

L'agriculture ukrainienne : évolutions et principaux enjeux

L'Ukraine bat régulièrement des records de production en céréales et oléagineux, et pourrait doubler ses exportations d'ici dix ans. Le pays présente un éventail de structures agricoles en rapide évolution, allant de la micro-exploitation de millions de ruraux à de grandes fermes de plusieurs centaines de milliers d'hectares, pour la plupart détenues par des hommes d'affaires ukrainiens. Près de vingt ans après la privatisation des exploitations collectives, les défis demeurent nombreux. Alors que l'agriculture ukrainienne doit faire face à une dégradation de son capital naturel et à d'importants besoins d'investissements, l'Etat doit dans le même temps moderniser les politiques agricoles et foncières.

Les dix dernières années ont vu la montée en puissance de l'Ukraine comme exportateur de premier plan de céréales et oléagineux. Derrière cette capacité exportatrice, la réalité agricole du pays s'avère complexe. Les productions laitière et maraîchère sont principalement issues de six millions de petites exploitations de semi-subsistance et familiales, tandis que les structures céréalières de quelques centaines à plusieurs centaines de milliers d'hectares louent plus de 30 millions d'hectares appartenant à l'État et aux populations rurales. Cette structure productive diversifiée connaît, depuis l'indépendance de l'Ukraine en 1991, une évolution profonde et rapide dans un contexte géopolitique instable.

À la suite du rapprochement entre l'Union européenne (UE) et l'Ukraine, principal enjeu des événements de Maïdan, l'annexion de la Crimée par la Russie et la guerre dans le cœur industriel de l'est ukrainien ont aggravé, début 2014, les difficultés d'un pays déjà pénalisé par une importante crise économique. Le secteur agricole, qui emploie près de 15 % des salariés, est devenu grâce aux exportations le principal fournisseur de devises et le moteur d'une économie présentant des signes d'amélioration en 2017. Ayant fait le choix d'adopter les normes européennes pour développer ses relations commerciales avec l'UE, dans la perspective d'une éventuelle adhésion, le pays est encouragé à accélérer ses réformes économiques et sociales, avec le soutien de donateurs et d'organisations internationales (assistance technique, expertise, aides financières, accords commerciaux).

Dans ce contexte évolutif, cette note vise à identifier les principaux atouts et défis de ce grand

voisin agricole de l'UE. Après une présentation des caractéristiques de la production agricole, sont exposées les évolutions structurelles des exploitations, puis sont dégagés certains défis à venir : réforme des politiques agricoles, levée du moratoire sur la vente des terres, enjeux géopolitiques et environnementaux, importants besoins de financement.

1. Caractéristiques de la production agricole ukrainienne

Un géant au fort potentiel

L'Ukraine dispose d'un grand potentiel de production lié à des conditions pédoclimatiques très favorables. La surface agricole utilisée (SAU) représente 42 millions d'hectares (71 % des 600 000 km² du territoire) et les terres arables près de 35 millions d'hectares. Les tchernozioms, ou terres noires, particulièrement fertiles, couvrent 30 % du pays et s'étendent dans d'immenses plaines facilement mécanisables. La pluviométrie est propice aux grandes cultures à l'ouest du pays. Toutefois, les agriculteurs doivent composer avec des risques climatiques amenés à s'amplifier¹, liés à l'irrégularité des pluies à l'est et au sud ainsi qu'à de fortes variations de températures hivernales et printanières.

Une mise en valeur progressive du potentiel des grandes cultures

Après avoir chuté tout au long des années 1990, la production des grandes cultures progresse régulièrement depuis les années 2000 (figure 1). La hausse des cours des matières premières agricoles à la fin de la décennie, le dynamisme du marché des huiles végétales

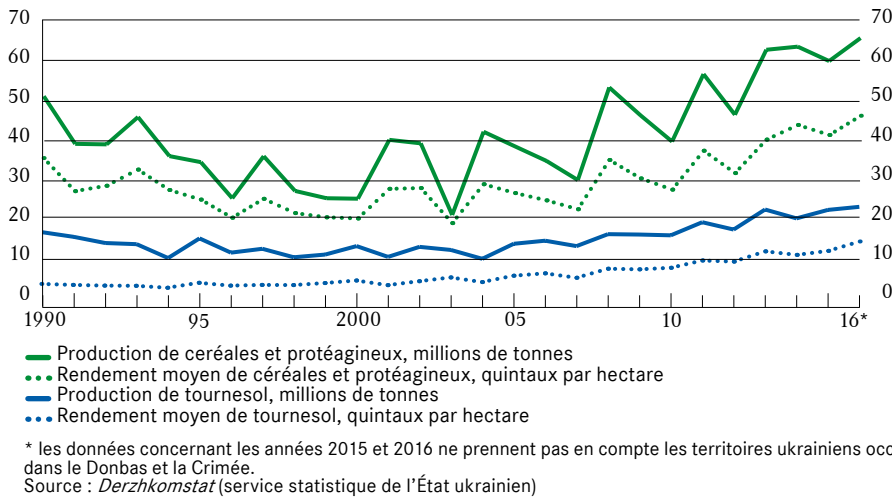
et la réorganisation des entreprises agricoles ont favorisé une reprise des investissements productifs et une augmentation rapide de la production. Cette dynamique s'est poursuivie, faisant de l'Ukraine un des principaux exportateurs mondiaux de céréales et huiles végétales. L'année 2016 a été marquée par des niveaux de production records, avec plus de 66 millions de tonnes de céréales et 14 millions de tonnes de graines oléagineuses récoltées, et par l'exportation de plus de 44 millions de tonnes de céréales.

Le rôle clé des investissements

Forte de ses atouts, l'Ukraine pourrait encore produire davantage, le potentiel réaliste atteignable dans les dix prochaines années étant estimé à plus de 100 millions de tonnes de céréales², dont 80 destinés aux marchés étrangers. Placée au centre d'un réseau de transports convergeant vers de grands ports sur la mer Noire, l'Ukraine bénéficie d'une position géographique stratégique pour l'exportation. Si les silos et la logistique peinent encore à stocker et acheminer rapidement les flux de marchandises, la situation devrait s'améliorer car les infrastructures portuaires se développent rapidement. En outre, grâce à d'importantes ressources en eau inexploitées, les risques climatiques liés au stress hydrique et aux températures estivales pourraient être en partie compensés par la rénovation des infrastructures d'irrigation du sud du pays.

1. Grandjean A, 2016, [Impacts possibles du changement climatique sur l'évolution des productions végétales en Russie, Ukraine et Kazakhstan à l'horizon 2065](#), *Analyse* du CEP n°96, MAA.

Figure 1 - Évolution de la production et du rendement des céréales et du tournesol ukrainiens



Les investissements ne concernent toutefois pas toutes les filières. Certaines productions animales et maraîchères, mises à mal par les réorganisations des années 1990, restent en difficulté (figure 2). Plusieurs millions d'exploitations de semi-subsistance et familiales, comptant de quelques ares à quelques dizaines d'hectares, fournissent par leurs surplus l'essentiel de la viande, du lait, des pommes de terre et légumes du pays. Néanmoins, ces dernières années ont vu l'émergence de quelques grandes firmes, verticalement intégrées, produisant des quantités de plus en plus importantes de pommes de terre, d'œufs, de volaille et de porc³.

2. Évolution des structures de production

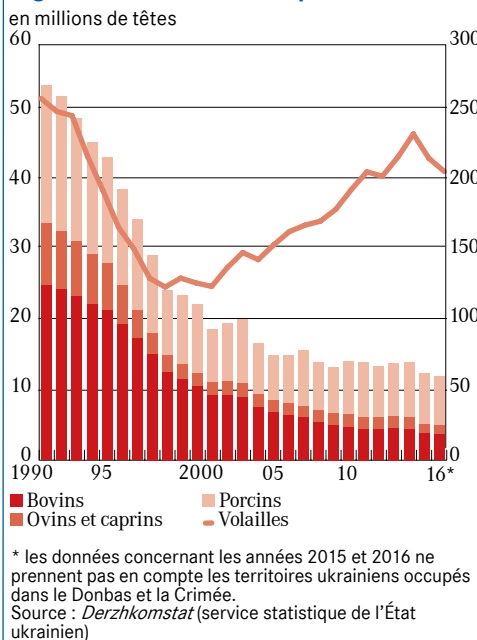
Moratoire sur la vente des terres et établissement d'un marché exclusivement locatif

Après avoir retrouvé son indépendance en 1991, l'Ukraine a amorcé une transition vers l'économie de marché. Alors que près de 30 % des 43 millions d'Ukrainiens habitent en zones rurales, le secteur agricole a été réformé de façon plus tardive, à partir de 1999, et traverse depuis une période de crise et de réorganisation. Plus de 11 000 exploitations soviétiques de quelques milliers d'hectares, organisées à l'échelle des villages (kolkhozes et sovkhozes), ont été progressivement privatisées, d'abord au sein de collectifs de propriétaires de la terre et du capital, puis individuellement. En 1999, sept millions de ruraux qui travaillaient dans les exploitations soviétiques, en plus de mettre en valeur des petites surfaces attenantes à leurs habitations, sont devenus propriétaires de parcelles de quelques hectares (le paï) et d'une part variable de capital. Les parts foncières ont été distribuées de façon égalitaire au sein des villages. Si celles-ci couvrent en moyenne quatre hectares, elles varient de quelque dizaines d'ares à près de dix hectares suivant les régions et les communes. Mettant en avant des difficultés juridiques et institutionnelles, telles que l'absence de cadastre, les institutions ont décidé en 2001 d'instaurer

un moratoire temporaire sur la vente des terres agricoles.

Depuis, ce moratoire a toujours été renouvelé. Dans ce cadre, la terre fait actuellement l'objet d'un marché exclusivement locatif de millions de parts foncières et de terres d'État, tandis que le capital est librement échangeable. Les parcelles peuvent être louées pour 7 à 49 années², selon un prix déterminé en espèces et / ou en nature, ne pouvant être inférieur à 3 % de la valeur normative fixée par l'administration. Néanmoins, les terres se louent aujourd'hui entre 5 et 10 % de cette valeur normative, soit autour de 90 €/ha/an. Suite aux faillites de nombreuses exploitations collectives historiques, ce marché locatif voit le développement d'un large éventail de structures aux tailles et formes d'organisation variées.

Figure 2 - Évolution des cheptels



L'héritage institutionnel et l'accès au capital façonnent les évolutions structurelles

Dans les années 1990, avant la privatisation généralisée de l'agriculture de 1999, les

exploitations issues des fermes soviétiques avaient la charge, dans la continuité de ces dernières, de l'entretien des infrastructures des villages et du maintien des services sociaux. Elles réalisaient le travail du sol des petites parcelles individuelles des villageois et leur apportaient une partie de leur alimentation et de celle de leur bétail. Par ailleurs, elles entretenaient et finançaient crèches, écoles, routes, réseaux électriques, cantines, pompes funèbres, etc. À partir de 1999, leurs forts endettements ont conduit à la multiplication des faillites. Leur rôle social n'étant repris ni par l'État ni par les communes, de nombreux villages ont traversé de grandes difficultés économiques et sociales. Cadres kolkhoziens et entrepreneurs locaux ont alors souvent repris le capital des exploitations collectives, à moindre coût, avec le soutien de villageois inquiets de perdre la principale activité économique du village et les services publics essentiels.

Au cours des années 2000, malgré les difficultés et l'absence de subventions⁵, ces nouveaux exploitants ont développé des structures patronales⁶ de quelques centaines à quelques milliers d'hectares. Plusieurs facteurs ont contribué à la croissance de ces entreprises. Tout d'abord, l'héritage des fermes soviétiques a permis l'accès à un grand parcellaire cohérent, aux loyers faibles⁷, avec une main-d'œuvre qualifiée et bon marché⁸ et un capital productif à bas coût. De plus, la qualité des terres permet des rendements de plusieurs tonnes à l'hectare malgré une faible utilisation d'intrants et des coûts de production réduits au strict minimum. Enfin, si les exploitants ne bénéficient pas d'aides, ils jouissent d'un régime fiscal favorable, au travers d'une taxe agricole fixe unique particulièrement faible et d'un régime de remboursement de la TVA pour les productions exportées.

En 2005, l'Ukraine comptait une grande diversité d'exploitations agricoles : cinq à sept millions d'exploitants de semi-subsistance en faire-valoir direct, valorisant de quelques ares à quelques hectares ; 20 000 à 40 000 exploitations familiales exploitant quelques dizaines d'hectares ; 15 000 exploitations patronales mettant en valeur, à l'échelle d'un ou plusieurs villages, quelques centaines à quelques milliers d'hectares, et représentant la grande majorité des terres louées.

2. Les rendements ne seraient qu'à 40 % de leur potentiel (OCDE, 2015, *Review of agricultural investment policies of Ukraine*, project report).

3. Voir : FranceAgriMer, 2015, *Les filières avicoles en Ukraine, l'émergence d'un acteur mondial ?* ; Poilvet D., 2017, « L'Ukraine à l'ère des agro-holdings », *Réussir Porc*, mars.

4. En 2016, la durée minimale est passée de un à sept ans.
5. OCDE, 2016, *L'agriculture ukrainienne ne bénéficie pratiquement pas de soutiens publics*, série *Politiques agricoles. Suivi et évaluation*.

6. « L'agriculture patronale regroupe des exploitations qui se distinguent par un recours structurel au travail salarié permanent en complément de la main-d'œuvre familiale, mais dont le capital d'exploitation est familial » (Cirad, 2013, *Les agricultures familiales du monde. Définitions, contributions et politiques publiques*).

7. La location des terres se fait le plus souvent à l'échelle de la commune, du village entier ou d'une grande partie de celui-ci.

8. OCDE, 2011, *Competitiveness and private sector development: Ukraine 2011*.

Depuis la fin des années 2000, les agroholdings s'étendent

Avec l'augmentation brutale du prix mondial des céréales, à partir de 2007, les installations et agrandissements se sont multipliés et la concurrence s'est intensifiée. Les entreprises patronales, proposant soit les meilleurs services sociaux soit des loyers supérieurs ou diversifiés, sont parvenues à sécuriser leur accès au foncier. Elles se sont agrandies en ayant la préférence de collectifs de villageois n'ayant d'autre choix que de louer collectivement.

Cette période a vu le développement de grandes firmes agricoles couramment appelées « agroholdings ». Selon l'acception ukrainienne, il s'agit d'une entreprise agricole de très grande taille (de 10 000 à plus de 500 000 hectares), dont les filiales de production agricole sont dirigées par des employés et non par le propriétaire du capital. Leurs origines sont variées : certains exploitants préexistants se sont agrandis jusqu'à atteindre plusieurs dizaines de milliers d'hectares ; de riches entrepreneurs ou oligarques, issus d'autres secteurs de l'économie ukrainienne, ont investi leur fortune dans l'agriculture ; des industriels de l'agroalimentaire, cherchant à sécuriser leur approvisionnement, ont investi pour exploiter rapidement de grandes surfaces. Ces très grandes exploitations font, aujourd'hui encore, l'acquisition d'entreprises agricoles. L'absence d'encadrement des conditions de reprise de ces exploitations n'offre aucune garantie pour les exploitants, dans un contexte où le climat des affaires est dégradé⁹ et où la partie lésée peut souvent s'attendre à faire difficilement valoir ses droits en justice¹⁰. Holdings et exploitations patronales cherchent à se prémunir de telles menaces¹¹.

Dans leur grande majorité, chacune de ces agroholdings appartient à un homme d'affaires ukrainien. Les modes d'organisation des unités de production de ces firmes sont variés et adaptés à leur dimension gigantesque. Certaines, centralisées, développent des exploitations de quelques dizaines de milliers d'hectares exploitées depuis un centre technique, tandis que d'autres intègrent plusieurs dizaines de filiales semi-autonomes de quelques milliers d'hectares, gérées par un agromanager salarié. Leurs orientations techniques, généralement très rentables, profitent des devises générées par leur activité d'exportation et leurs accès aux places boursières internationales. Si les grandes cultures dominent, quelques unes de ces grandes firmes sont spécialisées dans la production de sucre, de volaille, de porc ou de lait. Certaines intègrent verticalement leurs

activités, de la production de semences à la vente de produits alimentaires.

La décennie 2010 est marquée par un ralentissement des évolutions structurelles et une relative cohabitation entre ces agroholdings, les fermes patronales et les exploitations familiales et de subsistance (figure 3). La moindre dynamique de croissance des agroholdings s'explique par des fragilités financières, des fraudes, des échecs économiques ou encore la résistance d'exploitations patronales de quelques milliers d'hectares à l'implantation locale solide. Néanmoins, des phénomènes de concentration sont toujours observés et certaines agroholdings restent très ambitieuses quant à l'agrandissement de leurs surfaces.

3. Les défis de l'agriculture ukrainienne

Réformes des politiques liées à l'agriculture

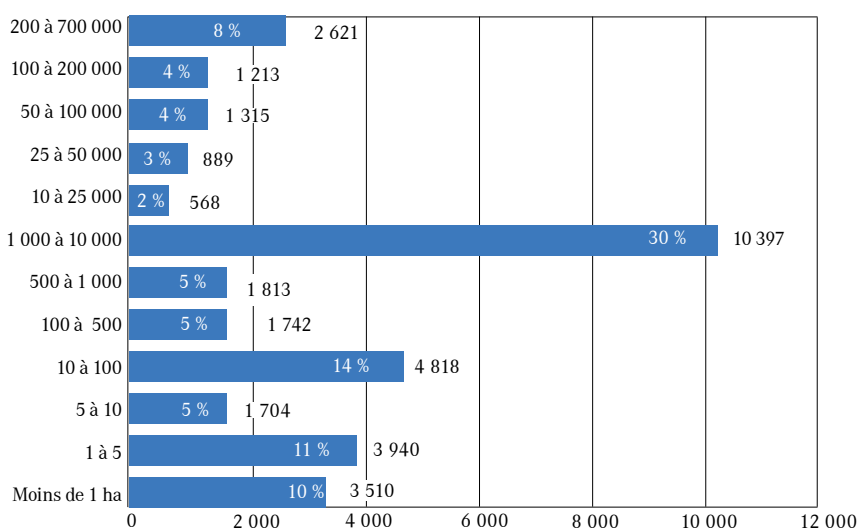
Depuis 2015, les deux gouvernements successifs du Président Porochenko annoncent et mettent en œuvre des politiques destinées à moderniser la réglementation et l'économie agricoles, à réformer l'administration et à lutter contre la corruption. Une série de réformes envisagées en 2017 viseraient à stimuler le développement rural, à travers le soutien des petites fermes et la création de nouveaux débouchés, ainsi qu'à préparer la levée du moratoire sur les ventes de terres agricoles.

Un programme de privatisation des quelques 450 entreprises du secteur agroalimentaire appartenant toujours à l'État est en préparation. Le régime préférentiel de TVA, historiquement

le principal outil de soutien des exploitations agricoles, a été supprimé le 1^{er} janvier 2017. Le ministère de la Politique agraire et de l'Alimentation a été doté en 2017, et pour la première fois depuis 2013, d'un budget de deux cents millions d'euros afin d'instaurer des mesures de soutien à l'agriculture : aides à la production animale, plus particulièrement la volaille ; soutien à la réduction des taux d'intérêt d'emprunts et fonds de garantie ; appui à l'industrie du machinisme. Une agence de gestion de ces aides devrait être créée. Toutefois, les trois quarts de ces moyens budgétaires sont réservés à la compensation de la fin du remboursement de la TVA. Ils bénéficieraient de fait essentiellement aux grandes firmes de la production végétale et avicole, pour la plupart propriétés d'oligarques ukrainiens. Enfin, le développement des coopératives fait partie des projets prioritaires pour 2018.

En ce qui concerne les réalisations, a été engagée la modernisation des services sanitaires, regroupés depuis avril 2016 dans un service d'État de sécurité des aliments et de protection des consommateurs. Des réformes concernant la réduction et l'harmonisation des normes sont en cours. L'accord d'association entre l'UE et l'Ukraine constitue le cadre des réformes qui visent à aligner les dispositions réglementaires et les normes nationales sur les règles communautaires. Les enjeux agricoles et de sécurité sanitaire, ainsi que de protection de la propriété intellectuelle et des indications géographiques, y sont particulièrement importants. Enfin, des réglementations

Figure 3 - Répartition de la SAU exploitée selon la taille des structures, 2014
en milliers d'hectares



Sources : travaux des auteurs d'après :

- les enquêtes basées sur un échantillon d'exploitations non statutaires de quelques ares à quelques dizaines d'hectares ;
- des données du recensement agricole du *Derzhkomstat* pour les exploitations professionnelles indépendantes ;
- des données issues de la *presse* pour les structures de plus de 10 000 ha.

Sont ici considérés les 34 millions d'hectares mis en valeur par des entreprises (privées ou publiques) ou des particuliers. Certains pâturages communs, les friches et autres surfaces non exploitées ne sont pas pris en compte.

9. Hervé J.-J., 2013, « Évolution de la structure de l'exploitation agricole en Ukraine », *Études rurales*, n° 191, pp.115-128.

10. Transparency International, 2011, *National integrity system assessment Ukraine 2011*.

11. OCDE, 2017, *Anti-Corruption reforms in Ukraine*, ACN meeting, Paris, p 6 : "This report comes in a very volatile time for Ukraine, which still has a long way to go in terms of establishing functioning democratic anti-corruption institutions and actions and there are serious signs that it is in danger of backsliding into the kleptocracy that it was despite many substantial positive steps since the Revolution of Dignity".

adoptées par l'Ukraine depuis janvier 2015 ont contribué à fluidifier les relations commerciales et à simplifier les procédures.

Vers une levée du moratoire sur la vente des terres agricoles ?

La mise en place d'un marché foncier, reportée depuis 2001 et au moins jusqu'en 2019, est aujourd'hui l'objet de nombreux débats, tandis que le FMI en avait fait pour 2017 une des conditions de l'attribution d'une tranche d'aide financière, avant de la reporter à une date ultérieure. Plusieurs scénarii contrastés sont en discussion depuis la fin 2016. Certains envisagent notamment une prolongation du moratoire associée à l'ouverture d'un marché des droits de location. D'autres privilégient l'ouverture d'un marché foncier aux seuls citoyens ukrainiens dans la limite de quelques centaines d'hectares. Cette réforme est encore incertaine en raison des intérêts économiques et des fortes sensibilités politiques qui s'expriment à ce sujet. Suivant les modalités de la réforme et les conditions réelles de mise en œuvre des outils de régulation du marché, certaines structures pourraient être favorisées par rapport à d'autres. Les risques d'accaparements fonciers sont dénoncés. La question du développement de zones rurales en grande difficulté économique et sociale est également au cœur des débats. Au total, il est fort possible, aux vues des difficultés juridiques et techniques, mais aussi de l'absence d'une majorité politique pour soutenir l'ouverture d'un marché foncier au Parlement, que le *statu quo* favorable à certains acteurs soit maintenu.

Risque géopolitique et accords commerciaux limités avec l'UE

Alors que ses positions commerciales se consolident sur les marchés du Proche-Orient et d'Asie, le pays cherche à consolider ses échanges économiques et institutionnels avec l'UE et l'Amérique du Nord. Depuis le 1^{er} janvier 2016, l'accord de libre-échange entre l'UE et l'Ukraine s'applique progressivement. Il doit créer des opportunités et des liens commerciaux plus forts avec les pays européens, et ce alors que l'Ukraine a perdu ses débouchés vers la Russie. Dans le domaine agricole, des contingents limités d'exportation à droits de

douane nuls ont été établis. L'Ukraine sollicite régulièrement la Commission européenne afin d'obtenir leur augmentation et développer ses ventes sur le marché communautaire. Un cercle vertueux avantagerait selon elle les deux parties : si l'Ukraine exporte vers l'Europe et accroît ses recettes par la vente de productions en croissance, les opérateurs européens trouveront de plus en plus en Ukraine des clients pour acheter intrants et machines.

Le défi d'une gestion durable des terres

Le potentiel agricole exceptionnel de l'Ukraine dépend en grande partie de son capital naturel et de la gestion durable de ce dernier. C'est la raison pour laquelle les pratiques agricoles surexploitant les ressources sont de plus en plus dénoncées. De nombreux facteurs contribuent à la dégradation de la qualité des terres : destruction de haies, déclin de l'élevage et des apports d'engrais organiques, monocultures de tournesol et de maïs, sur-sollicitation de la fertilité naturelle des sols à des fins économiques de court terme, progression de l'érosion. Selon la FAO¹², 70 % des terres sont déjà sévèrement dégradées sans que le cadre réglementaire ne soit appliqué, tandis que l'UNEP estime que 80 000 hectares sont affectés chaque année¹³. Divers éléments n'encouragent pas les entrepreneurs à favoriser le maintien de la fertilité des terres et à avoir une exploitation durable de la ressource : incertitude quant au prolongement du moratoire sur la vente des terres et le marché foncier à venir, difficulté fréquente à faire valoir en justice leurs droits à exploiter, recherche d'un retour sur investissement rapide dans un contexte de risques importants, ou encore insuffisante prise en compte de la vulnérabilité des sols.

Des besoins de financement importants

En s'appuyant sur une main-d'œuvre bon marché, des machines datant de l'ère soviétique et des sols de qualité limitant les besoins en intrants, de nombreux agriculteurs indépendants pallient leurs difficultés à se financer. Celles-ci sont pourtant majeures : les taux d'intérêt bancaires sont très élevés et volatils, atteignant les 40 % annuels pour les PME¹⁴. Pour les entreprises indépendantes, il est ainsi difficile de financer la modernisation des outils de production. Si les agroholdings exportatrices sont dans une situation privilégiée pour accéder aux devises étrangères, à l'autofinancement et aux crédits internationaux, les agriculteurs petits et moyens ont de plus en plus recours à des solutions portées par leurs fournisseurs d'intrants ou des clients de l'aval.

Ils développent également des stratégies de diversification et d'intégration pour se prémunir des risques.

*

L'Ukraine est une grande puissance agricole qui tire de mieux en mieux profit de son potentiel, et ce malgré un contexte géopolitique instable marqué par l'annexion de la Crimée et la guerre toujours active à l'est du pays. À la faveur du rapprochement avec l'UE, et tandis que la situation économique s'améliore, ce pays suscite un intérêt croissant en raison de sa taille, de sa localisation stratégique et de réels avantages compétitifs. Divers chantiers ont été ouverts par les institutions pour renforcer les capacités des administrations, simplifier les procédures et converger vers les normes européennes. Ce processus, qui devra s'inscrire dans la durée, repose en majeure partie sur le soutien de la communauté internationale, qui fournit moyens financiers et expertises.

Dans cette trajectoire de modernisation, les opportunités pour les entreprises françaises sont nombreuses : infrastructures de stockage et de transport, application de normes sanitaires tirées de la réglementation communautaire, développement de filières de transformation de qualité et à forte valeur ajoutée, renforcement des filières d'élevage, demande en nouvelles technologies ou en agroéquipements d'adaptation aux évolutions climatiques.

Toutefois, les incertitudes demeurent quant au rythme avec lequel l'Ukraine réalisera son potentiel et quant aux modèles de développement agricole et rural effectivement suivis. Les défis à relever sont aussi nombreux que les difficultés économiques, sociales et institutionnelles : application effective des lois et des réglementations, dégradation des ressources, évolutions des structures foncières, incertitude quant à la pérennité des PME agricoles, manque de financement des investissements, instabilité de la qualité et de la sécurité des aliments, inégalités sociales, désertification des campagnes et émigration, etc. Les évolutions à venir sont à suivre avec attention, tant les prochaines années sont cruciales pour le développement de ce grand pays émergent.

Alexis Grandjean

Centre d'études et de prospective

Nicolas Perrin

Conseiller agricole,

ambassade de France en Ukraine

12. FAO, 2014, *Ukraine: Soil fertility to strengthen climate resilience. Preliminary assessment of the potential benefits of conservation agriculture*.

13. UNEP, 2007, *Environmental Performance Reviews. Ukraine, Second Review*, Committee on Environmental Policy.

14. OCDE, 2015, *Review of agricultural investment policies of Ukraine, project report*.