

**Les séminaires de politiques agricoles de la
Société Française d'Economie Rurale**

AgroParisTech - 16 rue Claude Bernard - 75005 Paris
Entrée libre

Mardi 26 mars, 18h-19h30, amphi Dumont

**Affaire des olives espagnoles : quelles sont les chances de
l'Union européenne de sauver les aides découplées à l'OMC ?**

avec Jacques Berthelot, maître de conférences retraité de l'ENSAT, expert auprès de SOL

Discutant : Jean-Christophe Debar, Directeur de FARM

Brève génèse de la poursuite des producteurs de Californie

Le Département du Commerce des Etats-Unis (EU) a confirmé le 25 juillet 2018 l'imposition de droits anti-dumping et compensateurs sur les importations d'olives de table "m res" espagnoles, après instruction de la plainte du 22 juin 2017 des deux producteurs de Californie.

Selon le GATT 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 sur le marché intérieur du pays exportateur dans les conditions normales des échanges.

Le droit compensateur vise à éliminer les effets d'une subvention versée par le pays exportateur pour la production, l'exportation ou le transport de tout produit exporté, dès lors que cela a causé un préjudice grave aux entreprises du pays importateur.

Bien que le montant des droits soit limité à environ 130 M  cette poursuite a déclenché une panique à la Commission européenne car tous les produits agricoles de l'UE pourraient être visés et c'est toute la PAC et ses aides découplées qui s'effondreraient.

Introduction : ouverture de consultations à l'OMC

Le 28 janvier 2019 la Commission européenne a ouvert des consultations à l'OMC avec les Etats-Unis (EU) pour contester les droits antidumping et compensateurs institués depuis août 2018 sur leurs importations d'olives de table "mûres" espagnoles, une transformation nécessaire pour rendre comestibles et sans amertume les olives brutes.

Les arguments de la Commission portent sur quatre points :

- 1) les subventions aux oléiculteurs ne sont pas spécifiques selon l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires (ASMC);**
- 2) il n'est pas démontré qu'elles sont transmises aux producteurs d'olives de table mûres;**
- 3) pas de preuve de dommage aux producteurs US d'olives mûres lié au volume des importations subventionnées et à leur effet sur les prix aux EU et d'un lien de causalité avec les subventions espagnoles;**
- 4) les subventions anti-dumping ne sont pas justifiées car les producteurs d'olives mûres de Californie n'ont pas souffert d'un préjudice matériel.**

Pourquoi, bien que découplées, les subventions aux olives de table espagnoles sont spécifiques

Elles sont spécifiques pour l'ASMC, l'AsA et car les exploitations oléicoles sont spécialisées

Les subventions sont spécifiques pour l'ASMC

Pour l'article 3, "sont prohibées les subventions subordonnées aux résultats à l'exportation et à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés".

La réforme PAC de 1993 ayant compensé la baisse des prix d'intervention par des aides couplées liées à une limitation de la production, visait à exporter plus et importer moins, basée sur la définition absurde du dumping du GATT : pas de dumping si les produits sont exportés au prix du marché intérieur. Les DPU-DPB qui leur ont succédé depuis 2005 font donc partie des subventions prohibées.

Les subventions sont spécifiques pour l'ASMC

Selon l'article 1, "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".

Les droits de douane sont une forme importante de soutien des prix agricoles intérieurs en réduisant la concurrence des produits importés. Leur niveau est très différent selon les produits agricoles de l'UE, auxquels ils apportent des subventions spécifiques par produit. Par exemple : de 4,5% ad valorem sur les olives brutes, de 48,7% en 2016 sur le blé tendre de basse et moyenne qualité, hors quota tarifaire. Ce sont donc des subventions spécifiques.

Les subventions sont spécifiques pour l'Accord sur l'agriculture (AsA)

Les aides du DPU-DPB ne sont pas découplées car elles ne respectent ni les 2 conditions générales du paragraphe 1 ni les 5 conditions du paragraphe 6 de l'annexe 2

Selon le paragraphe 1 : a) le soutien en question sera fourni dans le cadre d'un programme public... n'impliquant pas de transferts de la part des consommateurs" : d'un point de vue macro-économique, la distinction entre soutien des prix financé par les consommateurs et subvention financée par les contribuables n'est pas convaincante car la grande majorité des impôts est répercutée sur les consommateurs dans l'UE.

b) le soutien en question n'aura pas pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs : le DPU-DPB apporte un évident soutien des prix aux producteurs d'olives de table espagnols, puisque ces prix seraient très supérieurs sans DPU-DPB, comme l'a reconnu la Commission : "le prix des olives de table est très bas, faisant que la production sans soutien n'est pas économique" 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.

Les subventions sont spécifiques pour l'Accord sur l'agriculture (AsA)

Le DPB ne respecte pas les 5 conditions du paragraphe 6 sur le soutien au revenu découplé

- Le DPB est couplé à la superficie agricole, chaque DPB correspondant à un ha.

- Le DPB aux oléiculteurs est basé sur les subventions de la boîte bleue des années 1999-2003, spécifiques par produit puisqu'il fallait produire des olives pour les percevoir.

- Le DPB est couplé pour les agriculteurs n'ayant pas une totale flexibilité de production car avec aussi des aides couplées de la boîte bleue plafonnée, comme les cotonculteurs de Grèce et Andalousie et plus largement tous les producteurs bénéficiant des 3,9 milliards d'euros d'aides volontaires couplées en 2017, ouvertes aussi aux oléiculteurs.

Pour le rapport du panel coton des EU "Dans la mesure où il existe un lien suffisant entre les subventions de telle sorte que leurs effets se manifestent collectivement... il est légitime de les traiter comme "une seule subvention" en les regroupant... Cette interprétation est supportée par l'article 6.1 et l'Annexe IV, qui... prévoit que... les subventions... de différents programmes et de différentes autorités sur le territoire d'un Membre doivent être agrégées".

Le DPB ne respecte pas les 5 conditions du paragraphe 6 sur le soutien au revenu découplé

- Le DPB contredit la condition que "*Il ne sera pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements*", ce qui est impossible puisqu'il faut un "*Taux minimum de présence du bétail*" sur les pâturages, ce qui est une production spécifique.

- Une grande partie des DPB est octroyée aux aliments du bétail de l'UE et aux produits dédiés aux agrocarburants, qui sont des subventions internes aux intrants de la boîte orange pour les pays développés (article 6.2 de l'AsA), donc spécifiques par produit.

- Le DPB ne pouvant être attribué à un produit particulier, il peut l'être à n'importe lequel dont il réduit le prix de vente en deçà de son coût de production total moyen dans l'UE, selon la définition du dumping par l'Organe d'appel de l'OMC dans l'affaire "Produits laitiers du Canada" de décembre 2001 et décembre 2002.

Les exploitations oléicoles étant très spécialisées leurs DPB sont spécifiques

Selon Eurostat 91,7% de la superficie des exploitations oléicoles d'Andalousie étaient consacrés aux oliviers en 2017 et seulement 8,3% à d'autres cultures.

Selon J. D. Sanchez-Martinez et A. Paniza Cabrera, "*L'association traditionnelle des oliviers avec d'autres cultures... a pratiquement disparu*" car les exploitations fortement intensifiées, notamment avec motorisation, ne sont pas adaptées aux cultures associées.

Selon Eurostat, le rendement en olives à l'ha des oliviers de table a été supérieur de 19,7% en 2017 à celui des oliviers à huile, bien que la subvention découplée à l'ha soit la même, ce qui fait que la subvention est spécifique à la tonne.

Selon la Cour des comptes européenne "*L'Espagne a introduit 50 nouvelles régions du DPB... allant d'environ 60 euros à 1 430 euros... sur la base... de leur utilisation des sols en 2013*", ce qui accroît la spécificité des DPB aux olives.

En Andalousie les aides découplées aux olives et au coton sont très différentes, ce qui accroît leur spécificité : 3 114 €/ha pour le coton en 2017 dont 2 255 €/ha d'aide découplée, soit 6,7 fois et 4,8 fois supérieure aux 468 €/ha aux oliviers.

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

Les olives brutes n'étant pas comestibles sans transformation les producteurs et conserveurs d'olives de table mûres travaillent dans une chaîne de production continue. Le coût de transformation des olives est nettement inférieur au coût des olives brutes et elle laisse intact le caractère essentiel des olives brutes.

Et ce d'autant que la majorité des olives brutes sont transformées par des conserveries coopératives selon deux rapports de la CE de 2009 et de 2012.

Les producteurs d'olives de table des EU ont souffert d'un dommage

Le prix des olives importées d'Espagne a été inférieur de 20% à 33% de 2010 à 2017 au prix de celles importées du reste du monde, et 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 des EU qui est de loin le premier pour les Espagnols, quitte à remonter les prix une fois que les producteurs californiens auront été éliminés du marché.

Puisque toutes les subventions, couplées et découplées, aux olives brutes espagnoles ont été en moyenne de 297,4 €/t de 2015 à 2017, elles ont représenté 26,2% du prix à la production de 778,5 €/t ! Ce prix moyen a baissé de 4,1% de 2015 à 2017, quand le prix à son collègue californien a été supérieur de 15,8% et a augmenté de 7%, à 901,6 €/t.

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 perçues en Espagne.

Les droits anti-dumping des Etats-Unis sont justifiés

La méthodologie antidumping de la Commission considère que, pour que les produits soient vendus à leur "valeur normale", "*le producteur opère dans les conditions d'une économie de marché... si les décisions des entreprises concernant les prix et les coûts des intrants...sont arrêtées en tenant compte des signaux du marché reflétant l'offre et la demande et sans intervention significative de l'État*". Il est clair que les prix des olives brutes espagnoles n'ont rien à voir avec les "*prix du marché sans une intervention significative de l'Etat*", compte tenu du poids de leurs aides découplées et couplées.

Puisque le prix à la production des olives brutes se répercute sur les coûts de production et le prix des olives mûres, le niveau nettement supérieur du prix à la production des olives brutes de Californie sur celui d'Espagne a réduit la compétitivité des olives mûres de Californie sur celles importées, ce qui s'est traduit par de fortes pertes de parts de marché.

La conclusion de l'USITC est donc logique : "*Nous concluons qu'une branche de production aux États-Unis subit un dommage matériel important en raison des importations 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*".

Les conséquences d'une condamnation de l'UE à l'OMC

Les conséquences sur l'avenir de la PAC

Pour les responsables de la DG Agriculture et de la DG Commerce, une condamnation des aides découplées aux olives de table remettrait en cause les 35 milliards d'euros concernant tous les produits agricoles et la PAC actuelle et celle prévue pour 2020-27 s'effondreraient.

Propositions à débattre pour une PAC basée sur la souveraineté alimentaire sans dumping

Refonder les revenus agricoles sur des prix stables et rémunérateurs, avec prélèvements variables et une distribution équitable des droits à produire, avec des systèmes de production agroécologiques et une taxation des exportations subventionnées.

La baisse progressive des aides directes impliquera une hausse parallèle des prix agricoles, d'autant que la promotion de systèmes agroécologiques à moindre rendement, la fin des importations de soja OGM et d'huile de palme à impact social et écologique négatif en Amérique latine et Asie et la baisse d'environ 10% de la production exportée avec dumping, augmenteront les coûts de production dans l'UE.

Les conséquences d'une condamnation de l'UE à l'OMC

Même si la promotion des circuits courts réduira la part de la valeur ajoutée des industries agroalimentaires et grandes surfaces il sera difficile d'éviter une certaine hausse des prix alimentaires. Une moindre consommation de produits alimentaires hautement transformés et de produits animaux (Afterres 2050) est souhaitable pour limiter les émissions de GES et pour la santé. Des prix alimentaires relevés inciteront aussi à réduire le gaspillage alimentaire.

S'il semble impossible dans le contexte actuel de chômage élevé et de baisse du pouvoir d'achat (gilets jaunes français) de vendre aux consommateurs la hausse des prix alimentaires, ils ont tout à y gagner : moins d'impôts pour la PAC, plus d'emplois agricoles et ruraux (80% des aides à 20% des exploitations), meilleure santé, meilleur environnement et moindre dumping en Afrique y réduisant le déficit alimentaire. Surtout la hausse des prix alimentaires n'affectera pas les faibles revenus car le recyclage des aides découplées relèvera les minima sociaux, subventionnera les cantines, et promouvra l'agroécologie.

Les conséquences sur l'avenir de l'OMC et de l'AsA

Assujettir les règles commerciales de l'OMC en général et surtout de l'Accord sur l'agriculture aux règles des Accords internationaux sur les droits humains, sociaux et l'environnement

Pour aller plus loin

La Commission européenne a franchi le Rubicon sur les olives de table espagnoles, SOL, 16 février 2019,
<https://bit.ly/2TXfsla>

The European Commission has crossed the Rubicon on Spanish table olives; SOL, 19 February 2019,
<https://bit.ly/2YkdSIY>

Alea iacta es : comment les olives espagnoles vont changer radicalement la PAC, SOL, 7 novembre 2018,
<https://bit.ly/2Fy04mM>

Alea iacta es: how Spanish olives will force a radical change of the CAP, SOL, 7 November 2018,
<https://bit.ly/2uumgri>

Toutes les subventions agricoles de l'UE à ses exportations ont un effet de dumping, SOL, 9 octobre 2018,
<https://bit.ly/2JAhmDG>

All EU agricultural subsidies to exported products can be sued for dumping, SOL, 9 October 2018,
<https://bit.ly/2HDK84t>

Merci pour vos commentaires à : jacques.berthelot4@wanadoo.fr