

EMBARGO RUSSE : IMPACTS DIRECTS ET INDIRECTS POUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE

Le 7 août dernier, la Russie a décidé d'interdire l'entrée de son marché à certains produits agricoles et denrées alimentaires en provenance de l'UE, à la suite des sanctions décidées par l'UE et les Etats-Unis dans le cadre de la crise ukrainienne. Cet embargo est fixé pour une durée de un an et concerne également les

États-Unis, l'Australie, la Norvège et le Canada. Il s'inscrit dans la continuité des restrictions aux importations de viandes – porcine et bovine – décidées par la Russie pour des motifs sanitaires. Quelles en seront les retombées ?



L'économie mondiale est entrée dans une nouvelle phase d'instabilité géopolitique qui exacerbe les incertitudes économiques provoquées par la crise économique et financière de 2007/2008. Les sanctions infligées à la Russie par l'Union européenne – mais aussi par les Etats-Unis, l'Australie, la Norvège – ont conduit la Russie à décider d'un embargo en retour. L'embargo économique constitue un instrument traditionnel de protection d'un marché intérieur, dont le degré de réussite est variable selon la phase historique à laquelle il est décidé, les secteurs concernés, sa durée. Au même titre que l'embargo, les sanctions économiques à l'encontre d'un pays ont été dans le passé souvent utilisées, notamment pour des motifs pluriels (encadré ci-contre). Les sanctions prises à l'endroit de la Russie portent essentiellement sur les avoirs financiers, l'interdiction de séjour de dirigeants, la suspension de prêts aux banques publiques, l'embargo sur les armements et sur les matériels de forage pétrolier. La Russie a instantanément réagi en décrétant un embargo dirigé contre les produits agricoles et alimentaires européens. L'examen des répercussions d'un tel embargo est d'autant plus important à dresser que la Russie avait déjà fermé ses frontières à la viande de porc, certes, dans ce cas,

pour des raisons sanitaires. Quelles pourraient en être les conséquences pour le secteur agricole français, surtout dans un contexte de fort ralentissement de l'activité économique ? En l'état actuel des choses, quelles mesures ont été adoptées à l'échelle européenne pour surmonter cet embargo ?

LES PRODUITS ET LES PAYS CONCERNÉS

Le 7 août dernier la Russie a décidé de recourir à un embargo économique dirigé contre l'UE et ses exportations agricoles et alimentaires, en guise de réponse aux sanctions appliquées et liées à la crise ukrainienne. Pour prendre la mesure de ses effets probables, il convient au préalable de dresser la liste des produits concernés. L'embargo russe couvre :

- > la viande bovine (animaux vivants, fraîche et congelée),
- > la viande de porc (fraîche et congelée),
- > viande et abats comestibles de volaille (fraîche et congelée),
- > poissons, crustacées, mollusques,
- > lait et produits laitiers (y compris fromages),
- > fruits (pommes, poires, coings, abricots, pêches nectarines, cerises et prunes),
- > légumes (tomates, choux, autres légumes),
- > saucisses et produits similaires.



L'efficacité des sanctions économiques

La sanction économique prise à l'endroit d'un pays ou d'un groupe de pays a été régulièrement utilisée depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Elle fait partie de l'outillage dont dispose les Nations Unies pour signifier son désaccord envers une politique menée par un pays, et qui porte préjudice aux populations ou à la sécurité et à la stabilité des relations internationales. La sanction peut être politique et/ou économique.

L'efficacité de la sanction ne fait pas l'unanimité parmi les observateurs. Dans le cas de l'Afrique du Sud et de son régime d'apartheid, les sanctions ont manifestement contribué à faire évoluer ce pays. En revanche, dans d'autres cas, comme celui de l'Iran, l'embargo sur les hydrocarbures n'a pas dissuadé le gouvernement de renoncer à son programme nucléaire. De plus, dans certains cas, ce sont les populations les plus vulnérables plus que les Etats eux-mêmes qui en sont les premières victimes.

Concernant la Russie, l'embargo va toucher les consommateurs à deux titres. La raréfaction de certains produits sur le marché d'une part, et l'augmentation des prix d'autre part. La hausse des prix peut être porteuse de pertes de pouvoir d'achat et susciter des revendications.

8 à 10
milliards d'euros

exportations moyennes de l'UE vers la Russie

756
millions d'euros

exportations de produits agricoles de la France vers la Russie en 2013

Regardons à présent les pays les plus exposés aux répercussions que vont occasionner l'embargo. Si l'on se penche sur les exportations totales en valeur de produits agricoles et alimentaires, un nombre limité de pays est en première ligne. À l'échelle de l'UE dans sa globalité, les exportations représentent en moyenne selon les années 11 à 13 milliards de dollars (8 à 10 milliards d'€), soit 9 % du total des flux commerciaux de l'UE. Autre précision, pour les industries européennes de la transformation, la Russie représente le second marché à l'exportation, derrière celui des Etats-Unis. L'UE retire de ses échanges bilatéraux avec la Russie des excédents réguliers et structurels.

S'agissant de la France, les exportations de produits agricoles et alimentaires se sont élevées en 2012 à quelque 690 millions d'€, et à 756 en 2013. L'excédent commercial agroalimentaire obtenu par l'économie française vis-à-vis de la Russie a été l'an dernier de plus de 500 millions d'€. Il est à noter que l'embargo ne contient pas les vins et boissons alcoolisées ou non alcoolisées, qui représentent pour la France 22 % de ses exportations de produits agricoles et alimentaires vers la Russie. Le tableau 1 retrace en valeurs les exportations des principaux pays concernés par l'embargo, et l'évaluation de la perte pour chacun des pays. Le secteur agricole et alimentaire français apparaît moins dépendant que pour d'autres pays membres de l'UE du marché russe. Les observateurs ont mis en avant les fruits et les légumes, produits qui selon eux

Exportations agroalimentaires des principaux pays européens vers la Russie en 2013 (en millions d'€)

		Exportations agroalimentaires	Produits sous embargo
Lituanie		1 374	922
Pologne		1 267	840
Allemagne		1 649	589
Pays-Bas		1 551	503
Danemark		627	341
Espagne		572	326
Belgique		558	281
Finlande		464	273
France		756	229
Italie		705	163
Grèce		158	114
Autriche		247	103
Hongrie		266	77
Irlande		216	70
Estonie		228	60
UE à 28		11 864	5 064

Source : Commission européenne

subiraient le plus le contrecoup de l'embargo russe. En réalité, il n'en est rien. Les secteurs les plus exposés sont par ordre d'importance les produits laitiers, la viande porcine et les fruits et légumes. La viande porcine, déjà durement touchée par l'embargo décrété en début d'année pour des raisons sanitaires, a représenté plus de 43 millions d'€ d'exportations vers la Russie, soit à peine 5 % du total des ventes vers ce pays. Les ordres de grandeur pour les fruits et légumes sont 28 millions d'€ (0,8 %). Toutefois, pour des

domaines comme les choux (y compris les brocolis), la France occupe le premier rang en tant que fournisseur européen de la Russie (tableau 2). Les produits laitiers constituent en revanche un secteur fragilisé par l'embargo. Les exportations françaises ont en effet atteint en 2013 près de 100 millions d'€, soit 1,5 % des flux commerciaux de produits agricoles et alimentaire vers la Russie. Même s'il ne s'agit pas d'une destination prioritaire, dans le contexte actuel de déprime économique, et dans la mesure où la Russie ●●●



© Nicolas A. CRA Nord-Pas-de-Calais

Importations russes de chou-fleur et brocoli depuis l'UE

		2012		2013	
		Millions €	Quantités (tonnes)	Millions €	Quantités (tonnes)
UE à 28		18.6	23 364	25.8	25 821
France		13.9	13 961	15.8	15 588
Espagne		2.7	2 525	3.6	3 547
Pologne		3.4	3 725	3.5	3 911
Pays-Bas		1.2	1 134	1.5	1 542

Source : FranceAgriMer

●●● forme l'un des grands importateurs mondiaux de fromages, l'embargo surgit au plus mauvais moment (graphique ci-dessous). L'UE exporte près de 260 000 tonnes de fromages vers la Russie, ce qui représente près de 3 % de la production communautaire.

La France semble assez peu exposée aux conséquences directes de l'embargo. Elle pourra l'être davantage si l'on se penche sur les répercussions indirectes. On entend par là le report des exportations des autres pays vers le marché intérieur européen. La Pologne ainsi que les pays Baltes et l'Allemagne devraient en effet déployer une stratégie de conquête de ce marché – les fruits (pommes) et légumes (pommes de terre) ainsi que les produits laitiers (fromages, poudres, beurre) étant concernés au premier chef – afin d'écouler les produits que la Russie aura refoulé hors de ses frontières. L'engorgement du marché européen a d'ailleurs engendré un mouvement de baisse des prix, à l'instar du prix de la poudre grasse.

Autre effet collatéral de l'embargo russe, l'entrée en scène de pays pouvant se substituer à l'UE. L'embargo a conduit la Russie à passer des contrats avec des pays extra-européens, en mesure de répondre à ses besoins alimentaires. Une économie comme celle de l'Argentine, en proie à de nouvelles difficultés financières, peut profiter de l'effet d'aubaine pour relancer son économie en exportant davantage de fruits, de produits laitiers ou de viande vers la Russie. C'est également le cas du Brésil, du Chili, de l'Équateur et, plus près de nous, de la Turquie, voire le Maroc. Toutes ces économies détiennent, de surcroît, l'arme de la dépréciation de leurs devises, afin de stimuler leur compétitivité-prix. Ces sources d'appro-

visionnement permettront à la Russie de repousser le risque inflationniste qui surgirait en raison d'une offre de biens alimentaires insuffisante. L'UE se serait-elle du coup tirée une balle dans le pied ?¹

LA RÉACTIVITÉ DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Des mesures de compensation, de stabilisation, et visant à la promotion des produits ont été récemment annoncées ou devraient l'être dans les prochaines semaines par la Commission européenne. En fruits et légumes, des retraits de marché pourraient être appliqués, assortis d'indemnités des producteurs à hauteur de 50 %, lesquelles seraient financées par des fonds non utilisés de l'OCM, la réserve de crise n'étant pas pour le moment sujette à mobilisation. Les mesures d'urgence, chiffrées à 125 millions d'€, annoncées à la fin du mois d'août, ont toutefois été suspendues le 10 septembre par la Commission européenne, certains pays ayant gonflé les données de leurs exportations et donc multiplié les demandes d'aides. Il est nécessaire également de mentionner que ces aides interviendront dans un contexte de baisses des prix des fruits et légumes, et qu'il sera légitime de voir en quoi de telles mesures permettront de les compenser. Dans le secteur des viandes, sont prévus des mécanismes de surveillance des marchés, pouvant se traduire par des réunions régulières entre les pays membres, afin de suivre leur évolution et d'intervenir en cas de décrochage du fait des obstacles à l'exportation vers la Russie.

Pour le secteur laitier, Bruxelles a décidé d'instaurer une aide temporaire au stockage privé pour le lait écrémé en poudre

LE SECTEUR DES PRODUITS LAITIERS SERAIT LE PLUS AFFECTÉ PAR L'EMBARGO RUSSE.
L'UE EXPORTE PRÈS DE 260 000 TONNES DE FROMAGES VERS LA RUSSIE.



et le beurre, mesure qui sera étendue à certains types de fromages. La durée de cette aide est comprise entre 3 et 7 mois, le volume concerné se situerait aux alentours de 150 000 tonnes, pour une valeur de 15,57 € la tonne. Le Commissaire Dacian Cioloș a précisé que d'autres outils de soutien pourraient être mobilisés si les répercussions de l'embargo russe occasionnaient des pertes économiques supplémentaires.

L'UE envisage par ailleurs de saisir l'Organe de Règlement des Différends à l'OMC, la Russie en étant membre depuis 2012. Le dépôt de plainte de l'UE apparaît des plus hasardeux. L'OMC est en effet habilitée à traiter des entraves au commerce, pas réellement à statuer sur des préjudices économiques occasionnés par une décision géopolitique.

Les tensions géopolitiques se multipliant dans un monde incertain et complexe, il est requis désormais de se préparer ou mieux d'anticiper les turbulences géoéconomiques dont elles sont porteuses. ●

Thierry Pouch
Chambres d'agriculture France
Direction économie des agricultures et des territoires

¹ Il convient d'avoir à l'esprit que ces pays, y compris la Pologne, non membre pour le moment de la zone euro, peuvent recourir à la dépréciation de leurs taux de change pour stimuler leurs exportations.

Principaux importateurs de fromages

