

Evolution des structures des exploitations agricoles dans la région de Kaluga

Au cours de la première moitié des années 1990, le gouvernement russe a engagé une politique de réformes visant à encourager le développement de nouvelles structures agricoles privées de taille moyenne, appelées à remplacer les grandes exploitations collectives nées de la période soviétique.

Mais, faute de continuité des mesures mises en œuvre, l'émergence des « fermiers privés » est restée plus que limitée. Ils représentent aujourd'hui moins de 5% du revenu agricole.

Ensuite, l'année 2000 a été marquée par l'arrivée de Vladimir Poutine à la tête de l'Etat russe et l'adoption des «Principales orientations de la politique agro-alimentaire du gouvernement pour la période 2001-2010». A contrario des mesures prises au début de la transition, cette nouvelle politique agricole soutenait clairement la restructuration et la recapitalisation des ex-grandes exploitations collectives, leur intégration verticale avec les entreprises de transformation et un accès direct au marché final. En effet, ce document précise que «la politique de l'Etat s'orientera vers les grands groupes intégrés dans l'industrie de transformation, [...], la stimulation de la création de groupes agro-industriels et financiers capables de concurrencer les compagnies transnationales étrangères, y compris sur les marchés extérieurs». Le document indique plus loin que les entreprises de transformation doivent être les principaux investisseurs dans les campagnes en fournissant des financements «dans le cadre d'alliances stratégiques, de contrats à long terme et d'autres formes d'intégration». L'Etat ne consentira à investir dans l'agriculture qu'au travers de ces entreprises de transformation et des unions sectorielles.

Pourtant, les petites exploitations ont continué de jouer un rôle économique et social primordial. En 2005, les exploitations personnelles auxiliaires représentaient 93% de la production de pommes de terre, 80% de la production de légumes, 51% de la production de viande et 55% de la production laitière. On dénombrait 16 millions de familles ayant une exploitation personnelle auxiliaire et 1 200 000 personnes travaillant dans les fermes privées¹.

En 2006, la politique agricole de la Russie a pris un nouveau tournant avec le lancement du Programme National Prioritaire de « Développement du complexe agro-alimentaire ». Ce programme comprend trois orientations : « le développement accéléré de l'élevage », « la stimulation des petites formes d'exploitation » et « l'accès au logement pour les jeunes spécialistes (et leur famille) en milieu rural ».

Quels sont les objectifs et les mécanismes de ce programme national prioritaire ?

Concernant le développement accéléré de l'élevage, les principaux objectifs sont l'augmentation de la production de viande de 7%, celle du lait de 4,5% et une stabilisation du cheptel bovin au niveau de 2005.

Les mesures devant être mises en œuvre sont les suivantes :

- 1- Un large accès à des crédits long terme (jusqu'à 8 ans) pour la construction et la modernisation des complexes d'élevage. Afin d'attirer les investissements, les taux d'intérêts de ce type de crédits accordés par les banques commerciales sont

¹ S.G.Mitine, Vice-Ministre de l'Agriculture de Russie, « Mesures de réalisation du Programme National Prioritaire de « Développement du complexe agro-industriel », discours à l'assemblée du Ministère de l'Agriculture de Russie du 19 octobre 2005.

subventionnés à hauteur de 2/3 du taux de refinancement de la Banque de Russie. Pour cela, le budget fédéral a alloué 3,45 milliards de roubles en 2006 et 3,18 milliards de roubles en 2007.

- 2- L'augmentation des livraisons de bétail et de machines agricoles d'élevage avec la mise en place d'un système de « leasing fédéral ». La banque « Rossagroleasing » joue ici le rôle principal, le budget fédéral assurant une augmentation de son capital statuaire de 4 milliards de roubles, dont 3 milliards pour l'achat de bétail et 1 milliard pour l'acquisition d'équipements. Il est prévu de livrer chaque année 50 000 bovins et des équipements permettant la création de 65 000 places de bétail. « Rossagroleasing » devient un acteur inévitable pour les exploitations souhaitant acquérir du bétail et des équipements à l'étranger. Cependant, les exploitations agricoles ont souvent recours à des achats en direct, étant donné la complexité des procédures via « Rossagroleasing », mais s'exposent en retour à des mesures de rétorsion en tout genre, l'Etat souhaitant pleinement contrôler ces importations.
- 3- Un éclaircissement de la politique tarifaire et douanière de l'Etat pour l'importation de viande et d'équipement d'élevage. Les quotas d'importation de viande et les taxes douanières doivent ainsi être fixés jusqu'en 2009, en fonction des accords signés avec les pays exportateurs. Les taxes douanières pour l'importation d'équipements d'élevage, n'ayant pas d'analogues en Russie, sont supprimées.

L'objectif fixé pour la « stimulation des petites formes d'exploitation » est l'augmentation d'ici 2008 des volumes de vente de la production des exploitations personnelles auxiliaires et des fermes privées de 6%.

Les mesures du programme national prioritaire comprennent :

- 1- La baisse du coût des crédits pour ces deux types d'exploitation et pour les coopératives agricoles de consommation qu'elles mettent en place. Les taux d'intérêt des crédits, pris auprès des banques commerciales, doivent ainsi être subventionnés à hauteur de 95% du taux de refinancement de la Banque de Russie. A cet effet, le budget fédéral a alloué 2,9 milliards de roubles en 2006 et 3,67 milliards de roubles en 2007. Selon les prévisions du Ministère de l'Agriculture de Russie et de « Rossagroleasing », le montant moyen des crédits en 2006 était de 2 millions de roubles pour les fermes privées (8000 exploitations devant être créditées), 100 000 roubles pour les exploitations personnelles auxiliaires (pour 197 500 exploitations) et de 3 millions de roubles pour les coopératives agricoles de consommation (pour environ 1500 coopératives).
- 2- La modernisation et le développement des infrastructures des coopératives agricoles de consommation ayant pour activité la transformation, l'approvisionnement, la vente de la production agricole ou l'octroi de crédit. Le nombre de coopératives devant être créées est fixé par les administrations régionales. Le gouverneur de la région de Kaluga a ainsi pris la disposition de créer 200 coopératives agricoles d'ici la fin 2007. Toutefois, cette décision, d'une part, ne prend pas en compte les réalités et les besoins de terrain et, d'autre part, est difficilement réalisable en l'absence d'un travail de promotion et d'explication du fonctionnement et de l'utilité des coopératives auprès des petits producteurs. Les crédits sont accordés aux coopératives agricoles de consommation via les coopératives de crédit, elles-mêmes financées par des crédits auprès de « Rosselkhozbank ». Celle-ci voit son capital statuaire augmenté par les fonds du budget fédéral – 3,6 milliards de roubles en 2006 et 4,5 milliards de roubles en 2007. Son réseau est étendu avec l'ouverture de filiales dans les districts des régions. D'autre part, « Rosselkhozbank » peut désormais devenir membre associé

dans les coopératives agricoles de crédit, ce qui augmente considérablement les capacités financières de ces dernières.

- 3- La mise en place de garanties foncières et d'hypothèques devant permettre d'améliorer l'accès aux crédits pour les producteurs. Pour cela, le capital statuaire de « Rosselkhozbank » est augmenté de 0,1 milliards de roubles en 2006 et de 1,2 milliards de roubles en 2007. Selon les prévisions, ce système de garanties foncières et hypothécaires sera utilisé d'ici 2008 par 5000 exploitations de 100 ha en moyenne.

La troisième orientation, « l'accès au logement pour les jeunes spécialistes (et leur famille) en milieu rural », a pour objectif la construction de 1 392 900 m² de logements et l'amélioration des conditions d'habitation pour au moins 31 640 jeunes spécialistes et leur famille dans les campagnes.

L'Etat prévoit ici des subventions aux budgets des régions pour le financement de la construction de logements en milieu rural (le montant des ressources allouées par le budget fédéral était de 2 milliards de roubles en 2006 et 2007).

La construction, parfois l'acquisition, est confiée aux employeurs (les exploitations agricoles) et est financée par les subventions du budget fédéral (pas plus de 30%), des budgets régionaux (pas moins de 40%) et les propres ressources (ou emprunts) des exploitations (30%). Les logements sont ensuite rendus disponibles aux jeunes spécialistes par un contrat de recrutement dans les exploitations.

A la lumière de cette politique agricole mise en œuvre par l'Etat russe, quelles sont les évolutions perçues par notre projet dans la structure des exploitations de la région de Kaluga ?

1- Une évolution incertaine des fermes privées

La majorité des fermes privées de la région de Kaluga ont le statut officiel d'« exploitations paysannes fermières », ce qui masque des réalités très différentes selon les exploitations. Certaines s'apparentent plus aux exploitations personnelles auxiliaires et sont marquées par la vétusté de leurs machines agricoles, leur faible ancrage dans un circuit commercial et une logique de repli et d'autosuffisance. D'autres font figure de petites exploitations de part leurs volumes de production mais représentent en fait plusieurs milliers d'hectares. Dans ce cas, la création d'exploitations fermières privées sert à justifier l'acquisition de grandes surfaces par divers investisseurs, motivés par la spéculation et les profits futurs qui seront générés par la revente de ces terres.

Ces fermes privées peuvent aussi prendre le statut de société à responsabilité limitée (« OOO ») ou encore d'« entreprise sans statut de personnalité morale » (« PBOIouL »).

Nous rencontrons également des investisseurs, animés par un besoin de « retour à la terre » après avoir fait fortune à Moscou. Ces personnes ont parfois une vision messianique de leur action et de leur rôle auprès de leurs ouvriers agricoles. D'autres associent le travail de la terre à leur foi orthodoxe (un peu à l'image des New Born Christians !), participent à la rénovation de monastères et suivent les recommandations du pape concernant le choix des cultures.

Cette nouvelle classe de propriétaires terriens donne naissance à des structures originales dont on ne connaît la pérennité. Cependant, ces fermes sont relativement bien tenues et possèdent une logique de développement, puisque leur production agricole répond à une demande de la part des propriétaires eux-mêmes pour leurs restaurants ou leurs activités touristiques par exemple.

En 2002, la région comptait 2 021 exploitations fermières possédant 41 000 ha de terres, soit 8% des terres agricoles de la région. Selon l'étude menée à cette époque, seulement 25% de ces exploitations avaient une production agricole relativement rentable² (soit environ 500 exploitations).

Selon le dernier recensement de 2006, il ne subsiste aujourd'hui qu'une centaine de fermes privées dans la région de Kaluga³. La majorité des fermes visitées au cours du projet connaît de graves difficultés, toujours dues à l'obsolescence des machines agricoles, le manque ou la décrépitude des bâtiments d'exploitation et l'impossibilité de recourir à des ressources de crédit.

Sur 65 fermes privées ayant une activité agricole et commerciale réelle, 31 fermes ont des élevages laitiers, 10 fermes sont spécialisées dans la culture des pommes de terre, 8 fermes font des céréales, 6 fermes ont des élevages de porcs, 6 autres fermes font de l'engraissement de bovins, 3 fermes produisent du miel et une ferme élève des chèvres.

Ces fermes sont souvent membres de coopératives agricoles de crédit dont l'essor est récent dans la région de Kaluga. Le capital de ces coopératives de crédit est encore faible, le montant et la durée des crédits proposés sont par conséquent limités.

Les fermes les plus actives mettent également en place des « coopératives agricoles de consommation » afin d'avoir un meilleur accès aux débouchés. Ces coopératives prennent alors en charge la collecte, la transformation et la vente de la production agricole de leurs membres.

Le développement des « coopératives agricoles de consommation » est actuellement soutenu par l'Etat dans le cadre de la deuxième orientation du Programme National Prioritaire, « stimulation des petites formes d'exploitation » (cf. plus haut). Elles rassemblent des exploitations personnelles auxiliaires et des fermiers privés. Elles sont, en principe, à but non lucratif et ne concernent que certaines activités de leurs membres, qui restent par ailleurs propriétaires de leurs terres et des moyens de production. Elles peuvent être spécialisées dans la transformation, le stockage et la vente de produits agricoles, dans l'approvisionnement en intrants et en machines agricoles. Il peut s'agir également, comme en Europe occidentale, de coopératives de crédit ou d'assurance.

C'est dans ce cadre que s'est inscrit notre projet dont les actions ont visées à la mise en place d'une coopérative d'élevage, « Jivotnovod », rassemblant à ce jour 6 exploitations fermières spécialisées dans l'élevage bovin, porcin et ovin. L'objectif de cette coopérative est de mettre en place un abattoir et un atelier de découpe et de vendre la viande au détail dans des superettes mobiles à Kaluga et aux restaurants de Moscou dans la mesure où les éleveurs seront capables de proposer une qualité de viande supérieure. Les activités du projet se sont concrétisées par la mise en place d'une assistance technique à plusieurs niveaux :

- missions d'agriculteurs français qui ont travaillé sur les questions de gestion des troupeaux, organisation et valorisation fourragère des pâturages, etc.... ;
- stages de fermiers russes dans des exploitations d'élevage en Bourgogne ;
- formation de jeunes bouchers russes aux techniques de découpe de la viande, au combinat de viande à Kaluga puis en France, en boucherie traditionnelle et boucherie de supermarchés ;
- assistance matérielle à la création de l'abattoir et de l'atelier de découpe de la coopérative.

² POMPON Carole, « le rôle des nouvelles coopératives agricoles dans la reconstruction de l'économie rurale en Russie », DEA Etudes Euro Asiatiques, INALCO, Paris, avril 2005.

³ *Informatzionnyi spravotchnik, adresov i telephonov organizatzii selskogo khoziastva Kalujskoy oblasti*, Ministère de l'Agriculture de la région de Kaluga, Kaluga : 2006, 120 pages.

Les missions de nos experts français visaient également à prospecter d'autres fermes afin d'identifier leurs besoins et de les mettre en relation avec cette coopérative en vue de son élargissement progressif.

Cependant, étant donné la très faible densité de ces fermes privées sur le territoire de la région de Kaluga, la création et le développement des coopératives est un exercice périlleux, voire parfois peu judicieux. En effet, les distances importantes qui séparent les exploitations ne peuvent permettre aux coopératives de générer des économies substantielles et posent des problèmes organisationnels.

Le Programme National Prioritaire permettra-t-il la création de nouvelles fermes privées ? Cela paraît peu probable et ne pourrait se faire en tout cas que sur le long terme. De plus, cela irait à l'encontre de la tendance actuelle, marquée par la formation de grosses exploitations. La reprise de grandes parcelles par divers investisseurs laisse peu de place à un développement significatif d'une classe de fermiers privés « à l'européenne ». Il faudrait sinon entreprendre la dissolution en petites unités de ces grandes entreprises agricoles récemment créées.

2- L'avenir des exploitations personnelles auxiliaires

Les exploitations personnelles auxiliaires, petits lopins de terre que les ouvriers des kolkhozes pouvaient cultiver pour leur consommation personnelle, ont été la source d'alimentation de millions de russes durant la crise des années 1990. Aujourd'hui, elles représentent encore une part importante de la production agricole nationale.

Lors des missions effectuées au cours du projet, nous avons pu analyser l'évolution générale de ces exploitations dans la région de Kaluga. Il en ressort plusieurs constats :

- La production issue de ces exploitations est en grande partie destinée à la consommation personnelle. L'excédent est vendu en bordure des marchés, sur les routes et parfois directement à des particuliers.
- Les revenus tirés de ces ventes sont alors la seule source de liquidités permanentes permettant de faire face aux dépenses autres qu'alimentaires ;
- Chaque exploitation vend ses produits individuellement ;
- Leur nombre est en constante baisse. Ces exploitations sont en grande majorité maintenues par des grands-mères et leur reprise n'est pas assurée par la nouvelle génération ;
- Les rares exploitations tenues par des propriétaires plus jeunes, c'est-à-dire des quinquagénaires, ne montrent pas non plus de volonté de développement.

Dans ces conditions, il semble difficile d'imaginer une structuration de l'activité de ces exploitations. Certes, il existe des exploitations personnelles auxiliaires particulièrement actives. Celles-ci ne diffèrent alors en rien des fermes privées et peuvent être intégrées dans des coopératives agricoles de consommation.

Mais la majorité est maintenue par nécessité dans un pays où les retraites ne permettent pas aux personnes âgées de vivre décemment. Ces exploitations se maintiendront en l'état tant que les revenus n'augmenteront pas significativement dans les campagnes. Leur disparition sera proportionnelle à l'élévation du niveau de vie de la population rurale, mais aussi urbaine, puisque l'alimentation d'une partie des citoyens dépend encore des produits issus de leurs potagers.

3- Une concentration des anciens kolkhozes

Les anciens kolkhozes existent aujourd'hui sous diverses formes d'organisation juridique que l'on peut diviser en quatre groupes :

- Certains ont gardé l'appellation de kolkhoze et son fonctionnement. Mais, à la différence de l'époque soviétique, ces kolkhozes n'ont plus en charge la gestion des infrastructures sociales (écoles, hôpitaux, maisons de la culture, etc.).
- Une majeure partie a pris le statut de « coopérative agricole de production » (« CPK ») ou « artel agricole » (« CKhA »). Ce type de coopérative ne doit pas être confondu avec les « coopératives agricoles de consommation » précédemment citées et rassemblant des fermiers privés, à l'image des coopératives européennes. Les coopératives agricoles de production sont en réalité des exploitations collectives, dont le fonctionnement s'apparente souvent à celui des anciens kolkhozes. Une de leurs principales contradictions réside dans la position ambiguë de leurs membres. Mettant en commun la terre et les moyens de production et prenant directement part au processus de production, ils sont à la fois propriétaires du capital et employés. Leur intérêt est donc à la fois de faire fructifier le capital pour obtenir le maximum de dividendes et de chercher à percevoir le salaire le plus élevé possible. Ce hiatus est d'autant plus gênant qu'il est accentué par la cohabitation des associés coopérateurs et de tiers qui ne travaillent plus dans la coopérative, mais qui possèdent un nombre important de parts et dont les intérêts sont divergents.
- Beaucoup d'autres kolkhozes sont devenus des sociétés à responsabilité limitée (« OOO »), des sociétés par action de type ouvert (« OAO ») ou des sociétés par action de type fermé (« ZAO »). Cela signifie que les parts de ces kolkhozes ont été rachetées par des investisseurs privés qui gèrent ces derniers comme des sociétés privées à part entière. Ces sociétés reprennent tout ou partie des anciens kolkhozes et procèdent parfois au rachat et au regroupement de plusieurs exploitations.
- Enfin, certains kolkhozes ont le statut d'institution publique fédérale agricole (« FGOuCP »), d'entreprise d'Etat (« GP ») ou d'entreprise unitaire municipale (« MOuP »). Ces exploitations sont alors soit la propriété de l'Etat, soit celle des municipalités.

En 2004, la région de Kaluga comptait environ 360 entreprises agricoles. Selon le dernier recensement de 2006, on en dénombre aujourd'hui 280, soit une baisse de plus de 20% en deux ans⁴. De plus, d'après les visites effectuées au cours du projet, j'évaluerais à 40% la part des entreprises agricoles qui fonctionnent encore réellement.

La baisse du nombre d'entreprises agricoles est due aux faillites, mais aussi aux rachats très récents de certaines de ces exploitations en difficulté par de gros investisseurs et leur regroupement dans de nouvelles exploitations faisant souvent plus de 10 000 hectares (la taille fréquente des kolkhozes dans la région de Kaluga était de 1500 à 2500 ha).

L'une des raisons expliquant le caractère massif et la rapidité de ces rachats est le report de 6 mois de l'application d'une disposition, prise en 2006, de la loi du 24 juillet 2002, rentrée en vigueur en janvier 2003 « sur la circulation des terres à destination agricole ». Cette loi autorisait tout particulier et toute personne morale à acheter, vendre, louer ou hypothéquer des

⁴ *Informatzionnyi spravotchnik, adresov i telefonov organizatzii selskogo khoziastva Kalujskoy oblasti*, Ministère de l'Agriculture de la région de Kaluga, Kaluga : 2006, 120 pages.

terres agricoles, sauf celles du Grand Nord, exploitées en commun pour le pacage des animaux, et celles des communautés cosaques.

Cette nouvelle disposition prise en 2006 n'autorise désormais que les détenteurs de parts foncières (certificats de propriété) à acheter des terres agricoles. Son report a alors permis à d'importants acheteurs de terres, notamment des députés et des hommes d'affaire proches du gouvernement, d'acquérir rapidement des parts avant qu'interdiction ne leur soit faite.

Les autres restrictions, inscrite dès le départ dans la loi du 24 juillet 2002, concernent essentiellement l'obligation de conserver le statut agricole de ces terres et interdiction est faite aux personnes physiques étrangères et aux personnes morales dont plus de 50% de leur capital statutaire appartient à des étrangers d'acquérir des terres en Russie. Ces dernières peuvent seulement les louer pour des baux d'une durée maximum de 49 ans.

Plusieurs exemples illustrent l'arrivée de gros investisseurs dans le secteur agricole de la région de Kaluga :

- Dans le district de Peremychl, 4 exploitations en faillite ont été rachetées par des investisseurs de Moscou (l'usine « Rempoutmach », construction de chemins de fer) et forment maintenant une grosse exploitation d'élevage laitier et allaitant de 12 000 ha.
- Dans le district de Medyn, le maire de Moscou a acquis 12 000 ha pour mettre en place une grande exploitation rassemblant 7 anciens kolkhozes et 2 nouvelles fermes.
- Dans le district de Kozelsk, 1300 ha (sur 2000 ha) de l'exploitation CPK « Niva » viennent d'être rachetés par des investisseurs de Moscou auprès des détenteurs de parts foncières. Une autre exploitation, CPK « Drujba », a été entièrement rachetée par l'entreprise « OuralMiedZoloto » (extraction d'or) qui investit 10 millions de roubles dans la rénovation de l'exploitation, en plus des 65 millions de roubles empruntés dans le cadre du Programme National Prioritaire.
- Dans le district de Bariatino, 3 anciens kolkhozes ont été rachetés et regroupés dans la société OOO « Serafimovo-Agro », qui bénéficie de gros investissements d'une société moscovite pour la mise en place d'un élevage à viande.

Une partie de ces acquéreurs n'a pas pour motivation la mise en place d'une véritable production agricole générant des bénéfices, mais plutôt la spéculation possible sur ces terres qu'ils pourront revendre à un prix dépassant de plusieurs fois leur prix d'achat. Ceci est tout particulièrement vrai dans la région de Kaluga, sa proximité avec Moscou étant la garantie d'une forte demande en foncier. Une grande partie des terres agricole est alors exploitée dans le seul but de maintenir un semblant d'activité agricole en attendant leur revente, puisque la loi russe prévoit normalement la confiscation par l'Etat des terres laissées en friches durant les deux années suivant leur acquisition.

En outre, ces exploitations rencontrent toutes la même difficulté : un manque crucial de main d'œuvre, dont rien n'incite à travailler dans les campagnes (salaires très bas, déficit de logements corrects), et un manque de compétences, difficiles à acquérir en l'absence (ou presque) de système de formation pratique et de requalification des techniciens agricoles. A ceci s'ajoute un problème de management où les directives et l'information circulent verticalement du haut vers le bas avec peu de concertation et de coordination entre les employés de même niveau (entre l'agronome et le zootechnicien par exemple). Enfin, ce modèle agricole créé un fort décalage entre la propriété du capital (appartenant à de riches investisseurs très éloignés du monde agricole) et son exploitation (confié à des hommes qui, de part leur statut de salarié, ne sont pas toujours intéressés aux résultats).

Toutefois, ces entreprises agricoles prennent de plus en plus d'importance et leur part dans la production régionale tend à significativement augmenter depuis le lancement du Programme National Prioritaire. Financées par des crédits bonifiés et des investissements massifs, ces exploitations ont désormais accès à des équipements agricoles ultra-modernes et reconstituent leur cheptel via l'importation de bétail étranger. Elles représentent ainsi 95% de la production de céréales de la région de Kaluga, plus de 50% de la production de viande et de lait, environ 17% de la production de légumes et 5% de celle de pommes de terre.

Ces grandes exploitations semblent être la forme d'organisation la plus naturelle en Russie étant donné le legs des structures agricoles soviétiques, la conjoncture actuelle (concentration des circuits de transformation et de distribution) et l'organisation des infrastructures de ce pays.

Carole POMPON
Manager de projet
Juillet 2007