



## L'embargo russe : quel coût pour nos économies ?



1

Le 7 août 2014, le gouvernement russe a publié une [liste](#) des produits interdits d'importation en provenance des États-Unis, de l'Union européenne (UE), du Canada, d'Australie et de Norvège pendant un an. Les produits concernés sont les viandes, poissons, crustacés, mollusques, produits laitiers, légumes, fruits, fruits à coque, malt. Cet embargo a des **conséquences sur les économies de l'UE, de la France et de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA); ainsi que, bien évidemment, sur l'économie russe.** En ce mois dense d'actualités internationales, cette note informative vise à remettre dans son contexte politique et économique les étapes ayant amené Moscou à prendre cette décision ; à en présenter les impacts pour nos économies, ainsi qu'à réfléchir aux développements, à court et moyen termes pour le secteur agricole. Enfin, elle a pour but de **raconter au grand public l'action de l'Union européenne en temps de crise.**

### **Un embargo, mais pourquoi ?**

Mesure destinée à **empêcher la libre circulation des marchandises**, l'embargo (de l'espagnol *embargar*, embarrasser) a généré un véritable « embarras » au sein des institutions européennes. Alors que la situation en Ukraine se dégradait depuis plusieurs semaines, le crash du vol MH17 de la Malaysia Airlines dans l'est du pays a joué un rôle déclencheur dans la riposte de Bruxelles et Washington à l'encontre de la Russie. Les chefs d'Etat et de gouvernement européens et américain ont ainsi établi des **sanctions le 29 juillet** contre le Kremlin. Elles portent notamment sur des pénalités 1) économiques – impossibilité d'acheter et vendre des actions financières en provenance de banques russes majoritairement publiques, 2) militaires – halte de l'import et export

d'armes, 3) technologiques – touchant l'export d'équipements destinés à la recherche de pétrole et de gaz en eau profonde, en plus 4) du gel des avoirs dans l'UE de plusieurs oligarques et hommes d'affaires russes. **La réponse russe n'a pas tardé** et est intervenue le 7 août, avec l'embargo sur l'importation des produits alimentaires européens.

### ***L'embargo, une solution efficace ?***

**L'embargo est généralement utilisé comme sanction ou moyen de pression dans un contexte de crise politique entre deux ou plusieurs États.** L'embargo a été utilisé à maintes reprises par le passé : du Blocus continental de Bonaparte à l'embargo américain sur Cuba ou l'Iran, c'est un outil dont l'efficacité est discutable. En effet, dans une économie mondialisée et interdépendante, il nuit souvent tant au pays sanctionnant qu'au pays sanctionné. Sa légalité au regard du droit international du commerce dépend des accords internationaux signés entre les parties. Le juge en la matière serait l'OMC; cependant, la procédure est extrêmement longue (quatre à cinq ans).

Un embargo est généralement décrété pour une certaine période bien qu'il puisse être levé ou étendu au gré des décisions politiques. Un embargo russe sur les produits européens est d'ailleurs déjà en vigueur: il concerne la viande de porc. Décrété 'pour raisons sanitaires', ce dernier a été critiqué par la France, le Danemark et les Pays-Bas comme résultant d'une décision politique. En résumé, **le recours à l'embargo est donc une pratique commune, même si son efficacité est discutée.**

**Pourquoi la Russie a-t-elle décidé d'interdire l'importation de produits européens ?**

*Ukraine : une entente impossible ?*



**Remise en contexte.** C'est la situation en Ukraine, pays divisé entre une aire d'influence européenne et une autre d'influence russe, ancien pilier de l'URSS et partenaire commercial de poids pour la Russie (ressources minières), qui va donner aux rivalités est-ouest l'occasion de s'exprimer. En novembre 2013, le président **Janoukovytch décide de ne plus signer l'accord de libre-échange** et d'association proposé par l'UE, et se rapproche de Moscou. **Une vague de protestations pro-européennes** secoue la capitale. En mars 2014, **l'annexion de la Crimée par Moscou**, que l'on soupçonne également de soutenir d'autres mouvements séparatistes dans l'est de l'Ukraine, puis l'attaque d'un avion de ligne de la Malaysia Airlines en juillet divise encore un peu plus Russes et Occidentaux qui décident de prendre des mesures punitives contre le Kremlin.

### Peut-on chiffrer les conséquences de l'embargo ?

Les exportations agricoles représentaient en 2013 environ 7% du total des exportations européennes. **10% des exportations agricoles étaient destinées à la Russie** (pour un montant d'environ 12 milliards d'euros), **qui importe 35% de sa production alimentaire**. La Russie est le 2<sup>ème</sup> partenaire commercial de l'UE pour les produits agricoles, après les Etats-Unis. A titre d'exemple, **nous y consacrons 29% de nos fruits et légumes (F&L), 33% de nos fromages et 28% de notre beurre destinés à l'export**. Ce phénomène est cependant à nuancer car nous n'exportons que 7% des fruits et légumes produits en Europe, 2,7% de la production de fromages, 1,7% du beurre. **L'impact de l'embargo** sur les produits alimentaires européens est donc **important mais limité** par rapport à nos capacités de production.

Par ailleurs, **les conséquences de l'embargo** ne se résument pas seulement à la **perte provisoire d'une part de marché** importante pour les producteurs européens, mais résultent également en un **excédent sur notre marché interne** – sûrement difficile à mesurer, mais qui entraîne une réduction des prix. Cet excédent est d'autant plus important que le marché est peu actif (consommation européenne atone) et que l'offre est abondante dans toutes les productions saisonnières cette année.

Pour répondre à cette crise, **la solution choisie par l'UE a été de jouer la carte de la solidarité**, en donnant une réponse européenne à l'unisson au Kremlin à propos de l'embargo (effet diplomatique, politique et psychologique

sur la Russie). L'UE a également décidé de **mobiliser des fonds européens en un temps record**. Plusieurs mesures – que nous détaillerons plus tard – ont été prises par la Direction générale de l'Agriculture de la Commission européenne et soumises rapidement au Parlement européen et au Conseil de l'UE (les Ministères de l'Agriculture des 28 Etats membres). La question des aides ne va cependant pas sans poser quelques questions supplémentaires.

### Quel impact pour la France ? Quelques chiffres à mettre en perspective

La France quant à elle ne participe qu'à hauteur de **6% aux exportations agricoles européennes vers la Russie**. À titre comparatif, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Lituanie et la Pologne représentent respectivement 14%, 13%, 12% et 10% du total des exportations agroalimentaires européennes en Russie. En termes réels cependant ce sont les trois pays baltes qui sont les plus affectés par l'embargo : les exportations vers la Russie y représentent jusqu'à 4% du PIB (Lituanie). Les données chiffrées sur l'exportation de produits agroalimentaires en Russie diffèrent quelque peu : selon les Douanes françaises, la France a exporté en 2013 pour 619 millions d'euros, pour les Douanes russes le chiffre réel serait de l'ordre du milliard. [Agritel](#) comptabilise un total de 746 millions d'euros de produits agroalimentaires exportés pour 2013, en majorité du vin et des spiritueux (qui ne sont pas assujettis à l'embargo russe); puis pour 157 millions d'euros de légumes, céréales et oléagineux (26 millions d'euros de fruits); 156 millions d'euros d'œufs, lait et plats préparés; 143 millions d'euros de viandes et poissons.

**Bien qu'il n'y ait pas de moyen statistique de connaître les volumes d'exportations agricoles de la région PACA vers la Russie**, nous savons que **les pommes et les poires** représentent la quasi-totalité des produits exportés. À l'échelle du pays, seulement 6% des pommes sont destinées à être exportées vers la Russie.

### L'impact de l'embargo sur les économies européenne, française, régionale et russe

#### Conséquences de l'embargo pour l'économie européenne

Il y a deux conséquences principales à la décision d'embargo prise par la Russie pour l'UE : **l'effet direct** et **l'effet « par ricochet »**. Les produits ciblés par la Russie



représentent environ 5 milliards d'euros, sur un total de 12 milliards d'exportations agricoles et alimentaires. Des milliers de producteurs européens vont donc être affectés par l'embargo, particulièrement ceux qui se sont spécialisés sur le marché russe. Une note de la Commission estime que le revenu de 9,5 millions d'européens pourrait en être affecté. Cette perte directe est cependant facilement quantifiable et ses effets sont limités dans le temps. **L'effet « par ricochet » est, lui, plus inquiétant pour l'économie européenne** : on suppose que si l'équivalent de 5 milliards d'euros de produits destinés à la Russie ne peuvent plus y être vendus, ils vont devoir être écoulés sur un autre marché et, à priori, le marché européen. L'UE pourrait ainsi se retrouver « inondée » de pommes et de lait en **surproduction** ce qui conduirait inévitablement à une forte **baisse des prix** de ces produits. De plus, **les économies européennes ne sont pas égales** en termes de production : la Pologne produit des pommes deux fois moins chères que la France par exemple (et est le plus grand exportateur européen de pommes vers la Russie). En somme, les 5 milliards de pertes directes auxquels pourraient s'ajouter les pertes dues à l'effet ricochet risquent de porter la note totale pour l'UE à une dizaine de milliards d'euros.

#### Conséquences de l'embargo pour l'économie française

Les secteurs du vin, dont la France est le premier fournisseur mondial en Russie (21.7% de parts de marché), et des spiritueux, ont été épargnés par l'embargo. Ils représentent la majorité des exportations agroalimentaires en Russie. **Les secteurs laitier et fruitier (pommes, poires, pêches et nectarines) sont les plus touchés** avec le secteur porcine, bien que celui-ci fasse déjà l'objet d'un embargo. Le cours du lait a chuté de 17% en moins d'un mois et celui du beurre, 9%. Les pommes, déjà durement touchées par une crise de saison au début de l'été, ne se vendent plus que 25 euros la tonne contre 140 euros il y a 24 mois. **Le 'Grand Ouest' est déjà la région la plus affectée par l'embargo** du 7 août, puisqu'il produit la majorité des produits laitiers et porcins destinés à l'export.

#### Conséquences de l'embargo pour l'économie de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Là encore, il est **difficile d'établir avec précision les voies d'export de produits agroalimentaires de PACA vers la Russie**. Ce qui est certain c'est que **la Russie n'est pas une destination majeure pour les productions régionales**, y

compris pour les fruits. Néanmoins, certains metteurs en marché exportent exclusivement ou quasi exclusivement vers la Russie et subissent donc un arrêt global des ventes, avec des conséquences importantes sur l'emploi dans le secteur.

#### Conséquences de l'embargo pour l'économie russe

L'embargo décidé par le Kremlin sur les produits agroalimentaires occidentaux pourrait **in fine nuire plus à l'économie russe qu'à celle des pays sanctionnés** par Moscou. Pression de la demande, temps d'adaptation des marchés concurrentiels... le ministre russe de l'Agriculture a déclaré fin août que le coût de l'embargo pour l'économie russe pourrait être (scénario optimiste) de près de 13 milliards d'euros. Les prix du poisson, lait et fromage ont respectivement augmenté de 6%, 5.3% et 4.4% et celui de la viande est quant à lui déjà 20% à 30% plus cher que fin juillet. **Additionnés aux pertes dues aux sanctions européennes** précédemment citées, **les effets de cet embargo sur l'économie russe font du pays le véritable perdant de la spirale punitive est-ouest**.

#### L'Europe au secours du secteur agricole

Le 18 août, La Commission européenne a annoncé le **déblocage de 125 millions d'euros** pour soutenir le secteur des fruits et légumes de l'Union, **dont 82 millions pour les pommes et les poires**. La Commission avait déjà annoncé une aide d'urgence, le 11 août, pour les pêches et les nectarines, un produit facilement périssable. Cependant, l'aide F&L soulève des questions au sein des syndicats de producteurs pour trois raisons :

- Elle n'est pas suffisante. À titre comparatif, 210 millions avaient été alloués aux seuls producteurs de concombres, tomates, laitues, courgettes et poivrons lors de la « crise du concombre » en 2011. La Grèce estime avoir déjà perdu à elle seule 178 millions et l'Espagne, 337 millions.
- L'aide devrait être financée avec le fonds de réserve « de crise » de la PAC, fonds alimenté par les producteurs européens eux-mêmes et dont l'objectif est normalement de pallier les pertes causées par de mauvaises conditions météo. Dans l'esprit de beaucoup de producteurs, cela reviendrait à faire payer « toujours les mêmes ».
- L'Europe est inégalement affectée. Certains pays comme les pays baltes, la Pologne, l'Allemagne,



les Pays-Bas ou l'Espagne enregistrent des pertes colossales; or les 125 millions promis par Bruxelles ne devraient pas être distribués de manière proportionnelle.

En fait, l'Union développera certainement d'autres aides. Intervenant le 4 septembre au sein de la commission Agriculture du Parlement européen, le Directeur Général de la **DG AGRI à la Commission a voulu rassurer les députés européens présents**. La note votée le 3 septembre par l'ensemble du Collège des Commissaires poursuit le même objectif. **L'incertitude politique et économique** (combien de temps l'embargo peut-il encore durer ? L'UE aura-t-elle à nouveau accès au marché russe une fois celui-ci levé ? Quel impact réel pour les producteurs européens ? etc.) **justifie le montant de 125 millions qui, s'il peut paraître dérisoire, représente déjà un vrai défi pour l'Union** en termes d'évaluation et de redistribution. En outre, **la Commission attend de voir la mise en œuvre des premières mesures** pour évaluer leur impact et la nécessité de les abonder ultérieurement.

**En plus des « mesures F&L », des mesure d'aide au stockage pour le secteur laitier** ainsi qu'une **aide à la promotion** ont été présentées (*le détail de ces aides est disponible à la fin de cette note*).

**Dans le secteur des produits laitiers, l'embargo se répercute de manière très inégale** entre les pays européens. Selon les chiffres de la DG AGRI, la Finlande et les pays baltes dépendent à 80% des exportations vers la Russie. Les Pays-Bas et l'Allemagne, même si dans une moindre mesure, sont également très touchés. Au cours de la journée du 5 septembre, la Commission devrait alors présenter **un nouveau paquet de mesures pour ce secteur**, notamment en matière de stockage privé des produits laitiers tels que le beurre, le lait écrémé et les fromages, ainsi qu'une extension de la période des interventions publiques du 30 septembre au 30 décembre 2014.

**En plus de ces mesures directes**, la Commission prévoit de mobiliser tous les moyens à disposition pour réduire au maximum l'impact de l'embargo sur les foyers européens. **En matière de réacheminement des produits non écoulés** vers d'autres marchés étrangers, elle cherche à lever les obstacles (notamment en matière de restrictions phytosanitaires) pour accroître les exportations européennes vers des pays tels que la Turquie et les États-Unis. Elle encourage aussi les Etats membres à **actionner l'instrument de stabilisation des**

**revenus** qui est à leur disposition. Enfin, la Commission a proposé au Parlement européen et au Conseil d'accélérer l'adoption du programme « [Lait et fruits dans les écoles](#) ». Dans le même ordre d'idées, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) conseille depuis longtemps que les européens augmentent leur consommation journalière de F&L : à l'instar de cette recommandation, et pour faire face à nos problèmes de santé, un député européen belge a proposé aujourd'hui de relancer la demande interne en mangeant collectivement au moins 400 grammes de fruits par jour. Puisque seulement 4 pays européens y parviennent sur les 28, le conseil paraît plein de bon sens : comme disent les Polonais depuis quelques jours sur les réseaux sociaux « une pomme chaque matin garde Poutine au loin ! ».

### **En conclusion**

Outil de pression couramment utilisé par les États à des fins politiques, **l'embargo russe du 7 août 2014 pourrait bien se retourner contre la Russie elle-même**. S'il est vrai qu'une partie importante du secteur agricole européen a été et sera affectée par ses effets, **la triple approche adoptée par la Commission européenne** (mesures d'urgence pour les pêches et nectarines et mesure sur les F&L applicables rétroactivement, mesures sur les produits laitiers et analyses en cours pour les marchés de la viande) a permis à **l'UE de donner une réponse claire et coordonnée à la Russie**. En plus de la dimension interne du marché (octroi d'aides pour contrer les pertes et compensations pour la baisse des prix), **l'Union européenne agit à l'extérieur de ses frontières**. La politique commerciale se joue en effet sur deux fronts. C'est pourquoi la Commission, depuis les premiers jours de l'embargo, négocie avec les pays exportateurs en dehors de l'UE (notamment la Turquie, la Serbie, la Suisse, le Chili, etc.) qui pourraient servir de « **pays de substitution** » **aux pays européens exportant en Russie** au grand dam de nos producteurs, mais dans leur intérêt (gain de parts de marchés, augmentation de la demande russe pour leurs produits agricoles, assouplissement des règles strictes de sécurité phytosanitaire en Russie). Une situation qui a parfois donné lieu à quelques événements pour le moins cocasses : mi-août, le quotidien russe *Novaya Gazeta* publiait des photos de barquettes de crevettes dans un supermarché moscovite estampillées 'origine Biélorussie' – le pays ne possédant pas d'accès à la mer.



Finalement si l'embargo touche les produits agroalimentaires occidentaux, les producteurs français et ceux de la région PACA en sont peu affectés relativement au reste de l'UE; cependant, puisque certains producteurs laitiers et fruitiers en France, de pommes et de poires en PACA, peuvent être lésés, **il est important de s'organiser selon les consignes de la Commission** (les actes délégués qui ont été discutés par le Parlement européen et le Conseil) **pour bénéficier des aides européennes à disposition**. Le point de contact principal au niveau français et auprès duquel plus d'informations sont disponibles reste, comme dans le cadre de la Politique Agricole Commune, [FranceAgriMer](http://FranceAgriMer.fr).

Il est utile de rappeler ici que **la situation est extrêmement complexe** pour tous les acteurs tant sur les plans économique, institutionnel que politique. Les premières aides accordées par l'Union européenne aux producteurs de fruits, légumes et produits laitiers en appelleront certainement d'autres si la situation ne s'améliore pas. Enfin, le fait que les deux économies russe et européennes pâtissent de la mesure d'embargo décidée par le Kremlin laisse espérer un allègement des sanctions avant que l'embargo n'arrive à son terme (août 2015).

### Les aides prévues par l'Union européenne

À l'heure actuelle, deux paquets de mesures ont été adoptés par l'UE :

- *Un premier paquet de mesures dites directes, parmi lesquelles*
  - *Les mesures à moyen terme (mesures « classiques ») :*
    - *L'aide de **125 millions d'euros** pour les fruits et légumes d'effet rétroactif à partir du **18 août** et courant **jusqu'à fin novembre 2014**. Il s'agit d'une **aide aux retraits afin de soutenir les prix** dans l'ensemble de la filière puisque ces denrées sont périssables et ne peuvent pas être stockées. Tous les producteurs européens de carotte, tomate, chou blanc, poivron, chou-fleur, concombre et cornichon, champignon, pomme, poire, fruits rouges, raisin de table et kiwi sont éligibles, qu'ils appartiennent ou non à des organisations de producteurs (mais le regroupement des producteurs dans des OP existantes est conseillé afin de bénéficier plus rapidement des aides).*
    - *Le soutien au secteur laitier via des mesures d'aide au stockage : achat de beurre et de lait en poudre pour l'entreposage dans des stocks publics ('intervention publique') ; aides au stockage privé ; restitutions à l'exportation. Les principaux producteurs (Finlande et Lituanie) sont incités à produire du beurre plutôt que du fromage, plus difficile à stocker.*
  - *Les mesures d'urgence. Il s'agit de mesures complémentaires et exceptionnelles :*
    - *Les producteurs de pêches et de nectarines, produits particulièrement fragiles, ont déjà eu à pâtir au début de l'été d'un ralentissement de la consommation européenne due à de mauvaises conditions climatiques. L'UE a donc versé une aide additionnelle de 30 millions d'euros à effet rétroactif à partir du 11 août pour financer la récolte pour distribution gratuite (10% des pêches et nectarines peuvent désormais être données à des associations caritatives) ; non-récolte ; récolte en vert.*
- *Un second paquet de mesures dites indirectes*
  - *Les mesures de soutien à la promotion et à la publicité.*
    - *Le mercredi 3 septembre 2014 la Commission a annoncé doubler sa participation de 30 à 60 millions d'euros dans l'aide à la promotion des produits agroalimentaires via le financement du programme. On parle d'une enveloppe totale de 120 millions d'euros, puisqu'il y a également 60 millions d'euros de contributions privées pour ce fonds. Ces fonds devraient venir en aide aux producteurs afin de les aider à trouver des débouchés alternatifs pour écouler leurs produits.*



\*  
\*   \*   \*

Ce dossier à visé pédagogique a été rédigé en parallèle de l'actualité internationale concernant l'embargo russe. Dès début août, les institutions européennes, syndicats, groupes de pressions et acteurs présents à Bruxelles (dont le Bureau de représentation de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur à Bruxelles en lien avec l'Institution régionale) se sont mis autour de la table pour tenter d'apporter des solutions aux problèmes posés par l'embargo, dans des délais record à la fois pour le temps de la politique internationale que de l'administration (pleine période de congés). Nous espérons que ce travail synthétique contribue à une information de qualité sur l'Europe et aide les citoyens et les producteurs agricoles à comprendre les tenants et aboutissants de l'embargo russe sur nos économies.

6

Plus d'informations auprès du Bureau de Bruxelles

Chiara Mazzone, [cmazzone@regionpaca.fr](mailto:cmazzone@regionpaca.fr)

Maxime Oillic, [bstagiaire@regionpaca.fr](mailto:bstagiaire@regionpaca.fr)

Benjamin Pallard, [bpallard@regionpaca.fr](mailto:bpallard@regionpaca.fr)

Bénédicte Fabre, [bfabre@regionpaca.fr](mailto:bfabre@regionpaca.fr)