sup>.

Soulignons déjà les contradictions fondamentales entre les subventions soi-disant découplées depuis la réforme de la politique agricole commune (PAC) du 29 septembre 2003, qui a créé le régime de paiement unique (RPU) découplé, avec l'article 3 de l'ASCM sur les subventions prohibées : "*3.1 Exception faite de ce qui est prévu dans l'Accord sur l'agriculture, les*

<sup>8</sup> Une subvention est dite découplée quand elle ne dépend pas du niveau de la production ou du prix

<sup>9</sup> <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/2b580390-78c4-4ffd-b8e7-009d2b53be58/language-fr>

<sup>10</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0608:0670:fr:PDF>

<sup>11</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>12</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)

<sup>13</sup> [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/ai17\\_e/subsidies\\_art2\\_jur.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/subsidies_art2_jur.pdf)

*subventions définies à l'article premier dont la liste suit seront prohibées: a) subventions subordonnées, en droit ou en fait, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, aux résultats à l'exportation, y compris celles qui sont énumérées à titre d'exemple dans l'Annexe I; b) subventions subordonnées, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés. 3.2 Un Membre n'accordera ni ne maintiendra les subventions visées au paragraphe 1".*

Or chacun sait que cette réforme de 1993 ayant compensé la baisse des prix agricoles minima garantis (prix d'intervention) par des aides directes couplées, dites de la boîte bleue car accordées dans le cadre de programmes de limitation de la production, a eu pour but d'exporter plus et d'importer moins<sup>14</sup>, et ceci à cause de la définition absurde du dumping par l'article VI du GATT et de l'Accord anti-dumping selon lesquels il n'y a pas de dumping tant que les produits sont exportés au prix du marché intérieur<sup>15</sup>. Donc les DPU, et les autres aides découplées qui lui ont succédé depuis 2005, font partie des subventions prohibées.

Selon le rapport du panel coton du 8 septembre 2004 (WT/DS267/R) présentant les arguments des parties, "7.1124 Les États-Unis font observer qu'en principe, une subvention qui est limitée à une faible proportion des produits de base des États-Unis serait limitée et, partant, "spécifique". Toutefois, l'Accord SMC n'établit aucun critère quantitatif pour déterminer les cas où une subvention est ainsi limitée et la détermination doit être établie au cas par cas".

Puis, dans leur évaluation de la spécificité, les panélistes ajoutent : 7.1148 *D'autres mesures dont nous sommes saisis se rapportent à un nombre restreint de produits agricoles, mais ne sont pas largement ou généralement disponibles pour toute la production agricole, encore moins pour l'ensemble de la production de marchandises des États-Unis... Il s'agit des quatre types de mesures de soutien interne permettant la flexibilité dans la production (versements PFC, MLA, DP et CCP) qui ont été ou sont accordées en faveur de la production de certains produits agricoles au cours d'une période de référence qui répond à certains critères d'admissibilité. Ces critères ont pour effet de limiter l'admissibilité à un sous-ensemble de produits agricoles initiaux, y compris le coton upland ou certaines autres cultures visées par le programme. Nous constatons donc que ces subventions sont "spécifiques" au sens de l'article 2. Le fait que certaines des subventions vont à des exploitants qui peuvent produire différents produits de base ou qui, en théorie, ne peuvent pas produire un produit de base donné ne signifie pas, suivant un quelconque raisonnement inverse, que la spécificité qui est apparente au vu de l'instrument prévoyant l'octroi cesse d'exister... 7.1151 À notre avis, la branche de production représentée par une partie de la production agricole des États-Unis qui cultive et produit certaines cultures agricoles (et certains animaux d'élevage dans certaines régions sous certaines conditions) constitue un segment suffisamment distinct de l'économie des États-Unis pour être considérée comme "spécifique" au sens de l'article 2 de l'Accord SMC"*<sup>16</sup>. Ces conclusions, qui n'ont pas été contestées par l'Organe d'appel, peuvent s'appliquer aux aides soi-disant découplées aux produits agricoles de l'UE.

---

<sup>14</sup> Voir en particulier le discours du 19 juin 2003 de Pascal Lamy, alors Commissaire européen au commerce, devant l'Assemblée générale de la Confédération des industries agro-alimentaires de l'UE (CIAA) à Bruxelles : *De Doha à Cancún - Défis et opportunités des négociations à l'OMC pour le secteur agro-alimentaire*, 19 juin 2003, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/july/tradoc\\_113875.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/july/tradoc_113875.pdf).

<sup>15</sup> <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2018/09/APAC-ROPPA-SOL-FRANCAIS-2FT-A4.pdf>

<sup>16</sup> [https://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/cases\\_f/ds267\\_f.htm](https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds267_f.htm)

## **1.2 – La spécificité des subventions par produit résulte de la spécificité des droits de douane et les prix agricoles totaux incluent les subventions**

### **1.2.1 – Les droits de douane spécifiques par produit ajoutés aux subventions non spécifiques rendent celles-ci spécifiques**

Le paragraphe 3 de l'annexe A du Programme de travail de Doha (aussi appelé Accord-cadre) du Conseil général de l'OMC du 31 juillet 2004 sur le "Cadre pour l'établissement de modalités concernant l'agriculture" stipule que "*Les réformes concernant les trois piliers forment un tout interdépendant et doivent être abordées d'une manière équilibrée et équitable*". Ces trois piliers sont l'accès aux marchés (c'est-à-dire la protection à l'importation), la concurrence à l'exportation (essentiellement les subventions à l'exportation) et les soutiens agricoles internes. Maintenant que les Membres de l'OMC se sont engagés à la Conférence ministérielle de Nairobi de décembre 2015 à supprimer toute subvention explicite à l'exportation, cela implique que la protection à l'importation doit être considérée conjointement aux subventions internes puisqu'elles ont un effet de substitution à l'importation, ainsi qu'un effet de dumping en permettant d'exporter en dessous du coût de production moyen sans subvention.

Concrètement cela implique que l'on doit ajouter au droit de douane (DD) – converti en équivalent ad valorem (EAV) dans le cas de DD spécifiques (par tonne ou tête de bétail) ou mixtes (DD ad valorem + spécifique), qui dominent pour les produits agricoles importés par l'UE – l'EAV des subventions pour obtenir le taux de protection total. Le rapport de l'OMC sur "Le commerce mondial en 2012"<sup>17</sup> cite les travaux de Kee et al. de 2008 selon lequel "*Pour 36 pour cent des lignes tarifaires faisant l'objet d'un soutien interne à l'agriculture, l'EAV de ce soutien est supérieur au tarif... Les pays dont l'EAV du soutien interne à l'agriculture est le plus élevé sont membres de l'UE... De plus, la contribution des principales MNT [mesures non tarifaires] et du soutien agricole interne au taux de protection total (qui inclut les droits de douane) augmente aussi avec le PIB par tête*"<sup>18</sup>.

Le plus important que l'article 1 sur la définition d'une subvention dans l'ASMC va dans le même sens : "*1.1 Aux fins du présent accord, une subvention sera réputée exister : a) 2) s'il y a une forme quelconque de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994; et b) si un avantage est ainsi conféré*". Il est clair que les droits de douane sont une forme importante de soutien des prix agricoles intérieurs en réduisant la concurrence des produits importés.

Or le niveau de protection à l'importation, reflété principalement par les droits de douane mais aussi par les quotas tarifaires et d'autres mesures non tarifaires, est très différent selon les produits agricoles bruts ou transformés de l'UE, auxquels ils apportent donc des subventions spécifiques par produit. Cette différence des droits de douane à l'ha selon les produits agricoles marginalise la prétention que les subventions de l'UE soi-disant découplées des DPU-DPB ne sont pas spécifiques sous prétexte qu'elles sont identiques à l'hectare (ha) et qu'elles le seront de plus en plus avec la mise en oeuvre de la convergence nationale et communautaire des DPU-DPB à l'ha programmée par le Règlement n° 1307/2013 du 17 septembre 2013.

---

<sup>17</sup> [https://www.wto.org/french/res\\_f/booksp\\_f/anrep\\_f/world\\_trade\\_report12\\_f.pdf](https://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/anrep_f/world_trade_report12_f.pdf)

<sup>18</sup> <http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/OTRIpaper.pdf>

Par exemple, alors que le droit de douane de l'UE sur les olives brutes est de 4,5% ad valorem, celui sur le blé tendre de basse et moyenne qualité (code 100199), hors quota tarifaire de 3,112 millions de tonnes (Mt), a été de 48,7% en 2016 en équivalent tarifaire ad valorem sur les 286 642 tonnes assujetties à un droit spécifique de 95 euros par tonne (€/t) pour un prix CAF (coûts, assurances, fret) de 195 €/t. Pour un rendement moyen de 5,553 tonnes/ha en 2016 l'équivalent tarifaire de la subvention a été de 527,5 €/ha.

On peut ajouter le paragraphe a) 1) ii) de l'article 1 de l'ASCM : "*des recettes publiques normalement exigibles sont abandonnées ou ne sont pas perçues (par exemple, dans le cas des incitations fiscales telles que les crédits d'impôt)*" avec sa note de base de page : "*Conformément aux dispositions de l'article XVI du GATT de 1994 (note relative à l'article XVI) et aux dispositions des Annexes I à III du présent accord, l'exonération, en faveur d'un produit exporté, des droits ou taxes qui frappent le produit similaire lorsque celui-ci est destiné à la consommation intérieure, ou la remise de ces droits ou taxes à concurrence des montants dus ou versés, ne seront pas considérées comme une subvention*". Ce qui implique a contrario que les réductions d'impôts, que sont aussi les droits de douane, sont considérées comme des subventions pour les produits importés.

### **1.2.2 – Les subventions agricoles doivent être internalisées dans les prix agricoles**

Ce constat rejoint une autre proposition émanant tant de chercheurs que des EU, de l'OCDE et de la Banque mondiale consistant à internaliser les subventions agricoles dans les prix de marché pour obtenir des prix agricoles totaux :

- L'OCDE l'a fait dans un rapport de 2011 où le concept de prix intérieurs est défini comme "*les prix à la production plus les paiements liés à la production d'un produit spécifique*"<sup>19</sup>.

- Dans l'affaire du coton américain, le rapport de l'Organe d'appel soulignait que "*durant l'audience orale, les États-Unis ont accepté que les agriculteurs décident ce qu'ils plantent sur la base des prix du marché prévus et des subventions prévues*" (paragraphe 440)<sup>20</sup>. Les principales subventions attendues par les agriculteurs américains étaient précisément les paiements directs fixes soi-disant découplés, alors que les avantages des marketing loans et les paiements contracycliques dépendaient des fluctuations des prix du marché. Les agriculteurs de l'UE peuvent en dire autant des DPU-DPB.

- Un rapport du FAPRI d'octobre 2013<sup>21</sup> évaluant les deux Farm Bills adoptés en 2013 par la Chambre des Représentants et le Sénat présente des tableaux du "*revenu moyen des cultures en dollars par acre*"<sup>22</sup> prévu pour plusieurs cultures pour la période 2014-18. Dans ces tableaux, les subventions attendues – les seules couplées à l'avenir puisque les deux projets de loi et le Farm Bill final signé du 7 février 2014 ont éliminé les paiements directs fixes – s'ajoutent aux ventes sur le marché qui, divisées par le rendement par acre, donnent le prix global ou le prix total par culture, bien que le FAPRI ne se serve pas de ce concept mais du "revenu par acre".

---

<sup>19</sup> Jean-Pierre Butault, *Evolution of Agricultural Support in Real Terms in OECD Countries and Emerging Economies*, OECD, 2011, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kgkdgf25x20.pdf?expires=1385386110&id=id&accname=guest&checksum=476FE82E1A92E7409C7AAE4E85F48958>

<sup>20</sup> WT/DS267/AB/R, 3 March 2005

<sup>21</sup> US Research Center dependent from the US government.

<sup>22</sup> [http://www.fapri.missouri.edu/outreach/publications/2013/FAPRI\\_MU\\_Report\\_06\\_13.pdf](http://www.fapri.missouri.edu/outreach/publications/2013/FAPRI_MU_Report_06_13.pdf)

- Un document de la Banque mondiale de novembre 2008 rédigé par Kim Anderson et Signe Nelgen intègre également les subventions découplées dans leur indicateur de distorsion des prix agricoles – le NRA [taux nominal d'aide] – quand ils écrivent : "*Avec cette valeur monétaire des paiements découplés, l'ARN peut être calculée en divisant le résultat par la valeur de la production à des prix non faussés. Étant donné que la part découplée des aides à l'agriculture augmente régulièrement dans les pays à revenu élevé, il est particulièrement important d'intégrer cette partie des aides, même si elle fausse moins le marché et les ressources que les autres mesures de distorsion*"<sup>23</sup>.

- Enfin, l'USDA a largement utilisé le concept de "*dépenses budgétaires nettes par produit*" en intégrant les subventions au prix à la ferme<sup>24</sup>.

Tous ces faits soulignent que les "*prix courants du marché*" au niveau des exploitations agricoles des pays développés ne sont pas des prix de marché réels sans "*pratiquement aucune participation gouvernementale à la fixation des prix*"<sup>25</sup>. Il convient donc de les corriger en ajoutant les subventions pour obtenir les *prix totaux* ou, mieux encore, les *prix administrés* comparables aux prix des pays en développement qui ne peuvent accorder de tels paiements à leurs nombreux agriculteurs par manque de ressources. Et, comme les prix sont très spécifiques à chaque produit agricole, leur prix total intégrant les subventions devient lui-même spécifique au produit.

### **1.3 – Les subventions du DPU-DPB ne sont pas réellement découplées**

Les aides soi-disant découplées du DPU-DPB ne le sont pas car elles ne remplissent pas les 5 conditions du paragraphe 6 de l'Annexe 2 de l'AsA<sup>26</sup>.

1) "*Le droit à bénéficier de versements à ce titre sera déterminé d'après des critères clairement définis, tels que le revenu, la qualité de producteur ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs ou le niveau de la production au cours d'une période de base définie et fixe*". Le DPU (puis DPB) contredit cette condition puisqu'il est basé sur le montant des aides de la boîte bleue des années 2000-2002, un critère non prévu dans cette définition.

2) "*Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base*". Comme on l'a vu, ces DPU-DPB sont indépendants de ce qui a été produit depuis la période de base mais ils sont couplés puisqu'ils coexistent avec les aides couplées volontaires qui concernent désormais la majorité des produits agricoles mais dont le montant est plafonné alors que les DPU-DPB n'imposent pas de plafond et sont notifiées, indûment, dans la boîte verte de l'OMC.

3) "*Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours*

---

<sup>23</sup> Kim Anderson and Signe Nelgen, "*Estimates of Distortions to Agricultural Incentives, 1955-2011*", updated in June 2013, [http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/Note\\_summarizing\\_core\\_updated\\_database\\_0613.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/Note_summarizing_core_updated_database_0613.pdf);

<sup>24</sup> [http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA\\_File/pb12\\_tbl35.pdf](http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/pb12_tbl35.pdf);

<http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=about&subject=landing&topic=bap-bu-cc>

<sup>25</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1036&rid=1>

<sup>26</sup> "*Les soutiens agricoles (MGS et SGEDE) de l'UE notifiés à l'OMC et effectifs en 2013-14*", SOL, 30 avril 2017 : <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/Les-soutiens-agricoles-MGS-et-SGEDE-de-l'UE-notifi%C3%A9s-%C3%A0-l'OMC-en-2013-14.pdf>

*d'une année suivant la période de base*". Peut-être mais, compte tenu de la forte volatilité des prix mondiaux, c'est une condition économiquement absurde et socialement injustifiée lorsque les prix mondiaux sont élevés alors que le DPU-DPB est insuffisant pour assurer un revenu minimum si les prix sont bas.

Plus largement il faut critiquer les deux conditions générales de l'article 1 de l'Annexe 2 de l'AsA pour notifier les subventions dans la boîte verte de l'OMC :

*"a) le soutien en question sera fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics (y compris les recettes publiques sacrifiées) n'impliquant pas de transferts de la part des consommateurs"* : d'un point de vue macro-économique, la distinction entre "soutien des prix du marché" – financé par les consommateurs – et "subvention" – financée par les contribuables – n'est pas convaincante puisque l'immense majorité des impôts est finalement répercutée sur les consommateurs, en particulier dans l'UE.

*"b) le soutien en question n'aura pas pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs"*: ces subventions de la boîte verte, dont le DPB, apportent un évident soutien des prix aux producteurs, notamment d'olives de table espagnols, puisque ces prix seraient forcément supérieurs en l'absence des DPU-DPB, comme l'a reconnu la CE en déclarant que *"le prix des olives de table est très bas, faisant que la production sans soutien n'est pas économique"*<sup>27</sup> et 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<sup>28</sup>.

4) *"Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des facteurs de production employés au cours d'une année suivant la période de base"*. Le DPU-DPB ne respecte pas cette condition car il reste couplé à la surface agricole puisque les agriculteurs doivent montrer chaque année qu'ils ont des hectares (ha) admissibles, chaque DPU-DPB correspondant à un ha.

e) *"Il ne sera pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements"*. Le règlement n° 1782/2003 du 29 septembre 2003 stipule que les agriculteurs qui obtiennent des 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 environnementale"*. 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. Même si le règlement 1783/2003 a été supprimé et remplacé par le règlement n° 73/2009 du 19 janvier 2009, son annexe III prévoit des exigences équivalentes.

Au-delà du fait que le DPU-DPB ne respecte pas les 5 conditions de l'Annexe 2 de l'AsA sur le *"soutien au revenu découplé"*, il viole aussi d'autres articles de l'AsA, notamment l'article 6.2 puisqu'une grande partie des aides du DPU-DPB et de la boîte bleue sont accordées aux intrants pour les aliments du bétail (céréales, tourteaux d'oléagineux et protéagineux de l'UE) et à ceux transformés en agrocarburants (huile, céréales, betteraves), intrants à notifier dans la

---

<sup>27</sup> <http://ec.europa.eu/environment/life/publications/lifepublications/lifefocus/documents/oliveoil.pdf>

<sup>28</sup> <https://www.law360.com/articles/937827/us-olive-producers-demand-duties-on-spanish-competitors>

boite orange des soutiens couplés pour les pays développés (article 6.2 de l'AsA), même si les pays développés dont l'UE et les EU ne le font pas<sup>29</sup>.

Enfin, puisque les DPU-DPB ne peuvent être imputés à un produit particulier, on peut les imputer à n'importe quel produit dont ils abaissent le prix de vente à un niveau inférieur au coût de production total moyen de l'UE, une définition donnée au prix de dumping par l'Organe d'appel de l'OMC dans ses rapports de décembre 2001 et décembre 2002 dans l'affaire des Produits laitiers du Canada. Par conséquent toutes les exportations agricoles de l'UE peuvent être poursuivies pour dumping, même celles de produits qui n'ont jamais reçu de DPU dans la mesure où leurs producteurs ont des DPU-DPB pour d'autres produits, ce qui concerne pratiquement toutes les exploitations de l'UE28 aujourd'hui.

Le rapport du panel dans l'affaire coton des EU a déclaré que tous les types de subventions devraient être considérés comme un tout lors de l'évaluation de leur impact sur les prix : *"Ainsi, dans notre analyse de suppression des prix au titre de l'article 6.3 (c) [de l'Accord sur les subventions, ASMC], nous examinons une variable liée aux effets – les prix – et un produit subventionné – le coton upland. Dans la mesure où il existe un lien suffisant entre les subventions en cause de telle sorte que leurs effets se manifestent collectivement, nous croyons qu'il est légitime de les traiter comme "une seule subvention" en les regroupant ainsi que leurs effets. Cette interprétation est supportée par l'article 6.1 et l'Annexe IV<sup>30</sup>, qui se réfèrent à la notion de subventionnement ad valorem total et prévoit que "en déterminant le taux global de subventionnement au cours d'une année donnée, les subventions données en vertu de différents programmes et de différentes autorités sur le territoire d'un Membre doivent être agrégées"* (paragraphe 7.1192)<sup>31</sup>.

Tout se passe comme si les agriculteurs de l'UE ne sont pas conscients que les DPU qu'ils perçoivent chaque année, sur pratiquement tous leurs hectares désormais, proviennent de la somme des DPU-DPB attribués à des produits précis au fur et à mesure que les aides couplées ont été transformées en aides découplées, et leurs calculs de rentabilité se font en comparant leurs coûts de production de chaque produit aux seuls prix du marché. Les contribuables européens font ainsi un énorme cadeau collectif à leurs agriculteurs tous les ans, qui a été de 35,4 milliards d'euros (Md€) en 2017 (35,2 Md€ en 2016) pour les seules aides découplées<sup>32</sup>, dont de 4,056 Md€ aux 469 887 bénéficiaires espagnols, soit 8 631 € par bénéficiaire. Il s'agit d'un cadeau économiquement irrationnel et socialement injustifié lorsque les prix du marché sont élevés et insuffisant lorsqu'ils sont bas. Selon la même source l'ensemble des aides directes, couplées et découplées, a atteint 41,558 Md€, dont 5,064 Md€ aux 729 603 bénéficiaires espagnols, soit 6 941 € par bénéficiaire. Toutefois, selon le FEOGA pour 2017 l'Espagne a reçu 5,620 Md€ soit 7 703 euros par bénéficiaire, hors aides du FEADER (second pilier de la PAC).

En outre, selon une étude de 2018 de la Banque mondiale *"Les estimations les plus récentes suggèrent que... 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 non*

<sup>29</sup> <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/The-EU-actual-agricultural-supports-AMS-and-OTDS-in-2013-14.pdf>

<sup>30</sup> Comme on l'a déjà dit, cette disposition a été supprimée, mais peut encore être valable en indiquant l'architecture originelle de cet Accord.

<sup>31</sup>

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=\(@Symbol=%20wt/ds267/ab/r\\*%20not%20rw\\*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUICanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(@Symbol=%20wt/ds267/ab/r*%20not%20rw*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUICanged=true#)

<sup>32</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/direct-aid-indicative-figures-2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/direct-aid-indicative-figures-2017_en.pdf)

*exploitants et aux investisseurs non agricoles, au lieu des agriculteurs auxquels ils sont censés bénéficier*"<sup>33</sup>. Et les agriculteurs exploitants ont souvent investi le reste des DPU dans les activités les plus rentables, non agricoles (dont dans l'immobilier urbain), quand ils ne se sont pas suréquipés, avec des effets pervers sur les prix agricoles, par exemple en production laitière.

#### **1.4 – Les subventions allouées aux oléiculteurs prolongent les aides couplées**

Même si toutes les subventions de l'UE du premier pilier aux producteurs d'olives brutes ont été soi-disant totalement découplées à partir de la campagne 2010/11, suite à la décision du "Bilan de santé" de la PAC du 20 Novembre 2008, leur montant est le même que celui des aides couplées de la boîte bleue reçues par les oléiculteurs de 1999 à 2003<sup>34</sup>, qui étaient *spécifiques* au sens de l'Accord sur l'agriculture (AsA) puisqu'il fallait produire des olives pour les percevoir et parce que les terres en oliveraies sont très peu adaptées à d'autres productions (voir plus bas).

D'ailleurs les aides sont différentes d'un oléiculteur à l'autre puisque le découplage s'est fait selon les références historiques individuelles de la période 1999-2003. Le Cabinet McDermott ajoutait : "*Le paiement moyen par hectare versé aux producteurs d'olives espagnols, soit 468 euros par hectare ou plus, est disproportionnellement plus élevé que le paiement moyen de 258 euros par hectare versé à ses autres secteurs agricoles*" sur la base d'une déclaration du ministre de l'agriculture espagnol en 2012<sup>35</sup>. On verra que s'y ajoutent d'autres aides couplées.

#### **1.5 – Le faux découplage des subventions au coton d'Andalousie**

Les aides du RPU n'ont pas été totalement découplées pour le coton où le découplage n'a concerné depuis 2006 que 65% de l'aide reçue jusqu'en 2005, un tiers étant resté couplé. En effet le DPU (droit au paiement unique), qui a reçu 65% des subventions couplées précédentes au coton de la boîte orange<sup>36</sup>, est lui-même alors couplé car il coexiste avec l'aide couplée de la boîte bleue. Car, 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*" tandis que le DPU permet de produire n'importe quel produit – sinon les agriculteurs n'auraient pas une totale flexibilité de production –, y compris le coton dont l'aide à la production est limitée. Le paragraphe 28 du préambule du règlement du Conseil (CE) N° 1782/2003 du 29 Septembre 2003 qui a créé le RPU déclarant "*Afin de laisser les agriculteurs libres de choisir ce qu'ils produisent sur leur territoire, y compris les produits qui sont encore soumis au soutien couplé*" est totalement contradictoire avec le fait que la production de coton aidée est plafonnée à 301 342 ha (article 58 du règlement UE N° 1307/2013 du 17 Décembre 2013) : si le plafond est dépassé la subvention est réduite d'autant<sup>37</sup>. Soulignons la contradiction du texte qui ne limite pas en fait la production, mais seulement le montant de l'aide. Les cotonculteurs espagnols bénéficiaires de DPU qui voudraient produire plus de coton, de même que les autres agriculteurs qui voudraient en produire, ne peuvent le faire qu'au prix du marché mondial puisque le droit de douane est nul.

<sup>33</sup> <http://documents.worldbank.org/curated/en/892301518703739733/pdf/123443-repl-PUBLIC.pdf>

<sup>34</sup> Selon le rapport Agrosynergie pour la Commission européenne de novembre 2009, "*Les producteurs d'olives reçoivent un paiement forfaitaire calculé sur la base du montant moyen des subventions liées à la production qu'ils ont reçues de 1999 à 2003... Il n'y a pas de baisse significative de la part des aides dans la rentabilité de la culture avec la réforme puisque le changement de régime ne modifie pas le niveau global de soutien*", [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2009/oilseeds/fulltext\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2009/oilseeds/fulltext_fr.pdf)

<sup>35</sup> <https://www.oliveoiltimes.com/olive-oil-business/europe/olive-regions-joint-strategy-eu-subsidies/25672>

<sup>36</sup> Subventions couplées aux prix ou à la production, ou aux intrants, non plafonnées comme dans la boîte bleue mais astreints à réduction par l'AsA.

<sup>37</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1307&from=EN>

Soulignons que la coexistence des aides directes découplées avec les aides directes couplées ne se limite pas au coton puisque 3,9 milliards d'euros (Md€) ont été alloués aux aides directes couplées volontaires de l'UE28 en 2017, la majorité des produits agricoles pouvant en bénéficier, dont les olives. Le règlement 1307/2013 précise que "6. *Le soutien couplé prend la forme d'un paiement annuel, octroyé dans des limites quantitatives définies et il est fondé sur des surfaces et des rendements fixes ou sur un nombre fixe d'animaux...* 9. *Afin d'assurer une utilisation efficace et ciblée des fonds de l'Union et d'éviter les doubles financements au titre d'autres instruments de soutien similaires, la Commission est habilitée à adopter, en conformité avec l'article 70, des actes délégués fixant...* b) *les règles relatives à la cohérence avec d'autres mesures de l'Union et au cumul d'aides*".

Ceci est d'autant plus à souligner que l'Andalousie est à la fois la région où les olives et le coton tiennent la plus grande place en Espagne puisque, selon Eurostat, elle a concentré 62% des superficies du pays en oliviers en moyenne de 2015 à 2017 (62,5% en 2017) avec 79,2% de la production<sup>38</sup>, dont 80% de celle d'olives de table<sup>39</sup>, et 100% de la production de coton en 2016 (dont 91,5% en irrigué au rendement de 2 827 kg de coton fibre par ha contre 1 603 kg/ha en sec)<sup>40</sup>. C'est dire que les aides des DPU soi-disant découplées aux oléiculteurs sont particulièrement spécifiques en Andalousie puisqu'elles sont très différentes de celles au coton sur un même territoire. En outre la répartition par commune d'Andalousie des productions de coton et d'olives de table est quasi identique comme on le voit sur les cartes<sup>41</sup>. Il est d'ailleurs très probable qu'un certain nombre d'oléiculteurs d'Andalousie, ou certains propriétaires qui leur louent les terres tout en percevant les aides découplées, en perçoivent aussi sur d'autres parcelles dédiées au coton.

Pourtant les aides sont extrêmement différentes pour ces deux cultures puisque l'aide à l'hectare (ha) de coton a été de 3193 € en 2017, 6,8 fois supérieure aux 468 €/ha<sup>42</sup> (hors subvention à l'irrigation) de l'aide aux olives : l'aide totale au coton a été de 195,2 millions d'euros (M€) en 2017, dont 60,2 M€ pour l'aide couplée – de 1267,5 euros/ha correspondant à 362,15 € multipliés par un rendement fixe de 3,5 tonnes/ha pour une superficie de base maximum de 48 000 ha – et 135 M€ pour l'aide découplée (correspondant à 1 509 €/ha multiplié par les 89 667 ha en moyenne des années 2000 à 2020). Alors que l'aide moyenne pour l'ensemble de l'agriculture espagnole est de 258 €/ha<sup>43</sup>. Mais évidemment les coûts de production sont supérieurs pour le coton car il est totalement irrigué et est gourmand en pesticides et engrais chimiques.

Toujours est-il que le rapport d'Agrosynergie de 2014 sur le coton pour la Commission européenne conclut que "A partir d'une simulation sur les données du RICA, il est possible de montrer la grande dépendance de la production de coton vis-à-vis des aides, et notamment de l'aide spécifique au coton : on estime en effet que 79% des exploitations et 65% des superficies seraient en moyenne non rentables, si l'aide spécifique au coton était intégrée au RPU. Ainsi, le découplage de l'aide spécifique provoquerait, globalement, la disparition de la production de coton en Europe. Les autres aides couplées (MAE [mesure agro-environnementale],

---

38

<https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Subprograma%20Tematico%20del%20sector%20del%20oliv ar%20Junio%202015.pdf>

<sup>39</sup> <https://agroalimentarias-andalucia.coop/aceituna-de-mesa>

<sup>40</sup> Anuario de Estadística, Ministerio de agricultura, pesca y alimentación 2017.

<sup>41</sup> <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/agriculturapescaydesarrollorural/consejeria/sobre-consejeria/estadisticas/paginas/agrarias-superficies-producciones-aforos.html>

<sup>42</sup> <https://www.oliveoiltimes.com/olive-oil-business/europe/olive-regions-joint-strategy-eu-subsidies/25672>

<sup>43</sup> <https://www.oliveoiltimes.com/olive-oil-business/europe/olive-regions-joint-strategy-eu-subsidies/25672>

*Production intégrée, article 68) qui représentent 20% des aides couplées perçues, contribueraient, d'après la simulation, au maintien de 11% des superficies en Andalousie mais leur effet est négligeable en Grèce<sup>44</sup>.*

## **1.6 – Les subventions du RPU aux olives n'ont pas vraiment bénéficié à d'autres produits**

Dans sa demande de consultations à l'OMC la CE souligne la nécessité de prendre en compte "l'importance de la diversification des activités économiques dans la juridiction de l'autorité qui accorde la subvention", suggérant que les DPU aux olives brutes espagnoles bénéficient substantiellement à d'autres produits dans les oliveraies. Cette suggestion n'est pas fondée dans les faits.

Selon Eurostat, la superficie en olives de table a représenté en moyenne 6,52% de la superficie totale en olives de 2015 à 2017 (165 333 ha sur 2 534 340 ha) et, puisque l'Andalousie compte pour 79,2% de la production espagnole, on peut lui attribuer un pourcentage au moins égal des aides, du premier comme du second pilier. Selon le ministère de l'agriculture, "Pour la campagne de commercialisation 2015/2016, la production nationale de l'olive de table s'élevait à 601 830 tonnes, d'après l'enquête de l'Agence d'information et de contrôle des denrées alimentaires (AICA). La production andalouse s'est élevée à 463 947 tonnes, soit 77% de la production nationale<sup>45</sup>.

Comme Eurostat indique que 91,7% de la superficie des exploitations oléicoles d'Andalousie étaient consacrés aux oliviers en 2017 et seulement 8,3% à d'autres cultures, cela renforce la spécificité des subventions aux oléiculteurs. D'autant que le Plan de développement rural (PDR) d'Andalousie pour l'oléiculture donne un pourcentage de seulement 6,67% (80 000 ha sur un total de 1,2 million d'ha) pour la superficie des oliveraies à très forte productivité, avec une utilisation intensive d'intrants et un degré élevé de mécanisation, donc que l'on pourrait penser plus susceptibles d'une production diversifiée. Un autre facteur qui irait en sens inverse est relatif à la baisse du pourcentage des superficies en olives de table irriguées, passé au niveau national de 48,34% en 2010 à 45,04% en 2017, la superficie irriguée ayant baissé de 18,21% contre de 6,66% pour celle en sec puisque l'on peut considérer que la diversification des productions a plus de chance de s'opérer sur les superficies irriguées<sup>46</sup>.

Pourtant, selon une étude de José D. Sanchez-Martinez et Antonia Paniza Cabrera portant sur la province de Jaen en Andalousie, "L'association traditionnelle des oliviers avec d'autres cultures herbacées ou ligneuses (vignes, amandiers, arbres fruitiers, etc.) a pratiquement disparu. Ce type d'agriculture diversifiée n'est apparemment plus viable dans un contexte de spécialisation croissante, où l'agriculture espagnole se concentre exclusivement sur le marché, un processus qui a coïncidé avec un exode massif des zones rurales<sup>47</sup>". A priori ce constat pourrait sembler paradoxal puisque "Alors qu'en 1970, seulement 7,35% des oliveraies de la province étaient irriguées, en 2012, ce chiffre était passé à 46,8%". Mais ce paradoxe n'est qu'apparent car les exploitations avec une forte intensification de la production, notamment avec une forte motorisation (pour la production et la récolte), ne sont pas adaptées à des cultures associées.

<sup>44</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2014/cotton/fulltext\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2014/cotton/fulltext_fr.pdf)

<sup>45</sup> <http://xn--alimentacionenespaa-d4b.es/ae/pdfs/Sectores/Olivar.pdf>

<sup>46</sup> *Encuesta sobre Superficies y Rendimientos Cultivos (ESYRCE): resultados de años anteriores*, <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/agricultura/esyrce/resultados-de-anos-antiores/>

<sup>47</sup> <http://www.eurogeographyjournal.eu/articles/EJG020603CABRERA.pdf>

Cette faible présence de cultures alternatives dans les oliveraies attestant de la spécificité des aides aux olives de table est renforcée par la classification des exploitations spécialisées par le Réseau d'information comptable agricole (RICA). Le règlement d'exécution (UE) 2015/220 de la Commission du 2 février 2015<sup>48</sup> considère en effet que les exploitations sont spécialisées en oléiculture (au code 370) quand les olives apportent les 2/3 de la production standard totale de l'exploitation. Celle-ci est obtenue en multipliant les productions standard de chacune des caractéristiques des cultures et du cheptel par le nombre d'unités correspondantes<sup>49</sup>.

Selon le Cabinet McDermott, *"L'absence d'alternatives culturelles dans le secteur oléicole fait que les paiements directs, même s'ils sont découplés de la production, ont un impact plus important sur la production que les paiements versés aux agriculteurs pour des terres adaptées à des cultures multiples. Généralement, les agriculteurs fondent leurs décisions de production sur la rentabilité relative des cultures existantes par rapport aux alternatives disponibles. Mais si les agriculteurs n'ont pas d'alternative et sont liés à une seule culture, ils sont susceptibles de la produire même lorsque les conditions du marché sont difficiles. Dans le cas des oléiculteurs de l'UE, nombreux sont ceux qui continuent à récolter des olives malgré des coûts égaux ou supérieurs aux prix du marché (avant que les paiements de soutien ne soient inclus dans leur revenu) parce qu'ils n'ont pas la possibilité de passer à des cultures alternatives"*<sup>50</sup>.

Les données ci-dessus attestent que les exploitations oléicoles espagnoles sont essentiellement spécialisées et que, par conséquent, les aides soi-disant découplées reçues sont spécifiques.

Déjà de 2002 à 2005, selon Agrosynergie, *"Le poids des aides varie dans la valeur ajoutée nette des producteurs d'olives de 26% à 39% selon les sous-régions d'Andalousie dans la période 2002-05"*<sup>51</sup>. Puis, dans la période ayant précédé le découplage total, de 2004/05 à 2009/10, deux catégories d'oliviers ont été retenues pour les aides couplées qui portaient sur 40% du total en Andalousie : la catégorie 1) pour les oliveraies situées dans des municipalités où la superficie en oliveraies est supérieure à 80 % de la superficie agricole utile totale de la municipalité; la catégorie 5) pour les oliveraies situées dans des municipalités de tradition oléicole mais non incluses dans la catégorie précédente. Le montant de l'aide couplée était en 2008 de 75 €/ha en catégorie 1 et de 50 €/ha en catégorie 5<sup>52</sup>.

Le découplage total mis en oeuvre depuis la campagne 2010/11, où toutes les aides du premier pilier ont été découplées, est allé plus loin dans la différenciation des aides par sous-région. En effet l'Espagne ne s'est pas vraiment engagée dans la convergence régionale des aides exigée par l'article 25.3 du Règlement n° 1307/2013 de l'UE selon lequel *"À compter de l'année de demande 2019 au plus tard, tous les droits au paiement dans un État membre ou, lorsque l'article 23 est appliqué, dans une région, possèdent une valeur unitaire uniforme"*<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0220&from=EN>

<sup>49</sup> a) La production standard (PS) désigne la valeur de la production de chacune des caractéristiques agricoles visées à l'article 6, paragraphe 1, correspondant à la situation moyenne dans une région donnée. b) La valeur de la production mentionnée au point a) désigne la valeur monétaire de la production agricole brute au prix départ exploitation. Elle est égale à la somme de la valeur du (des) produit(s) principal (principaux) et du (des) produit(s) secondaire(s).

<sup>50</sup> <https://www.law360.com/articles/937827/us-olive-producers-demand-duties-on-spanish-competitors>

<sup>51</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2009/oilseeds/fulltext\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2009/oilseeds/fulltext_fr.pdf)

<sup>52</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2009/oilseeds/fulltext\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2009/oilseeds/fulltext_fr.pdf)

<sup>53</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1307>

Au contraire, selon la Cour des comptes européenne, *"L'Espagne a introduit 50 nouvelles régions du DPB que les autorités nationales ont définies sur la base des caractéristiques agronomiques et de leur utilisation des sols en 2013. Ces régions s'étendaient sur quelque 316 'comarcas agrarias', ce qui signifie que les terres appartenant à une seule région DPB pouvaient se trouver dans plusieurs comarcas et communautés autonomes de l'Espagne continentale. Toutefois, dans de nombreuses régions, les valeurs unitaires moyennes des droits au DPB ne variaient que de façon marginale. Bien que cette régionalisation soit conforme au cadre juridique de l'UE, elle a ajouté de la complexité à la gestion des terres. Les agriculteurs ne pouvaient utiliser leurs droits que dans la région pour laquelle ils avaient été attribués à l'origine et qui pouvait concerner des parcelles agricoles individuelles dans le même village... La conception des 50 régions s'est traduite par 50 valeurs unitaires cibles différentes pour 2019 allant d'environ 60 euros à 1 430 euros. Les montants redistribués aux agriculteurs en cours de convergence entre 2015 et 2019 ne représentent que 5,9 % du plafond espagnol du DPB"*.

La Cour des comptes européenne ajoute : *"Le RPB étant un régime essentiellement lié aux surfaces, il tend à favoriser les grandes exploitations... qui peuvent réaliser des économies d'échelle plus facilement que les exploitations de taille moindre. Compte tenu des caractéristiques du régime, la Commission s'attend à ce qu'avec la réforme de la PAC de 2013, la capitalisation du soutien dans les prix des terres augmente, ce qui bénéficierait aux propriétaires de terres agricoles"*, et cela vaut aussi pour les oliveraies en Espagne.

Par ailleurs, selon Eurostat, le rendement en olives à l'ha des oliviers de table a été supérieur à celui des oliviers à huile de 10% en moyenne de 2010 à 2017, dont de 14,9% de 2015 à 2017, dont de 19,7% en 2017, bien que la subvention découplée à l'ha soit la même, d'autant que certaines variétés d'olives sont à double usage (table et huile). En effet, les annexes XI et XII du règlement 73/2009 du 19 janvier 2008 mentionnent "l'aide aux oliveraies" sans faire de distinction entre olives de table et olives à huile. De même les rendements moyens en kg d'olives par ha varient considérablement selon les régions et les précipitations, par exemple, en 2009, les rendements ont été de 1 049 kg en Catalogne, 1 063 kg en Castille La Mancha, 1 368 ha en Estrémadure et 3 569 ha en Andalousie. Mais on sait aussi que, l'olivier étant une culture très pérenne, les oléiculteurs ne peuvent modifier rapidement leur orientation productive.

### **1.7 – Les oléiculteurs espagnols reçoivent d'autres aides spécifiques, au-delà des aides soi-disant découplées du premier pilier**

Au-delà des aides du premier pilier de la PAC, découplées et couplées, les oléiculteurs reçoivent diverses aides européennes et nationales du second pilier. Le Cabinet McDermott les a regroupés sous trois programmes : le Plan de développement rural (PDR) 2014-2020 cofinancé par l'UE et l'Espagne, les aides à l'organisation des producteurs et les aides aux assurances agricoles.

Selon le Cabinet McDermott, *"l'arrêté du 26 mai 2015 de la Région d'Andalousie autorise un financement communautaire de 86 119 045 euros en faveur des oléiculteurs pour le programme Systèmes oléicoles durables et de 8 020 258 euros pour les programmes Agriculture biologique et oliveraies de 2014 à 2020. Le plus important des deux programmes, Systèmes oléicoles durables, soutient les améliorations agricoles visant une production durable. L'arrêté de 2015 autorise des paiements aux oléiculteurs de 110,28 à 277,15 euros par hectare et par an en fonction de la superficie, de la pente du terrain et d'autres facteurs. Les agriculteurs sont éligibles aux paiements dans cette fourchette s'ils cultivent des olives sur au moins un hectare de terre et disposent de terres ayant une pente d'au moins 8% et sont éligibles à un soutien*

*encore plus important si leur pente est supérieure à 20%. Selon le gouvernement américain, au moins la moitié des oléiculteurs d'Andalousie peuvent bénéficier des paiements supérieurs... L'application prudente de la moyenne de cette fourchette (193,71 euros) aux 125 025 hectares d'olives de table cultivés en Andalousie donne une contribution annuelle d'environ 24,22 millions d'euros pour les producteurs d'olives de table, ce qui constitue une contribution financière au titre du point 19 USC 1677(5)D)i)... Etant donné que l'Espagne verse tous les paiements PDR par région et autorise des plans de développement régional spécifiques adaptés à chaque région, les avantages accordés dans le cadre de ce programme sont régionaux et donc de facto spécifiques en vertu du 19 USC 1677(5A)(D)(iv)". Comme la part de l'Andalousie dans la superficie nationale des olives de table est de 79%, on peut en déduire que le PDR national consacre 30,66 M€ aux aides aux olives de table.*

Le Cabinet Mc Dermott a fait état aussi de nombreuses autres aides au sein du PDR, dont celles aux investissements des oléiculteurs et des conserveries d'huiles mûres, sans oublier des déductions fiscales impossibles à chiffrer.

Le Cabinet McDermott estime aussi à 10 M€ les subventions annuelles dans le cadre du programme des organisations d'oléiculteurs pour couvrir les coûts de leurs programmes de travail admissibles.

Bien que le Cabinet McDermott n'ait pas été en mesure d'identifier les aides aux assurances agricoles, celles programmées pour le 39<sup>ème</sup> plan d'assurances de 2016 ont été de 216 M€, soit un taux de subvention moyen de 28,84% du montant du sinistre<sup>54</sup>, les taux pouvant aller en fonction des polices souscrites jusqu'à 75% (lorsque le taux de pertes est supérieur à 30% sur l'ensemble de l'exploitation). Le rapport annuel pour 2017 indique que les oléiculteurs ont reçu 15 M€ en indemnités du fait de la sécheresse<sup>55</sup>, ce qui correspond à 1 M€ pour les olives de table puisqu'elles n'ont représenté que 6,54% de la superficie totale d'olives de 2015 à 2017.

Mais le Cabinet MCDermott n'évoque pas les subventions à l'irrigation, il est vrai un sujet très sensible dans tous les pays, notamment en Californie. Celles-ci prennent surtout la forme d'une forte minoration du prix de l'eau payé par les irrigants, ce qui n'est pas propre à l'Espagne. Selon Leandro Del Moral Ituarte *"L'utilisation des eaux souterraines a certains coûts pour l'agriculteur. Ce coût est de l'ordre de 0,12 €/m<sup>3</sup> dans de nombreuses parties du pays. Pourtant, les irrigants continuent de payer à peine 0,006 à 0,012 €/m<sup>3</sup> dans la majeure partie des surfaces d'irrigation traditionnelle et dans les nouvelles irrigations en eaux superficielles financées par l'État. Plus grave encore, le paiement de l'eau se fait suivant un tarif unique par hectare dans bien des cas; ce qui n'incite pas aux économies d'eau et à l'efficacité de son usage"*<sup>56</sup>.

Selon l'étude de l'IISD de 2010 *"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 subvention de 55% - coûts non récupérés), qui est l'évaluation du*

---

<sup>54</sup>

[https://www.mapa.gob.es/gl/enesa/plan\\_de\\_seguros\\_agrarios\\_y\\_subvenciones/plan\\_2018/boe\\_39plan\\_2018\\_tcm37-436484.pdf](https://www.mapa.gob.es/gl/enesa/plan_de_seguros_agrarios_y_subvenciones/plan_2018/boe_39plan_2018_tcm37-436484.pdf)

<sup>55</sup>

[https://www.mapa.gob.es/gl/enesa/plan\\_de\\_seguros\\_agrarios\\_y\\_subvenciones/plan\\_2018/enesa\\_guia\\_plan\\_seguros\\_18\\_web\\_tcm37-436481.pdf](https://www.mapa.gob.es/gl/enesa/plan_de_seguros_agrarios_y_subvenciones/plan_2018/enesa_guia_plan_seguros_18_web_tcm37-436481.pdf)

<sup>56</sup>

[https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/49316/L\\_irrigation\\_en\\_Espagne\\_et\\_son\\_avenir\\_Re.pdf?sequence=1](https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/49316/L_irrigation_en_Espagne_et_son_avenir_Re.pdf?sequence=1)

ministère"<sup>57</sup>. Les subventions à l'irrigation peuvent être attribuées aux produits 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 peuvent être considérées comme spécifiques. Comme les données des superficies irriguées en olives de table existent pour l'Espagne (en ajoutant à la superficie irriguée d'oliviers de table à simple usage la superficie irriguée des oliviers à double usage, de table ou d'huile)<sup>58</sup>, cela correspond à 13,7 M€ d'aides à l'irrigation des oliviers de table en 2016<sup>59</sup>.

En outre le 2 avril 2012 "*selon le nouveau ministre espagnol de l'Agriculture, de l'Alimentation et de l'Environnement, Miguel Arias Cañete, le secteur espagnol de l'huile d'olive à lui seul est actuellement subventionné à hauteur de 40 pour cent de la valeur du marché de l'huile : "Nous parlons d'une aide qui représente 1 milliard d'euros (1,3 milliard de dollars) et qui s'élève à environ 468 euros par hectare (par an)", a-t-il déclaré devant le Parlement espagnol le mois dernier*"<sup>60</sup>. Et la CE a reconnu que "*Pour la période 2006-2009, le total des paiements directs et subventions représentait en moyenne et en pourcent du revenu (valeur ajoutée nette par unité de travail) : 22% en Espagne*"<sup>61</sup>.

Récapitulons l'ensemble des subventions aux olives de table brutes espagnoles :

- Pour le Cabinet Mc Dermott, "*Selon le gouvernement américain, l'UE a accordé à l'Espagne une aide annuelle du RPU de 4,9 milliards d'euros. Étant donné que les paiements directs nets annuels nets moyens aux oléiculteurs au titre des programmes du régime 2005-2014 s'élevaient à 1,28 milliard d'euros, ces paiements représentaient environ 25 % de l'aide agricole annuelle totale à l'Espagne pendant cette période. A titre de comparaison, la production oléicole de l'Espagne a toujours représenté environ 3% de la production agricole totale du pays au cours des dernières années. Sur la base de ces mêmes chiffres de financement, le secteur espagnol des olives de table, qui représente environ 8 % de la production totale d'olives en Espagne, a reçu environ 102 millions d'euros en paiements annuels combinés SPS et aide à l'oléiculture sur cette période*". Comme la part des olives de table a été en fait de 7,73% de la production totale d'olives en moyenne de 2015 à 2017, cela correspond à 98,9 M€.

- En ajoutant 30,7 M€ pour le PDR, 13,7 M€ d'aide à l'irrigation, 10 M€ d'aide aux organisations de producteurs et 1M€ pour les assurances agricoles, on arrive à un total de 154,3 M€, nettement plus que les 130 M€ du Cabinet McDermott, présentés il est vrai comme une estimation très prudente. Rapportés aux 165 353 ha d'olives de table en moyenne de 2015 à 2017 cela fait une subvention moyenne de 933 €/ha, pratiquement du double des 468 €/ha avancés par le Ministre de l'agriculture en 2012, qui se référait aux seules aides découplées. Il est vrai que le même ministre a aussi déclaré que "*le secteur espagnol de l'huile d'olive est actuellement subventionné à lui seul à hauteur de 40% de la valeur du marché de l'huile d'olive*"<sup>62</sup>. Rapportés à la production moyenne de 518 883 tonnes d'olives de table brutes, les 154,3 M€ correspondent à une aide moyenne de 297,4 € par tonne de 2015 à 2017 (section 1.6 page 14), soit à 26,2% du prix à la production de 778,5 €/t (tableau 4 plus bas) ! Et l'on ne tient pas compte des réductions d'impôts dont bénéficient aussi les oléiculteurs espagnols, qui font partie des subventions selon l'ASMC.

---

<sup>57</sup> [http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/irrig\\_Spain.pdf](http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/irrig_Spain.pdf)

<sup>58</sup> <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/agricultura/superficies-producciones-anuales-cultivos/>

<sup>59</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>60</sup> <https://www.oliveoiltimes.com/olive-oil-business/europe/olive-regions-joint-strategy-eu-subsidies/25672>

<sup>61</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/olive-oil/economic-analysis\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/olive-oil/economic-analysis_fr.pdf)

<sup>62</sup> <https://www.oliveoiltimes.com/olive-oil-business/europe/olive-regions-joint-strategy-eu-subsidies/25672>

## **II – Les subventions aux producteurs d'olives de table brutes sont transmises aux producteurs d'olives de table mûres**

### **2.1 – Les arguments de la Commission européenne et de l'Espagne**

Mme Grande de l'ambassade d'Espagne à Washington a déclaré à la première audition du 12 juillet 2017 : *"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"*<sup>63</sup>.

Le représentant de la Commission européenne (CE) a confirmé cette déclaration : *"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 sa demande de consultations du 28 janvier 2019, la CE a ajouté : *"Le DOC [Département du Commerce] n'a pas procédé à une analyse de la transmission pour évaluer dans quelle mesure les subventions accordées aux oléiculteurs, bénéficiaires directs de l'avantage conféré par les programmes de subventions et les subventions, étaient transmises aux transformateurs d'olives mûres"*<sup>64</sup>.

### **2.2 – Les arguments de l'USITC et des requérants de Californie**

#### **2.2.1 – Pour l'USITC aussi les produits en cause sont les olives mûres, pas les olives brutes**

Cette affirmation devrait satisfaire la CE, mais ne règle pas le problème. 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*

---

<sup>63</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>64</sup>

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=\(@Symbol=%20wt/ds577/\\*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(@Symbol=%20wt/ds577/*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)

*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"<sup>65</sup>.*

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"<sup>66</sup>.*

## **2.2.2 – Les producteurs d'olives brutes sont néanmoins les bénéficiaires des subventions**

Les contradictions dans la définition de la branche de production nationale appropriée ne sont qu'apparentes car l'USITC considère que les producteurs espagnols d'olives brutes sont les principaux bénéficiaires des subventions de l'UE à ses exportations d'olives mûres aux EU.

### **2.2.2.1 – Bien que l'USITC sous-estime les liens entre les producteurs d'olives brutes et les conserveries essentiellement coopératives**

L'argument de l'USITC selon lequel il n'y aurait pas *"une coïncidence substantielle des intérêts économiques entre les oléiculteurs et les producteurs nationaux d'olives mûres"* est peu fondé puisque la majorité de la production des olives de table brutes est transformée dans des coopératives d'olives mûres comme le déclarent les Coopératives agroalimentaires d'Andalousie : *"Le secteur est très coopératif, les coopératives représentant plus de 30 % des industries et plus de 50 % de la production totale. Concrètement, dans les Coopératives Agroalimentaires il y a environ 70 coopératives associées à l'activité d'habillage des olives et un chiffre d'affaires d'environ 350 millions d'euros par an. L'une des caractéristiques du coopérativisme andalou dans le secteur des olives de table est sa taille, avec trois grands groupes : Agro Sevilla, Dcoop et Manzanilla Olive"<sup>67</sup>.*

Agro Sevilla, la principale coopérative et exportatrice d'olives de table mûres au monde, notamment aux EU, qui est le principal défendeur dans la poursuite en cause, a des relations étroites avec ses 4 000 membres producteurs d'olives brutes : *"Etablie en Andalousie depuis 1977 en tant que coopérative de deuxième degré, Agro Sevilla est le plus grand producteur, conditionneur et exportateur d'olives dans le monde. Créé par une organisation de coopératives agricoles, Agro Sevilla contrôle chacune des étapes du processus de production de l'olive et de l'huile d'olive : de la culture des oliveraies et de la récolte des olives à la production, la distribution et la commercialisation du produit fini, ce qui garantit une traçabilité rigoureuse et un contrôle qualité accru à toutes les étapes de la chaîne de production, de l'origine à la*

<sup>65</sup> [https://usitc.gov/publications/701\\_731/pub4718.pdf](https://usitc.gov/publications/701_731/pub4718.pdf)

<sup>66</sup> [https://www.usitc.gov/publications/701\\_731/pub4805.pdf](https://www.usitc.gov/publications/701_731/pub4805.pdf)

<sup>67</sup> <https://agroalimentarias-andalucia.coop/aceituna-de-mesa>

*destination finale. Actuellement, Agro Sevilla fait partie de 13 coopératives et plus de 4.000 agriculteurs associés, atteignant une production annuelle de plus de 80.000 tonnes d'olives et exportant nos olives dans plus de 70 pays à travers le monde*"<sup>68</sup>. Naturellement, comme dans toutes les coopératives agricoles du monde, il y a toujours des tensions dans la répartition de la valeur ajoutée nette entre celle qui revient aux agriculteurs (prix d'achat initial, éventuelles ristournes voire intérêts sur les parts sociales), aux salariés et aux investissements et réserves.

Déjà le rapport d'Agrosynergie de 2009 pour la CE constatait que, pour les olives de table espagnoles, *"La moitié de la production est vendue directement par les producteurs individuels aux usines de conserve, le reste transitant par des coopératives de producteurs"*<sup>69</sup>.

Une étude de 2012 de l'Université de Wageningen réalisée pour la CE sur les soutiens aux coopératives agricoles déclare même que la part de marché des coopératives oléicoles espagnoles était de 70% mais était en baisse, même si l'étude ne précise pas si cela concernait aussi bien les olives de table que les olives à huile<sup>70</sup>.

#### 2.2.2.2 – L'absence de coopération entre producteurs d'olives brutes et d'olives mûres n'empêcherait pas que les subventions aux premiers bénéficient aux seconds

La demande de consultations de la CE se réfère aussi à l'article 771B de la Loi douanière de 1930 des EU. Selon le rapport du Cabinet MCDermott sur les subventions : *"Si le Département [du Commerce] constate que les transformateurs d'olives espagnols sélectionnés pour l'enquête ne sont pas des propriétaires croisés avec des oléiculteurs... néanmoins... en ce qui concerne la fabrication, la production ou l'exportation d'olives transformées en vertu de la section 771B de la loi 19 USC 1677-2, les subventions passibles de mesures compensatoires... accordées aux producteurs ou aux transformateurs du produit sont réputées avoir été accordées aux producteurs du produit agricole brut ("Dans le cas d'un produit agricole transformé à partir d'un produit agricole brut dans lequel (1) la demande pour le produit de stade antérieur dépend essentiellement de la demande pour le produit de stade ultérieur, et (2) l'opération de transformation n'apporte qu'une valeur ajoutée limitée à la matière première")*.

*Le Département a constaté que la demande pour le produit de l'étape précédente dépend de la demande pour le produit de l'étape suivante lorsque moins de la moitié d'un produit brut est destiné à une transformation ultérieure. Ici, parce que les olives crues sont non comestibles sans transformation ultérieure, toutes les olives crues sont destinées à la transformation... Les producteurs et les transformateurs d'olives de table travaillent effectivement dans une chaîne de production continue pour produire des olives mûres finies. Étant donné que la demande d'olives crues est "substantiellement dépendante" de la demande d'olives transformées, le critère de l'article 771B(l) est satisfait.*

*Le deuxième critère de l'article 771B est également rempli parce que la transformation d'olives crues en olives de table comestibles n'apporte qu'une "valeur limitée" au sens de la loi... Le traitement des olives crues laisse le produit brut essentiellement inchangé dans sa composition et son caractère... Le traitement des olives de table consiste à les faire mûrir*

---

<sup>68</sup> <http://codegenil.es/en/nuestra-cooperativa-se-integra-en-agro-sevilla-aceitunas-sca-2/>

<sup>69</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2009/oilseeds/fulltext\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2009/oilseeds/fulltext_fr.pdf)

<sup>70</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf)

*dans une solution de désamérisation et à les rincer à l'eau afin de les rendre comestibles. Ces étapes font ressortir le caractère naturel des olives et réduisent et contrôlent le niveau d'amertume qui existe naturellement dans les olives crues, mais ne changent en rien leur caractère essentiel. Les autres opérations de préparation des olives en vue de la vente finale aux consommateurs comportent différentes étapes de conditionnement, dont la mise en conserve, qui permettent simplement de commercialiser le produit sous forme comestible à des prix commerciaux sans modifier son caractère essentiel. De plus, d'après les données de l'industrie, le coût de la transformation des olives mûres, sans compter les coûts liés à l'emballage, représente moins de 3 % des coûts totaux, et le coût des olives crues est le principal élément de coût, soit environ 40 % du produit transformé. Étant donné que le coût de transformation des olives est nettement inférieur au coût des olives crues et que la transformation laisse intact le caractère essentiel des olives crues, la production d'olives mûres satisfait aux normes applicables en vertu de la section 771B, paragraphe 2. 17".*

### **III – Il est prouvé que les producteurs des olives en cause des EU ont subi un dommage**

*La CE avance que "L'ITC, dans la détermination de l'existence d'un dommage, n'a pas dûment tenu compte de l'évolution du volume des importations subventionnées, ou de l'effet des importations subventionnées sur les prix, et n'a pas démontré l'existence du lien de causalité requis entre les importations subventionnées et le dommage causé à la branche de production nationale, compte tenu également de facteurs de non-imputation. La détermination de l'existence d'un dommage n'est pas fondée sur des éléments de preuve positifs et ne comporte pas un examen objectif du volume des importations subventionnées et de leurs effets sur les prix, et de l'incidence sur les producteurs nationaux".*

#### **3.1 – L'évolution du volume, de la valeur et du prix des importations subventionnées**

Lors de la première audition du 12 juillet 2017, les défendeurs de la CE et de l'Espagne se sont plaints que les requérants n'ont pas clairement identifié les seules importations en cause – celles des codes HTS 20057002, 20057004, 20057050, 20057060, 20057070 et 20057075 – en utilisant parfois la totalité des importations d'olives de table venant d'Espagne.

De leur côté les requérants se sont plaints des volumes croissants importés à des prix fortement décroissants car subventionnés.

Les tableaux 1 à 5, qui couvrent toutes les années de 2010 à 2018, permettent de relativiser les positions des uns et des autres. Pour 2018 où les données de l'USITC n'étaient disponibles que pour 11 mois on a extrapolé à l'année en multipliant par 12 la moyenne des 11 premiers mois.

S'agissant du tableau 1, Jennifer Lutz du Cabinet Informa Agribusiness Consulting appuyant les défendeurs espagnols avançait en juillet 2017 que les importations des olives de table en cause ont augmenté de 30% de 2013 à 2016, ce qui est exact (en fait de 32,6%) et que la part des importations en cause dans les importations totales d'olives de table (du code 200570) a été de 75% en 2015 et 2016, ce qui est faux puisqu'elle n'a été que de 42,5% en volume et de 29,1% en valeur. Il a dit aussi que les importations se sont faites à des prix très bas, ce qui n'est pas vérifié de 2013 à 2016 puisque le prix FAB Espagne a augmenté de 4,1% même s'il avait baissé de 7,4% de 2013 à 2015.

Tableau 1 – Les importations venant d'Espagne des olives de table en cause et totales, 2010-18

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018/17	2018/15
Tonnage des importations des olives de table en cause et totales venant d'Espagne de 2010 à 2018											
En cause	22551	22773	25022	24924	27447	32323	33039	30172	16699	-46,7%	-48,3%
Total	69865	65293	70067	67811	71664	77458	76508	74108	61043	-11,6%	-20,1%
% en cause	32,3%	34,9%	35,7%	36,8%	38,3%	41,7%	43,2%	40,7%	27,4%		
Valeur en douane en 1000 dollars départ FAB d'Espagne											
En cause	53788	53839	52273	53576	58291	64330	73922	69222	40869	-41%	-36,5%
Total	208543	197630	190781	194146	221872	206100	215040	204744	180190	-12%	-12,6%
% en cause	25,8%	27,2%	27,4%	27,6%	26,3%	31,2%	34,4%	33,8%	22,7%		
Prix FAB Espagne en dollars la tonne											
En cause	2385,2	2364,2	2089,1	2149,6	2123,8	1990,2	2237,4	2294,2	2447,4	+6,7%	+23%
Total	2984,9	3026,8	2722,8	2863	3096	2660,8	2810,7	2762,8	2951,9	+6,8%	+10,9%
% en cause	79,9%	78,1%	76,0%	75,1%	68,6%	74,8%	79,6%	83%	82,9%		
Volume de la production d'olives de table brutes de Californie, en 1000 tonnes <sup>71</sup>											
2009: 26,3	170	29,2	86	91	37,3	78	67,1	90,7	30		

Source : USITC

Durant la seconde audition du 24 mai 2018, Mme Grande de l'Ambassade d'Espagne à Washington a déclaré que *"en tout état de cause, il n'y a pas d'augmentation des exportations espagnoles au détriment du marché intérieur des États-Unis au cours de la période analysée"*, sachant qu'il a été convenu à cette audition que la période analysée devait être celle de 2015 à 2017. C'est exact pour les exportations en volume des olives mûres en cause qui ont baissé de 6,7% (après avoir toutefois augmenté de 2,2% de 2015 à 2016) mais c'est faux pour les exportations en valeur qui ont augmenté de 7,6% de 2015 à 2017 (et de 14,9% de 2015 à 2016) parce que le prix FAB (franco à bord) d'Espagne a augmenté de 15,3% de 2015 à 2017.

Mr Zitko de la Commission européenne à Washington a aussi déclaré que *"la baisse du volume des importations venant d'Espagne combiné à une hausse des prix à l'importation remet en cause tout lien de causalité entre les importations venant d'Espagne et les difficultés que l'industrie californienne peut rencontrer. Dans ces circonstances, les importations espagnoles ne peuvent causer un préjudice sensible"*. S'il est vrai que le volume des importations en cause venant d'Espagne a baissé de 2015 à 2017, il avait constamment augmenté de 2010 à 2016. Une raison partielle de la baisse des importations en 2017 s'explique déjà par l'imposition de droits compensateurs de 4,47% à partir du 28 novembre 2017. S'il est vrai aussi que les prix des importations en cause venant d'Espagne ont augmenté de 2015 à 2017, le tableau 2 montre qu'ils n'ont augmenté que de 6,7% de 2013 à 2017 quand les prix des importations en cause venant du reste du monde ont augmenté de 11,4%.

Toutefois, si l'on veut apprécier correctement la perte de compétitivité des olives mûres californiennes, il est nécessaire d'analyser la situation sur une plus longue période. Le tableau 1 présente l'évolution des tonnages, valeurs en 1000 \$ au stade FAB Espagne et prix FAB Espagne en €/t des olives de table en cause et totales (du code 200570) importées aux EU de 2010 à 2018. On est obligé de se baser sur les données de l'USITC car celles d'Eurostat (easycomext) ne donnent que les exportations à 6 chiffres (code 200570).

Le tableau 1 montre que, indubitablement, les tonnages des olives en cause importés d'Espagne ont augmenté en volume de 33,8% de 2010 à 2017 pour une valeur FOB Espagne en hausse de 28,7% avec une baisse des prix FOB de 3,8%. Mais les importations en cause ont baissé de 6,7% en volume de 2015 à 2017 bien qu'elles aient augmenté de 7,1% en valeur et elles se sont

71

[https://www.nass.usda.gov/Statistics\\_by\\_State/California/Publications/Specialty\\_and\\_Other\\_Releases/Olives/2018/201808olvpb.pdf](https://www.nass.usda.gov/Statistics_by_State/California/Publications/Specialty_and_Other_Releases/Olives/2018/201808olvpb.pdf); le montant pour 2018 est une prévision

effondrées de plus de 40% en 2018 en volume comme en valeur tant par rapport à 2017 que par rapport à 2015, évidemment du fait des droits anti-dumping, passés de 17,1% en janvier 2018 à environ 20% (car ils varient selon les entreprises exportatrices espagnoles) et anti-subsidies passés de 4,47% fin novembre 2017 à environ 15% depuis août 2018.

Par contre les importations de tous les types d'olives de table venant d'Espagne ont baissé 3 fois moins tant en volume qu'en valeur. Un facteur à prendre en compte dans ces évolutions, au-delà de la taxation des seules importations des olives en cause, est la forte variabilité de la production, comme on le voit à la dernière ligne du tableau 1, qui répond à un cycle de base de 2 ans mais qui peut aller jusqu'à 4 ans, en fonction des aléas climatiques et des années de sécheresse successives récentes en Californie.

Le tableau 2 compare les importations des seules olives de table en cause venant d'Espagne et du reste du monde (RdM). Celles venant du monde entier n'ont augmenté en volume que de 4% de 2010 à 2015 et ont continué à augmenter jusqu'en 2017 (de 10,9% de 2010 à 2017 et de 4,7% de 2015 à 2017) et ont relativement peu baissé en 2018 (de 7,2% de 2017 à 2018 et de 2,8% de 2015 à 2018) par rapport à la très forte chute de celles venant d'Espagne. Un constat parallèle se vérifie pour les importations en valeur. Il en résulte que les importations venant du RdM ont augmenté de 2000 à 2014, ont baissé en 2015 et 2016, avant d'augmenter en 2017 et 2018.

Tableau 2 – Importations des olives en cause venant d'Espagne et du reste du monde, 2010-18

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018/17	2018/15
Tonnage des importations des olives de table en cause venant d'Espagne et du reste du monde (RdM)											
Espagne	22551	22773	25022	24924	27447	32323	33039	30172	16699	-46,7%	-48,3%
Monde	56685	56433	56568	56442	58969	58949	62662	61722	57292	-7,2%	-2,8%
RdM	34134	33660	31546	31518	31522	26626	29623	31550	40593	+28,7%	+52,5%
Espagne/RdM	66,1%	67,7%	79,3%	79,1%	87,1%	121,4%	111,5%	95,6%	41,1%	-57%	-66,1%
Valeur en douane en 1000 dollars départ FAB d'Espagne et du reste du monde (RdM)											
Espagne	53788	53839	52273	53576	58291	64330	73922	69222	40869	-41%	-36,5%
Monde	151505	152742	144823	144627	158147	143867	162485	170725	164305	-3,8%	+14,2%
RdM	97717	98903	92550	91051	99856	79537	88563	101503	123436	+21,6%	+55,2%
Espagne/RdM	55%	54,4%	56,5%	58,8%	58,4%	80,9%	83,5%	68,2%	33,1%	-51,5%	-59,1%
Prix FAB Espagne et du reste du monde (RdM) en dollars la tonne											
Espagne	2385,2	2364,2	2089,1	2149,6	2123,8	1990,2	2237,4	2294,2	2447,4	+6,7%	+23%
Monde	2672,8	2706,6	2560,2	2562,4	2681,9	2440,5	2593	2766	2867,8	+3,7%	+17,5%
RdM	2862,7	2938,3	2933,8	2888,9	3167,8	2987,2	2989,7	3217,2	3040,8	-5,5%	+1,7%
Espagne/RdM	83,3%	80,5%	71,2%	74,4%	67%	66,6%	74,8%	71,3%	80,5%	+12,9%	+20,9%

Source : USITC

Mais ce qu'il faut le plus souligner est que le prix des importations en cause venant d'Espagne a toujours été nettement inférieur, de 20% à 33% de 2010 à 2017, à celui des importations en cause venant du RdM, et ce prix est resté inférieur de 19,5% en 2018 malgré les droits antidumping et anti-subsidies, ou peut-être à cause de ces droits pour ne pas perdre le marché américain qui est de loin le premier pour les Espagnols.

Il n'est pas évident d'interpréter ces plus faibles prix des importations en cause venant d'Espagne par rapport aux prix des importations venant du RdM, surtout du Maroc, car une qualité inférieure des olives espagnoles est à exclure mais il est clair que les plus faibles prix des exportations d'olives espagnoles vers les EU sont liés aux fortes subventions dont elles bénéficient. Un autre facteur peut jouer aussi un rôle : puisque les importations en cause des EU venant d'Espagne restent majoritaires dans leurs importations totales des olives en cause l'Espagne veut maintenir des prix aux consommateurs américains attractifs pour affaiblir un peu plus la compétitivité des oléiculteurs californiens avant de remonter ensuite les prix une fois qu'ils auront été éliminés du marché.

Le tableau 3, qui résulte de la comparaison des tableaux 1 et 2, montre que Mme Grande de l'Ambassade d'Espagne à Washington a fait une grosse erreur en ayant déclaré à l'audition publique de mai 2018 que "les importations venant d'Espagne n'ont fait que remplacer sur le marché américain les importations d'olives mûres autres que celles en cause. Elles n'ont donc pas eu d'impact sur l'activité des Etats Unis. L'ITC devrait donc analyser ces autres importations puisqu'elles représentaient 25 p. 100 des importations totales et que leur prix était de trois à cinq pour cent inférieur à celui des importations espagnoles en 2016 et 2017".

En effet les importations totales des EU d'olives mûres en cause venant d'Espagne ont été supérieures de 14 914 tonnes, ou de 188% (près du double), en moyenne de 2015 à 2017 à leurs importations autres que celles en cause venant de toutes origines. Mme Grande s'est aussi largement trompée dans la comparaison des prix des importations en cause et des importations de celles non en cause puisque le prix des importations en cause a été supérieur de 52% à celui des importations non en cause en moyenne de 2015 à 2017.

Tableau 3 – Importations des olives totales et venant d'Espagne en cause et non en cause, 2010-18

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2017/15	2018/15
Importations en tonnes											
Totales (200570)	69865	65293	70067	67811	71664	77458	76508	74108	61043	-9,6%	-21,2%
Totales en cause	56685	56433	56568	56442	58969	58949	62662	61722	57292	+4,7%	-2,8%
Totales non en cause	13180	8860	13499	11369	12695	18509	13846	12386	3751	-35,1%	-79,7%
Non en cause/totales	18,9%	13,6%	19,3%	16,8%	17,7%	23,9%	18,1%	16,7%	6,1%		
En cause d'Espagne	22551	22773	25022	24924	27447	32323	33039	30172	16699	-6,7%	-48,3%
Encause-noncause	9371	13913	11523	13555	14752	13814	19193	17786	12948	+28,8%	-6,3%
Encause/noncause	241%	164%	217%	184%	186%	234%	172%	170%	129%		
Importations en valeur en \$											
Totales (200570)	208543	197630	190781	194146	221872	206100	215040	204744	180190	-0,7%	-12,6%
Totales en cause	151505	152742	144823	144627	158147	143867	162485	170725	164305	+14,2%	-3,8%
Totales non en cause	57038	44888	45958	49519	63725	62233	52555	34019	15885	-74,5%	-53,3%
Non en cause/totales	37,6%	29,4%	31,7%	34,2%	40,3%	43,3%	32,3%	19,9%	8,8%		
En cause d'Espagne	53788	53839	52273	53576	58291	64330	73922	69222	40869	-36,5%	-41%
Encause-noncause	-3250	8951	6315	4057	-5434	2097	21367	35203	24984	+1191%	-19%
Encause/noncause	-1655%	601%	828%	1321%	-1073%	3068%	346%	197%	257%		
Importations en valeur en €/t											
Totales (200570)	156799	142180	147892	145974	166821	185676	193730	181189	158061	-0,7%	-12,6%
Totales en cause	113914	109886	112266	108742	118908	129610	146383	151084	144127	+14,2%	-3,8%
Totales non en cause	42886	32294	35626	37232	47914	56066	47347	30105	13934	-74,5%	-53,3%
Non en cause/totales	37,60%	29,40%	31,70%	34,20%	40,30%	43,30%	32,30%	19,90%	8,8%		
En cause	40442	38733	40522	40283	43828	57955	66596	61258	35850	-36,5%	-41%
Encause-noncause	-2444	6439	4896	3051	-4086	1889	19249	31153	21916	+1191%	-19%
Encause/noncause	-1655%	601%	828%	1321%	-1073%	3068%	346%	197%	257%		
Prix FAB Monde et Espagne en €/t											
Totales (200570)	2244	2178	2111	2153	2328	2397	2532	2445	2589	+8%	+5,9%
Totales en cause	2010	1947	1985	1927	2016	2199	2336	2448	2516	+14,4%	+2,8%
Totales non en cause	3254	3645	2639	3275	3774	3029	3420	2431	3715	+22,6%	+52,8%
Non en cause/totales	+37,6%	+29,4%	+31,7%	+34,2%	+40,3%	+43,3%	+32,3%	+19,9%	+43,5%		
En cause	1793	1701	1619	1616	1597	1793	2016	2030	2147	+17,9%	+5,8%
Encause-noncause	-1461	-1944	-1020	-1659	-2177	-1236	-1404	-401	1693		
Noncause/encause	181%	214%	163%	203%	236%	169%	170%	120%	173%		

Cette erreur d'appréciation de Mme Grande est confirmée par le rapport final de l'USITC de juillet 2018 : "Bien que les importations non en cause ont concerné celles au plus faible prix et ont conquis des parts de marché à la fois sur les olives en cause d'origine nationale comme importée, les importations en cause étaient beaucoup plus présentes sur le marché américain que les importations des olives non en cause".

Il est aussi intéressant de constater que l'une des quatre Commissaires de l'USITC, Mme Meredith M. Broadbent – qui s'est désolidarisée des trois autres en concluant que les importations d'olives en cause d'Espagne n'avaient pas entraîné un préjudice important pour les oléiculteurs de Californie – s'est aussi trompée en déclarant que "les importations de sources non visées par l'enquête, principalement en provenance du Maroc, ont augmenté en termes absolus... entre 2015 et 2017, et la part de marché des importations non visées est passée de... pour cent en 2015 à... pour cent en 2017 [les blancs sont dus au fait que le rapport de l'USITC

était tenu de ne pas divulguer les données confidentielles non accessibles au large public]. Ainsi, le dossier démontre que la branche de production nationale a perdu une petite partie de sa part de marché au profit des importations provenant de sources non visées par l'enquête, mais pas au profit des importations en cause... Les importations non visées par l'enquête, plutôt que les importations en cause, ont causé les légers changements survenus dans la part de marché globale au cours de la période d'enquête". Mais le tableau 3 ci-dessus montre que les importations non en cause ont baissé de 34,1% de 2015 à 2017 contre de 6,7% pour les importations en cause.

On sait en outre que les exportateurs espagnols, précisément Acorsa USA, filiale de la coopérative Dcoop, mènent parallèlement un double jeu en ayant pris le contrôle récemment de 20% du capital de Bell-Carter, le principal producteur de Californie et initiateur de la poursuite contre les importations espagnoles, avec l'objectif de monter à 50% sa participation dans le capital et finalement de prendre le contrôle de Bell Carter, comme il l'a fait pour l'huile d'olive californienne Pompeian !<sup>72</sup>

### **3.2 – L'évolution de la superficie, des coûts de production et des prix à la production des olives de table brutes**

Les tableaux 3 et 4 permettent de comparer les prix payés aux producteurs d'olives de table brutes en Californie et en Andalousie, en euros par tonne. En Californie les prix dépendent de la taille de l'olive, une taille minimale étant requise pour la conserve, tandis qu'en Espagne les prix sont fonction de la variété, la Hojiblanca ayant constitué 58% du total en 2017-18 contre 27% pour la Manzanilla et 11% pour la Gordal qui, comme son nom l'indique, représente les olives les plus grosses, d'où leur prix plus élevé.

Il est clair que les prix aux producteurs d'olives brutes sont nettement inférieurs en Espagne qu'en Californie, ce qui s'explique largement par les subventions soi-disant découplées et les autres subventions couplées perçues en complément.

Tableau 4 – Prix au producteur d'olives de table brutes d'Espagne et de Californie, 2010-181

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017/15	Moyenne
Superficie, production, rendement, valeur et prix des olives de table brutes en Espagne selon Eurostat										
1000 ha	166,01	165,76	166,68	163,80	164,38	163,41	165,65	167,00	+2,2%	165,3
1000 tonnes	515,59	467,36	400,65	483,71	434,81	540,48	511,12	505,05	-6,6%	482,3
Rendement t/ha	3106	2819	2404	2953	2645	3308	3086	3024	-8,6%	2918,1
Valeur en M€	280,61	198,72	206,47	229,82	242,30	431,20	394,07	386,52	-10,4%	296,2
Valeur en €/ha	1690	1199	1239	1403	1474	2639	2379	2314	-12,3%	1792,1
Prix en €/t	544,3	425,2	515,3	475,1	557,3	797,8	771	765,3	-4,1%	606,4
Prix des olives de table brutes d'Andalousie en €/t										
Hojiblanca	350	360	410	340	410	570	570	630	+10,5%	455
Manzanilla	570	400	520	460	490	730	750	730	0%	581,3
Gordal	560	620	670	1110	1130	1020	640	620	-39,2%	796,25
Prix des olives de table brutes de Californie en \$/t et €/t										
" Taille conserve	1040	1165	1150	1150	1207	1320	1354	1320	0%	1213
" Taille limitée	378	370	334	385	419	640	751	720	+12,5%	500
Tx de change €//\$	1,33	1,39	1,29	1,33	1,33	1,11	1,11	1,13	+1,8%	
Taille conserve	782	838	891	865	908	1190	1220	1168	-1,8%	982,8
Taille limitée	284	266	259	289	315	577	677	637	+10,4%	413

Source : <http://calolive.org/wp-content/uploads/COC-Annual-Report-2016-17.pdf>; Eurostat; <http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/observatorio/servlet/FrontController?action=List&ec=subsector&subsector=946728&table=11030&page=1&CODTIPOESTUDIO=3>

Même si cela s'explique aussi par le coût de production très supérieur en Californie lié à la faible mécanisation de la récolte et à la nécessité de rémunérer suffisamment la main d'œuvre qui se

<sup>72</sup> <https://back.dcoop.es/files/5bbe28a89f61cRev%2080%20web.pdf>

fait rare alors que les pertes de parts de marché et donc des revenus des producteurs d'olives mûres limitent leurs possibilités d'investir dans la mécanisation qui nécessiterait souvent de nouvelles plantations comme cela s'est fait pour les olives à huile.

Puisque l'ensemble des subventions, couplées et découplées, aux olives brutes de table a été en moyenne de 297,4 €/t de 2015 à 2017 (section 1.6 page 14), elles ont représenté 26,2% du prix à la production de 778,5 €/t (tableau 4) ! Ce prix moyen a baissé de 4,1% de 2015 à 2017, quand le prix à son collègue californien lui a été de 15,8% supérieur et a augmenté de 7%, à 901,6 €/t (tableau 5).

Tableau 5 – Superficie, production, rendement, prix et valeur des olives de table et huile aux EU

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017/15	moyenne
Superficie, tonnage, rendement, répartition du tonnage entre olives à huile et olives de table										
Hectares	14569	15783	16997	16187	14973	14569	14973	14569	0	15328
Tonnes	186880	64592	145150	150593	86183	162386	149595	174452	+9,1%	139979
Rendement en kg/ha	10088	1650	4531	5005	2205	4645	3944	5436	+17%	9133
Tonnes pour huile	32659	38102	67132	68039	52345	91626	88632	91626	0	66270
Tonnes pour table	146963	26036	77020	81012	33022	67676	59058	79197	+17%	71248
Tonnage pour olives de table de conserverie, prix au producteur et valeur au producteur, en \$ et €										
Tonnes conserverie	113398	24040	71214	71486	27669	54431	48988	63503	+16,7%	59341
Prix producteur \$/t	731,9	808	896,2	896,2	853,2	985,5	948	1073,7	+8,9%	899
Prix producteur €/t	550,3	581,3	694,7	673,8	641,5	887,8	854,1	950,2	+7%	729
Valeur en 1000 \$	83000	19425	63821	64064	23607	53640	46440	68180	+27,1%	52772
Valeur en 1000 €	62406	13975	49474	48168	17750	48324	41838	60336	+24,9%	42784

Source : <https://www.ers.usda.gov/data-products/fruit-and-tree-nut-data/fruit-and-tree-nut-yearbook-tables/>

On sait par ailleurs qu'il a fallu 2,386 millions de jours de travail sur les 96 400 ha d'olives de table d'Andalousie ayant produit 466 478 tonnes d'olives en 2016, soit 24,8 jours/ha (dont 17,3 jours/ha pour la récolte) et 5,1 jours/t. Même si l'on valorise ces 24,8 jours/ha sur la base du salaire minimum mensuel de 707,6 € en 2016 et si la durée de la récolte va de 2 à 3 mois, cela ne représente qu'un faible revenu pour les oléiculteurs, d'où encore l'importance des aides européennes pour survivre. De même si l'on valorise les 5,1 jours/t sur la base du salaire minimum journalier de 21,84 € en 2016 cela ne fait que 111,6 €/t.

D'où aussi la répercussion de ces prix à la production des olives brutes sur les prix FAB à l'exportation vers les EU des olives mûres espagnoles, inférieurs le plus souvent aux prix des olives mûres de Californie, comme l'a constaté l'USITC dans son rapport de mai 2018 : *"Les prix des olives mûres importées d'Espagne étaient inférieurs à ceux du EU dans 37 des 48 cas; la sous-cotation des prix variait de 4,4% à 37,8 %. Dans les 11 autres cas \*\*\* les prix espagnols étaient supérieurs de 0,5% à 21,5% à ceux des produits nationaux"*. Ce qui est confirmé par les tableaux 1 à 3 ci-dessus.

#### IV – Les subventions anti-dumping sont justifiées

Pour la CE *"il apparaît que les mesures antidumping sont incompatibles avec l'article VI:1 et VI:2 du GATT de 1994 et l'article 3.1, 3.2 et 3.5 de l'Accord antidumping"*.

Selon l'article VI:1 du GATT de 1994 *"Un produit exporté d'un pays vers un autre doit être considéré comme étant introduit sur le marché d'un pays importateur à un prix inférieur à sa valeur normale, si le prix de ce produit est inférieur au prix comparable pratiqué au cours d'opérations commerciales normales pour un produit similaire, destiné à la consommation dans le pays exportateur"* et, selon l'article VI:2, *"En vue de neutraliser ou d'empêcher le dumping, toute partie contractante pourra percevoir sur tout produit faisant l'objet d'un dumping un droit antidumping dont le montant ne sera pas supérieur à la marge de dumping"*.

*afférente à ce produit... Il faut entendre par marge de dumping la différence de prix déterminée conformément aux dispositions du paragraphe premier".*

Pour la CE, pour que les produits soient vendus à leur "valeur normale" ("fair value" pour les EU), *"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>73</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 1992 ont fortement réduit les prix d'intervention, et corrélativement les prix agricoles à la production, en les compensant par des aides directes d'abord couplées puis majoritairement découplées. Cette définition scandaleuse du dumping a permis aux pays développés, dont l'UE et les EU, 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.

Les articles 3.1, 3.2 et 3.5 de l'Accord antidumping sont les suivants :

*"3.1 La détermination de l'existence d'un dommage aux fins de l'article VI du GATT de 1994 se fondera sur des éléments de preuve positifs et comportera un examen objectif a) du volume des importations faisant l'objet d'un dumping et de l'effet des importations faisant l'objet d'un dumping sur les prix des produits similaires sur le marché intérieur, et b) de l'incidence de ces importations sur les producteurs nationaux de ces produits.*

*3.2 Pour ce qui concerne le volume des importations qui font l'objet d'un dumping, les autorités chargées de l'enquête examineront s'il y a eu augmentation notable des importations faisant l'objet d'un dumping, soit en quantité absolue, soit par rapport à la production ou à la consommation du Membre importateur. Pour ce qui concerne l'effet des importations faisant l'objet d'un dumping sur les prix, les autorités chargées de l'enquête examineront s'il y a eu, dans les importations faisant l'objet d'un dumping, sous-cotation notable du prix par rapport au prix d'un produit similaire du Membre importateur, ou si ces importations ont, d'une autre manière, pour effet de déprimer les prix dans une mesure notable ou d'empêcher dans une mesure notable des hausses de prix qui, sans cela, se seraient produites. Un seul ni même plusieurs de ces facteurs ne constitueront pas nécessairement une base de jugement déterminante.*

*3.5 Il devra être démontré que les importations faisant l'objet d'un dumping causent, par les effets du dumping, tels qu'ils sont définis aux paragraphes 2 et 4, un dommage au sens du présent accord. La démonstration d'un lien de causalité entre les importations faisant l'objet d'un dumping et le dommage causé à la branche de production nationale se fondera sur l'examen de tous les éléments de preuve pertinents dont disposent les autorités".*

L'analyse des tableaux 1 à 5 précédents permet déjà de répondre largement à ces exigences de l'Accord antidumping et aux critiques de la CE et on ne répétera pas ici cette analyse. Puisque les prix à la production des olives brutes se répercutent sur les coûts de production et les prix des olives mûres, le niveau nettement supérieur des prix à la production des olives brutes de

---

73 Règlement (UE) 2016/1036 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'Union européenne, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:176:FULL&from=FR>

Californie sur celui d'Espagne a réduit la compétitivité des olives mûres de Californie sur celles importées, ce qui s'est traduit par des pertes importantes de parts de marché.

Pour l'USITC la consommation intérieure d'olives de table mûres a baissé de 2015 à 2017 ainsi que les parts de marché des producteurs californiens mais la confidentialité des données ne permet pas d'être plus précis. Mais elle ajoute que *"L'utilisation de la capacité intérieure a fluctué, mais elle a augmenté dans l'ensemble de \*\*\* en 2015 à \*\*\* en 2017, en raison de la fluctuation de la production. Ce niveau relativement faible d'utilisation de la capacité donne à penser que les producteurs américains pourraient être en mesure d'accroître considérablement leur production d'olives mûres en réponse à une hausse des prix"*.

On se limitera à reproduire de larges extraits des conclusions de l'USITC de juillet 2018 justifiant l'imposition finale des droits antidumping et anti-subsidies : *"D'autres renseignements dans le dossier concernant la baisse des parts de marché des olives en cause viennent étayer davantage la proposition selon laquelle les importations en cause ont été vendues à bas prix et, par conséquent, ont conquis une part du marché de la branche de production nationale. Sur les 25 acheteurs qui ont répondu à l'enquête de la Commission sur les pertes de ventes et de recettes, 13 ont déclaré qu'ils avaient acheté des importations en cause plutôt que des produits nationaux depuis 2015. Douze de ces 13 acheteurs ont déclaré que les prix des importations en cause étaient inférieurs à ceux du produit national et six d'entre eux ont déclaré que le prix était l'une des principales raisons pour lesquelles ils avaient décidé de déplacer leurs achats du produit similaire national aux importations en cause. Sur les 24 acheteurs ayant répondu, deux des plus gros acheteurs (\*\*\*) ont déclaré que les producteurs américains avaient réduit leurs prix de 6,9 à 15 pourcent afin de concurrencer les importations en cause, 13 ont déclaré qu'ils ne savaient pas si les producteurs américains avaient baissé leurs prix pour concurrencer les importations en cause et neuf ont déclaré que les producteurs américains n'avaient pas réduit leurs prix afin de concurrencer ces dernières. Compte tenu de toutes les données du dossier, nous concluons que la sous-cotation des prix indicatifs par les importations en cause est importante..."*

*Plusieurs facteurs appuient notre conclusion de l'existence d'une importante sous-cotation des ventes à des prix bas, notamment : (1) la sous-cotation prédominante des prix des importations en cause par type et par volume ; (2) le degré élevé de substituabilité entre le produit similaire national et les importations en cause ; (3) l'importance du prix dans les décisions d'achat ; (4) la sous-cotation des prix des importations en cause qui leur a permis de prendre une part du marché de la branche de production nationale dans le secteur important du commerce de détail ; et (5) les rapports sur les baisses de ventes..."*

*Pour les motifs susmentionnés, nous concluons qu'une branche de production aux États-Unis subit un dommage matériel important en raison des importations en cause d'olives mûres en provenance d'Espagne que le Département a jugé vendues aux États-Unis à un prix inférieur à leur juste valeur et subventionnées par le gouvernement espagnol"<sup>74</sup>.*

---

<sup>74</sup> [https://www.usitc.gov/publications/701\\_731/pub4805.pdf](https://www.usitc.gov/publications/701_731/pub4805.pdf)

## Conclusion

En demandant aux EU le 28 janvier 2019 l'ouverture de consultations à l'OMC, la Commission européenne pratique une fuite en avant qui a les plus grandes chances de remettre radicalement en cause la PAC en vigueur depuis la première réforme de 1992, amplifiée par le soi-disant découplage des aides directes depuis la réforme de 2003. Car les arguments de la Commission ne sont pas solides et elle a les plus grandes chances de perdre le panel dont la demande de constitution à l'Organe de règlement des différends (ORD) devrait intervenir au plus tard après 60 jours, soit le 29 mars.

Comme l'ont souligné à juste titre les plus hauts responsables de la Commission, la probable confirmation de la légalité des droits antidumping et anti-subsidies des EU au regard des règles de l'OMC pourra s'étendre à tous les produits de la PAC. Joao Pacheco, ancien directeur général adjoint de la DG Agriculture déclarait ainsi le 10 juillet 2018 : *"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, Directeur général au Commerce et ancien Directeur général à l'Agriculture, il déclarait 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 ouvrir une boîte de Pandore sur le soutien interne aux agriculteurs a été carrément ignoré"*<sup>75</sup>. Esther Herranz, députée européenne de la Commission agriculture, confirmait : *"Il est profondément inquiétant que les États-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>76</sup>.

Car le délai de 6 mois pris par la Commission avant de demander l'ouverture de consultations à l'OMC, malgré les pressions des producteurs espagnols d'olives mûres, atteste de la faiblesse des arguments qu'elle peut opposer, tout en prétendant que ses aides découplées sont conformes à l'OMC, ce dont elle avait fini par se convaincre puisqu'aucun Membre de l'OMC ne les avait attaquées depuis leur mise en œuvre en 2005. Mais il était clair que, depuis que les EU les avaient supprimées dans le Farm Bill de 2014, cela arriverait tôt ou tard.

Cela va avoir de profondes conséquences à court et long terme. À court terme cela remet en cause toute la réforme de la PAC 2020-2027 déjà largement préparée, même si la Commission fera évidemment appel à l'ORD de sa condamnation très probable par le panel, ce qui pourrait conduire les EU à autoriser rapidement la nomination des juges de l'Organe d'appel qu'elle bloque depuis deux ans.

D'un autre côté la condamnation des aides découplées est une chance pour réformer la PAC en profondeur, en refondant les revenus agricoles, comme avant la première réforme de 1992, essentiellement sur des prix rémunérateurs et stables assurés par des prélèvements variables à

---

<sup>75</sup> <https://www.bloomberquint.com/onweb/why-do-investors-hate-everything-maybe-paranoia-jpmorgan-says>

<sup>76</sup> *Spanish olives under US tariff attack, like steel, need protection*, <http://www.eppgroup.eu/press-release/Spanish-olives-under-US-attack>

l'importation<sup>77</sup> pour la grande majorité des agriculteurs, les subventions couplées étant limitées aux produits des régions à handicaps et non exportés. Cela impliquera nécessairement des prix alimentaires plus élevés, même si la promotion des circuits courts devrait réduire la part de la valeur ajoutée revenant aux industries agroalimentaires et aux grandes surfaces et si les fortes économies réalisées par la disparition des 35 Md€ d'aides découplées pourront être réaffectées à la hausse des minima sociaux, à subventionner les cantines et à promouvoir l'agroécologie.

Une moindre consommation de produits alimentaires hautement transformés est souhaitable pour la santé, pour réduire le gaspillage alimentaire et la consommation de produits d'origine animale (scénario Afterres2050<sup>78</sup>) dont le coût de production augmentera si l'UE cesse d'importer du soja et du maïs transgéniques des Amériques, ce qui ira dans la bonne direction pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Cela mettrait fin au dumping vers les pays en développement si l'on met en place la proposition de la Plateforme française Pour une autre PAC de rembourser les subventions internes ayant bénéficié aux produits agricoles exportés<sup>79</sup>.

Cela permettra aussi de proposer une profonde réforme de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC en le soumettant à une hiérarchie des normes où ses règles commerciales seraient assujetties au respect des droits humains, sociaux et de l'environnement<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> J. Berthelot, *Réguler les prix agricoles*, L'Harmattan 2013; ROPPA, *Osons réformer l'OMC pour un développement durable*, [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>78</sup> <https://afterres2050.solagro.org/2017/01/transparence-et-pedagogie/>

<sup>79</sup> <https://drive.google.com/file/d/1ZqtkBoUCtnw4ajBSxCIIHs0ttbi4o61-/view>

<sup>80</sup> *Rebuilding the WTO for a sustainable global development*, SOL, 9 January 2019 : <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/Rebuilding-the-WTO-for-a-sustainable-global-development-9-January-2019.pdf>; *Agreement on agriculture and food*, SOL, 22 January 2019: <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/Agreement-on-Agriculture-and-Food-AoAF-SOLs-proposal-of-22-January-2019.pdf>