L'AGRICULTURE RUSSE : DÉFIS ET ENJEUX DE L'OMC

par Christophe **Cordonnier**[1]

La spectaculaire arrestation de son oligarque le plus célèbre et le plus riche montre une fois de plus que la Russie est un pays de mystère. Comment dans ces conditions analyser un sujet aussi complexe que les conditions de son entrée dans l'OMC avec un degré raisonnable de pertinence.

Paradoxalement, la bataille entre les factions rivales au Kremlin et avec le précédent patron de Yukos donne un aperçu de ce à quoi la Russie pourrait ressembler à l'avenir. Si Monsieur Khodorkovski, naguère impitoyable oligarque reconverti en parangon des vertus occidentales de gouvernance, est devenu la cible des juges, c'est pour des raisons stratégiques. Son premier crime a été évidemment de ne soutenir que les partis d'opposition, de la droite libérale aux communistes, en tirant parti d'une immense fortune acquise grâce à ses connections politiques pendant l'ère Eltsine, et de faire comprendre qu'il pourrait se présenter à la présidence en 2007. Son second péché a été de s'aventurer sur des sujets géopolitiquement très sensibles, notamment en s'opposant à une coordination entre la Russie et l'OPEP et surtout en favorisant la Chine sur le Japon en matière de débouchés pétroliers. Enfin, de manière encore plus fondamentale, Monsieur Khodorkovski était le plus grand promoteur d'une Russie « ouverte » qui aurait accédé à l'OMC avec un faible niveau de protection extérieure, rendant très difficile la survie de secteurs non rentables comme l'agriculture ou l'industrie manufacturière.

En cela, son arrestation constitue probablement un point d'inflexion majeur dans le mode de développement économique de la Russie. Après des années passées à essayer de copier les règles occidentales de la globalisation, la Russie pourrait bien choisir une approche différente, sachant que ses robustes indicateurs macroéconomiques lui donnent de la marge de manœuvre. Nous anticipons en conséquence que la Russie pourrait essayer de s'échapper du piège de sa rente ricardienne engendrée par son secteur des hydrocarbures en mettant en place une politique de soutien actif à d'autres activités productives. Les négociations avec l'OMC seraient poursuivies, mais la Russie n'accepterait pas des conditions contraires à cette stratégie spécifique.

Que pourrait signifier cette inflexion pour l'agriculture ? Condamnerait-elle nécessairement la stratégie « libérale » naguère promue par les agro-oligarques et les institutions internationales, qui recommandait une concentration sur la seule production et l'exportation de grains (blé, tournesol, orge, etc.) ? Et dans ce cas, quelles pourraient être les perspectives pour la stratégie alternative de substitution aux importations de denrées à valeur ajoutée comme la viande, les produits laitiers ou les légumes ?

Pour répondre à ces questions, on se doit de bien comprendre deux types de contraintes.

Les premières portent sur la capacité de l'agriculture russe de répondre aux signaux de marché. Comme le montre l'expérience récente, il est par exemple inapproprié d'adopter des quotas tarifaires rigoureux si des goulots d'étranglement structurels empêchent l'agriculture russe d'accroître ses volumes de production dans un délai raisonnable.

[1] Économiste, Cercle Kondratieff.
Copyright Académie d'Agriculture de France. Séance du 26 novembre 2004.

Les secondes contraintes ont trait à la complexité inhérente aux négociations commerciales internationales. Les responsables russes ont perdu leur naïveté initiale et leur foi idéologique dans les vertus universelles du libre commerce. Ils ont acquis une bonne compréhension des lignes de faille entre les différentes grandes puissances commerciales qui ont été si évidentes à Cancun. Ils sont en particulier conscients du fait qu'ils peuvent prendre à contre-pied l'UE, de loin le principal partenaire commercial de la Russie, si sa DG Commerce persiste dans son attitude inflexible et quelque peu excessive sur des sujets sensibles comme les prix internes de l'énergie ou l'ouverture du marché financier russe aux non-résidents. Eu égard au fait que son agriculture est aujourd'hui l'une des moins subventionnées au monde et qu'elle n'a pas de capacité budgétaire pour augmenter substantiellement ses niveaux de soutien public, la Russie pourrait donc essayer de faire affaire avec les Etats-Unis, le groupe de Cairns et celui des 20 pour exercer une majeure pression sur l'UE, dans l'espoir de l'infléchir sur d'autres sujets. Pour l'UE, cela se traduirait par une situation extrêmement inconfortable, la Russie étant aujourd'hui son principal débouché pour ses productions de viande, de lait et autres produits transformés. Géopolitiquement, cette alliance imposerait à l'UE de plier sous la pression extérieure et la forcerait à procéder à des coupes franches dans le soutien à ses agriculteurs.

Pour ces raisons, il est urgent aujourd'hui d'avancer de nouvelles idées pour un dialogue stratégique entre l'UE et la Russie. En dehors du fait que la DG Commerce devrait éviter de se mêler trop de questions qui ne relèvent généralement pas des conditionnalités habituelles de l'OMC, nous avons un intérêt bien partagé à éviter que la Russie ne devienne un « libéral » trop zèlé en matière d'agriculture. En conséquence, l'UE devrait promouvoir avec la Russie un partenariat concret visant à l'aider à reconstituer son autosuffisance pour la production de denrées animales et autres produits à valeur-ajoutée. Elle devrait pouvoir tirer parti de son impressionnante expérience de modernisation agricole de la deuxième moitié du XXe siècle. Ceci devrait en particulier la prémunir contre l'envahissement régulier par des céréales russes, surtout si Russie et Europe pouvaient dans le même temps mettre en œuvre des stratégies visant à réduire la dépendance de l'ensemble du continent européen par rapport aux importations de soja émanant des Amériques.

Dans cet environnement géopolitique, il conviendrait de prêter une attention particulière au processus d'intégration régionale entre la Russie et ses voisins (Ukraine, Bélarus, Kazakhstan). Dans le passé récent, cette intégration est devenue le sujet le plus important pour ceux qui conçoivent la politique commerciale russe. Elle a aussi une vraie signification pour ses partenaires, qui pourraient bénéficier d'avantages comparatifs en agriculture plus grands que ceux de la Russie. Pour l'Ukraine en particulier, un accès privilégié à un marché russe en plein boom est probablement la meilleure option de développement économique.

(Reçu le 6 janvier 2004)