

Embargo russe sur les aliments européens : L'Europe doit montrer l'exemple

Dr. Maxime HABRAN
Chargé de cours adjoint à l'Université de Liège
European Studies Unit

L'embargo

Le Jeudi 7 août 2014, le premier ministre russe, Dimitri Medvedev, annonçait une interdiction totale de nombreux produits alimentaires en provenance de l'Union européenne (UE), des Etats-Unis, de l'Australie, du Canada et de la Norvège. Le blocage, d'une durée de un an, doit porter sur le bœuf, le porc, la volaille, le poisson, le fromage, le lait, les légumes et les fruits.

Selon la Commission européenne, les produits visés représentent près de 5 milliards d'euros. Un peu moins de 10% des exportations agricoles de l'Union européenne vont à la Russie, soit près de 12 milliards d'euros par an. Ce blocage intervient à la suite des sanctions internationales votées à l'encontre de Moscou pour son rôle dans la crise ukrainienne.

Pour l'Union européenne, il s'agit d'un premier test grandeur nature de la nouvelle politique agricole commune. La Russie met Bruxelles face à deux défis majeurs : Démontrer que le nouveau dispositif fonctionne vite et bien mais également préparer une riposte au niveau de l'OMC pour contrer l'embargo¹.

Cette note a pour but d'apporter des éclaircissements sur les mesures en matière de politique agricole commune prises par l'Union européenne.

La réaction européenne, que permet la nouvelle PAC ?

Rapidement, la Commission européenne a réagi par le biais de son Commissaire européen à l'agriculture et au développement rural, Dacian Cioloș, en précisant que la nouvelle PAC, qui a vu le jour au début de l'année 2014, est dotée d'outils nouveaux et modernisés pour soutenir le secteur agricole².

Le nouveau règlement horizontal prévoit en effet une réserve pour les crises dans le secteur agricole³. L'article 25 stipule qu'une réserve destinée à apporter un soutien supplémentaire au secteur agricole en cas de crises majeures affectant la production ou la distribution agricole est constituée.

Les fruits et les légumes

Dans cette optique, les premières mesures européennes sont tombées le lundi 11 août pour les secteurs des pêches et des nectarines⁴, durement touchés par les conditions climatiques

¹ Agra Europe, n° 3460, lundi 1^{er} septembre 2014, p.1.

² Commission européenne, « Statement by the EU Commissioner for Agriculture and Rural Development Dacian Cioloș concerning the ban on EU agricultural exports into the Russian Federation », Bruxelles, 8 août 2014.

³ Règlement (UE) n° 1306/2013.

⁴ Commission européenne, Règlement délégué (UE) n° 913/2014 de la Commission du 21 août 2014 fixant des mesures exceptionnelles de soutien temporaire en faveur des producteurs de pêches et de nectarines, *JOUE* L 248 du 22 août 2014.

défavorables et les nouvelles sanctions en provenance de Russie. La Commission européenne a autorisé une augmentation des volumes de fruits pouvant être retirés et distribués gratuitement. Cette mesure a pour but de diminuer l'offre et stimuler la demande dans un secteur ayant connu de fortes baisses de prix.

Face à l'embargo russe, il convient que l'Union européenne agisse d'une même voix. La PAC, forte de sa nouvelle réforme, ne doit pas être laissée pour compte dans le bras de fer opposant la Russie et le reste du monde. La solidarité européenne, principe institutionnel, voire constitutionnel, doit être pleinement respectée sous peine d'alourdir encore un peu plus l'impact sur l'agriculteur et le consommateur. A ce titre, le Commissaire Ciolos répète que l'Union européenne « dispose des instruments budgétaires et juridiques pour agir au niveau européen conjointement avec les Etats membres »⁵. L'objectif premier pour l'UE est de rétablir la confiance du marché par la solidarité européenne. Autrement dit, si la PAC est aujourd'hui une compétence partagée au sens du traité de Lisbonne⁶, la situation actuelle semble exiger une prise en main exclusive de la Commission européenne.

Les premières mesures porteront sur les légumes périssables, dont la saison a débuté et pour lesquelles un marché d'exportation essentiel a soudainement disparu. Des mesures portant sur les animaux devraient également voir rapidement le jour.

L'article 219 du règlement (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles⁷ prévoit la possibilité pour la Commission européenne d'intervenir afin de prendre des mesures de prévention en cas de perturbations du marché. Cette disposition s'inscrit dans les nouvelles mesures de soutien des marchés de la PAC 2014-2020. Il s'agit d'une clause de sauvegarde permettant à la Commission de prendre un certain nombre de mesures d'urgence pour répondre à des perturbations générales des marchés⁸. Le règlement horizontal prévoit une réserve pour les crises dans le secteur agricole⁹.

A partir du 18 août, des mesures exceptionnelles ont été prises pour certains produits pour lesquels il n'existe pas de possibilité de stockage, ni de marché de substitution disponible rapidement. Les produits concernés sont les suivants : tomates, carottes, choux blancs, poivrons, choux-fleurs, concombres et cornichons, champignons, pommes, poires, fruits rouges, raisins de table et kiwis¹⁰.

Les mesures nécessaires pour rééquilibrer les marchés porteront sur le retrait de produits destinés en particulier à la distribution gratuite, à l'indemnisation de non-récolte et de récolte en vert. Dans un souci de rapidité, la Commission a prévu que les mesures puissent être appliquées de manière rétroactive à compter du 18 août. La période d'application court

⁵ Commission européenne, « Déclaration de la Commission au sujet de la réunion, aujourd'hui, du comité de gestion destinée à évaluer les effets potentiels des sanctions russes sur les produits agricoles de l'Union européenne », Bruxelles, 14 août 2014, p. 1.

⁶ Article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁷ JOUE L 347 du 20 décembre 2013.

⁸ Commission européenne, « Réforme de la PAC – explication des principaux éléments », Bruxelles, 12 octobre 2011.

⁹ Règlement (UE) n° 1306/2013, article 25.

¹⁰ Commission européenne, Règlement délégué (UE) n° 932/2014 de la Commission du 29 août 2014 fixant des mesures exceptionnelles de soutien temporaire en faveur des producteurs de certains fruits et légumes et modifiant le règlement délégué (UE) n° 913/2014, JOUE L 259 du 30 août 2014.

jusqu'à la fin du mois de novembre pour un budget de 125 millions d'euros¹¹. Il convient de préciser que les mesures prises par la Commission européenne le seront sous la forme d'acte délégué. Dès lors, le Parlement européen et le Conseil pourront s'opposer à leur application dans un délai de deux mois.

Notons toutefois que les Etats membres doivent faire vite pour appliquer les mesures puisque l'enveloppe financière est limitée et l'aide fonctionnera sur le principe du « premier arrivé, premier servi ». Concrètement, deux choix s'offrent aux producteurs : retirer les fruits et légumes du marché ou ne pas les cueillir afin de réduire le tonnage. Dans le cadre de l'application de ces mesures, l'indemnisation est déterminée en fonction de la méthode choisie. Si le producteur décide de retirer sa production du marché et de la distribuer gratuitement via les banques alimentaires, l'indemnisation sera plus élevée. Dans ce cas, l'indemnisation pour les producteurs sera intégralement assurée par le budget européen. En cas de destruction, compostage et production d'énergie, l'indemnisation sera réduite et l'intervention ne sera pas couverte intégralement par le budget européen et sera en partie couverte par les organisations de producteurs¹². Concernant la non-récolte et la récolte en vert, l'indemnisation ne dépassera pas 90% du prix payé pour les usages non alimentaires¹³.

Mesures pour les produits laitiers

Le 28 août dernier, de nouvelles mesures ont été prises dans le secteur des produits laitiers. Parmi les mesures, la Commission européenne ouvre l'accès à l'aide au stockage privé pour le beurre¹⁴, le lait écrémé en poudre¹⁵ et certains fromages¹⁶. Ces mécanismes interviennent afin de réduire l'impact des restrictions russes et de limiter les effets négatifs sur le marché intérieur. Ces mesures d'urgence interviennent dans un climat de tension tant sur la scène internationale que nationale. A cet égard, le commissaire Ciolos précise que « les signaux de prix sur le marché laitier européen montrent que les effets de l'interdiction russe commencent à se faire sentir dans ce secteur. Plusieurs États membres voient leurs recettes d'exportation diminuer et de nouveaux débouchés doivent être trouvés. Le secteur laitier européen a besoin de temps et d'aide pour s'adapter à cette situation »¹⁷.

Cette aide se traduit par une contribution au financement des coûts de stockage temporaire des produits visés pendant 90 jours minimum et 210 jours maximum. La PAC finance une partie des coûts de stockage temporaire à concurrence d'un taux fixe par tonne auquel vient s'ajouter un montant journalier fixe par tonne¹⁸.

¹¹ Commission européenne, « La Commission européenne annonce des mesures exceptionnelles de soutien aux producteurs de l'UE de fruits et légumes périssables », Bruxelles, 18 août 2014.

¹² Jennotte Alain, « Premier train d'aides européen », journal Le soir, édition du jeudi 21 août 2014, p. 16.

¹³ Agra Europe, n° 3460, 1er septembre 2014, p.4.

¹⁴ Règlement d'exécution (UE) n° 947/2014 de la Commission du 4 septembre 2014 ouvrant une mesure de stockage privé pour le beurre et fixant à l'avance le montant de l'aide, *JOUE L 265*, 5 septembre 2014.

¹⁵ Règlement d'exécution (UE) n° 948/2014 de la Commission du 4 septembre 2014 ouvrant une mesure de stockage privé pour le lait écrémé en poudre et fixant à l'avance le montant de l'aide, *JOUE L 265*, 5 septembre 2014.

¹⁶ Règlement délégué (UE) n° 950/2014 de la Commission du 4 septembre 2014 ouvrant à titre exceptionnel un régime temporaire d'aide au stockage privé pour certains fromages et fixant à l'avance le montant de l'aide, *JOUE L 265*, 5 septembre 2014.

¹⁷ Commission européenne, « La Commission européenne annonce des mesures d'urgence pour soutenir le marché dans le secteur du lait », Bruxelles, 28 août 2014, p. 1.

¹⁸ *Ibid.*, p.2.

Toujours dans le but de répondre à la situation de crise à laquelle les agriculteurs sont confrontés, des mesures sont également prises pour certains fromages¹⁹ car les règles existantes ne prévoient le versement d'une aide au stockage privé que pour le beurre, le lait en poudre et les fromages placés sous les labels AOP et IGP. Or, une majorité des fromages touchés par les mesures russes sont sans appellation d'origine.

L'impact de l'embargo pour la Belgique

L'embargo décrété début août occasionnerait un manque à gagner de près de 200 millions d'euros pour les producteurs belges et de près de 25 millions pour l'agro-alimentaire wallon. Une des craintes partagées par les Etats membres est la saturation du marché européen et plus particulièrement pour les produits à courte durée de vie comme les fruits. Les produits initialement exportés vers la Russie vont se retrouver sur le marché européen. Cela risque d'engendrer un climat de crise et une résurgence de la concurrence. A titre d'exemple, l'Espagne pourrait être tentée d'orienter ses productions vers le marché français à défaut de les exporter vers la Russie et l'Ukraine.

Au delà du risque de saturation du marché européen, l'embargo russe va pousser à une redistribution des cartes. La Russie ne va pas arrêter de manger des fruits et légumes pour cause d'embargo. Elle va s'approvisionner ailleurs que sur le territoire européen. L'Asie, le Brésil et l'Afrique du Sud pourraient devenir des acteurs de ce conflit en fournissant directement la Russie. Un changement d'habitude qui mettra du temps à se résorber une fois l'embargo levé²⁰.

A contrario, cette situation pourrait ouvrir de nouveaux débouchés et ainsi limiter l'embargo. La Pologne est un des principaux fournisseurs de pommes de la Russie. Or, la Russie pourrait se tourner vers l'Afrique du Sud qui fournit également la Chine. Dans un jeu de domino, l'Afrique du Sud deviendrait fournisseur de pommes pour la Russie et une brèche serait ouverte sur le marché chinois pour les producteurs belges²¹. Cet objectif de réorientation s'inscrit dans le plan du toujours actuel commissaire en charge de l'agriculture²².

Le 5 septembre dernier avait lieu à Bruxelles une réunion extraordinaire des ministres de l'agriculture de l'UE consacrée à la situation des cultivateurs européens. Aucune décision ne fut prise mais de nouvelles mesures plus ciblées sont à l'étude. Une nouvelle réunion est prévue dans trois semaines à Milan²³.

Le nouveau modèle agricole se voulait plus simple et efficace en cas de crise sur les marchés. L'action de la Commission européenne sera jugée dans les semaines et mois à venir. Forte de ses nouvelles missions, la PAC doit prouver qu'elle est à la hauteur des ambitions des Etats membres et des institutions européennes. Après avoir sacrifié le verdissement sur l'autel des négociations, elle doit désormais prouver qu'elle est capable de soutenir les agriculteurs.

¹⁹ La valeur des exportations européennes pour certains fromages avoisine le milliard d'euros.

²⁰ Le monde, « Embargo russe : quel impact pour la France ? », 8 août 2014.

²¹ Jennotte Alain, « Embargo russe : les Belges devront-ils se gaver de poires cet automne? », journal Le soir, édition du vendredi 8 août 2014.

²² Agra Europe, n° 3461, 8 septembre 2014, p. 3.

²³ Council of the European Union, Results of today's extraordinary Agriculture and Fisheries Council, Brussels, 5 september 2014.