



analyse

Par **Quentin Mathieu**, économiste, chargé de missions au service Études, références et prospective aux Chambres d'agriculture de France.

L'agriculture russe, nouvel atout de la puissance géopolitique de Moscou

Les sanctions commerciales engagées contre la Russie par les puissances occidentales auraient dû lui porter un préjudice des plus significatifs. Parallèlement, la mise en place par les autorités russes d'un embargo commercial sur les produits agricoles et alimentaires importés avait également attisé des craintes quant à la capacité du pays à s'approvisionner. Pourtant, force est de constater que la Russie s'est rapidement relevée de cet épisode géopolitique, et que son secteur agricole en sort comme l'un des grands gagnants.

La trajectoire de l'agriculture russe peut être clairement distinguée en deux périodes : d'abord celle d'un effondrement au début des années 1990, puis celle d'un redressement progressif au début des années 2000, mis en lumière en 2014 lors du déclenchement du conflit commercial entre la Russie et les pays occidentaux dans le contexte de la crise ukrainienne.

L'échec de la première réforme agraire

Au début des années 1990, la chute de l'Union soviétique entraîna un profond mouvement de réforme dans l'espace agraire russe. Alors que l'appareil de production agricole russe était structuré autour d'un système de collectivisation des terres, la première réforme agraire menée par Boris Eltsine en 1991 fut un cuisant échec. Dans le cadre de l'application des

Photo ci-dessus :
Le 12 mars 2018, le président russe Vladimir Poutine effectue une visite au centre national des céréales de Krasnodar. En marge de cette visite, et à quelques jours de l'élection présidentielle, ce dernier se félicitait d'avoir fait de l'agriculture une « locomotive » pour l'économie russe, rappelant au passage que la Russie avait dépassé les États-Unis comme premier exportateur de blé. (© AFP/Alexey Nikolsky/Sputnik)



mesures recommandées par le Consensus de Washington et de la transition de la Fédération de Russie vers une économie de marché, cette réforme agraire visait à redistribuer une partie des terres agricoles auprès de petits propriétaires privés. Mais le défaut de préparation de cette réforme (pas de fractionnement cadastral, pas de détachement de l'ancienne propriété collective, matériel agricole vétuste) mena à un effondrement de la production agricole russe. La réduction des soutiens publics à l'agriculture et la forte pression concurrentielle opposée par les importations de produits agroalimentaires européens marquèrent définitivement l'effondrement de l'agriculture russe. Entre 1990 et 2000, les productions de grains et de viandes chutèrent ainsi de respectivement 43 % et 55 % (1).

“ *La Russie s'affiche désormais comme l'un des principaux exportateurs mondiaux de grains, avec près de 36 millions de tonnes exportées en 2017.* ”

Le redressement agricole russe

L'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine à la tête de la Fédération de Russie en 1999 coïncide avec le début du renouveau de l'agriculture russe. La promulgation d'un nouveau code du foncier entre 2001 et 2002 permit de mieux encadrer les transactions foncières et de faciliter les achats et les investissements sur le foncier agricole. Mais c'est surtout à partir de 2005, un an après la réélection de Vladimir Poutine, que le secteur agricole devint un enjeu primordial pour les autorités russes. L'agriculture fut ainsi déclarée comme « priorité nationale », et fit l'objet d'un premier programme d'État sur la période 2008-2012 (sous la direction de son successeur Dmitri Medvedev) visant à l'approvisionnement de la population en produits agricoles russes et au développement des territoires ruraux. Ceci se traduira par un accroissement significatif des aides à la production agricole et des subventions aux investissements. Alors que le niveau moyen des mesures de soutien aux producteurs atteignait 4,1 milliards de dollars sur la période 1998-2006, celui-ci fut élevé à 15,5 milliards sur la période 2007-2012, soit un budget presque quatre fois plus élevé (2). Le second plan d'État qui court sur la période 2013-2020 (donc mis en place un an avant l'embargo) prévoit une enveloppe de plus de 52 milliards de dollars (3), afin de subvenir aux filières agricoles qui affichent un retard de croissance et de continuer à soutenir des filières devenues autosuffisantes, voire exportatrices.

Ceci est particulièrement frappant pour la production de grains, et plus spécialement de blé. Alors que la production de grains avait atteint son plus bas niveau en 1998 avec moins de 50 millions de tonnes, celle-ci se releva jusqu'à atteindre un pic historique en 2017 avec plus de 120 millions de tonnes. Dans le même temps, l'intégration de l'économie russe aux échanges commerciaux permit de trouver un débouché rémunérateur pour ses surplus de grains. La Russie s'affiche désormais comme l'un des principaux exportateurs mondiaux de grains, avec près de 36 millions de tonnes exportées en 2017 dont plus de 30 millions rien que sur le blé. Ce qui, au passage, la positionne comme le premier exportateur de blé

dans le monde depuis 2016, devant les États-Unis et l'Union européenne.

Ce développement spectaculaire de la production céréalière russe repose sur deux principaux facteurs. En dehors de l'intensification des subventions publiques qui a été évoquée plus haut, il s'avère que les exploitations céréalières russes se sont majoritairement constituées sous la forme d'*agro-holdings* grâce à d'importants apports en capitaux. Ces capitaux provenaient soit de sociétés agricoles qui profitaient du nouveau cadre foncier favorable à l'élargissement des exploitations, soit de sociétés privées russes qui y voyaient une opportunité pour se diversifier et développer de nouvelles activités. Le deuxième facteur de ce redressement impressionnant de la production céréalière provient de la mise en valeur des terres situées dans le Sud-Ouest de la Russie, en grande partie composées d'un sol de type *tchernoziom*, particulièrement fertile et économe en intrants. Le secteur des grandes cultures en Russie bénéficia donc de ces injections de capitaux privés et d'un avantage compétitif conséquent pour produire à moindre coût.

Par ailleurs, certaines filières viandes ont aussi opéré un redressement significatif de leur production. Les productions à cycle court, telles que la volaille et le porc, ont tiré profit des différents plans d'aides à l'investissement et de l'apport de capitaux privés. On observe qu'entre 2004 et 2015, la production de porc a quasiment doublé et la production de volaille a été multipliée par quatre (4). Plus généralement, la production de viande russe est passée de moins de 4 millions de tonnes en 2004 à plus de 8 millions de tonnes en 2018, avec des taux d'auto-approvisionnements alimentaires de 100 % pour la volaille et plus de 80 % pour la viande porcine dès 2015. Les importations de viandes, qui culminaient à 3,5 millions de tonnes en 2008, se sont brusquement retournées pour se stabiliser à moins de 1,1 million de tonnes en 2018. Un phénomène qui n'est qu'en partie lié à l'embargo de 2014, puisque les importations de viandes étaient eu un effet d'accélérateur, permettant à ces flux de passer sous la barre des 2 millions de tonnes entre 2013 et 2014 (5).

L'embargo de la Russie sur les produits agricoles et alimentaires n'est donc pas à l'origine du redressement de l'agriculture russe, mais a indéniablement accéléré le renouveau de l'agriculture russe et de son utilisation comme un outil géopolitique. En ce sens, le cas des échanges avec l'Union européenne est des plus révélateurs. Avant embargo, l'Union européenne pesait pour 37 % des importations agroalimentaires et pour un mon-

Photo ci-dessous :

Exploitation de blé dans le Sud de la Russie, riche de fertiles « terres noires ». Malgré une baisse de production, la Russie devrait demeurer en 2019 le premier exportateur mondial de blé. Toutes céréales confondues, la Russie a augmenté de 49 % son record d'exportations en 2017-2018 à 52,9 MT. (© Shutterstock/Pavel L. Photo and Video)



Pour aller plus loin

Quentin Mathieu et Thierry Pouch, « Russie : un retour réussi sur la scène agricole mondiale, des années 1990 à l'embargo », *Économie Rurale* n° 365, juillet-septembre 2018 (<https://bit.ly/2sbPryy>).

tant de 16 milliards de dollars. La Russie était notamment l'un des principaux débouchés pour les producteurs européens de fruits et légumes et de produits animaux (viandes et produits laitiers). Pour preuve, en 2013, la Russie captait à elle seule 30 % des expéditions de fruits et légumes de l'Union européenne, 20 % des exportations de viande bovine, ainsi que 15 % des exportations de produits laitiers, fromages en particulier (6).

La fermeture du marché russe en 2014 a provoqué une chute drastique de ces exportations (la quasi-totalité d'entre elles tombant à zéro dès l'année 2015), entraînant par la suite un engorgement du marché européen sur certains produits comme la viande de porc et les produits laitiers. À l'échelle européenne, ces filières entrèrent même dans une phase de crise, renforcée par certaines décisions qui ont déstabilisé le marché communautaire comme la fin des quotas laitiers en avril 2015.

La conjonction de ces événements, entre l'arrêt de la plupart des importations européennes de produits alimentaires, le redressement de la production locale et la très forte croissance des exportations de céréales, ont permis de redresser les comptes de la balance commerciale agroalimentaire russe. Le déficit agroalimentaire, qui s'élevait à 24 milliards de dollars en 2013, s'est résorbé jusqu'à atteindre seulement 4,7 milliards de dollars en 2016 (voir graphique ci-dessous).

Certes, les sanctions internationales et l'embargo ont été des facteurs déterminants dans l'inversion de cette trajectoire, mais ils ne sauraient occulter le redressement sur le long terme de l'appareil productif et exportateur russe opéré depuis le début des années 2000.

Le blé russe : un atout géopolitique

De par la situation d'importateurs nets de céréales de certains pays du Maghreb et du Moyen-Orient, et du poids prépondérant de ces denrées dans l'alimentation et la stabilité sociale et politique de ces pays, le blé s'est imposé comme un outil essentiel dans la construction des relations géopolitiques russes. En 2017, on estime que 60 % des importations égyptiennes de blé étaient en provenance de la Russie, 50 % pour les importations turques, et le blé russe s'impose de plus en plus dans les importations de pays tels que le Maroc et l'Algérie, là où la France occupait jusqu'ici une place de leader dans les apports en blé (1). La Russie a aussi répondu à l'urgence alimentaire, en expédiant de nombreuses cargaisons dans des zones sensibles telles que la Syrie, le Yémen et l'Iran. On perçoit donc le véritable levier géostratégique que représente une denrée comme le blé pour la Russie, et surtout de la vision qu'ont les autorités russes de l'agriculture en général pour développer leur influence à l'international.

(1) Source : calculs de l'auteur, d'après Comtrade.

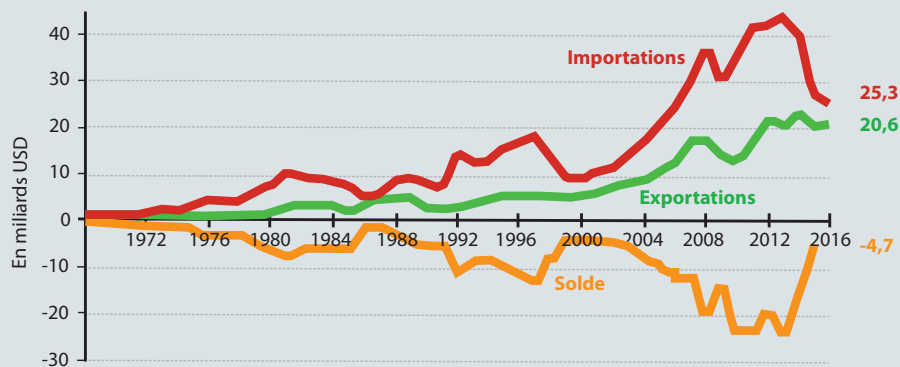
lumière les filières agricoles russes qui affichaient encore un déficit de croissance de leur production et de leur insuffisance à couvrir la demande locale. Ce constat est particulièrement prégnant pour la production laitière (et plus généralement pour le cheptel bovin) qui stagne depuis le début des années 2000 entre 30 et 32 millions de tonnes de production annuelle, du fait d'un sous-investissement chronique (8). Citons également le secteur des fruits et légumes dont seulement la moitié des apports est assurée par la production locale. C'est aussi dans ce cadre que le plan d'investissement pour la période 2013-2020 a été lancé afin de couvrir ces déficits, prévoyant par exemple d'accroître la production laitière à 42 millions de tonnes à l'horizon 2025 par le biais de taux d'intérêt subventionnés sur les projets d'investissements laitiers (9).

En conclusion, il apparaît clairement que les sanctions internationales à l'encontre de la Russie ont été un échec. Au contraire, la Russie s'est appuyée dessus, confirmant son retour sur la scène internationale et ceci notamment à travers une politique agricole ambitieuse aussi bien sur le plan local qu'international. L'embargo promulgué par la Russie a conduit à déstabiliser les filières agricoles exportatrices des pays de l'Union européenne, tout en menant le pays à développer davantage ses relations économiques et géopolitiques avec des zones géographiques négligées par les pays occidentaux. Une expérience qui, à coup sûr, fera date dans l'histoire moderne de l'économie agricole internationale, ouvrant la voie à une reconsidération des analyses théoriques et pratiques du commerce international.

Quentin Mathieu

Commerce extérieur de la Russie en agroalimentaire

Sources : CEPII-CHELEM



De quelques effets pervers de l'embargo russe

Néanmoins, les sanctions commerciales et l'embargo commercial eurent aussi des impacts négatifs sur l'économie russe. Ces impacts furent particulièrement prégnants sur la consommation de produits alimentaires russes. La pénurie sur certains produits alimentaires avec l'arrêt des importations européennes et la forte dévaluation du rouble provoquèrent une inflation de plus de 25 % sur les produits alimentaires en Russie (7), réduisant ainsi fortement le pouvoir d'achat des consommateurs et leur consommation de protéines animales. Mais cet épisode inflationniste ne dura en réalité qu'un an, l'inflation en Russie ayant par la suite retrouvé un niveau plus modéré. L'embargo eut aussi pour conséquence de mettre en

Notes

- (1) Source : USDA.
- (2) Source : OCDE.
- (3) *Les politiques agricoles à travers le monde, quelques exemples : Russie*, Note du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 2016.
- (4) Source : Rosstat.
- (5) Source : USDA.
- (6) Source : Resource Trade Earth.
- (7) Source : Trading Economics.
- (8) Source : Agricistrade.
- (9) <https://www.lecourrierderussie.com/economie/2016/09/production-lait-2025/>