

Affaire des olives espagnoles : l'Union européenne a-t-elle sur-réagi en saisissant l'OMC pour défendre les aides découplées ?

Le 25 janvier 2019, l'Union européenne a ouvert une procédure à l'OMC à l'encontre des Etats-Unis pour contester la mise en place de taxes antidumping sur les olives de table espagnoles et ainsi défendre les aides découplées, le principal type de subventions de la PAC. Alors que la guerre commerciale entre les Etats-Unis et la Chine marque une rupture importante avec les préceptes à l'œuvre depuis les années 1990, on peut se demander si l'Union européenne n'a pas perdu ses nerfs en agissant de la sorte. Cette réaction révèle en effet deux contradictions pour l'Union européenne. Alors qu'elle venait de réaffirmer son souhait de ne pas parler de sujets agricoles dans les négociations avec les USA, cette saisine de l'OMC paraît disproportionnée sachant la portée économique des taxes américaines sur les olives. Surtout, se voulant être le chantre du multilatéralisme, l'Union européenne attire les projecteurs sur le sujet au cœur du blocage du cycle de Doha depuis 2008, à savoir des règles de l'OMC en matière agricole. Complètement inappropriées pour assurer la sécurité alimentaire mondiale, l'UE est pourtant leur dernier défenseur. Si les chances de succès de cette saisine sont plus que minces, espérons au moins que le temps de la procédure sera mis à profit pour construire une nouvelle doctrine agricole européenne. A défaut, la sortie de cette double contradiction pourrait se faire au dépend de l'agriculture européenne.

L'affaire des olives de table espagnoles a connu un rebondissement marquant le 25 janvier 2019. **L'Union européenne a choisi d'ouvrir des consultations à l'OMC à l'encontre des Etats-Unis qui avaient confirmé en août 2018 l'instauration de droits antidumping et de droits compensateurs à l'encontre des importations d'olives de table espagnoles.** Des producteurs californiens avaient en effet saisi une instance fédérale américaine liée au Département du Commerce pour dénoncer le prix d'entrée trop bas sur le marché américain de ce type d'olives ([pour les détails de l'affaire](#)). L'enquête a mis en exergue que ce prix était inférieur aux coûts de production mettant en cause plus ou moins directement les aides découplées européennes, des aides à l'hectare perçues indépendamment de la production et des prix.

Sachant que ces exportations représentent seulement 70 millions d'euros – à rapporter aux 35 milliards d'aides découplées européennes - et qu'il s'agissait d'une décision provenant d'une instance fédérale américaine, on aurait pu s'attendre à ce que cette affaire des olives espagnoles passe en dessous des radars en pleine guerre commerciale sur l'acier et l'aluminium. Défendre que ces aides découplées n'ont pas d'effets sur la production et les échanges, alors qu'elles constituent près de 50% du revenu des agriculteurs européens va être compliqué. Aussi, avons-nous été de ceux qui ont appelé à ne pas mettre cette épée de Damoclès au-dessus de la PAC tout en appelant à une prise conscience quant au besoin de faire évoluer les fondements d'une politique dont l'inefficacité en termes de gestion des crises de marché, de revenus des agriculteurs et de transition vers la durabilité n'est plus à démontrer.

Motivant un risque de contagion à d'autres produits européens, l'Union européenne a, au contraire, décidé de contre-attaquer en ouvrant les hostilités à l'OMC. Après la période de 60 jours de consultation, la procédure devrait être lancée dans un contexte particulier pour l'instance genevoise : le blocage par les Etats-Unis de la nomination des juges de l'organe d'appel de l'Organe de Règlement des Différends (ORD) devant conduire l'OMC à la paralysie d'ici la fin de l'année.

Négociations bilatérales US-UE : avec ou sans agriculture ?

Cette décision est intervenue en plein bras de fer entre l'administration Trump et la Commission européenne pour définir le cadrage des négociations entre les deux blocs suite au sommet organisé entre Donald Trump et Jean-Claude Juncker en juillet 2018. Alors qu'il s'agit dans un premier temps de sauver le multilatéralisme et de rappeler à la raison le locataire de la Maison Blanche vis-à-vis des taxes qu'il venait d'imposer aux importations européennes d'acier, des négociations bilatérales se sont ainsi ouvertes dont il s'agit actuellement de définir le périmètre.

Connaissant la sensibilité dans l'opinion et auprès des agriculteurs des sujets agricoles et de sécurité alimentaire, et à quelques mois des élections européennes, **la Commissaire Cécilia Malmstrom s'est faite forte d'indiquer en janvier 2019 que l'agriculture ne serait pas concernée**¹. Ce positionnement a d'ailleurs le mérite d'être cohérent avec la position européenne sur la réforme de l'OMC de septembre dernier dans laquelle l'agriculture n'est pas mentionnée², alors même que le blocage du cycle du Doha est largement imputable à ce dossier.

Mais les Américains ne l'entendent pas ainsi et la pression s'est amplifiée : les déclarations publiques de responsables américains se sont multipliées³, rappelant notamment que Jean-Claude Juncker s'était engagé en juillet 2018 à ce que l'UE augmente ses importations de soja américain. Cela confirme donc, selon eux, que les sujets agricoles devaient être mis dans la balance. **Bref, à des Européens qui venaient prôner le dialogue et l'ouverture, on a su, côté américain, exploiter la situation en leur proposant une longue liste de sujets à négocier parmi lesquels figurent des sujets agricoles (voir le mandat de négociation US).**

¹ Voir notamment : <https://www.voanews.com/a/eu-trade-chief-us-talks-will-not-include-agriculture/4735656.html>

² Voir le non papier de la Commission de septembre 2018 « WTO Modernisation » http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf

³ Voir notamment : <https://www.forbes.com/sites/johnbrinkley/2019/01/17/trump-administration-reneges-on-commitment-to-leave-ag-out-of-trade-talks-with-e-u/#712e89475b9c>

A ce stade, [l'autorisation d'ouvrir des négociations](#) proposée par la Commission le 18 janvier n'a pas été validée par le Conseil européen. Nettement moins détaillée que le mandat américain, ce document mentionne les importations de soja et place la « désescalade des tensions commerciales » comme principal objectif des négociations. Dans ce contexte, **il est pour le moins surprenant que l'on ait finalement décidé de lancer les hostilités à l'OMC sur les sujets agricoles**. Le 29 janvier 2019, **la réponse du département du commerce américain aura eu le mérite de la clarté, qualifiant la démarche européenne de « sans fondement » et annonçant la « combattre de manière très agressive »⁴.**

Une seconde contradiction plus fondamentale

Au-delà de la stratégie européenne dans les négociations qui s'ouvrent avec les USA, la décision d'attaquer les taxes antidumping américaines soulève une contradiction européenne plus fondamentale. Face à l'unilatéralisme manifesté par le Président Trump et ses attaques directes vis-à-vis de l'OMC, **l'UE se positionne comme le premier défenseur du multilatéralisme et se veut force de propositions pour défendre l'institution du commerce international**. Avoir un commerce international basé sur des règles - et non sur la loi du plus fort- et une instance en son sein, l'ORD, pour les faire appliquer constitue le principal argument pour les défenseurs de l'OMC. Certains présentent même l'OMC comme le régulateur du commerce mondial.

Cette représentation semble néanmoins en décalage au regard de l'action de l'OMC spécifiquement en matière agricole et sur la nature de ses règles. **Depuis sa création, l'OMC a surtout été mise en avant pour déréguler les marchés agricoles et supprimer les politiques agricoles stabilisatrices**. La crise alimentaire de 2007/08 est considérée comme la conséquence directe d'une doctrine agricole de l'OMC selon laquelle il suffit de supprimer les distorsions causées par les politiques agricoles pour permettre aux marchés de retrouver leur équilibre. Et le cycle de Doha est rentré dans un coma profond en juillet 2008 quand, voulant renégocier des règles multilatérales plus en faveur de la sécurité alimentaire mondiale, les pays en développement emmenés par l'Inde se sont vus adresser une fin de non-recevoir par les Etats-Unis.

En « leader vertueux mais isolé », l'UE reste ainsi le garant d'une doctrine agricole de l'OMC qu'elle est la seule à suivre à la lettre, depuis le renoncement des Etats-Unis au découplage. **En continuant de défendre des règles inappropriées et n'ayant fait aucune proposition pour partir sur de nouvelles bases, la responsabilité de l'UE dans le blocage du multilatéralisme est bien réelle.**

Aussi, en attaquant les Etats-Unis sur les olives de table espagnoles, l'UE persiste et signe ! Plutôt que de faire sienne les critiques et d'œuvrer à un aggiornamento du multilatéralisme, elle va au bout de la logique. Faut-il y voir un renoncement dans la capacité politique des Européens à faire émerger d'eux-mêmes une nouvelle voie ? **Quoiqu'il en soit, l'UE attire l'attention sur une contradiction majeure de sa position vis-à-vis du multilatéralisme : elle voudrait en être le chantre, mais elle défend une doctrine inappropriée au cœur du blocage du cycle de Doha depuis 10 ans.**

⁴ Voir le Communiqué de presse du Représentant au Commerce <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/january/ustr-statement-eu%E2%80%99s-consultation>

Des chances de réussite faibles

Avant de présenter les arguments de la Commission européenne pour contester les taxes américaines, rappelons que **l'OMC autorise à utiliser des droits anti-dumping et des droits compensateurs afin de rétablir des conditions de concurrence loyale**. Ces derniers peuvent être justifiés pour compenser une subvention reçue par des producteurs étrangers. Mais il faut alors que **la preuve soit faite que la subvention est spécifique, c'est-à-dire qu'elle est ciblée sur un groupe de producteurs**, et qu'au final elle fausse l'affectation des ressources dans le pays.

Que les aides découplées que reçoivent les producteurs espagnols d'olives ne soient pas spécifiques est justement le principal argument que la Commission européenne a avancé pour attaquer les taxes américaines. De plus, elle indique qu'il n'est pas prouvé que la subvention soit transmise aux transformateurs. En outre, elle estime que la preuve n'a pas été faite d'un dommage pour les producteurs américains et conteste le calcul des droits compensateurs ([accès au dossier sur le site de l'OMC](#)).

On relève donc que le droit multilatéral invoqué ici est l'Accord sur les Subventions et Mesures Compensatoires (Accord SCM) qui traite indifféremment tous les secteurs, et non l'Accord Agricole qui définit les subventions agricoles soumises à réduction ou non. D'un côté, dans une posture offensive, l'Union européenne s'attaque aux taxes américaines, mais de l'autre, on peut s'étonner qu'aucun argument ne soit émis pour défendre les aides découplées au regard des règles sur les subventions agricoles.

Sur les arguments relatifs à la transmission aux transformateurs, au dommage aux producteurs américains et au calcul des droits, nous renvoyons à [l'analyse de Jacques Berthelot](#) qui rassemble notamment les principaux éléments émanant du cabinet McDermott Will & Emery qui a préparé la plainte des producteurs américains. **Si certains calculs peuvent être discutés, il n'en demeure pas moins que la caractérisation des effets des subventions en question semble indéniable.**

Reste donc le principal argument de la Commission européenne, celui de la non-spécificité de la subvention, et là aussi il semble peu recevable. Dans sa demande de consultation, l'UE n'explique pas le sens qu'elle entend donner au caractère non-spécifique de la subvention en question. **On peut imaginer qu'elle mette en avant le fait que les agriculteurs européens reçoivent la même subvention qu'ils ne produisent rien ou autre chose.** Mais à la lecture de l'Accord SCM, qui rappelle que la subvention n'est pas spécifique à l'agriculture, **on comprend que la spécificité ne renvoie pas à un produit mais à un groupe de producteurs voire à une branche.**

Aussi, vu que les aides découplées ne sont accessibles qu'aux détenteurs de terres agricoles, on voit mal comment l'OMC pourrait trancher en faveur de l'UE. L'Accord SCM prévoit bien que si l'accès à une subvention est limité ou qu'il n'est pas automatique, alors la subvention est considérée comme spécifique. De plus, le versement d'aides aux producteurs agricoles a une incidence évidente sur l'allocation des ressources (capital et travail en premier lieu, mais aussi les terres) entre les différentes branches. **Jacques Berthelot relève d'ailleurs que le panel coton du 8 septembre 2004 à l'encontre des Etats-Unis tranchait déjà dans ce sens :** « A notre avis, la branche de production représentée par une partie de la production des Etats-Unis [...] constitue un segment suffisamment distinct de l'économie des Etats-Unis pour être considérée comme « spécifique » au sens de l'article 2 de l'Accord SCM ».

En définitive, vu l'angle d'attaque choisie par la Commission, ce qui pourrait être reproché aux Etats-Unis serait de n'avoir attaqué seulement les olives de table espagnoles et non l'ensemble des produits agricoles européens exportés bénéficiant des aides découplées. Un comble ! **Pour autant, la voie de la défense des aides découplées par le bon respect des critères de la boîte verte, voie que n'a pas choisie la Commission, n'aurait pas été plus intéressante**, vu que les aides découplées sont versées « sur la base des facteurs de production employés au cours d'une année suivant la période de base » (critère 4 de l'article 1 de l'annexe 2 de l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay). Les membres du panel à l'OMC pourront également enfoncer le clou en mobilisant les travaux empiriques qui mettent en évidence les 4 effets économiques des aides découplées (offre de travail, condition d'entrée-sortie, attitude face au risque, capacité d'investissement).

Bref, les chances de succès de l'UE sont plus que minces, et pour éviter que cette plainte à l'OMC ne débouche sur un harakiri fatal à la PAC, il est grand temps que l'UE repense une autre trajectoire à sa politique agricole et une nouvelle position dans le multilatéralisme agricole.

Frédéric Courleux

Le 28 Mars 2019