

Facteurs et limites du retour de la superpuissance agricole russe *par Caroline Dufy*

Trente ans après l'effondrement productif des années 1990, la Russie a regagné un statut de superpuissance agricole. En 2019, elle se classait aux premiers rangs mondiaux pour l'exportation de denrées alimentaires comme le blé (premier rang en 2016) et les graines de tournesol (deuxième rang). Elle est en outre le premier producteur de betteraves sucrières, le quatrième de pommes de terre et de viande de poulet, le sixième de lait de vache¹. Dotée d'un potentiel agricole exceptionnel, premier pays par la taille de son territoire et cinquième par sa surface agricole, la Russie renoue avec une tradition de puissance agricole.

La renaissance spectaculaire d'une agriculture sortie exsangue des programmes de transition à l'économie de marché menés dans les années 1990 s'est progressivement affirmée à partir de la décennie 2000. Entre contexte mondial de croissance de la demande et modèle d'autonomisation de la consommation agricole nationale, ce redressement doit beaucoup à l'Etat pour lequel l'agriculture est un double symbole : à la fois fer de lance de la restauration de la souveraineté nationale et signe d'une puissance céréalière rétablie sur les marchés internationaux.

La modernisation agricole

Lors de la chute de l'URSS, la désintégration du modèle agricole soviétique provoque l'exode rural et l'effondrement productif. Le bétail est décimé. Entre 1991 et 2005, la part de l'agriculture dans le PIB russe passe de 13 % à un peu moins de 5 %, et la surface cultivée est presque divisée par deux. Le pays survit grâce à l'aide alimentaire internationale et aux importations massives de poulet américain, les fameuses cuisses de poulet de Bush (*nožki Buša*).

Cette dégradation s'infléchit à partir du milieu des années 2000, quand s'opère une reprise de la production agricole. La renaissance spectaculaire des campagnes russes dans la décennie 2000 est le fruit d'une conjonction de facteurs. Des politiques publiques fortes favorisent la réorganisation structurelle profonde du secteur dans un contexte de hausse de la demande internationale.

La restructuration du secteur agricole résulte d'abord d'afflux de capitaux russes, issus du secteur pétrolier à la recherche d'occasions de diversification et soutenus par l'effondrement du rouble après la crise de 1998. Des groupes agro-industriels financiarisés et concentrés sont constitués : les agroholdings. A la tête de centaines de milliers d'hectares, ils concentrent les activités de production, de financement, de négoce, de stockage, de transformation et constituent de ce fait le cœur de la puissance exportatrice russe. Les plus visibles, proches des cercles du Kremlin (Miratorg, Cherkizovo), sont privés, parfois partiellement publics (United Grain Company) ou filiales de multinationales (Cargill,

¹ Rosstat, « Rossiâ v cifrah » [La Russie en chiffres], Moscou, 2020, p. 549.

Tableau 1
Indicateurs sélectifs du secteur agricole

Années	1991	2005	2008	2017	2018
Indicateurs					
Croissance du PIB (par an, en %)	-5	6,4	5,2	3,7	1,5
Croissance de la production agricole (par an, en %)	-4,5	1,6	10,8	-4,8	2,4
Part de l'agriculture dans le PIB	13,8	4,3	3,8	3,2	1,5
Part de l'agriculture dans l'emploi (% de l'emploi)	13,2	11,2	9,9	9,5	7,5
Terres cultivées (en millions d'hectares)	115,5	75,8	76,9	76,3	80,6
Source : United States Department of Agriculture, « Russian Federation », Gain Report, RS1819, 19 juillet 2018, p. 4, https://www.gks.ru/free_doc/doc_2019/rusfig/rus19.pdf .					

Dreyfus). Cette agriculture appuyée sur des firmes financiarisées, observable dans nombre de pays émergents, est un produit hybride en Russie : à la fois héritage structurel d'une agriculture soviétique industrialisée, expression d'un capitalisme oligarchique postsoviétique et illustration de dynamiques internationales de concentration dans le secteur agricole. Les agroholdings ont été largement soutenues par les autorités publiques russes qui y ont vu l'opérateur de la modernisation de l'agriculture. Les grosses exploitations captent une part écrasante des crédits publics de soutien à l'agriculture. Elles sont situées dans les zones productives du sud de la Russie, des Terres noires et des bords de la mer Noire, aisément accessibles depuis les zones portuaires, mais également dans l'Altaï et le sud de la Sibérie. Toutefois, le réchauffement climatique favorise la remontée des zones de culture vers le nord et la diversification des productions agricoles sur le reste du territoire.

A l'opposé, l'agriculture de ferme est duale. Elle est composée des lopins individuels d'une part, et des petites et moyennes exploitations d'autre part. Les premiers reposent sur l'autoconsommation et la production familiale. Ces champions de l'agriculture vivrière concentraient moins de 3 % des terres exploitées en 2019, mais produisaient deux tiers de la production totale de pommes de terre, de fruits et de baies, et la moitié de celle de légumes². Les propriétaires des secondes pratiquent une agriculture plus diversifiée. Ils sont apparus avec la transition, et leur croissance numérique et productive est remarquable en dépit d'une faible intensité capitaliste et d'une main-d'œuvre peu nombreuse. En 2019, occupant 30 % des terres cultivées, ils étaient à l'origine du tiers de la production totale de céréales et de graines de tournesol, et se spécialisaient sur des segments moins rentables pour les agroholdings, et plus productifs que les lopins individuels.

² Rosstat, « Rossiâ v cifrah », annuaire cité, p. 356.

Les années 2000 : l'entrée dans la mondialisation agricole

Les années 2000-2010 sont celles de la restauration de la puissance agricole et ouvrent la voie à l'extension de l'export. L'adhésion de la Russie à l'OMC, acquise en 2012, couronne ce processus, après dix-sept ans de négociations internationales et de débats internes avec les représentants des milieux agricoles. Reconnue comme partie intégrante du multilatéralisme commercial, la Fédération s'engage à réduire la protection de son agriculture.

La croissance de l'export agricole russe résulte aussi de la hausse de la demande globale et du retrait américain des marchés mondiaux de céréales. Simultanément, du fait de la compétitivité accrue des produits agricoles russes appuyée sur une faible utilisation d'engrais et une main-d'œuvre abondante et peu coûteuse, l'agriculture russe devient une concurrente sérieuse pour les céréaliers européens. En 2017, le pays est le premier exportateur de blé au monde et en 2018, il assure plus de 20 % des exportations de blé mondiales, devant les Etats-Unis et le Canada (plus de 13 % respectivement), la France (10 %) et l'Ukraine (près de 7 %). Ses premiers clients se situent sur le pourtour méditerranéen mais tendent à se diversifier vers l'Asie : en 2019, la Turquie absorbe 19,4 % des exportations totales de blé russe, l'Egypte 16,1 % et le Bangladesh 6,6 % (données UNcomTrade).

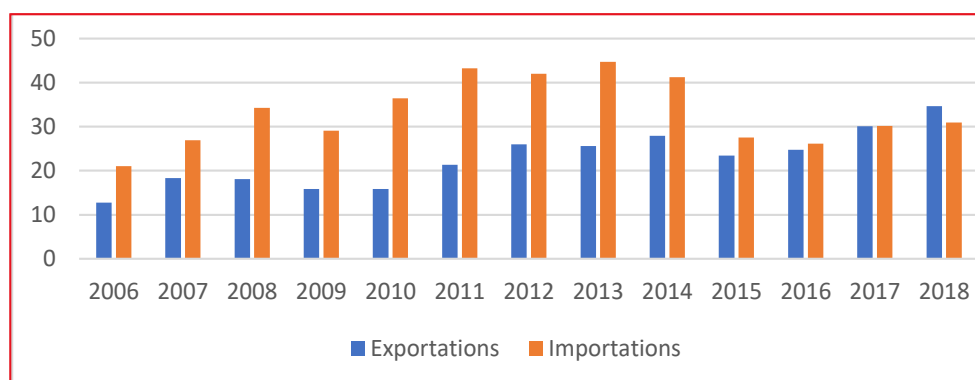
Les exportations russes se développent également au fur et à mesure de la montée en puissance des filières viande et laitière. Ainsi en 2019, les ambitions à l'export agroalimentaire fixées à 21 milliards de dollars pour 2020 étaient déjà dépassées et le président Poutine a porté à 45 milliards de dollars les objectifs à atteindre pour 2024³.

La création de l'Union eurasiennne constitue un débouché supplémentaire pour la Russie, puisqu'elle représente un marché de 170 millions d'habitants, où les normes tarifaires et non tarifaires sont en cours d'harmonisation. Au niveau international, la Russie plaide pour la régulation des marchés agricoles internationaux : elle a interdit en 2016 les importations d'OGM ce qui la place sur le créneau des exportations vertes, alors que les normes sanitaires fixées pour l'importation des biens alimentaires sont relativement restrictives. Des guerres commerciales successives ont provoqué la saisine de l'organe de règlement de différends de l'OMC pour trancher des conflits liés aux risques d'importation de la fièvre porcine en provenance des pays Baltes ou à la question des antibiotiques contenus dans la viande américaine, ou encore l'opposant à l'Union européenne, suite aux sanctions commerciales occidentales.

La croissance des exportations agroalimentaires favorise la réduction du déficit commercial, très largement soutenue par la politique d'embargo sur l'import des biens occidentaux. Comme le montre le graphique ci-après, les importations agroalimentaires ont subi une diminution majeure à partir de 2014 : de 45 milliards de dollars en 2013, elles sont passées à 30 milliards en 2018, traduisant le rôle fort de l'Etat dans la politique agricole.

³ Ministère de l'Agriculture de la Fédération de Russie, « Stratégie de long terme de développement du secteur céréalier en Russie à l'horizon 2035 » (en russe), 2019, Moscou, p. 12, <http://static.government.ru/media/files/y1lpA0ZfzdMCFATNBKGff1cXEQ142yAx.pdf>.

Figure 1
Importations et exportations de produits agricoles de la Russie entre 2006 et 2018,
en valeur, à prix courants (milliards de dollars)



Source : OMC

Des politiques publiques affirmées en faveur de l'autonomie alimentaire

C'est la définition de l'agriculture comme « Projet national prioritaire » en 2005 qui ouvre la voie à la restauration du secteur agricole. Cette orientation est soutenue par le Programme fédéral de développement de l'agriculture et de régulation des marchés agricoles défini pour 2013-2020 et en 2010 par l'adoption de la Doctrine de la sécurité alimentaire, élevée au rang de composante intégrante de la sécurité nationale. Ces programmes fixent des objectifs de production, réactualisés et abondés par des financements publics, sous forme de prêts bonifiés soutenant l'amélioration de l'efficacité productive, l'indépendance technologique, l'extension des terres cultivées, ainsi que l'amélioration des capacités de transport et de stockage des denrées agricoles.

Un objectif central est fixé : l'autonomie alimentaire. La Doctrine de sécurité alimentaire définit ainsi des objectifs de production nationale à atteindre pour un certain nombre de produits, tels que les céréales dont 95 % de la consommation nationale devront être produites en Russie, 90 % pour la viande, 90 % pour le sucre, 85 % pour les pommes de terre et 60 % pour les fruits et les baies.

A l'appui de ces objectifs, la stratégie de substitution aux importations vise à soutenir la montée en puissance de secteurs agroalimentaires jusque-là très dépendants de l'extérieur, comme celui du lait et des fromages, ou encore de la viande. Lancées à partir du milieu des années 2000, ces orientations ont amplement profité des politiques des sanctions et contre-sanctions adoptées après l'annexion de la Crimée en 2014. La riposte russe annoncée en août 2014 a banni les importations agricoles et agroalimentaires en provenance des pays signataires des sanctions économiques à l'égard de la Russie. La politique agricole a alors pris un ton patriotique, soutenu par l'opinion publique fière de produire de la mozzarella ou du parmesan sur le sol russe, et ce en dépit de la hausse des prix et d'une qualité moindre. De fait, la croissance du secteur agricole a permis d'atteindre l'autosuffisance en 2018, voire de dépasser les objectifs fixés dans six des huit secteurs visés, tout

particulièrement dans ceux du porc ou du poulet. La dépréciation tendancielle du rouble depuis 2014 a fait le reste, en renchérissant le coût des importations et en améliorant la compétitivité russe à l'export.

Ces politiques publiques actives sont enfin appuyées sur des interventions fortes sur les marchés agricoles, destinées à atténuer les fluctuations erratiques des cours et à constituer des fonds stratégiques. Similaire à celle expérimentée dans l'Union européenne jusqu'à la réforme de la PAC, cette régulation des marchés passe par des mécanismes d'achats et de ventes publics, mais aussi par des embargos temporaires à l'import ou à l'export. L'instauration entre avril et juin 2020 de quotas d'exportation sur le blé, le maïs, l'orge ainsi que « les biens essentiels » a ainsi limité les volumes de céréales exportables durant la pandémie. Ces innovations comportent des limites et elles ont des coûts élevés de stockage lorsque les cours sont bas. A l'inverse, l'embargo sur les exports pour prévenir la flambée des prix internes fragilise la qualité de la signature des exportateurs russes, empêchés par l'Etat d'honorer leurs contrats de livraison.

La diversification économique, enfin ?

La montée en puissance de la production agricole peine encore à éloigner la Russie d'un modèle de croissance rentier appuyé sur les matières premières. La réorientation de la superpuissance énergétique vers le « pétrole vert » demeure insuffisante pour assurer l'autonomie de l'économie nationale face aux marchés des matières premières. En 2019, l'exportation de produits minéraux représentait une part stable, environ deux tiers de la valeur des exportations de la Fédération de Russie, (respectivement 64,9 % en 2018 et 63,3 % en 2019), les produits agricoles occupant 5 % du total des exportations (à prix courants, en 2019) dont moins de 3 % pour le blé⁴.

Par ailleurs, ce mode de développement a des fragilités qui concernent tout autant l'exportation agricole que la croissance autocentrée. D'un côté, une spécialisation agricole plus prononcée exposerait l'économie russe à d'autres fluctuations, inhérentes aux marchés agricoles, face à des produits encore faiblement transformés et dans un contexte de forte volatilité de la demande mondiale. De ce point de vue, les infrastructures constituent un sérieux goulet d'étranglement pour le développement des flux d'export : les céréales sont chargées en grande partie dans les ports de la mer Noire dont peu sont en eaux profondes. De ce fait, le coût, l'opacité et l'encombrement des chargements ralentissent les échanges. Comparés aux concurrents proches, y compris l'Ukraine voisine qui a conservé sa capacité d'exportation en dépit des crises, le transport russe est onéreux, très concentré autour de quelques opérateurs étatiques comme United Grain Company par exemple. La modernisation des infrastructures de transport, de stockage et de chargement nécessite des financements publics massifs. Le réaménagement du port de Novorossiïsk constitue le fer de lance de ces projets.

⁴ Rosstat, « Rossiâ v cifrah », annuaire cité, pp. 522-523.

Du côté du marché domestique, la course à la productivité questionne la soutenabilité économique de l'aide publique à une agriculture intensive, finalement peu efficace, captant la majorité des financements publics et soutenue par des compétences et des technologies importées. Le coût environnemental d'un tel modèle reste pour l'heure peu débattu, mais sa faible attractivité sociale et sa contribution limitée à l'emploi dans le monde rural suscitent une remise en cause de la part des partisans du renouveau des campagnes. D'ailleurs l'objectif d'un développement rural durable apparaît depuis quelques années dans les programmes publics.

*

* *

En ripostant aux sanctions internationales, le pouvoir russe a soutenu le redressement de son agriculture, en même temps qu'il en a favorisé la mondialisation. Les stratégies de développement ont ainsi combiné la promotion des exportations et le développement aut centré, la puissance d'exportation dans les grandes cultures et le développement des filières lait et viande sur le territoire russe, l'extraversion affirmée des Terres noires et la consommation domestique des productions sibériennes. L'agriculture russe se trouve plus que jamais au cœur d'un enjeu double pour le pouvoir politique : la restauration de la puissance internationale et l'autonomisation de son développement.

Pour citer ce chapitre : Caroline Dufy, « Facteurs et limites du retour de la superpuissance agricole russe », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 254-255, février 2021 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].