

Les contrats céréaliers occidentaux avec l'URSS ont-ils un avenir ?

Chantal Beaucourt*

C'est au début des années soixante-dix que l'URSS devient importatrice nette de céréales et conclut en octobre 1975 son premier accord céréaliier à long terme avec les Etats-Unis. Faire le point sur les contrats passés depuis lors avec l'occident, se justifie par l'importance des interventions de l'URSS qui achète environ le cinquième de la demande internationale de céréales et dont toute modification de politique a des répercussions sensibles sur les marchés et les prix. Ce bilan, mais aussi l'analyse des plans adoptés récemment dans le domaine agricole, permettent d'estimer quelle sera l'autosuffisance céréalière soviétique en l'an 2000.

Il y a dix ans en octobre 1985 qu'a été signé le premier accord céréaliier à long terme entre l'URSS et les Etats-Unis ; près d'une dizaine d'accords plus ou moins formels ont été conclus depuis lors par l'Union soviétique ¹, ayant tous leur échéance au-delà de 1980. Certes l'URSS a, avant 1975, procédé à des achats de céréales mais en quantités très limitées et de façon sporadique. Ainsi les contrats céréaliiers de l'URSS avec l'Occident ont un passé relativement récent. Ont-ils un

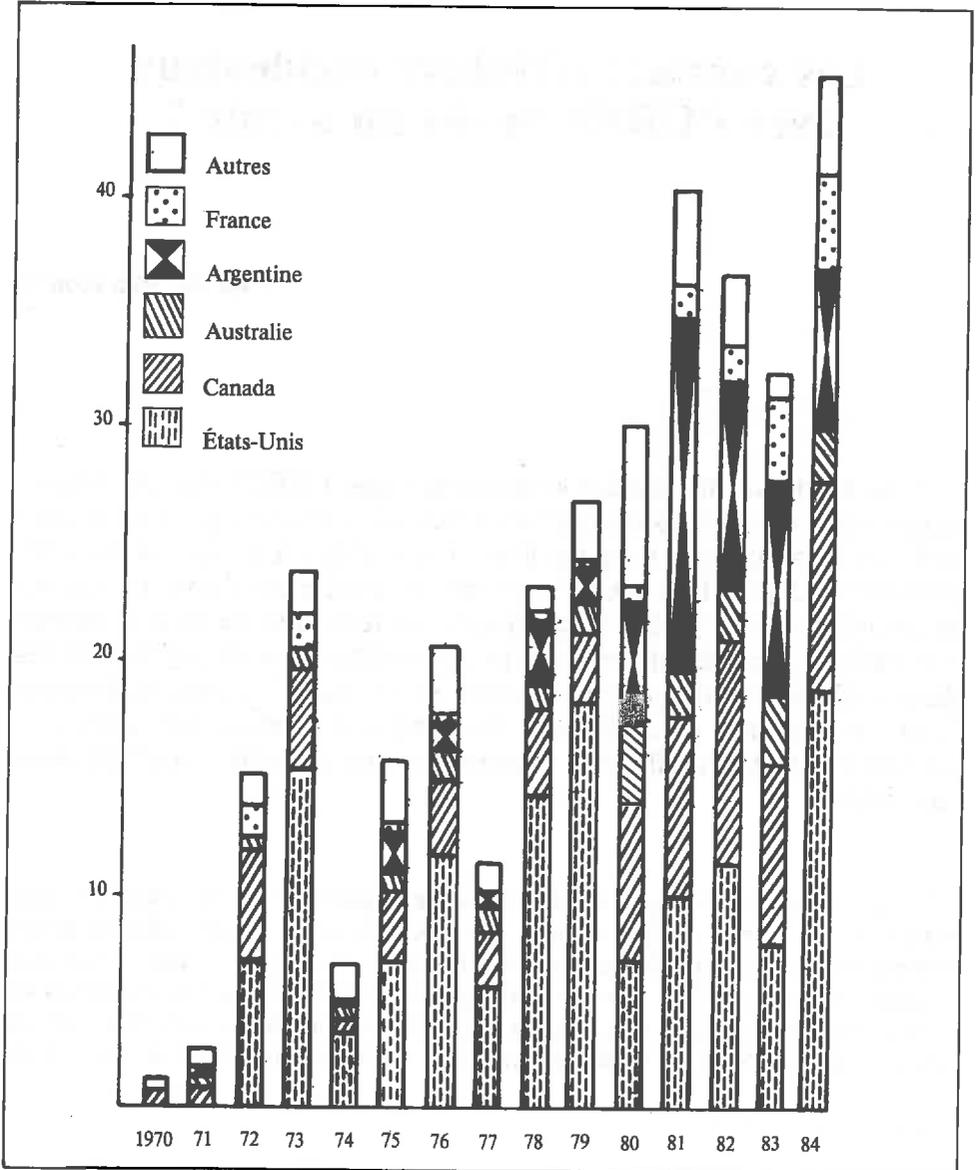
* Chantal Beaucourt est chargé de mission au département « Economies socialistes » du CEPPII.

1. Avec l'Argentine en avril 1980, le Canada (1981-1986), le Brésil (juillet 1981-1986), la Thaïlande, l'Inde (accord de troc), la France, les Etats-Unis (1983-1988), la Hongrie (1981-1985), la Turquie (1986-1990).

GRAPHIQUE 1

Structure géographique des achats céréaliers de l'URSS

En millions de tonnes



Source : *Annuaire du commerce extérieur - URSS (jusqu'en 1981), US Département of Agriculture.*

avenir ? La question est d'importance lorsqu'on sait que l'URSS est actuellement le principal intervenant sur le marché céréalière où elle acquiert depuis quelques années le cinquième environ de la demande internationale (graphique 1). Elle intéresse particulièrement la France qui, en 1983, a satisfait 12 % des besoins soviétiques d'importation. Les ventes à l'Union soviétique ont représenté pour la France environ 30 % de ses ventes totales de blé en 1983 et 1984 et respectivement 38 % et 54 % de ses exportations hors CEE. La France est, parmi les pays de la Communauté européenne, celui dont l'avenir agricole dépend le plus de ses exportations hors de la zone communautaire.

Par ailleurs, si tout accord suppose qu'il y ait d'une part des besoins d'achat et les moyens de financer ces achats, et d'autre part, une capacité d'offre et la possibilité de vendre, il ne faut pas perdre de vue que, dans une économie à planification centralisée, non seulement les échanges constituent un monopole d'Etat, mais aussi c'est le pouvoir central qui définit les besoins à couvrir et la façon de les couvrir : le développement de l'offre interne, les achats extérieurs — qu'ils soient ou non préalablement planifiés —, sont décidés au plus haut niveau, et les moyens matériels et financiers dégagés en fonction de ces décisions.

Aussi les perspectives des achats céréalières soviétiques et l'avenir des contrats avec l'Occident doivent-ils être considérés, d'abord, au travers des objectifs qui dominent la politique agro-alimentaire de l'URSS et de l'horizon auquel ces objectifs pourraient être atteints. Les conditions dans lesquelles s'opèrent les achats soviétiques peuvent en effet exercer un effet déstabilisateur sur le marché mondial et partant sur les prix. L'ignorer, c'est courir le risque de se retrouver dans la situation que l'on a qualifié en 1972 de « great robbery »² et l'expérience des premiers contrats céréalières est, de ce point de vue, très instructive.

Les conditions des premiers contrats céréalières

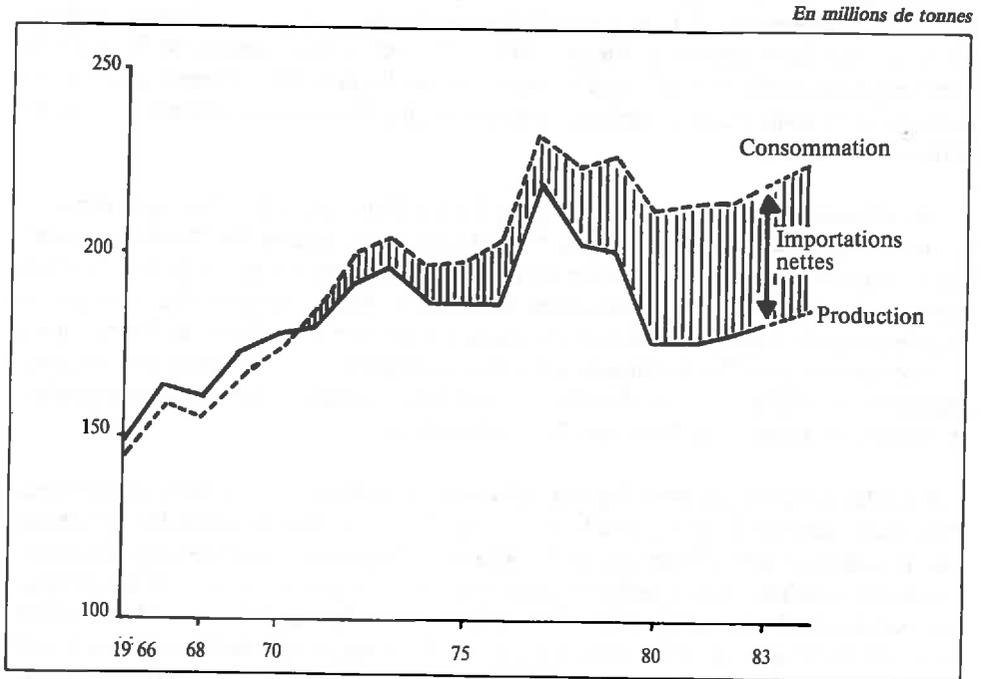
Au début des années soixante-dix, d'exportatrice nette³, l'Union soviétique est devenue importatrice nette de céréales (graphique 2). Il peut apparaître aisé aujourd'hui de reconstituer les circonstances de ce retournement de situation. En 1972 pourtant, l'Occident s'est bel et bien laissé surprendre par la demande massive de l'URSS — plus de 22 millions de tonnes.

2. A cette occasion, l'URSS avait pu acquérir des céréales américaines aux trois-quarts du prix payé par les autres acquéreurs.

3. Si l'on excepte les années 1963 et 1965.

GRAPHIQUE 2

Bilan céréalier de l'URSS (moyennes triennales)



Sources : — *Annuaire de l'Union Soviétique jusqu'en 1980.*
— *Données de l'US Department of Agriculture pour les années postérieures.*

Le manque d'information — les stocks ne sont pas connus, non plus que l'état d'avancement des récoltes — l'extrême irrégularité des achats dans la période précédente, pouvaient induire en erreur les fournisseurs potentiels. Mais plus vraisemblablement ont-ils été surpris par le renversement de politique amorcé l'année précédente en URSS. En 1971/1972 (année agricole) en effet, celle-ci avait commencé à acheter des quantités non négligeables de céréales dont 5 millions de tonnes aux USA et au Canada. Or elle venait d'effectuer sa deuxième meilleure récolte.

De fait, la politique brejnévienne prenant davantage en compte la demande du consommateur, priorité était donnée au développement de l'élevage et les besoins céréaliers augmentaient d'autant plus vite qu'il manquait d'aliments protéinés. Certes des moyens importants avaient été simultanément affectés à l'agriculture et ils ont permis dans un premier temps une progression, vive elle aussi, des récoltes. Mais cette progression n'a pas suivi celle des utilisations et contrairement à la politique

passée, des achats extérieurs importants ont été admis en compensation ⁴. Ainsi, contrairement à la situation des années 1963 et 1965, où les achats avaient couvert un tiers seulement du déficit des récoltes, en 1971 et plus encore en 1972, les importations ont permis d'accroître sensiblement les ressources céréalières du pays par rapport à l'année précédente.

On connaît les conséquences de cette mésestimation des besoins soviétiques — achats « discrets » par l'URSS sur le marché américain à des prix très favorables pour elle — et les suites qui lui ont été données : un embargo sur les ventes céréalières a été décrété par le président Ford pendant l'été 1974, alors que les ressources américaines étaient limitées. Mais rapidement levé, il n'a guère eu d'efficacité ; en 1975, par contre, lorsqu'une nouvelle demande massive de l'URSS est intervenue, après une récolte qui, cette fois, était catastrophique, mais encore mal estimée par les experts occidentaux, un accord de livraisons céréalières sur cinq ans a été proposé à l'URSS et accepté par elle. En imposant à l'Union soviétique un quota minimum d'achats annuels et des consultations préalables à toute vente au-delà de ce quota, les Etats-Unis cherchaient à stabiliser l'intervention de l'URSS sur le marché céréaliier et à réduire l'impact des variations de ses besoins d'importation.

Les divers accords céréaliiers signés par l'URSS depuis lors répondent certes à d'autres exigences et sont davantage le fait de l'acheteur que du pays fournisseur ⁵. L'embargo céréaliier imposé par le président Carter en réponse à l'intervention soviétique en Afghanistan prive l'URSS d'une partie de son approvisionnement, alors que sa situation agricole se dégrade et elle cherche à compenser la perte de ces ressources mais également à diversifier ses sources d'approvisionnement ; de leur côté, petits et grands fournisseurs céréaliiers en Occident ne sont pas mécontents de cette occasion de prendre ou de reprendre une part du marché soviétique perdue au profit des Etats-Unis depuis l'accord de 1975.

Cependant très vite, les Etats-Unis comme l'Union soviétique ont pris conscience de leur besoin mutuel de ces échanges : les premiers exportent la moitié des livraisons mondiales de céréales, et en 1984/1985 l'URSS aura importé quelques 52 millions de tonnes de céréales. Ainsi le nouvel accord signé entre les deux pays en août 1983 redonne-t-il aux Etats-Unis leur place de premier fournisseur de l'URSS ⁶.

Ces contrats seront-ils renouvelés ? Le marché mondial risque-t-il, à plus long terme, de perdre son meilleur client ?

4. En 1972, la récolte dépassait de 50 millions de tonnes celle de 1975 qui n'avait suscité que quelques millions de tonnes d'achat et maintenu les exportations.

5. Encore le contrat argentin a-t-il été signé en juillet 1980 « à l'initiative de ce pays » : *Vnechnaja Torgovlja*, 1984-3, p. 31 ; l'Argentine se trouvait en effet en position de force, seul grand exportateur céréaliier à avoir refusé de s'associer à l'embargo.

6. Mais ils n'ont pas récupéré pour autant la totalité de la part du marché céréaliier détenue avant l'embargo.

Les contradictions entre l'intérêt financier et les objectifs stratégiques

Somme toute ces achats céréaliers peuvent apparaître comme une bonne opération financière pour l'URSS. Développer sa production agricole lui coûte très cher ; l'agriculture mobilise une part de plus en plus importante de ses ressources d'investissement — de 22 % en 1965 elle est passée depuis 1975 à 27 % — et ce, avec un rendement décroissant depuis plus de deux décennies ; pour compenser la charge de plus en plus lourde des inputs, les prix à la production ont été sensiblement relevés en janvier 1983 mais les prix à la consommation restent stables, les subventions agricoles qui avaient déjà fortement augmenté entre 1965 et 1980, ont plus que doublé ces quatre dernières années. En 1984, elles ont atteint près de 55 milliards de roubles (67 milliards de dollars) soit près de la moitié de la valeur ajoutée du secteur. Qui plus est on a fixé des prix plus élevés dans les exploitations où les conditions naturelles étaient les moins bonnes, méthode coûteuse pour stimuler le développement marginal de la production.

Par ailleurs les prix mondiaux des céréales sont également en deçà des coûts réels de production et les subventions à la production et à l'exportation qui permettent de maintenir les prix bas bénéficient principalement au premier acheteur : l'URSS.

Le monopole d'Etat des échanges extérieurs, les fortes variations des récoltes soviétiques et leur caractère confidentiel ainsi que celui des stocks mettent l'URSS en position de force pour intervenir à bon escient sur le marché international. Les accords céréaliers à long terme ont certes permis d'éviter que se renouvelle la situation de 1982. Au cours des trois derniers mois de 1984, elle n'en a pas moins acheté aux Etats-Unis des quantités considérables de maïs à des prix particulièrement faibles ; de même a-t-elle attendu la fin de l'année pour effectuer ses achats d'orge à la France (300 000 tonnes environ) obtenant ainsi des prix inférieurs à ceux qu'avaient payés les autres acquéreurs.

Les achats de céréales vont cependant à l'encontre des grands objectifs de la politique agro-alimentaire de l'URSS. Ceux-ci n'ont pas changé dans leur formulation et la couverture des besoins de la population en produits alimentaires de base, par la production nationale, demeure inscrite comme un objectif permanent des programmes de développement à long terme. L'insécurité de l'approvisionnement sur le marché mondial et les blocages possibles n'ont pu que conforter l'Union soviétique dans cette voie et le discours de M. S. Gorbatchev n'a pas changé sur ce point. « Il est inadmissible de continuer à dépendre des produits occidentaux... » (11 juin 1985)... « et de gaspiller des devises pour acheter des céréales » (7 septembre 1985).

Mais en même temps l'horizon de la réalisation de ces objectifs s'éloigne : pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale, les récoltes cérésières des cinq

dernières années ont régressé par rapport à celles des cinq années précédentes et la première estimation qui a été faite pour 1985 (190 millions de tonnes) ne laisse pas envisager un redressement spectaculaire de la situation : les importations atteindront encore quarante millions de tonnes et la consommation de viande, qui a stagné de 1975 à 1982 continuera à s'améliorer sans rattraper le retard accumulé. Ce n'est pas cette année encore, contrairement à certaines interprétations des propos de M. Gorbatchev du 7 septembre dernier, que le Soviétique moyen consommera 70 kg de viande, mais au mieux en 1990. En 1985, sa consommation ne dépassera guère 60 kg.

La situation agricole dans son ensemble est apparue suffisamment préoccupante aux responsables de l'économie pour que soient décidées des mesures nouvelles : le programme alimentaire établi en 1982 pour 1990 a été complété en octobre 1984 par un plan de bonification des terres à l'horizon 2000, qui doit permettre « un accroissement stable du fond alimentaire du pays »⁷. Ce plan est fascinant : il rejoint en partie les grands projets de « transformation de la nature » des années 1950 et on y reparle du détournement des eaux des fleuves sibériens. L'ensemble des mesures d'irrigation et de drainage envisagées permettrait d'améliorer les conditions de culture sur vingt millions d'hectares, soit l'équivalent de 62 % de la surface agricole utilisée en France en 1980. L'exécution de ces programmes permettra-t-elle à l'URSS d'assumer la couverture de ses besoins alimentaires ?

L'année 1990 : un horizon ou une étape ?

Longtemps considérée comme un horizon possible, l'année 1990 ne marquera encore qu'une étape dans la réalisation des objectifs d'autosuffisance et l'URSS restera, à cette date, essentiellement dépendante des variations de ses récoltes. De fait les facteurs de production augmenteront moins et leur faible progression contribuera à réduire celle de l'offre de produits agro-alimentaires au cours du prochain quinquennat : diminution des terres agricoles, croissance ralentie de la population active et vieillissement de la population rurale. C'est cependant au niveau des investissements que la situation apparaît la plus tendue : le secteur agricole demeure certes un secteur privilégié dans la répartition des ressources mais subit, comme d'autres, l'effet de la décélération de la croissance économique.

Pour compenser les aspects défavorables de ces évolutions, diverses mesures ont bien été prises qui ont pour objectif commun d'accroître l'efficacité des ressources : les réformes entreprises au niveau de l'organisation s'orientent sur le développement de complexes agro-industriels et la formation de « brigades de travail »⁸ ; au niveau

7. Rapport de K.V. Tchernenko au Plenum du 24 octobre 1984.

8. Groupe de travailleurs des exploitations d'Etat (sovkhoz) ou collectives (kolkhoz) à qui sont confiés un travail particulier et le moyen de le réaliser ; les salaires et les primes sont répartis au sein de la brigade en fonction du travail de chacun.

des prix, elles impliquent un alignement progressif des prix de gros sur les coûts mais l'action sur les prix de détail reste très limitée.

En même temps les travaux d'irrigation et de drainage prévus d'ici la fin de la décennie ne pourront qu'arrêter le processus de dégradation des récoltes subi ces dernières années. L'effet attendu sur la production fourragère n'est pas négligeable mais la production céréalière sur les terres bonifiées n'augmenterait que de cinq à sept millions de tonnes par rapport aux prévisions de 1985 (tableau 1). Sauf dans l'hypothèse qui ne peut être totalement exclue, où un cycle de saisons favorables succéderait au cycle défavorable de ces dernières années, ces mesures ne laissent pas augurer de résultats considérables à ce terme. Elles pourraient permettre à l'URSS, de retrouver le rythme de progression des décennies passées mais le niveau moyen des récoltes serait encore inférieur de vingt à trente millions de tonnes à celui qui avait été envisagé dans le plan à long terme et les récoltes demeureront aléatoires.

Par ailleurs la recherche d'un meilleur équilibre entre l'offre interne et la consommation de produits alimentaires suscite une pression accrue au niveau de la demande. Si l'objectif de 70 kg de viande par personne envisagé pour 1990 pouvait apparaître modéré lorsqu'il a été décidé — il était initialement prévu pour 1985 —, il implique une augmentation forte sur les cinq années restant à courir et apparaît difficilement réalisable. Les répercussions de cette modération de la demande de viande sur les besoins céréaliers du bétail seraient cependant insuffisantes pour assurer l'équilibre de la balance céréalière de l'URSS.

TABLEAU 1

L'effet attendu du programme de bonification

	1970	1980	1983	1985 plan	1990 prévisions	2000 prévisions
A. Surfaces irriguées (millions d'ha)	10,9	17,3	18,9	20,8 ¹	23-25 ¹	30-32 ²
Surface drainées	7,3	12,5	13,8	15,5	18-19	19-21 ³
Total des surfaces bonifiées dont céréalières	18,2	29,8 ⁶ 7,0	32,7	36,3	41-44	49-53
B. Production céréalière sur les terres irriguées (millions de tonnes)	—	11,0 ⁵	—	15,0 ¹	20-22 ¹	55-60 ³
C. Production fourragère sur les terres bonifiées (en millions de tonnes en unités fourragères)	—	42,6 ³	—	63	80-82 ⁴	115-125 ³

Sources : 1. *Ekonomičeskaja Gazeta*, 1984, n° 21.

2. SEV, 1984-6, donne respectivement 32-33 millions d'ha et 23-24 millions d'ha.

3. *Ekon. gazeta* 1984, n° 44.

4. *Vestnik Akad Nauk*, 1984-4, p. 11.

5. A.J. Stepanov « Intensificacija zernogovo proizvodstva » M. 1983 4 millions d'ha de surfaces irriguées et 3 millions de surfaces drainées. La production céréalière est de 11 millions de tonnes sur les surfaces irriguées et de 5,4 millions sur les surfaces drainées.

6. Dont 7 millions d'hectares de céréales.

Les besoins d'achats céréaliers subsisteront et les contrats passés ou en cours indiquent que l'URSS est prête à payer le prix d'un approvisionnement suffisant et régulier. La situation liée à l'embargo de 1980 a cependant fait prendre conscience à l'URSS, en même temps que de sa vulnérabilité, de son importance sur le marché mondial des céréales et, dans un marché excédentaire, elle pourrait être tentée de faire jouer davantage la concurrence et de mettre à profit les situations conjoncturelles : ne vient-elle pas d'acheter à la Chine, à bas prix, un million de tonnes de céréales ? Le jeu n'est pas sans risques : les aléas des ventes pourraient inciter les fournisseurs à réduire leurs capacités d'offre, au grand dam de l'acquéreur potentiel en cas de mauvaise récolte. Plus vraisemblablement pourrait-elle être tentée de limiter le nombre de ses contrats.

Une telle solution n'est pas sans inconvénient pour elle. D'une part, en effet, l'accord soviéto-américain de 1983 n'a pratiquement pas changé les termes de celui de 1975 ⁹, sauf à relever le quota minimum d'achats annuels ; ainsi un embargo partiel est-il toujours possible. Par ailleurs l'URSS cherche à équilibrer ses échanges avec ses principaux fournisseurs : ainsi l'Argentine mais aussi les Etats-Unis ont-ils été sollicités pour développer leurs importations en provenance de l'URSS. Celle-ci ne peut cependant méconnaître que les produits énergétiques demeurent sa meilleure monnaie d'échange et que les clients se trouvent en Europe occidentale ; là aussi des déséquilibres existent qu'il faut prendre en compte.

L'an 2000 verra-t-il l'URSS atteindre le seuil de l'autosuffisance alimentaire ?

Mais d'abord quelle autosuffisance et à quel prix ? Si des mesures fondamentales doivent être prises, elles intéressent cet horizon mais bien qu'elles concernent la plupart des produits alimentaires, seuls leurs effets sur l'approvisionnement en aliments du bétail et en produits de l'élevage auront des répercussions sur les échanges avec les pays occidentaux.

D'ores et déjà, un point semble acquis : les besoins internes de céréales augmenteront moins.

Plusieurs éléments interviennent pour freiner la progression de ces besoins.

Les « normes scientifiques » qui servent de base aux planificateurs soviétiques pour estimer la demande potentielle de produits alimentaires à long terme, ont été

9. Une seule clause est absente de l'accord de 1980 : elle concernait la possibilité pour les Etats-Unis de réduire leurs livraisons si leur propre récolte n'atteignait pas un certain niveau.

révisées en baisse à plusieurs reprises ces dernières années, pour la plupart de ces produits (tableau 2) ; la diminution est particulièrement sensible en ce qui concerne les produits de l'élevage : la consommation de viande par habitant ne dépasserait pas le niveau de 70 kg escompté pour 1990, selon le chef de département du complexe agro-alimentaire du Gosplan de l'URSS ¹⁰.

Par ailleurs la restructuration de l'alimentation animale au profit des aliments non céréaliers et à forte teneur en protéines, qui est un des objectifs-clé du programme alimentaire de l'URSS doit également contribuer à freiner la progression des besoins céréaliers du bétail ; ceux de la population se stabiliseront autour de 54 millions de tonnes, la diminution de la consommation des produits céréaliers par habitant compensant l'accroissement de la population.

Ces diverses tendances se traduisent d'ailleurs dans la révision du fameux seuil de 1 000 kg de céréales par habitant qui apparaissait nécessaire aux experts soviétiques pour couvrir l'ensemble des besoins de la population. Il aurait été ramené à 850 kg par habitant ; estimée sur cette base, la demande céréalière de l'URSS serait à l'horizon 2000 de l'ordre de 255 millions de tonnes. L'amélioration de la productivité de l'élevage qui serait nécessaire pour y parvenir apparaît cependant exagérément optimiste et 270 millions de tonnes de céréales devront plus vraisemblablement être dégagés pour couvrir les besoins.

TABLEAU 2

Consommations alimentaires

En kg par habitant

	Prévisions du programme 82		Normes recommandées en			
	1985 ¹	1990 ¹	1976 ⁴	1977 ³	1981 ²	1982 ¹
Viande et dérivés	62	70	94	82	78	70
Lait et dérivés (en lait)	318	330-340	481	405	405	360
Oeufs (pièce)	253	260-266	292	292	292	256
Poisson	18,7	19	—	18,2	18,2	18,2
Sucre	44,9	45,5	36	40	40	35,3
Graisse végétale	10,4	13,2	—	—	9,1	13,2
Pommes de terre	115	110	95	97	110	100
Légumes et melons	110	126-135	164	146	130	165
Fruits et baies	49	66-70	113	113	91	80
Produits céréaliers	137	135	120	110	115	110

Sources : 1. SEV, 82-9, p. 28 G. Rudenko, chef de département du complexe agro-industriel au Gosplan de l'URSS.

2. SEV 81-10, p. 117.

3. Ekon. org. pron. proizvodstva, 1982-6 p. 5.

4. Foreign agric, avril 1982.

10. Il pourrait atteindre 75 kg « plus tard » d'après V.A. Tikhonov, chef du département des problèmes agraires à l'institut d'économie de l'académie des sciences de l'URSS.

Au niveau de l'offre, la prospective se heurte à une grande inconnue : la réalisation en URSS du plan de bonification des terres et en particulier du projet de redistribution des eaux. M. Gorbatchev y est-il favorable ? « L'aventure » a-t-elle des chances d'aboutir ? Il est un fait : son abandon ou son échec mettrait en difficulté l'agriculture soviétique et ne pourrait qu'accroître sa dépendance vis-à-vis des pays occidentaux.

A partir de 1995, et jusqu'en l'an 2000 au moins, l'URSS bénéficiera pourtant d'une évolution démographique plus favorable : la population en âge de travailler augmentera à un rythme plus rapide que dans la précédente décennie, tout particulièrement dans les régions du sud-est à forte tradition rurale et concernée au premier chef par le programme de bonification des terres (tableau 3) ¹¹.

Cependant deux facteurs contribuent à la détérioration des rendements et aux fortes variations des récoltes de l'Union soviétique :

TABLEAU 3

Les ressources en main-d'œuvre de l'URSS

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	Taux de croissance annuel moyen				
							1980/ 1975	1985/ 1980	1990/ 1985	1995/ 1990	2000/ 1995
1. Population totale ¹ (en millions)	253,2	265	276,2	286	293,5	299	0,9	0,85	0,7	0,5	0,4
2. Population en âge de travailler	143	154,8	158,1	160,1	162,4	168,2	1,6	0,4	0,3	0,3	0,7
dont hommes (en %)	49,4	50,3	51	51,3	51,7	50,8					
3. Population employée	—	—	—	—	—	—	1,3 ²	0,9	0,5 ²	—	—
4. Part des régions du sud-est											
— dans la population totale	18,7 ³	26,2	30,2	—	—	33,2					
— dans la population en âge de travailler	17,4	19,0	—	22,7	24,5	26,7					

Sources : 1. 1985 : estimée d'après juillet 1984 et la croissance de janvier à juillet 1984. Les autres années ont été réajustées en conséquence, sur la base des taux de croissance estimés par le Bureau of the Census en 1982. *Soviet economy in the 1980's*, part 2, JEC, 1982, pp. 265 et S.

2. Ch. Beaucourt. « Les tendances de l'offre de main-d'œuvre et la qualité de cette main-d'œuvre dans les années 1980 », dans « les plans quinquennaux du CAEM dans une perspective nouvelle ». Bruxelles - OTAN - 1982.

3. Calculé d'après G.S. Baldwin. « Population projections by age and sex 1970 to 2000 ». US. Bureau of the Census - 1979.

11. En présentant ce programme, Tchernenko notait que les migrations rurales vers les villes avait diminué de 8 % en trois ans et que ce renversement de tendance concernait surtout la Russie d'Europe (- 24 %) et notamment la zone des terres non noires (- 30 %). Phénomène conjoncturel lié aux difficultés d'approvisionnement des centres urbains ? Plus de population rurale n'implique pas forcément plus d'emplois ruraux. En même temps en 1983 la natalité a atteint dans les familles rurales, son taux le plus élevé depuis vingt ans.

• La qualité des sols se dégrade : 70 à 80 millions d'hectares de terres agricoles doivent être protégés contre l'érosion des eaux dont la moitié sont déjà affectés, et 40 millions d'hectares contre l'érosion par le vent ; et l'érosion retire au sol plus de substances nutritives que n'en fournissent les engrais minéraux ¹². En même temps les terres agricoles continuent à se réduire et il est estimé que d'ici l'an 2000, quelque 35 millions d'hectares de terres et forêts seront nécessaires au développement urbain et à celui de l'industrie et des transports. De plus les terres qui sont retirées à l'agriculture sont souvent les plus productives.

• Les ressources en eaux sont mal réparties. 70 % des terres agricoles et les 2/3 des terres céréalières sont situées dans des régions sèches ou trop humides : ces données ont été fournies par K. Tchernenko dans son rapport sur le plan de bonification. Selon le ministre de la Bonification et de la gestion des eaux, 65 % des terres arables et potentiellement arables se trouvent dans des zones où l'humidité est insuffisante. Les meilleures terres — les terres noires — s'étendent sur 3 000 km d'ouest en est dans des régions où les précipitations sont juste suffisantes en moyenne : le moindre écart compromet la récolte. 8 % des terres seulement ne nécessitent aucune bonification. En même temps la répartition inégale des ressources en eaux renforce l'impact des aléas climatiques et leur raréfaction dans certaines régions a contribué à y accentuer l'amplitude des variations des récoltes : sur les 4 700 km³ d'eaux que possède l'URSS, soit 11 % du débit mondial sur 16 % des terres immergées, il y en a 16 % dans des régions où vivent 85 % de la population et qui produisent environ les 4/5^e de la production agricole et industrielle.

Les choix de politique

Le programme de bonification des terres adopté en octobre 1984 s'attaque précisément à ces problèmes. Il est de type aussi bien extensif qu'intensif : « l'amélioration de l'utilisation des terres bonifiées » est cependant un élément important de ce programme, de même que celle de l'utilisation des ressources en eaux (un décret a retiré aux exploitations et aux pouvoirs locaux le réseau d'irrigation pour l'attribuer à un organisme central de gestion des eaux). Cet aspect n'est cependant pas nouveau : il a été abordé dès 1965 au Plénum consacré à l'agriculture et en mai 1966, une réunion plénière a été consacrée à l'irrigation à grande échelle. Depuis il a suscité maints décrets dont l'un sur les fourrages naturels en mars 1983, qui prévoit entre autre de bonifier les prairies permanentes, — la surface des pâturages et des prés de fauche ayant diminué de 19 millions d'hectares entre 1966 et 1981.

Un meilleur usage des ressources serait-il suffisant pour compenser les pertes et satisfaire les besoins nouveaux ? Le programme de 1984 est beaucoup plus ambi-

12. *Vestnik Akad. Nauk*, 1984-4, p. 11.

tieux et les mesures les plus novatrices, même si l'idée en est ancienne elle aussi, sont du type extensif ; historiquement, la planification centralisée soviétique s'adapte mieux à ce genre d'opération. Il s'agit en effet, d'une part, de compenser les terres qui seront retirées à l'agriculture et d'en gagner ; des réserves existent : steppes arides du sud au Kazakhstan — 40 % des terres sont encore désertiques —, terres trop humides — 40 millions d'hectares sont inutilisés et pourraient être asséchés. Il s'agit d'autre part de *stabiliser* les rendements des récoltes, grâce à une redistribution d'une partie des eaux du nord vers le sud. Certes l'agriculture n'est pas le seul secteur concerné par cette redistribution mais elle serait un des grands bénéficiaires de ce qui pourrait être, selon Kunaev, secrétaire du PC du Kazakhstan, « le projet d'irrigation le plus complexe et le plus grandiose du monde ».

L'effet attendu est considérable (tableau 4). D'ici l'an 2000, la surface des terres irriguées pourrait atteindre 30 à 32 millions d'hectares et l'on espère y récolter 55 à 60 millions de tonnes de céréales ainsi que 115 et 125 millions de tonnes de fourra-

TABLEAU 4

Les répercussions du programme de bonification sur la couverture des besoins en aliments du bétail

	1980		2000		2000/1980 Accroissement en tonnes (UF)
	Millions d'UF ¹	%	Millions d'UF	%	
1. Production sur les terres bonifiées					
— céréales	19,2	—	66/72		50/56
— fourrages	43,0	—	115/125		72/82
2. Besoins en aliments du bétail	398,0 ⁵	100	620,0 ⁴	100	222
— céréales	144,0	36	180/192	29/31	36/48 ³
— fourrages verts ²	140,7	35,3	260/248	42/40 ⁶	119,3/107,3
— autres	113,3	28,7	180	29	66,7

Sources : 1. Unité fourragère (avoine). Le taux de conversion adopté pour l'ensemble des céréales = 1,2.

2. Prés de fauche et pâturages (foin et paille inclus).

3. L'accroissement de tous les besoins céréaliers se monte entre 48 et 66 millions de tonnes (UF).

4. Estimé d'après la norme d'aliments consommés par tête établie pour 2000 et sur la base d'une évolution du cheptel relativement stable.

5. « Le courrier des Pays de l'Est », décembre 1982.

6. On estime que la part perdue par les céréales est compensée par celle des fourrages verts.

ges non céréaliers sur l'ensemble des terres bonifiées, soit la quasi-totalité de l'accroissement des besoins du bétail en céréales et fourrages verts d'ici l'an 2000. Globalement la bonification permettra « de doubler les rendements et le pays pourra produire la moitié de sa production agricole sans souci des fluctuations climatiques ». Les quatre grandes régions de production céréalière qui sont responsables des trois-quarts des variations des récoltes sont en effet concernées par ce plan.

Mais l'opération est risquée et ce risque a été évoqué par K. Tchernenko lui-même : « en réalisant ce programme, nous faisons irruption dans la nature d'une façon ou d'une autre. Il faut agir très prudemment... ». Les mises en garde se sont d'ailleurs multipliées : l'expérience de l'irrigation au cours des quinze années passées n'apparaît pas concluante et les mesures envisagées ignorent l'écologie ; d'ici deux ou trois décennies les terres noires seront détruites : les eaux du sous-sol augmentent rapidement et ces terres se couvrent de sel. Dans le nord-ouest on va inonder de bonnes terres, sans parler des effets de refroidissement possible en Sibérie. En tout état de cause, l'opération est coûteuse : 35 milliards de roubles dans une première étape, au moins 100 milliards de roubles au total, selon certains experts ; « personne ne sait vraiment ce qu'il en coûtera » selon d'autres. Mais elle est nécessaire : on ne peut échapper à cette réalité, il ne suffit pas d'améliorer l'efficacité des terres déjà bonifiées, il faut augmenter l'étendue des terres bonifiées et pour cela, accroître les ressources en eaux, sans lesquelles les engrais ne serviraient à rien. Il y a une contradiction croissante, note un protagoniste du projet, entre le potentiel de ressources — énorme — du complexe agro-industriel de l'URSS et les conditions climatiques. Une production agricole intensive ne peut dépendre à un tel degré des caprices de la nature et un approvisionnement en eau insuffisant et irrégulier rend la culture extrêmement risquée.

Le but final du projet est « de réunir quelques cours d'eau en un seul système de façon à ce que, en cas de sécheresse par exemple, quand le fleuve commence à baisser dans une région, l'eau d'un bassin où il a plu tout l'été lui vienne en aide » (carte p. 53) ; mais à un premier stade — 1990 —, on compte récupérer seulement 4,8 km³ d'eau par an de la Soukhona et des lacs Ladoga et Onega vers le système de la Volga et de la Caspienne, pour arroser les plaines du Don et les régions du Caucase nord. Ce serait le début de travaux plus vastes permettant de détourner 19 à 20 km³ d'eau par an, des lacs Latcha, Voge et Kubenskoe (2 km³) du cours supérieur de la Soukhona, et de la Petchora (9 à 10 km³). Ces projets devraient permettre de tripler les surfaces arables des régions du bassin de la Volga. Il est question également de divertir une part des eaux du Danube vers le Dniestr et le Dniepr, projet qui concerne également la sidérurgie.

Le projet sibérien (« Sibaral ») est le plus spectaculaire : il comporte la construction d'un canal principal de 2 550 km et de quinze canaux dérivatifs entre l'Ob-Irtych d'une part et les régions de la mer d'Aral et de la Caspienne de l'autre, et intéresse l'Amou-Daria et le Syr-Daria menacés d'assèchement ; 27 km³ d'eau pourraient être ainsi distraits dans une première étape au profit de l'Asie centrale et du Kazakhstan, soit 7 à 8 % d'un débit estimé à 320 km³. Ce projet a également l'intérêt de fournir de l'eau douce à des régions où les sols deviennent salés et toucherait 50 millions d'hectares irrigables. Le canal pourrait être construit en douze ans et le coût s'élèverait à 20 milliards de roubles (Sovetskaja Rossija, 29 août 1984). Les sceptiques estiment cependant que la réalisation du projet pourrait prendre 30 à 50 ans et le coût en serait multiplié d'autant.

Conclusion

La perspective est hasardeuse ; et pourtant, si elle est menée à bonnes fins, la mise en œuvre du programme de bonification et de redistribution des eaux permettrait à l'URSS de franchir le troisième « bond » de la progression de ses récoltes et lui assurerait son autosuffisance alimentaire : une récolte céréalière moyenne mais relativement stable, de 275 millions de tonnes pourrait être envisagée et, conjointement à l'accélération de la production des fourrages non céréaliers, elle suffirait à couvrir les besoins du bétail nécessaire pour assurer à la population une consommation de quelques 72 kg de viande par an, sans recours à l'importation. C'est l'hypothèse 1 du tableau 5.

TABLEAU 5

Prospective céréalière de l'URSS

En millions de tonnes

	1980	1990	2000		
			1	2	3
A. Besoins globaux	225	245	270	280	270
1. alimentation du bétail	120	132	150	160	150
2. consommation humaine	50	54			
3. autres utilisations (semences, pertes...)	55	59	120	120	120
B. Disponibilités	225	245	270	280	270
1. production brute*	191	220 ¹	275	240	255
2. importations nettes	34	25	- 5	40	15

* Y compris variation des stocks.

1. Le programme alimentaire de 1982 prévoit 240 à 250 millions de tonnes. Par extrapolation des tendances des années 1955-1983, le rendement atteindrait 18 qx/ha en 1990 soit environ 220 millions de tonnes et 20,5 qx en l'an 2000, soit 255 millions de tonnes en moyenne, sur une surface de 124 millions d'hectares.

Sources : — Tableau 4

— Pravda, 24 octobre 1984, discours de K. V. Tchernenko au Plenum sur le programme à long terme de bonification des terres.

— Ekon. gazeta, n° 37, septembre 1985, discours de M. S. Gorbatchev à Tselinograd sur le développement intensif de la production agro-industrielle.

A l'autre extrême, l'hypothèse 2 considère le cas de l'abandon ou de l'échec du projet de redistribution des eaux, en même temps que d'une faible progression des productivités. Les récoltes céréalières augmentent peu et les consommations unitaires de céréales et de fourrage par le bétail restent élevées ; dès lors, l'URSS continue à dépendre de l'Occident pour une part importante de son approvisionnement en céréales et en viande.

L'hypothèse centrale est chiffrée dans la colonne 3. Elle admet qu'une partie seulement du programme de bonification et de détournement des eaux est achevée à

l'horizon 2000, mais que, sous l'impulsion de M. S. Gorbatchev, un effort important est porté sur l'amélioration de l'utilisation des ressources. Le résultat au niveau de la production céréalière est médiocre (une récolte moyenne de 255 millions de tonnes est escomptée) mais il est sensible au niveau des utilisations. La diminution des besoins céréaliers du bétail qui résulte de la restructuration de l'alimentation du bétail, de la réduction des pertes et de l'accroissement des rendements, permet à l'URSS de limiter ses achats de céréales à l'Occident. Des achats de viande pourraient améliorer la situation du consommateur : ils seraient fonction de la conjoncture mondiale et de l'évolution de la croissance interne. La limitation des ventes céréalières pourrait être partiellement compensée pour les pays occidentaux par une coopération à la construction des canaux d'irrigation : une des variantes envisagée dans celle du Sibaral prévoit en effet que le cinquième du coût du projet pourrait être couvert par des achats extérieurs d'équipement et de matériaux. La caractéristique majeure de cette hypothèse centrale reste néanmoins le maintien d'un déficit céréalier soviétique à l'horizon 2000, malgré les efforts lancés pour le supprimer.

