
OMC: quel impact pour le secteur agricole russe?



Pascal Grouiez

Décembre 2012

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Avec le soutien du groupe OCP



Centre Russie/NEI

© Droits exclusivement réservés – Ifri – Paris, 2012

ISBN : 978-2-36567-117-0

IFRI

27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 – FRANCE
TEL. : 33 (0)1 40 61 60 00
FAX : 33 (0)1 40 61 60 60
E-MAIL : ifri@ifri.org

IFRI-Bruxelles

RUE MARIE-THERESE, 21
1000 BRUXELLES
TEL. : 32(2) 238 51 10
FAX : 32 (2) 238 51 15
E-MAIL : info.eurifri@ifri.org

SITE INTERNET : www.ifri.org

Auteur



Pascal Grouiez est maître de conférences à l'Université de Nantes, membre du laboratoire d'Économie et de Management de Nantes-Atlantique et chercheur associé au sein de l'unité mixte de recherche Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces. Docteur en sciences économiques, il est spécialiste de la transformation des exploitations agricoles en Russie postsoviétique. Ses recherches actuelles portent sur le processus de modernisation du secteur agroalimentaire en Russie et sur les frontières économiques et sociétales des firmes.

Publications récentes

- « Des kolkhozes à l'agrobusiness en Russie », *Études Rurales*, n° 190, à paraître en janvier 2013 ;
- « Les stratégies des exploitations agricoles et la multifonctionnalité de l'agriculture russe », *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, vol. 42, n° 2, 2011.

Contact

e-mail: pascal.grouiez@gmail.com

Sommaire

RESUME	3
INTRODUCTION	4
LES CARACTERISTIQUES DE L'AGRICULTURE RUSSE	7
La structuration du secteur agricole	7
La balance commerciale des produits alimentaires	10
CONSEQUENCES DE L'ENTREE DE LA RUSSIE A L'OMC	13
Les engagements pris	13
Les retombées prévisibles pour les États-Unis, l'Union européenne et le groupe de Cairns	14
LES PRINCIPALES INTERROGATIONS	18
Les mesures non tarifaires et sanitaires : une politique protectionniste russe	18
Quel rôle pour l'Union douanière après l'adhésion à l'OMC ?	22
CONCLUSION	26
ANNEXES	28

Résumé

L'article analyse les impacts envisageables de l'adhésion de la Russie à l'OMC pour son secteur agricole. Il met en évidence que les exploitations agricoles seront différemment touchées par ce changement institutionnel en fonction de leur taille, de la nature de leur production et de leur rapport au secteur financier. D'une part, l'ouverture accrue à la concurrence internationale pourrait remettre en cause le fragile processus de modernisation de l'agriculture en Russie. D'autre part, l'Union douanière semble atténuer les effets néfastes de l'ouverture à la concurrence pour les consommateurs russes en favorisant l'entrée sur le marché national des produits biélorusses.

Cet article a été initialement présenté dans le cadre de l'Eurasian Trade Task Force (ETTF), en mai 2012 à Paris. L'Eurasian Trade Task Force examine les projets d'intégration économique et commerciale en Eurasie, ainsi que leur impact sur les politiques intérieure et étrangère des pays concernés.

Introduction

Fin 2011, la Russie a fait son entrée au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les entreprises russes devraient en théorie bénéficier d'une plus grande ouverture sur les marchés internationaux. Dans la pratique, un point d'interrogation réside dans les évolutions à venir du secteur agricole russe. Or, les difficultés récentes de ce dernier expliquent la méfiance de la plupart des acteurs de la filière agroalimentaire vis-à-vis des promesses de croissance à la suite de l'adhésion à l'OMC¹.

En effet, ces dernières années ont été, sur le plan climatique, extrêmement défavorables à l'agriculture russe. La sécheresse qu'a connue le pays durant l'été 2010 a incité les autorités fédérales à imposer un embargo sur les exportations de céréales russes qui n'a été levé qu'en août 2011. La production céréalière a fortement baissé, alors qu'elle est traditionnellement le moteur de l'agriculture russe. Quelques mesures exceptionnelles d'aides ont certes été mises en place par le programme gouvernemental de développement de l'agriculture 2008-2012². Cependant, point crucial pour l'avenir, le soutien à l'agriculture reste très en-deçà des niveaux observés aux États-Unis et dans l'Union européenne (UE).

Après la levée de l'embargo, le pourcentage des exportations de céréales produites en Russie a battu tous les records en s'établissant à 25 % de la production nationale de céréales et à 35 % pour le blé de catégorie 4³. Il est désormais clair que les céréaliers russes misent sur le marché international pour se développer. La Russie est d'ailleurs devenue l'un des principaux exportateurs mondiaux de céréales. Elle est également en passe de devenir exportateur net d'huile de tournesol.

Cependant, ces données cachent deux fragilités du secteur agricole russe. En premier lieu, l'intérêt suscité par la production céréalière entraîne une augmentation du nombre d'exploitations en

¹ « Posle vstupleniâ v VTO poteri svinovodov mogut dostigat' do \$ 1 milliard/god » [Après l'entrée à l'OMC les pertes des éleveurs de porcs pourraient atteindre 1 milliard de dollar par an], *AgroInvestor*, n°9, septembre 2012, disponible à l'adresse <www.agro-investor.ru/news/9386/> ; S.K. Wegren, « The Impact of WTO Accession on Russia's Agriculture ? », *Post-soviet Affairs*, vol. 28, n° 3, 2012, p. 296-318.

² 5 milliards de roubles, soit 125 millions d'euros, pour le soutien aux activités d'élevage ; système de compensation partielle pour parer l'augmentation des coûts d'alimentation dans les élevages de volaille ; aides pour limiter le déclin de l'élevage de vache laitière.

³ Selon les estimations de SOVECON, <www.ovecon.ru>.

monoculture, ce qui les rend de plus en plus dépendantes des aléas du marché mondial des céréales et notamment de la concurrence australienne ou argentine. L'absence d'un véritable soutien à l'exploitant agricole russe risque de rendre les céréaliers russes de moins en moins compétitifs sur le marché égyptien et d'Afrique du Nord. Or, avec la fin des barrières douanières, une réorientation stratégique des céréaliers russes vers le marché national paraît peu probable. Pour préserver leur compétitivité, ces acteurs vont devoir prochainement s'engager dans une stratégie d'augmentation de la productivité, ce qui suppose d'importants investissements en produits phytosanitaires et en techniques d'amélioration de la qualité des sols.

En seconde lieu, la fragilité de l'agriculture s'explique par le fait qu'il existe deux formes principales d'exploitations agricoles en Russie. La première catégorie d'exploitations se présente sous la forme de grandes exploitations dirigées par des investisseurs (russes ou étrangers), qui sont à la recherche d'une production permettant un retour sur investissement rapide (céréales destinées à l'exportation, élevage porcin, élevage de volaille, sucre). Cette catégorie d'exploitants a été privilégiée par les gouvernements successifs depuis 2005⁴. Cette politique a été menée au détriment du deuxième groupe, petites et moyennes exploitations agricoles (« fermiers », propriétaires de lopin, exploitations moyennes indépendantes⁵), qui sont pourtant les principaux éleveurs laitiers et les principaux maraîchers de Russie. En conséquence, la production céréalière, de tournesols, de betteraves à sucre, de volaille et de porcs a certes augmenté mais au détriment du lait et des légumes.

L'enjeu de l'adhésion de la Russie à l'OMC se présente, pour son agriculture, sous des aspects contradictoires. Une plus grande ouverture dont devraient profiter les exportateurs de céréales leur sera indéniablement bénéfique, mais elle interroge leur capacité à investir pour améliorer la compétitivité. Cela risque de peser lourdement sur les coûts de production des acteurs des filières d'élevage russe, alors même que les prix de la viande au détail devraient diminuer sous l'effet de l'ouverture du marché domestique à la concurrence internationale. La logique de retour sur investissement rapide qui guide les producteurs de viande pourrait les conduire à réduire leurs investissements.

La réflexion sur les conséquences de l'adhésion à l'OMC ne peut pas ne pas prendre en compte les progrès de l'Union douanière (avec le Kazakhstan et la Biélorussie), créée en 2010 à l'initiative du gouvernement russe, comme un moyen de réduire partiellement les

⁴ Selon le Programme national de développement de l'agriculture et le Programme gouvernemental de développement du secteur agricole 2008-2012.

⁵ Pour une typologie détaillée des formes d'exploitation agricole, voir P. Grouiez, « Les stratégies des exploitations agricoles et la multifonctionnalité de l'agriculture russe », *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, vol. 42, n° 2, juin 2011, p. 139-164.

risques en termes de sécurité alimentaire⁶. Il semble bien que le gouvernement actuel soutienne une spécialisation productive des exploitations basée sur la production de céréales, de tournesols, de betterave à sucre et de viande de volaille et de porc. Dans l'esprit du gouvernement, l'Union douanière est probablement considérée, en réponse à une plus forte fluctuation des marchés qu'il envisage après l'entrée à l'OMC, comme un moyen de sécuriser l'approvisionnement des produits agricoles non subventionnés sur le marché domestique (production maraîchère, lait et dans une moindre mesure sucre et viande de bœuf). Ainsi, tandis que les grandes exploitations attendent de l'État qu'il mette en place de nouvelles formes de soutien à l'agriculture⁷, le gouvernement russe compte sur son voisin biélorusse (*via* l'Union douanière) pour lisser les effets d'une plus grande ouverture du marché agricole à la concurrence internationale.

⁶ Pour une description de la crise des petits producteurs russes, lire J. Pallot, T. Nefedova, *Russia's Unknown Agriculture, Household Production in Post-Communist Russia*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

⁷ Le lobby des Unions des producteurs de viande, de céréales attendent beaucoup de l'utilisation des boîtes verte et orange et de la liberté que pourrait prendre, à l'image de la Chine, la Russie vis-à-vis de ses engagements à l'OMC. La boîte verte, selon la classification de l'OMC, correspond aux aides n'ayant aucun effet de distorsion sur les échanges et la production de biens agricoles, financées par les fonds publics et ne faisant pas l'objet de soutien des prix (ce qui est le cas des programmes de protection de l'environnement). La boîte orange, selon cette même classification, correspond au soutien aux prix et toutes autres formes de soutien interne « ayant des effets de distorsion sur les produits et les échanges » (comme les aides proportionnelles aux quantités produites).

Les caractéristiques de l'agriculture russe

La structuration du secteur agricole

Après l'effondrement du système soviétique, les hommes politiques russes ont entrepris de transformer le modèle agricole dont ils venaient d'hériter. Favorable à la libéralisation, Boris Eltsine a dans un premier temps encouragé l'émergence de petites exploitations familiales jugées plus efficaces dans une économie de marché. Les sovkhozes et kolkhozes ont cessé d'être subventionnés tandis que les agriculteurs bénéficient d'un régime fiscal avantageux. En conséquence, l'OCDE (2000) estimait le niveau de l'élevage en Russie en 1999 à 40 % du niveau de 1990. Par ailleurs, de nombreuses exploitations collectives avaient fait faillite. Certains directeurs d'anciens kolkhozes et sovkhozes ont profité de ce climat de crise et de flou juridique pour s'appropriier plus ou moins légalement les actifs de grandes exploitations agricoles⁸. C'est dans ce contexte que le secteur agricole a dû affronter la crise financière de 1998.

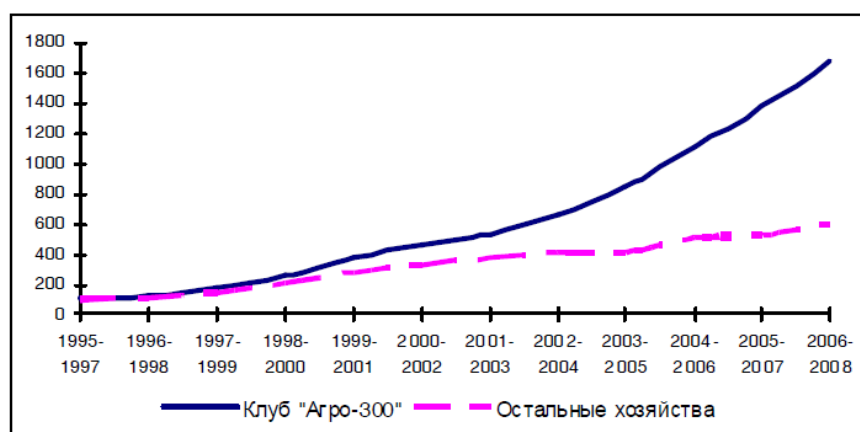
La dévaluation du rouble a rendu le secteur attractif pour certains investisseurs. En effet, la production nationale était devenue compétitive face aux importations de produits agricoles. Avec l'appui du programme national prioritaire mise en place par Vladimir Poutine (à partir de 2005), les investissements ont permis le rachat d'anciens kolkhozes et sovkhozes en vue d'augmenter leur productivité.

Ainsi, une statistique privée, l'Agro-300 (initiée par l'Institut national des questions et des statistiques agricoles, VIAPI) et qui regroupe les 300 exploitations agricoles les plus dynamiques de Russie (la liste évoluant d'une publication à l'autre) rend compte de l'expansion, durant les années 2000, du phénomène de l'agrobusiness en Russie. À la lecture des documents statistiques, plusieurs conclusions peuvent être formulées sur les exploitations agricoles qui appartiennent à ce « club » :

⁸ Pour une description du processus d'appropriation du capital des kolkhozes et sovkhozes par les apparatchiks russes, lire P. Grouiez, « Libéralisation et régulation non marchande du patrimoine foncier agricole russe (1991-2006) », *Autrepart*, n° 46, 2008, p. 31-50.

- Elles ont une croissance de leur production nettement supérieure à la moyenne nationale (voir graphique 2).
- Elles font preuve d'une rentabilité économique nettement supérieure à celle des firmes extérieures au « club ».
- Durant la période 2005-2007, et comparativement à la période 1996-1998, elles ont multiplié par deux, voire par trois, la part de leur production (en valeur) de céréales, de porc, de volaille, d'œufs et de betteraves à sucre dans la production nationale de ces biens alimentaires.
- Enfin la liste des 300 exploitations, ainsi qu'une étude qualitative dans plusieurs des documents annuels publiés par le VIAPI, met en évidence l'existence d'un lien étroit entre elles et des « agroholdings »⁹.

Graphique 1 : Evolution de la production agricole des entreprises du « club Agro-300 » et des autres exploitations agricoles (à prix constants)



NB : axe X : centaines de millions de roubles ; axe Y : années. Trait plein : « Club Agro-300 » ; en pointillé : les autres entreprises agricoles.

Source : VIAPI, 2009, p. 10.

Plusieurs éléments permettent d'expliquer les transformations à l'œuvre. D'une part, l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine a permis l'enrichissement de nombreux oligarques qui avaient contribué à sa victoire électorale. Ces hommes d'affaires se sont d'abord appropriés et/ou ont consolidé leur emprise sur des entreprises exploitant des matières premières (pétrole, aluminium,

⁹ D. Ryl'ko, R. Jolly, « Russia's New Agricultural Operators: Their Emergence, Growth, and Impact », *Comparative Economic Studies*, vol. 47, n° 1, 2005, p. 115-126. Lire également D. Ryl'ko, *et al.*, « Agroholdings : Russia's New Agricultural Operators », dans Z. Lerman (dir.), *Russia's Agriculture in Transition*, New York, Lexington Books, 2008, p. 95-133.

acier, etc.)¹⁰. D'autre part, ces oligarques¹¹ ont cherché, soit pour des raisons financières, soit pour des raisons politiques à diversifier leurs actifs en rachetant des exploitations agricoles et en fondant des agroholdings¹². Les agroholdings sont des structures agricoles qui se caractérisent par la prise de contrôle de plusieurs exploitations agricoles d'un seul territoire ou de plusieurs régions par des investisseurs extérieurs au secteur agricole¹³. Ces derniers sont à la recherche d'un retour sur investissement rapide et d'un taux de rentabilité élevé. Ainsi, ils ont principalement investi dans la production céréalière destinée à l'exportation, dans la production de betterave à sucre et dans l'élevage de volaille et de porc¹⁴. Ces investisseurs souhaitent développer une forme d'organisation capable de capter la plus-value tout au long de la chaîne de production. Il leur fallait pour cela s'approprier des exploitations agricoles vieillissantes, puis les recapitaliser pour améliorer leur productivité en les spécialisant sur des activités agricoles peu coûteuses en termes d'intrants¹⁵ et générant des *outputs* facilement transformables ou/et vendables (céréales, porcs, betteraves à sucre). Pour y parvenir, ils se sont appuyés sur la volonté des autorités russes de redynamiser certaines filières agricoles en facilitant l'accès à des emprunts bancaires (notamment, avec la création de la Rossel'hozbank, la banque agricole contrôlée par l'État). Or, la proximité des oligarques avec le pouvoir leur a permis d'accéder aux crédits accordés par les grandes banques commerciales du pays¹⁶.

Face à ces gros producteurs persistent de petites et moyennes structures agricoles de tradition soviétique (kolkhozes, sovkhoses, lopins) ou bien apparues au début des années 1990 (« fermes »). Ces exploitants sont beaucoup moins soutenus par

¹⁰ C. Durand, « De la prédation à la rente, émergence et stabilisation d'une oligarchie capitaliste dans la métallurgie russe (1991-2002) », *Géographie, économie et société*, vol. 6, n°1, p. 23-42.

¹¹ Voir Ryl'ko *et al.*, [9] pour des exemples d'oligarques ayant investi dans le secteur agroalimentaire.

¹² Le plus souvent, les investisseurs se sont contentés de racheter les exploitations et ont loué auprès des administrations régionale et locale ou bien auprès de *païchiki* les terres qu'ils exploitent. Lire N. Šagajda, « Agricultural Land Market in Russia: Living with Constraints », in *Comparative Economic Studies*, vol. 47, p. 127-140 ; et N. Šagajda, Z. Lerman. (2008), « Land Reform and Development of Land Markets », in Z. Lerman (dir.), *op. cit.* [9] p. 137-183.

¹³ Cet investisseur peut être issu de l'industrie agro-alimentaire ou de secteurs beaucoup plus éloignés comme celui de l'exploitation du pétrole.

¹⁴ Pour quelques profils d'agroholdings, lire D. Ryl'ko, R. Jolly [9], p. 115-126 ; P. Grouiez, « Quelles constructions de filière dans l'agriculture russe ? L'exemple d'Orel », *Economies et Sociétés*, série AG, n° 31 (11), 2009, p. 1857-1878 ; P. Grouiez, « Les stratégies des exploitations agricoles... », *op. cit.* [5].

¹⁵ Les intrants désignent l'ensemble des produits nécessaires au fonctionnement de l'exploitation agricole que celle-ci doit acheter sur le marché extérieur (matériel, carburant, aliments pour animaux, etc.).

¹⁶ Nous avons pu observer sur la base d'une étude menée dans la région d'Orel que 95 % des subventions accordées par des banques commerciales proches du pouvoir (Gazprombank, Rossel'hozbank, etc.) aux exploitants agricoles avaient été attribuées à des agroholdings. P. Grouiez, « Quelles constructions de filière dans l'agriculture russe ? L'exemple d'Orel », *op. cit.* [14].

l'État. Leur faible capitalisation les rend vulnérables à la concurrence internationale¹⁷. Leur production est nettement plus variée (lait, viande, légumes, céréales) et leur niveau de productivité beaucoup faible que celui du premier groupe d'exploitations agricoles (voir graphique 1). En conséquence, la Russie s'oriente vers une spécialisation productive qui n'est pas sans effet sur la balance commerciale des produits alimentaires.

La balance commerciale des produits alimentaires

La balance commerciale des produits agricoles de la Russie était déficitaire d'environ 12 milliards de dollars en 2005 et ce déficit a atteint 26 milliards de dollars en 2010. Celui-ci tient conjoncturellement à la sécheresse de 2010 et structurellement à la politique de spécialisation productive de la Russie engagée à partir des années 2000 sous l'impulsion commune des agro-investisseurs et de l'État russe. Les produits agricoles importés sont donc principalement ceux pour lesquels le retour sur investissement est le plus long. Il s'agit (voir graphique 2) :

- des produits laitiers et du lait ;
- des fruits et légumes ;
- du sucre brut et du sucre doux.

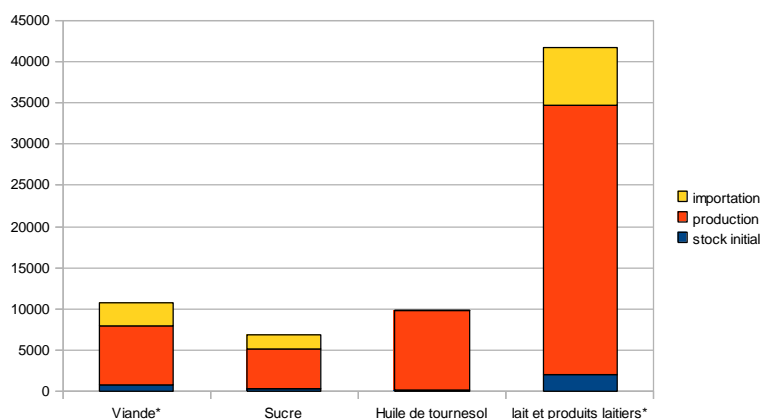
Enfin, malgré l'augmentation des productions depuis le milieu des années 2000 la Russie reste déficitaire en :

- huile végétale ;
- en viande de bœuf, de porc et de poulet.

Une analyse montre que depuis 2005 et l'entrée de nouveaux investisseurs, la Russie a réduit sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour la viande (la part des importations est passée de 35 % en 2005 à 26 % en 2010) et pour le sucre brut (la part des importations est passée de 45 % en 2005 à 25 % en 2011). En outre, comme nous l'avons souligné, le pays est devenu exportateur net de céréales. En revanche, la situation reste inchangée concernant la répartition des approvisionnements en lait et produits laitiers (la part des importations est de 18 %).

¹⁷ S. Sinelnikov-Mourylev, A. Radygin, N. Glavatskaya (dir.), « Russian Economy in 2011. Trends and Outlooks », n° 33, Gaidar Institute Publishers, 2012, p. 261-284.

Graphique 2 : Répartition de l'approvisionnement du marché domestique de certains produits agricoles (en milliers de tonnes, année 2011/2012)



Sources : USAD pour 2011/2012 et Rosstat pour 2009/2010.

NB : l'astérisque indique que les données sont de 2009/2010.

Pour satisfaire ses besoins, la Russie fait appel à trois partenaires commerciaux différents : les pays occidentaux (États-Unis, Europe, Canada, Australie, ces deux derniers pays étant des membres du groupe de Cairns), les pays émergents (principalement les pays de Cairns tels que le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay) et les pays de la CEI (la Biélorussie et l'Ukraine). Au sein de la CEI existent plusieurs accords comme l'Union douanière ou des accords de libre-échange avec l'Ukraine, l'Arménie, le Kirghizstan, la Moldavie et le Tadjikistan.

La tendance générale est à l'augmentation de la part des importations des pays émergents vers la Russie (13,1 % en 2000 à 31,4 % en 2010). À l'inverse, la part des importations en provenance de la CEI a diminué de 34,3 % à 13,8 % sur la même période. La part des importations des pays occidentaux est, quant à elle, restée relativement stable sur dix ans.

En 2010, les produits les plus importés en provenance des pays émergents étaient les fruits (2 600 millions de dollars)¹⁸, la viande (2 200 millions de dollars¹⁹), le sucre (1 176 millions de dollars²⁰), les légumes (900 millions de dollars), le tabac (666 millions de dollars) et les huiles végétales et animales (650 millions de dollars). En revanche, l'Europe, les États-Unis et le Brésil se partagent plus équitablement le marché des importations russes de viande, devant les pays de la CEI. La Biélorussie est, quant à elle, un

¹⁸ Sauf informations contraires, les données chiffrées relatives aux importations et exportations de la Russie sont le résultat de nos calculs à partir de la base de données du FAO (FAOStat, 2012)

¹⁹ Le Brésil est, parmi les pays émergents, le plus important fournisseur de viande à la Russie.

²⁰ Le Brésil fournissait, en 2010, 85 % du sucre importé des pays émergents.

important fournisseur de produits laitiers (voir infra) et de sucre. Le tableau 1 en annexe propose un classement par produit, pour les principaux aliments importés et permet d'identifier les plus importants pays fournisseurs. Il confirme la place du Brésil dans l'approvisionnement en viande bovine, viande de porc, soja et sucre ; la place des États-Unis dans l'approvisionnement en viande de volaille et de porc ; le rôle de l'Allemagne et du Danemark dans l'approvisionnement en viande de porc. Enfin, le tableau 1 permet de souligner l'importance de la Biélorussie dans l'accès des consommateurs russes aux produits laitiers. Ainsi, les marchés les plus lucratifs pour les exportateurs mondiaux sont les marchés de la viande (volaille, porc et bœuf), du sucre, du lait, du soja, des fruits et légumes et de l'huile de tournesol.

Cependant, la spécialisation par produit des exportateurs et la politique douanière de la Russie rendent variable la pénétration sur ces différents marchés en fonction de l'origine du fournisseur. L'entrée dans l'OMC est *a priori* susceptible de modifier la répartition des parts de marché entre les pays exportateurs, puisque l'objectif de cet organisme est d'intensifier les échanges commerciaux internationaux en encourageant la baisse des droits de douane. Elle va constituer un facteur déterminant dans la répartition future des importations de produits alimentaires vers la Russie.

Conséquences de l'entrée de la Russie à l'OMC

Les engagements pris

La Russie a accepté de prendre une série d'engagements contraignants. Ainsi, certains produits alimentaires vont voir leurs droits de douane se réduire. L'objectif est de rendre le marché russe plus accessible pour les exportateurs du monde entier. Les produits agricoles concernés sont :

- Les produits laitiers dont les droits de douane passeront de 19,8 % à 14,9 % ;
- Les céréales (de 15,1 % à 10 %) ;
- Les oléagineux, graisses et huiles (de 9 % à 7,1 %) ²¹.

En outre, de nouveaux taux seront appliqués aux viandes de bœuf, de porc et de volaille. Ce système existe depuis 2003 comme le montre le tableau 2 (Annexe 1) qui présente l'évolution des taux contingentaires et hors contingent. La baisse programmée de ces taux traduit les concessions faites par la Russie lors des dernières négociations.

Toutefois, si plus du tiers des taux consolidés sur les lignes tarifaires nationales doivent être appliqués dès la date d'accession de la Russie à l'OMC, certains taux seront mis en place sur une plus longue période. Or, l'un des taux concerné est celui de la viande de porc qui ne sera effectif qu'après une période de transition de 8 ans.

En matière de soutien à l'agriculture, le gouvernement russe a également fait d'importantes concessions. La Russie avait dans un premier temps souhaité fixer le soutien interne autour de 84 milliards de dollars en se basant sur les données de la période 1987-1989. La Russie a finalement dû revoir plusieurs fois ses propositions si bien qu'au terme des négociations, elle a accepté de ramener son soutien total à l'agriculture de 9 milliards de dollars en 2012 à 4,4 milliards de dollars d'ici 2018. Cette décision est le résultat de l'opposition exprimée par le groupe de Cairns à une augmentation des soutiens à

²¹ Voir la synthèse faite par l'OMC sur les engagements pris par la Russie : www.wto.org/english/news_e/news11_e/acc_rus_10nov11_e.htm.

l'agriculture dans les pays membres de l'OMC²². En conséquence, l'accord passé avec l'OMC en matière de soutien à l'agriculture est très éloigné des 13 milliards de dollars réclamés par l'Union des industriels et entrepreneurs russes (RSPP). De plus, la Russie a pris l'engagement d'un soutien annuel à l'agriculture d'au maximum 30 % du soutien à l'agriculture autre que par produit. Enfin, l'exonération de taxes de certains produits agricoles nationaux devrait être supprimée, alors même que le président du RSPP demandait à ce que la Rossel'hozbank s'engage à réduire les dettes des exploitants en subventionnant les producteurs agricoles qui investissaient et en reconduisant la politique de la TVA à 0 % jusqu'en 2020 (cette exonération de taxe est actuellement valable jusqu'en 2013).

La Russie semble s'orienter vers une plus grande ouverture de son agriculture au commerce international²³. Le soutien total à l'agriculture d'un montant de 9 milliards de dollars en 2012 (dont seulement 5,6 milliards ont été budgétés) est extrêmement faible en comparaison des politiques menées par les États-Unis ou l'Union européenne (139 milliards de dollars en UE-27 et 125 milliards de dollars aux États-Unis en 2009).

Les retombées prévisibles pour les États-Unis, l'Union européenne et le groupe de Cairns

Le Département du Commerce international américain (USDCTIA) estime que dans le domaine agricole deux catégories d'entreprises américaines pourraient bénéficier des conséquences de l'entrée à l'OMC de la Russie. Il s'agit, d'une part, du secteur de la construction des machines-outils agricoles et, d'autre part, de certains produits agricoles²⁴.

Pour faire son estimation, le Département se base sur le fait qu'en 2010, les États-Unis étaient le troisième plus grand fournisseur

²² Nous expliquons plus loin la nature du conflit qui a animé, au début des années 2000, les négociations entre les différents pays membres de l'OMC et qui portait sur la justification des soutiens à l'agriculture par les États-Unis et l'Union européenne. Pour une analyse détaillée des conflits nous renvoyons à l'ouvrage de D. Barthélemy *et. al.* (dir.), *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, Dijon, Educagri éditions/CIRAD, 2003.

²³ O. Shepotylo, D.G. Tarr, « Impact of WTO Accession and the Customs Union on the Bound and Applied Tariff Rates of the Russian Federation », Banque mondiale, *Policy Research Working Paper* n° 6161, 2012.

²⁴ W.H. Cooper, « Russia's Accession to the WTO and its Implications for the United States », U.S. Congressional Research Service, 15 juin 2012. Consulter aussi « Agricultural Minister Report to Duma on Agriculture Situation in Russia », Foreign Agricultural Service, USDA, 14 février 2012 ; « Russian Federation, Oilseeds and Products Annual », Foreign Agricultural Service, USDA, 9 avril 2012 ; « Russian Federation, Russian Grain Production and Export Update », Foreign Agricultural Service, 19 janvier 2012 ; USDA (2012d), « Russian Federation, Sugar Annual », Foreign Agricultural Service, 9 avril 2012.

du marché alimentaire russe (les importations de produits alimentaires et agricoles américains ont atteint 1,3 milliards de dollars et les ventes de produits alimentaires et de boissons ont augmenté de 20 % entre 2004 et 2010).

Dans ce contexte, l'USDCTIA considère que les producteurs et exportateurs américains devraient connaître une amélioration des conditions de commercialisation de leurs produits agricoles en Russie, cette dernière s'étant par ailleurs engagée à limiter l'utilisation des mesures sanitaires et phytosanitaires comme moyens d'imposer une politique d'importation arbitraire. L'USDCTIA estime également que l'entrée à l'OMC devrait rendre l'accès aux marchés russes plus prévisible, uniforme et transparent. Cooper rappelle notamment dans une note adressée au Congrès que la Russie a supprimé la nécessité d'obtenir un certificat vétérinaire, un permis d'importation ou d'être inscrit sur une liste d'établissements approuvés par les autorités russes pour exporter des produits clés tels que le soja, les céréales, et qu'elle a réduit ses conditions d'importation pour d'autres produits comme les produits laitiers²⁵.

La Russie devrait, selon l'USDCTIA, se conformer aux engagements qu'elle a pris, notamment ceux sur les droits de douane et ceux sur les mesures non-tarifaires qui pourront être contestés à tout moment auprès de l'organe de régulation des conflits à l'OMC²⁶. Ainsi, plusieurs produits agricoles américains devraient voir leur taux de pénétration sur le marché russe se renforcer. Il s'agit principalement :

- du porc : L'accord de contingent tarifaire de 400 000 tonnes de viande de porc et de 30 000 tonnes de porcs vivants avec un taux de douane de 0 % est perçu comme extrêmement favorable pour les exportateurs américains.
- du bœuf : Les États-Unis devraient avoir accès à 11 000 tonnes de viande de bœuf fraîche d'importation et 60 000 tonnes de viandes congelées soit plus de 10 % du total des quotas d'importation pour ces deux produits (voir tableau 2).
- de la volaille : La Russie maintient un taux très élevé (de 25 % soit 250 000 tonnes) pour son quota d'importation de volaille. Or, les États-Unis comptent parmi les principaux fournisseurs de viande de volaille pour la Russie.

En ce qui concerne les machines-outils, un rapport du Département (ITA, 2012) rappelle que les États-Unis ont exporté

²⁵ W.H. Cooper, *op. cit.* [24].

²⁶ Nos analyses sur les partenariats stratégiques et sur les pratiques en matière de droit de douane (voir infra) nous permettent toutefois de douter que la Russie se dirige à l'avenir vers un abandon de toute politique protectionniste. C'est sans doute la forme de cette politique protectionniste qui va changer.

entre 2008 et 2010 pour plus de 318 millions de dollars d'équipements agricoles vers la Russie, ce qui en fait le quatrième exportateur de machines-outils agricoles vers la Russie. Le droit de douane de ces produits devrait passer de 15 % en moyenne ces dernières années à un maximum de 5 %. Par ailleurs, le Département du Commerce estime qu'une fois l'adhésion à l'OMC effective la Russie ne pourra plus imposer aux exportateurs des règles de construction discriminatoires par rapport aux producteurs russes. En outre, la Russie ne pourra plus offrir aux agriculteurs des subventions pour l'achat de matériels agricoles russes.

L'Union européenne devrait à l'image des États-Unis connaître une augmentation de ses exportations de viande vers la Russie. Ces dernières années, l'UE a notamment bénéficié d'un contingent tarifaire favorable pour exporter sa viande de porc (en moyenne 45 % du contingent tarifaire total pour ce produit). Ainsi, la Commission européenne estime à 3,9 milliards d'euros le montant des nouveaux débouchés que devrait offrir l'accord à l'OMC grâce à la diminution des tarifs douaniers et au plafonnement des droits à l'exportation pour une série de produits agricoles²⁷.

Le groupe de Cairns est, quant à lui, très hétérogène en ce qui concerne la relation de ses membres avec la Russie. Le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay, le Paraguay sont des acteurs majeurs sur ce marché. Ainsi, le Brésil est supposé pouvoir gagner des parts de marché dans les prochaines années pour la viande de porc et le sucre brut du fait de son haut niveau de compétitivité dans ce domaine²⁸. Le Brésil, l'Uruguay et l'Argentine espèrent gagner des parts de marché pour la viande de bœuf. L'Australie considère, à l'instar des États-Unis, qu'elle devrait augmenter le volume de ses exportations de machines agricoles vers la Russie. Enfin, en 2010, l'agroalimentaire russe représentait un marché de 288 millions de dollars pour les agriculteurs et producteurs canadiens (viande de porc d'une valeur marchande de 185 millions de dollars ; du bœuf évalué à 24 millions et du soja d'une valeur de 22 millions de dollars vers la Russie). Cette même année, le Canada a été le plus grand fournisseur de porcins de race importés en Russie, avec des exportations de 8 millions de dollars représentant un quart de la part du marché²⁹. Le Canada devrait donc augmenter ses exportations d'animaux vivants vers la Russie.

Toutefois, les mesures transitoires et la politique contingente (voir tableau 2 dans l'annexe) laissent supposer que le gouvernement russe ne souhaite pas renoncer à toute politique agricole, ce qui rend une étude prospective sur les effets de l'accès

²⁷ A. Balner, « L'adhésion de la Russie à l'OMC, un signal positif pour l'agriculture européenne ? », Chambre d'Agriculture, n°1009, janvier 2012.

²⁸ S. Kiselev, R. Romashkin, « Possible Effects of Russia's WTO Accession on Agricultural Trade and Production », International Center for Trade and Sustainable Development, Issue paper n°40, 2012.

²⁹ <www.agr.gc.ca/cb/index_f.php?s1=n&s2=2011&page=n111014>.

de la Russie à l'OMC pour les principaux pays exportateurs d'autant plus aléatoire.

Ces mesures reflètent la volonté des autorités russes de protéger une certaine catégorie d'exploitants agricoles russes face à la concurrence internationale³⁰. Il s'agit des agroholdings. Ces exploitations ont orienté, comme nous l'avons indiqué précédemment, leur production vers la viande de porc, de volaille et la culture de betterave à sucre. Or, ces produits sont ceux qui font spécifiquement l'objet de mesures transitoires particulières. Malgré l'optimisme affiché par les principaux importateurs, une zone d'ombre demeure sur la forme future de la politique agricole russe. En observant les pratiques de la Russie en matière de mesures non tarifaires et en analysant sa volonté de créer une Union douanière au moment même où les négociations avec l'OMC aboutissaient, nous essayons d'identifier la forme que pourrait prendre dans le futur la politique agricole russe.

³⁰ Par ailleurs, l'entrée tardive de la Russie à l'OMC a rendu les négociations au sein de cette institution asymétriques. Cette asymétrie traduit le fait que le nombre des adhérents augmentant, le niveau des exigences vis-à-vis des pays souhaitant entrer à l'OMC s'accroît. Il n'est donc pas surprenant que la Russie cherche à mettre en œuvre une politique permettant d'atténuer les effets de certains des engagements pris à l'OMC. Lire J. Vercueil, « Russia and the WTO: On the Finishing Stretch », *Ifri, Russie.Nei.Visions*, n° 16, 2007 ; et S.K. Wegren, « Can Russian Agriculture Compete in the WTO? », *NBR Special Report*, n° 12, p. 24-30.

Les principales interrogations

Les mesures non tarifaires et sanitaires : une politique protectionniste russe

Le commerce de produits agricoles a toujours été l'objet d'intenses conflits entre les différents membres à l'OMC. Ils portent, d'une part, sur le degré d'ouverture des marchés nationaux (i.e. le niveau des subventions à la production et des barrières douanières) et, d'autre part, sur le degré et/ou la justification des aides aux agriculteurs indépendamment de leur activité de production. Des négociations importantes ont débuté lors du cycle dit de Doha en 2001. Ce dernier n'est toujours pas officiellement achevé, ce qui traduit son échec. Les pays ne parviennent pas à s'entendre sur un accord visant à réduire les subventions à l'agriculture. Le conflit oppose essentiellement quatre groupes de pays. Il s'agit :

- (1) des pays de Cairns. Ce groupe regroupe 18 pays réunissant le quart de la production agricole mondiale. Il s'agit des plus gros producteurs agricoles (Brésil, Argentine, Australie, Inde, etc.), qui sont favorables à une réduction des barrières douanières et des subventions à l'agriculture ;
- (2) les États-Unis, qui souhaitent exporter vers les pays émergents tout en maintenant leurs barrières douanières et les subventions à leur agriculture ;
- (3) l'Union européenne, qui souhaite préserver la politique agricole commune (PAC), en utilisant des arguments environnementaux³¹ ;
- (4) les pays en voie de développement, soucieux de préserver autant que faire se peut leur autosuffisance alimentaire.

Ainsi, le secteur agricole reste dans l'esprit de nombreux pays ayant adhéré à l'OMC un secteur spécifique en ce qui concerne le commerce international. En l'absence d'un accord multilatéral, les accords bilatéraux sont privilégiés par les membres de l'OMC lorsqu'il s'agit de définir les règles du commerce de produits agricoles, même si ces accords sont encadrés par un certain nombre de principes définis à l'OMC.

³¹ Voir à ce propos le débat sur la multifonctionnalité de l'agriculture dans D. Barthélémy *et. al.* (dir.), *op. cit.* [22].

Dans ce contexte, la Russie a dû mener d'intenses négociations pour satisfaire les souhaits des différents pays tout en faisant valoir ses propres intérêts. Au total, 57 accords bilatéraux relatifs à l'accès au marché pour les biens agricoles ont été conclus par la Russie. Le fait qu'elle ait cédé aux exigences du groupe de Cairns en ce qui concerne le niveau des subventions à l'agriculture témoigne de son souhait de se rapprocher de ce groupe. Toutefois, le niveau non négligeable des échanges qu'elle entretient avec les États-Unis et l'Union européenne (que traduit le niveau élevé des quotas accordés à ces deux pays pour l'importation de viande de porc, de volaille et de bœuf, cf. tableau 2) l'invite à prendre ses distances vis-à-vis de toute opposition aux barrières tarifaires et non tarifaires. La Russie a d'ailleurs choisi de les utiliser à sa manière sans qu'il ne soit véritablement facile pour l'Union européenne et les États-Unis de les contester.

En effet, à défaut de subventionner son agriculture, le gouvernement russe utilise les mesures non tarifaires pour la protéger. La Russie a, par exemple, mis en place un certain nombre de barrières sanitaires à l'importation d'animaux vivants ou de viande ces dernières années. Ainsi, en mars 2012 la Russie a fermé ses frontières pour les bovins, ovins et porcins vivants en provenance de l'Union européenne : elle a fait valoir sa crainte d'une propagation du virus de Schmallenberg (qui provoque la naissance avec malformation d'ovins et de bovins) sur son territoire. Or, si l'embargo sur les bovins et les ovins peut se justifier pour des raisons de santé animale, les porcs ne sont à l'heure actuelle nullement atteints par ce virus.

En février 2011, la Russie a décrété un embargo sur le poulet en provenance d'Allemagne en raison de la présence de dioxines dans un élevage. En 2010, c'est une barrière sanitaire à l'importation de bovins français qui faisait l'actualité en raison de la fièvre catarrhale ovine. De plus, la Russie exigeait la vaccination contre la fièvre catarrhale (FCO) de tous les animaux situés dans un rayon de 20 km autour du lieu d'introduction d'animaux vaccinés importés de France. Cette mesure dissuadait évidemment fortement les éleveurs russes de s'approvisionner en France. Pour la viande bovine, ce sont des contraintes relatives à l'âge des animaux que les autorités russes imposaient aux exportateurs français en raison de la présence de l'encéphalopathie spongiforme bovine (vache folle) en France. Enfin, les autorités russes utilisent régulièrement l'agrément vétérinaire pour retirer l'autorisation d'exportation à des entreprises de l'agroalimentaire étrangères. Ces décisions sont rarement motivées et interviennent au gré des inspections sanitaires.

Les mesures sanitaires apparaissent pour la Russie comme un instrument de politique agricole. La Russie utilise également les barrières non tarifaires pour limiter l'exportation de produits agricoles russes lorsque cette dernière menace sa sécurité alimentaire. Ainsi en 2010, la Russie a interdit l'exportation des céréales à la suite de la sécheresse de l'été 2010, qui avait considérablement réduit la

production nationale et fait grimper le cours mondial des céréales, rendant particulièrement lucrative la vente de céréales vers l'étranger. Cet embargo n'a été levé qu'en juillet 2011.

Ces mesures protectionnistes rythment l'actualité depuis une dizaine d'années et le phénomène va en s'accroissant. Or, ces mesures non tarifaires, tout comme les mesures tarifaires touchent essentiellement l'importation de viande. Ces biens alimentaires sont précisément ceux produits par les agroholdings. Or, le lobby que les propriétaires d'agroholdings mettent en place *via* l'Union des producteurs de viande, de céréales, etc.³² laisse supposer qu'après l'adhésion à l'OMC, l'État russe ne devrait pas abandonner les mesures non tarifaires mais simplement changer sa façon de les conduire.

Certes, l'entrée de la Russie à l'OMC marque un tournant dans la politique protectionniste du pays. Les mesures tarifaires présentées précédemment réduisent substantiellement le niveau des droits de douane de la Russie, y compris pour son marché agroalimentaire. Par ailleurs, les grands exportateurs mondiaux de produits alimentaires (les États-Unis et l'Union européenne en tête, mais également le Brésil) considèrent que l'adhésion à l'OMC va obliger la Russie à diminuer considérablement le niveau de ses barrières non tarifaires (voir supra). La fin des discriminations en matière sanitaire et des décisions arbitraires de l'administration vétérinaire (sur l'établissement de la liste des exportateurs, sur les règles de vaccination différentes d'un pays à l'autre) est perçue comme extrêmement positive par les membres actuels de l'OMC. Pourtant, à la lecture du rapport de groupe de travail de l'accession de la Russie à l'OMC (novembre 2011), il semble que la Russie ne soit pas totalement prête à renoncer à l'utilisation de mesures non tarifaires pour réguler le niveau de ses importations. Par ailleurs, les représentants russes revendiquent la nécessité de préserver un niveau significatif des droits de douane pour un certain nombre de produits alimentaires pour des considérations économiques et sociales.

Par exemple, (point 321 du rapport) les représentants russes ont expliqué vouloir préserver un système de droit de douane sur le sucre brut importé dépendant du niveau du prix mondial du sucre car « [l]a production de sucre de betterave [est] importante du point de vue agricole et social ». Les tarifs subordonnés au cours mondial « visaient [donc] à maintenir le niveau de rentabilité de la branche de production de sucre de betterave de la Fédération de Russie. On considérait qu'une rentabilité minimale de 10 à 12 % était nécessaire pour permettre le développement de cette branche de production. Compte tenu du coût de production moyen du sucre produit à partir de la betterave blanche en Fédération de Russie (420 dollars par

³² Voir par exemple l'entretien de S. Juchin à Interfaxe, *Russia & CIS Food and Agriculture weekly*, n° 34(1079), 29 août 2012. Disponible sur le site Agrofarm à l'adresse : www.agrofarm.org/russkii/novosti/29082012-rf-snizila-rjad-poshlin-v-svjazi-so-vstupleniem-v-vto.html.

tonne) et des variations du cours mondial du sucre de canne (compris entre 100 dollars et 300 dollars par tonne), le droit de douane appliqué au sucre de canne importé allait de 140 dollars à 270 dollars la tonne ». De même, (point 343) le représentant de la Fédération de Russie a expliqué que « l'établissement de contingents tarifaires pour les importations de viande de bœuf, de porc et de volaille obéissait à la nécessité de créer des conditions favorables au développement des branches de production nationales respectives, qui souffraient sensiblement de l'accroissement des importations ».

Ainsi, la Russie assume parfaitement le rôle qu'elle compte dans l'avenir accorder aux droits de douane, en particulier à travers l'Union douanière signée avec la Biélorussie et le Kazakhstan. Aux points 314 et 315 du rapport, les représentants russes ont déclaré au groupe de travail que le Tarif extérieur commun (TEC) de l'Union douanière avait pour objectifs de a) rationaliser la structure d'importation des marchandises dans le territoire douanier ; b) maintenir une proportion raisonnable de marchandises importées et exportées dans le territoire douanier ; c) créer les conditions propices pour des changements progressifs à la structure de fabrication et de consommation des marchandises dans l'Union douanière ; d) protéger l'économie de l'Union douanière des influences défavorables de la concurrence étrangère ; et e) mettre en place les conditions permettant une intégration effective de l'Union douanière dans l'économie mondiale. Or, face à l'inquiétude soulevée par le groupe de travail de voir les objectifs b, c, et d être utilisés pour introduire des restrictions tarifaires à l'importation ou à l'exportation incompatibles avec les règles de l'OMC, les représentants russes ont répondu que « la plupart des pays utilisaient les droits de douane afin de créer les conditions favorables au développement de leur industrie et de leur agriculture nationales en appliquant des droits plus élevés aux produits sensibles à la concurrence des produits importés, et que les taux de droits de douane pouvaient être utilisés pour maintenir une balance commerciale positive et une structure équilibrée des échanges, ce qui voulait dire qu'une balance commerciale positive pouvait être obtenue par d'autres moyens que par l'exportation de matières premières et de produits semi-ouvrés ».

Enfin les discussions montrent que la Russie entend poursuivre sa politique d'aide aux exploitations agricoles déficitaires (*via* l'annulation de certains crédits signés auprès de la Rossel'hozbank) et de soutiens directs cachés à la production agricole (en classant des mesures de soutien à la production dans la liste des mesures de soutien à l'agriculture en générale, notamment celles des boîtes verte ou orange)³³, et ce malgré les désaccords exprimés dans le rapport par les membres de l'OMC.

³³ Cette politique future est analysée par D.G. Tarr in « Russian WTO Accession: Achievements, Impacts, Challenges », OECD and World Bank, 2010, p. 16, <www.oecd.org/site/tadgft2008/40747249.pdf>. Voir la note 7 sur les boîtes verte et orange.

La Russie utilise donc les droits de douane pour protéger son marché agricole. Pour y parvenir, elle a également recours aujourd'hui à un nouvel instrument institutionnel : l'Union douanière avec la Biélorussie et le Kazakhstan.

Quel rôle pour l'Union douanière après l'adhésion à l'OMC ?

L'Union douanière est le résultat d'un processus enclenché en 2009 et qui a pour objectif l'harmonisation des tarifs douaniers entre la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan vis-à-vis de l'extérieur. L'Union douanière a été créée en janvier 2010. En juillet 2011, l'ensemble des frontières douanières ont été supprimées et depuis janvier 2012, les trois États forment un espace économique unique. L'aboutissement des négociations a surpris un grand nombre d'observateurs étrangers car la Biélorussie et la Russie entretenaient des relations diplomatiques difficiles durant les pourparlers. Les contrôles à la frontière sont désormais abolis et les trois pays gèrent communément leurs échanges internationaux.

L'Union douanière marque un véritable tournant stratégique pour la Russie tant dans ses relations avec ses voisins proches que vis-à-vis de l'Union européenne et des autres pays membres de l'OMC. Du point de vue du secteur agroalimentaire, l'Union douanière se présente comme un contrepoids aux politiques de libéralisation des échanges de produits alimentaires portées par l'OMC. Pour le comprendre, il convient de revenir sur la nature des importations de produits agricoles et alimentaires en provenance de Biélorussie.

Environ 20 % des exportations agricoles de la Russie sont destinés à la Biélorussie (7,2 %) et au Kazakhstan (12 %). La part des importations de produits agricoles et alimentaires de la Russie en provenance des pays de la CEI était de 17 % en 2010. Une part substantielle de ces importations provenait de Biélorussie (7,4 %) tandis que les importations en provenance du Kazakhstan restent insignifiantes³⁴.

Ainsi, en 2009, 26 % des exportations de la Biélorussie vers la Russie concernait des produits agricoles et alimentaires selon le comité national des statistiques de la Biélorussie. Or, cette part a progressé ces dernières années puisqu'en 2006 elle n'était que de 16 %.

L'analyse des termes de l'échange entre la Russie et la Biélorussie réalisée par Sergueï Mazol met en évidence

³⁴ Le Kazakhstan fournit quant à lui une grande partie du blé importé par la Russie (environ 45 % de ses importations de blé en 2003), mais la Russie importe relativement peu de ce produit.

l'interdépendance économique de ces deux pays et le rôle joué par la Biélorussie en matière d'approvisionnement en biens alimentaires³⁵. Toutefois, le protectionnisme dont a fait preuve la Russie envers les exportations de la Biélorussie a affecté la position de ce pays sur le marché russe (notamment du fait de la « guerre du lait ») jusqu'en 2009. Les produits importés de Biélorussie (les tracteurs, le lait, les produits laitiers et la viande, le sucre et la pâtisserie) ont été touchés par les barrières douanières imposées par la Russie. Cependant, l'entrée de la Biélorussie dans l'Union douanière a permis de renverser la tendance. Ainsi, en 2011 la Biélorussie a exporté vers la Russie un volume de lait et de produits laitiers d'environ 3,7 millions tonnes en équivalent lait, ce qui fait de la Biélorussie le principal fournisseur de la Russie pour ce produit (en 2009, 53 % du lait et produits laitiers importés par la Russie provenaient de la Biélorussie)³⁶.

Sur le marché du sucre, la situation est relativement semblable. Le volume d'importation de sucre brut a été 1,7 fois supérieur en 2010 comparativement à 2009 (2080 milliers de tonnes au lieu de 1 250 milliers de tonnes). Cette hausse fait toutefois suite à une année de chute importante des importations entre 2008 et 2009, en raison de l'augmentation du prix du sucre et des droits de douane. Le sucre s'avère relativement sensible aux variations des prix et des tarifs douaniers. Or, depuis janvier 2010, les prix à l'importation et les droits de douane du sucre brut fluctuent en fonction des prix déterminés par le New York Mercantile Exchange (NYMEX). Le tarif douanier évolue avec un minimum de 140 dollars/tonne lorsque le NYMEX est au plus haut (396 dollars/tonne) et un maximum de 270 dollars/tonne lorsque les prix sont au plus bas (286 dollars/tonne). En conséquence, les pays de l'Union douanière devraient bénéficier d'un avantage concurrentiel sur les autres importateurs en l'absence de droits de douane. Or, la Biélorussie est le principal fournisseur de sucre blanc de la Russie. Les importations entre ces deux pays étaient régulées jusqu'à présent par un accord bilatéral. La Biélorussie exportait 100 000 tonnes de sucre en 2008 vers la Russie, 150 000 tonnes en 2009 et 200 000 tonnes en 2011 (soit 10 % du total des importations de sucre de la Russie, voir graphique 1).

La place de la Biélorussie sur le marché des principaux produits agricoles où la production russe est déficitaire (le lait, les produits laitiers, le sucre, mais aussi et dans une moindre mesure la

³⁵ S. Mazol, « Trade policy of Belarus in the CIS region: specific model or country specific trade policy for a small open economy », Berlin Working Papers on Money, Finance, Trade and Development 2012, Working Paper No. 01/2012, <http://daadpartnership.hrw-berlin.de/fileadmin/working_paper_series/wp_01_2012_Mazol_Trade-policy-of-Belarus-in-the-CIS-region.pdf>.

³⁶ L'importation représente selon les estimations du Global Reach Consulting 16,3 % du marché du lait et produit laitier russe (voir également le graphique 1) et ce chiffre devrait s'accroître dans les prochaines années puisque la Russie ne parvient pas à enrayer la chute de sa production nationale de lait.

viande) s'explique par la régulation des importations de produits agroalimentaires. Si la Biélorussie a parfois subi les mesures tarifaires et non tarifaires antérieures mises en place par la Russie, il peut désormais compter sur ces mêmes mesures pour bénéficier d'un avantage sur les pays tiers.

La Russie a certes pris des engagements auprès de l'OMC pour réduire ses droits de douane pour le lait (de 15,1% à 10 %) ou le sucre (le droit de douane passera de 234 dollars/tonne en moyenne à 223 dollars) mais la Biélorussie, qui sera dispensée de ces droits, devrait consolider sa place sur ces marchés.

Cette évolution est d'autant plus prévisible que la Russie a, depuis le 1^{er} janvier 2010 et conformément à l'article 9 de l'Accord de l'Union douanière sur la réglementation non tarifaire et à l'article 1 de l'Accord sur les mesures relatives au commerce extérieur (1^{er} juillet 2010), transféré son pouvoir de décision concernant les mesures non tarifaires sur les importations en provenance des pays tiers à l'Union douanière. Or, nous venons de montrer l'importance que devraient prendre dans l'avenir les mesures non tarifaires en tant que moyen de protection du marché agricole russe. L'Union douanière peut remplir ce rôle aujourd'hui. Ainsi, lorsqu'une évolution des importations génère un déséquilibre conséquent sur un marché de l'Union douanière, tout producteur d'un des pays de l'Union est en mesure de demander des mesures non tarifaires. L'Union est alors tenue de se déterminer dans les 30 jours et la décision entre en vigueur dans les 45 jours suivant sa date de publication. Toute mesure non tarifaire est appliquée aux marchandises originaires de pays tiers, et doit viser à lutter contre l'importation d'un producteur d'un pays tiers qui bénéficierait de subventions ou en situation de dumping social ou économique. Des règles spécifiques ont de plus été adoptées dans le domaine agricole par l'Union douanière. Elles permettent grâce à l'accord du 25 janvier 2008 (article 7.7) d'imposer un droit spécial ou une mesure de sauvegarde sur les importations de produits agricoles dans le cas où le pays tiers était considéré par l'Union comme bénéficiaire d'un dumping social pouvant entraîner de graves dommages dans la production d'une branche agricole d'un des pays de l'Union, et ce sans avoir au préalable mené d'enquête.

Cet accord ouvre la porte à l'arbitraire et la Russie n'a d'ailleurs pas été en mesure d'expliquer au groupe de travail de l'OMC sur son adhésion la façon dont serait statistiquement mesurée la marge de dumping social d'un pays tiers.

L'accord de l'Union douanière prévoit également des mesures non tarifaires pour restreindre le niveau des exportations de certaines marchandises, dont des produits agricoles (céréales, viande, etc.). Les restrictions quantitatives à l'exportation, telles que les contingents, les interdictions et les régimes de licences non automatiques sont pourtant prohibées par les accords du GATT.

Les débats du groupe de travail et la création de l'Union douanière révèlent que la Russie entend poursuivre sa politique

protectionniste dans le secteur agricole *via* des mesures non tarifaires et pour une certaine catégorie de biens alimentaires produits par les investisseurs nationaux proches du pouvoir. Par ailleurs, l'Union douanière apparaît comme un moyen de préserver une forme de barrières tarifaires pour certains produits agricoles dont les importations sont nécessaires pour garantir l'autosuffisance alimentaire. Il s'agit du lait, des produits laitiers et du sucre qui sont importés de Biélorussie.

Conclusion

La Russie reste importateur net de produits agricoles. Parmi ces produits, la viande (de porc et de volaille), le sucre, le lait et les produits laitiers sont d'importants postes à approvisionner. L'entrée au sein de l'OMC et la réduction des mesures tarifaires menacent la rentabilité économique et financière d'une catégorie spécifique d'agriculteurs russes : il s'agit des dirigeants d'agroholdings proches du pouvoir. Leur orientation stratégique vers des produits agricoles à retour sur investissement rapide (viande de volaille, de porc, sucre et céréales) fait de ces acteurs des opposants à l'ouverture du marché agricole national. Ainsi, si l'entrée de la Russie à l'OMC l'a conduite à assouplir considérablement les barrières tarifaires et le niveau des subventions à l'agriculture, une lecture attentive du rapport du groupe de travail à l'OMC sur son adhésion indique qu'elle n'est pas disposée à renoncer à toutes les barrières non tarifaires vis-à-vis des membres de l'OMC. Or, il n'est pas surprenant que les discussions et les interrogations des pays membres aient principalement porté sur les produits fournis par les agroholdings russes.

Par ailleurs, l'Union douanière, qui peut sembler se présenter comme une institution permettant d'engager la Russie dans une logique de libre-échange s'avère plutôt être, du seul point de vue du secteur agricole, un moyen de sécuriser l'approvisionnement de Russie en lait, produits laitiers et en sucre en provenance de la Biélorussie. L'Union douanière, créant un espace économique unique entre la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan ouvre la porte à d'importantes distorsions de concurrence avec les pays membres de l'OMC.

Cette politique protectionniste se fait toutefois au détriment d'une petite et moyenne agriculture (l'agriculture restant largement duale en Russie, voir supra) dont l'activité principale est la culture maraîchère et l'élevage de vache laitière³⁷. Cette production ne fait pas véritablement l'objet de barrières tarifaires et non tarifaires. Par ailleurs, l'absence de soutien à cette exploitation se traduit par la chute régulière de la production nationale de lait, ce qui accentue les besoins de la Russie en lait et produits laitiers venus de l'étranger.

En conséquence, l'avenir reste très incertain pour le secteur agricole russe. Le modèle de l'agroholding repose sur une logique économique et financière qui n'est pas toujours compatible avec les

³⁷ J. Pallot, T. Nefedova, *Russia's Unknown Agriculture, Household Production in Post-Communist Russia*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

aléas du secteur agricole (en termes de volatilité des prix des cours mondiaux et des aléas climatiques). Avec la disparition programmée du soutien à l'agriculture (pourtant déjà faible comparativement aux États-Unis et à l'UE), le modèle dual de l'agriculture russe entre agroholdings et petites et moyennes exploitations indépendantes risque d'être remis en cause. En effet, les petites et moyennes exploitations assuraient jusqu'à présent leur survie par les quelques subventions en termes de crédits à l'investissement qu'elles obtenaient de l'État. Sans ces subventions, la recapitalisation pourtant indispensable de nombre d'entre elles risque de ne jamais aboutir. L'orientation actuelle des politiques agricoles russes et les choix stratégiques faits avec l'entrée de la Russie à l'OMC semblent se faire dans le seul intérêt des agroholdings à la tête d'importantes structures de lobbying (Union des producteurs de viande, Union des producteurs de céréales, Union des producteurs de sucre). Cela pourrait s'avérer particulièrement défavorable pour l'avenir des petites et moyennes exploitations agricoles russes.

Annexes

TABLEAU 1 : IMPORTATIONS RUSSES POUR LES PRINCIPAUX PRODUITS AGRICOLES SELON L'ORIGINE DES PRODUITS EN 2010

Produits/Pays	Allemagne	Argentine	Australie	Biélorussie (exp.) ***	Belgique	Brésil	Canada	Danemark	Espagne	États-Unis	France	Paraguay	Pays-Bas	Turquie	Ukraine
Viande de porc (t)	81 785	23	n.d.	4 813	11 000	161 255	45 467	51 868	22 241	38 804	10 270	n.d.	1 903	n.d.	363
Viande de porc (millier d'US dollars)	236 571	101	n.d.	18 512	38 633	545 503	126 675	171 885	78 720	127 480	32 744	n.d.	6 386	n.d.	1 595
Viande de volaille (t)	88 149	6 718	n.d.	37 450	6 442	132 180	3 811	19 027	1 484	293 872	20 382	n.d.	13 493	41	75
Viande de volaille (millier d'US dollars)	101 875	9 811	n.d.	75 490	8 429	229 787	4 957	25 186	2 051	329 928	26 067	n.d.	18 061	63	165
Viande bovine (t)	2 511	11 590	13 411	120 433	365	69 274	1 593	2 334	3 198	877	n.d.	12 466	n.d.	n.d.	12 924
Viande bovine (millier de US dollars)	9 505	38 097	45 621	438 458	1 333	245 359	5 643	8 936	11 663	3 400	n.d.	41 842	n.d.	n.d.	44 232
Viande bovine désossée (t)	21 852	22 202	27 923	4 631	1 801	213 989	1 587	2 870	3 173	20 918	1 620	52 052	6	n.d.	n.d.
Viande bovine désossée (valeur)	71 405	76 888	118 011	25 192	5 006	731 322	6 694	8 236	9 680	88 716	4 754	170 554	66	n.d.	n.d.
Lait (milliers de US dollars)*	27 219	16 753	1 624	498 804	24 784	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	8 707	50 723	0	7 797	n.d.	17 943
Soja (t)	0	n.d.	n.d.	135	n.d.	420 772	43 699	n.d.	n.d.	44 907	29	490 201	n.d.	n.d.	40 500
Soja (milliers de US dollars)	0	n.d.	n.d.	204	n.d.	195 201	22 469	n.d.	n.d.	19 685	54	218 715	n.d.	n.d.	19 438
Pommes de terre (t)	32 842	n.d.	9	45 960	30 812	0	1 274	4 005	313	1 333	59 076	n.d.	202 107	3 231	6 011
Pommes de terre (valeur)	20 251	n.d.	6	19 223	10 534	0	401	1 615	200	832	21 518	n.d.	75 817	1 331	3 050

Sucre brut (t)	267	61 143	n.d.	20	n.d.	1 783 302	2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sucre brut (valeur)	488	42 030	n.d.	16	n.d.	989 321	2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sucre raffiné (t)	1 618	n.d.		189 512	52	9 918	10	1 025	0	609	94	n.d.	5	0	1
Sucre raffiné (valeur)	2 362	n.d.		142 093	179	7 423	60	1 037	1	1 079	246	n.d.	53	0	4
Fruits et légumes (valeur)**	4 033	191 712	2 647	30 314	168 357	3 624	0	324	255 090	12 571	11 786	0	179 893	1 147 013	67 451
Huile de tournesol (t)	5	203			66						11		17	0	110 607
Huile de tournesol (valeur)	22	350			104						25		22	0	114 117

* La catégorie du lait comprend le lait écrémé de vache, le lait de vache entier frais, le lait de vache entier concentré non-sucré, sucré, le lait de vache écrémé en poudre et le lait entier sec. Pour cette raison cette catégorie n'est exprimée qu'en valeur.

** La catégorie des fruits et légumes comprend les abricots, citrouilles, concombres, oignons, raisins, tomates, mandarines et clémentines, citrons, fraises, fruits frais, légumes frais, oranges, pamplemousses, pêches, poires et pois frais. Pour cette raison cette catégorie n'est exprimée qu'en valeur.

*** Les valeurs de la colonne Biélorussie sont les valeurs des exportations biélorusses vers la Russie.

TABLEAU 2 : CONTINGENTS TARIFAIRES DE LA RUSSIE POUR LA VIANDE DE 2003 A 2013 (MILLIERS DE TONNES)

Années	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (résultat des négociations sept. 2011)
Volaille	744	1050	1090	1130,8	1171,2	1211,6	1252	780	600	550	580
EU	139,9	205	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	144,3	111	101,75	80
USA	553,5	771,9	811,3	841,3	871,4	901,4	750	600	446,4	409,2	-
Autres pays	50,6	73,1 (dont 5 pour l'Argentine)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	35,7	42,6	39,05	500
Règles de fonctionnement	25 % avec un minimum de 0,2€/kg ; importation interdite hors quota	25 % avec un minimum de 0,2€/kg ; importation interdite hors quota	importation interdite hors quota	taxe de 60 % valeur douanière (au lieu de 25 %) avec un minimum de 0,48 €/kg (au lieu de 0,2)	50 % (au lieu de 25 %) avec un minimum de 0,4 €/kg (au lieu de 0,2)	50 % (au lieu de 25 %) avec un minimum de 0,4 €/kg (au lieu de 0,2)	40 % (au lieu de 25 %) avec un minimum de 0,32 €/kg (au lieu de 0,2)	80 % (au lieu de 25%) avec un minimum de 0,7 €/kg (au lieu de 0,2€/kg)	80 % (au lieu de 25%) avec un minimum de 0,7 €/kg (au lieu de 0,2€/kg)	80 % (au lieu de 25%) avec un minimum de 0,7 €/kg (au lieu de 0,2€/kg)	80 % (au lieu de 25%) avec un minimum de 0,7 €/kg (au lieu de 0,2€/kg)
Bœuf congelé	315	420	430	435	440	445	450	530	530	530	530
EU	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	60	60	60	60
USA	n.d.	n.d.	17,7	17,9	18,1	18,3	18,5	21,7	21,7	21,7	60
Autres pays	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	448,3	448,3	448,3	410
Bœuf frais	15	n.d.	n.d.	27,8	28,3	28,9	29,5	30	30	30	40
EU	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	29	29	29	29
USA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	-
Autres pays	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1	1	1	11
Règles de fonctionnement dans et hors quota	60 % (au lieu de 15 %) avec un minimum de 0,6 €/kg (au lieu de 0,15)	60 % (au lieu de 15 %) avec un minimum de 0,6 €/kg (au lieu de 0,15)	60 % (au lieu de 15 %) avec un minimum de 0,6 €/kg (au lieu de 0,15)	55 % (au lieu de 15 %) avec un minimum de 0,7 €/kg (au lieu de 0,2)	50 % (au lieu de 15 %) avec un minimum de 0,65 €/kg (au lieu de 0,2)	45 % (au lieu de 15 %) avec un minimum de 0,6 €/kg (au lieu de 0,2)	40 % (au lieu de 15 %) avec un minimum de 0,53 €/kg (au lieu de 0,2)	50% (au lieu de 15%) avec un minimum de 1€/kg (au lieu de 0,2€/kg)	50% (au lieu de 15%) avec un minimum de 1€/kg (au lieu de 0,2€/kg)	50% (au lieu de 15%) avec un minimum de 1€/kg (au lieu de 0,2€/kg)	55% (au lieu de 15%)
Porc	337,5	450	467,4	476,1	484,8	493,5	502,2	472,1	472,1	425,1	400
EU	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	225	225	202,5	-
USA	n.d.	n.d.	53,8	54,8	49	49,8	100	57,5	57,5	51,6	-
Autres pays	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	189,6	189,6	171	400

Règles de fonctionnement dans et hors quota	80 % (au lieu de 15 %) avec minimum de 1,06 €/kg (au lieu de 0,25)	80 % (au lieu de 15 %) avec minimum de 1,06 €/kg (au lieu de 0,25)	80 % (au lieu de 15 %) avec minimum de 1,06 €/kg (au lieu de 0,25)	60 % (au lieu de 15 %) avec minimum de 1 €/kg (au lieu de 0,25)	55 % (au lieu de 15 %) avec minimum de 0,9 €/kg (au lieu de 0,25)	50 % (au lieu de 15 %) avec minimum de 0,83 €/kg (au lieu de 0,25)	40 % (au lieu de 15 %) avec minimum de 0,55 €/kg (au lieu de 0,25)	75 % (au lieu de 15%) avec minimum de 1,5 €/kg (au lieu de 0,25€/kg)	75 % (au lieu de 15%) avec minimum de 1,5 €/kg (au lieu de 0,25€/kg)	75 % (au lieu de 15%) avec minimum de 1,5 €/kg (au lieu de 0,25€/kg)	65 % (au lieu de 0%)
---	--	--	--	---	---	--	--	--	--	--	----------------------

Source : compilation des informations du ministère russe du Commerce.