

## La gestion socialiste du territoire à Cuba

Hélène Rivière D'Arc

Volume 33, Number 88, 1989

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/021996ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/021996ar>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

Département de géographie de l'Université Laval

### ISSN

0007-9766 (print)

1708-8968 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this article

D'Arc, H. R. (1989). La gestion socialiste du territoire à Cuba. *Cahiers de géographie du Québec*, 33(88), 9–22. <https://doi.org/10.7202/021996ar>

### Article abstract

Since the late 60's, planning in Cuba has been conceived as possible only once the collectivization of the means of production has been achieved at a national scale. The dispersal of rural settlements and the rapid growth of the major cities, particularly La Habana, have however remained major concerns for the state planning institutions. Since 1975, a centralisation/decentralisation dialectic has been at work. It combines a desire to balance most accurately territorial distributions as well as to make up for the wrongdoings of the prerevolutionary past, geographical constraints and even some mistakes in recent planning and management.

## LA GESTION SOCIALISTE DU TERRITOIRE À CUBA

*par*

**Hélène RIVIÈRE D'ARC**

*Centre de recherche et de documentation sur  
l'Amérique latine — CNRS, Université de Paris III,  
28, rue Saint-Guillaume, 75005, Paris*

### RÉSUMÉ

La planification à Cuba a été pensée, à partir de la fin des années 60, selon une rationalité systémique dont l'intégralité a été considérée ne pouvoir être atteinte qu'une fois le préalable de la collectivisation des moyens de production appliqué à l'échelle nationale. La dispersion de l'habitat rural et l'inquiétude face à la croissance des grandes villes (La Havane surtout) ont constitué cependant les deux données tangibles qui pesaient et continuent de peser sur les organismes d'exécution. À partir de 1975, s'est mise en place une dialectique de centralisation/décentralisation qui s'institutionnalise. Elle allie le souci d'équilibrer jusqu'à l'extrême le territoire et d'apporter des correctifs aux maux qu'ont provoqués le poids de l'histoire et le déterminisme géographique, mais aussi certaines erreurs issues de la planification et de la gestion sectorielle menées à l'échelle du pays.

**MOTS-CLÉS: Cuba, aménagement du territoire, centralisation, décentralisation**

### ABSTRACT

#### **Socialist Land Use Planning in Cuba**

Since the late 60's, planning in Cuba has been conceived as possible only once the collectivization of the means of production has been achieved at a national scale. The dispersal of rural settlements and the rapid growth of the major cities, particularly La Habana, have however remained major concerns for the state planning institutions. Since 1975, a centralisation/decentralisation dialectic has been at work. It combines a desire to balance most accurately territorial distributions as well as to make up for the wrongdoings of the prerevolutionary past, geographical constraints and even some mistakes in recent planning and management.

**KEY WORDS: Cuba, land use planning, centralisation, decentralisation**

\*

\*

\*

Les chercheurs qui écrivent dans le cadre des sociétés démocratiques/libérales posent la question de l'aménagement et de la gestion du territoire selon trois perspectives : la première, socio-économique, concerne les équilibres locaux (gestion des ressources) ; la seconde, politique, met l'accent sur le fonctionnement de la démocratie locale ; la troisième, culturaliste, est plus interrogative et pourrait être énoncée comme suit : le territoire (quelles que soient les limites sur lesquelles on réfléchit) a-t-il, de par le poids de l'histoire, une valeur affective, une valeur comme espace de sociabilité ou n'est-il plus que le reflet du jeu des notables ? Quelle que soit l'approche, on convient le plus souvent que les modifications administratives du territoire ne peuvent être réalisées qu'avec la plus grande prudence étant donné la complexité des organigrammes de relations et de gestion que le temps a contribué à mettre en place. En Amérique latine, on retrouve ces grands éléments du débat auquel le processus de démocratisation en cours et la crise des institutions donnent une actualité particulière. De surcroît, la question de la démocratisation se pose alors que les problèmes socio-économiques sont d'une extrême acuité ; la gestion et l'aménagement du territoire sont liés à la problématique de la décentralisation et de l'accès aux services collectifs. Ces questions territoriales et leurs corollaires sont d'actualité. Aussi il paraît utile de rappeler l'expérience radicale qu'a connue Cuba en matière de planification du territoire pour essayer d'extraire quelques réflexions à la lumière de cette expérience de 30 ans<sup>1</sup>.

## UN RAPPEL HISTORIQUE

D'emblée, la question de la relation ethnie-territoire telle qu'elle se pose dans certains pays d'Amérique latine peut être écartée. C'est moins évident si l'on s'interroge sur les raisons d'être de certaines expressions de susceptibilité locale. Celles-ci différencient par exemple l'Orient de l'Occident, la métropole de la petite ville ou résultent tout simplement de la suprématie séculaire de La Havane sur le reste du pays et qui touchait tous les domaines de la vie économique, sociale et culturelle de l'île. Pour être en mesure d'évaluer le poids de cet héritage historique sur les bouleversements apportés par la Révolution de 1959, il convient de rappeler quelques données qualitatives et quantitatives qui confèrent à Cuba une toile de fond originale en Amérique latine et qui peuvent expliquer son homogénéité.

L'indépendance n'a pas rompu le lien culturel avec l'ancienne métropole coloniale. Ainsi l'immigration n'a jamais été aussi forte qu'entre 1902 et 1930 : plus d'un million d'Espagnols sont arrivés au cours de cette période, contribuant à faire passer la population de trois millions au début du siècle à près de neuf à la veille de la Révolution<sup>2</sup>. Mais ce n'est pas tout ; ces immigrés, surtout des hommes, étaient disponibles pour tous les genres d'activités et ne se fixaient pas vraiment. La première moitié du XX<sup>e</sup> siècle a donc été celle d'un bouleversement et d'un brassage du peuplement qui s'est caractérisé par la mobilité. Par ailleurs, le fort degré d'intégration et de dépendance vis-à-vis des États-Unis a fait de Cuba et plus particulièrement du milieu urbain, une sorte de sous-produit du style de vie nord-américain. À cet égard, la mobilité a également joué : la crise des années 30 a vu 400 000 personnes partir vers les États-Unis. Certaines sont rentrées, mais beaucoup y ont laissé des parents ; ainsi des liens culturels étroit et permanents ont-ils été tissés.

Cuba reste un pays d'économie agricole (80% des exportations avant la Révolution étaient constituées par le sucre) mais est paradoxalement marqué par le poids centralisateur de la ville, en particulier de La Havane. Il existait un mirage de l'urbain, entretenu par une classe moyenne riche, nombreuse et cultivée qui donnait le ton, et

par un prolétariat urbain politisé et actif, même s'il n'a pas été le premier soutien des révolutionnaires. Des structures régionales peu figées (sauf dans leur découpage administratif, hérité de l'époque coloniale) ont permis à Cuba de jouir, mise à part la macrocéphalie urbaine, d'une certaine homogénéité territoriale du peuplement (absence de grands vides) et d'un fort brassage culturel. L'insularité et un territoire relativement ouvert, composé surtout de surfaces planes et cultivables à 80%, prédisposaient par ailleurs au développement de ces tendances. Ainsi peut-on écarter la question régionale sous son angle culturel-figé, ce qui n'empêche pas la permanence de savoir-faire locaux qui seraient plus que d'autres en prise directe avec les problèmes des communautés. La compétence acquise grâce aux connaissances scientifiques et à l'éducation demeure pourtant beaucoup plus valorisée que l'expérience traditionnelle.

Il semble bien que l'aménagement du territoire soit pensé par les autorités cubaines en termes de corrections radicales des maux hérités de l'histoire coloniale et néo-coloniale ou reste tout simplement lié aux caractéristiques de l'environnement. Cette tentative de rentabilisation des ressources matérielles et humaines et de rationalisation d'un espace où la propriété collective prime de beaucoup sur la propriété individuelle (qui elle-même n'est plus source de plus-value) constitue donc le propos de cet article.

## L'IDÉOLOGIE DE LA PLANIFICATION

C'est bien, semble-t-il, l'identification de deux phénomènes précis qui a amené les autorités centrales à accélérer la remise en cause des structures territoriales, et cela dès la seconde moitié des années 60. Il s'agissait, d'une part, de la dispersion de l'habitat dans les zones de latifundium (ouvriers agricoles vivant sur le latifundium ou le long des routes) et, d'autre part, de l'intensité des migrations spontanées vers les villes, particulièrement les plus grandes, que la première décennie de la Révolution a accentuée. Mais ces constats et les distorsions sociales et économiques qu'ils sous-tendent, et sur lesquels il a été convenu d'agir, ne faisaient qu'illustrer et conforter le discours volontariste et idéologique qui justifie et coordonne toutes les interventions de l'État. Pourtant, le discours sur l'aménagement du territoire (appelé *planificación física* ou *ordenamiento del territorio*) et à plus forte raison ses justifications telles qu'elles se sont exprimées depuis 25 ans, impliquaient un préalable minimum : l'application des mesures qui permettaient l'édification de ce qu'on appelle la phase transitoire du socialisme, autrement dit, la collectivisation presque totale des moyens de production. « Il y a des activités dont les possibilités d'existence réelle sont indissolublement liées à un système socio-économique donné. C'est le cas de la planification physique puisque l'expérience historique mondiale démontre qu'ordonner le territoire (...) est possible seulement dans le cadre du socialisme, quand ont disparu la propriété privée sur les moyens fondamentaux de production et la lutte d'intérêts qu'elle entraîne. Seulement ainsi, la planification physique peut devenir un produit terminé » (Cuba, 1987). Cette dernière expression est importante ; la planification est censée pouvoir devenir, dans un contexte donné, un produit terminé donc parfait. Fidel Castro a même défini pour sa part un concept nouveau, celui d'intégralité.

Qu'est-ce donc alors que tendre vers la perfection ? C'est en fait greffer sur la rationalité de la réflexion une bonne dose de volontarisme. En résumé, les freins que le fonctionnement capitaliste imposait à l'intégration systémique des territoires ou régions ayant été levés, on peut alors créer des territoires-systèmes harmonieux et équivalents sur le plan horizontal et emboîtés sur le plan vertical, dénués de distorsions et de

dysfonctionnements. Les outils sont donc l'intégration régionale et surtout une nouvelle définition de l'urbain, c'est-à-dire une agglomération d'au moins 200 habitants qui bénéficient d'un certain nombre de services correspondant à une liste précise. Le terme urbain est lié dorénavant à l'accès aux services et à l'abolition de la dispersion. Il n'est plus lié à l'activité des personnes, ni au genre de vie. En bonne logique, tous les lieux habités devraient à la limite devenir urbains, cette urbanité correspondant aux souhaits des populations rurales et urbaines confondues et tenant compte d'une hiérarchie verticale. Mais suffit-il de changer la définition du mot-clé *urbain* pour que les habitants se sentent vivre cette *urbanité* à laquelle ils sont supposés aspirer et que confirment les flux migratoires internes ?

Par ailleurs, les logiques d'échelles peuvent se contredire. La logique d'une division territoriale harmonieuse et égalitaire vers laquelle on tend (même superficie des circonscriptions administratives — politiques — économiques et même population), peut se heurter à la réalité nationale : inégalité des ressources locales et spontanéité des déplacements de populations proches et lointaines. Ces inégalités ne peuvent alors être infléchies que par une intervention de niveau central considérant non plus la région mais le territoire national comme système. À ce propos, on peut se demander si la préoccupation très forte pour le contrôle minutieux du lieu de fixation de la population correspond à une recherche éperdue de rationalité planificatrice et d'égalité semblable à celle des révolutionnaires français qui, dans un souci d'égalité, avaient voulu donner la même superficie et le même nombre d'habitants à tous les départements ; ou, plus prosaïquement, s'inscrit dans le contrôle d'une main-d'œuvre qui est supposée ne pas toujours savoir ce qui est bon pour elle. Celle-ci est soupçonnée d'être attirée par l'entassement dans les grandes villes, ignorante des possibilités de mise en valeur et de participation à l'exploitation des ressources locales susceptibles de bénéficier à la collectivité nationale, à la collectivité locale et aux familles. Il y a sans doute convergence de ces deux hypothèses auxquelles on peut même en ajouter une troisième d'ordre différent : les deux formes extrêmes de l'habitat, à savoir la dispersion et la concentration, sont considérées comme pernicieuses. La dispersion, parce qu'elle pose des problèmes d'accès aux services et de rentabilité de ces services mais aussi parce qu'elle freine la prise de conscience collective et maintient l'individualisme et l'archaïsme de la pensée. La concentration dans les très grandes villes, parce qu'elle peut conduire à des phénomènes de délinquance ou de vagabondage, comportement également individualiste qui doit être exclu d'une société intégrée et solidaire<sup>3</sup>. Ainsi, la petite-moyenne agglomération au cœur d'un territoire de taille moyenne apparaît-elle comme l'élément-clé et idéal du « produit fini » dont on a parlé précédemment. Ainsi le débat complexe centralisation démocratique — décentralisation, planification sectorielle — planification territoriale, est-il au centre de la réflexion des dernières années.

## CHRONOLOGIE DES DÉCISIONS ET MISE AU POINT DES OUTILS DE LA PLANIFICATION

La réflexion sur l'inadéquation de la division administrative héritée de l'époque coloniale a eu lieu dès les années 60 ; mais elle a en partie découlé des mesures sectorielles qui étaient prises au sommet et concernaient le système de production. En effet, Cuba étant un pays essentiellement agricole, la question de l'utilisation des surfaces cultivées était prioritaire. La mise en place des plans d'État, notamment dans le domaine sucrier, impliquait l'organisation d'un système vertical de gestion et

d'application des normes depuis les ministères jusqu'à la base productive, c'est-à-dire la surface cultivée. Mais la fourniture de main-d'œuvre et de services à ces plans — éléments-clés de l'économie — passait également par la participation des autorités politiques et administratives locales. Ainsi, la nouvelle division du territoire agricole est-elle apparue dans de nombreux cas incompatible avec le maillage politique et administratif de l'espace. En d'autres termes, le rôle déjà faible des cinq provinces n'a pas été renforcé pendant la première décennie de la Révolution puisqu'aucune représentation n'était institutionnalisée. Le niveau provinciale était alors négligé au profit d'une nouvelle création de dimension plus réduite, courroie de transmission chargée de la dynamique économique du secteur nationalisé. Sont ainsi apparues, à partir de 1963, 58 régions (*regional*) : organes intermédiaires par excellence de la verticalité et de la planification sectorielle. Au niveau le plus bas, on trouvait dès les années 60 l'instance de gestion des plans (ou poste de commandement) et la municipalité qui s'occupait de la diffusion des services. Les limites administratives des municipes sont ainsi soumises à des modifications et commencent à être calquées sur celles des plans. En pratique, le nombre des municipes se multiplie : de 126 en 1953, il était de 409 en 1975.

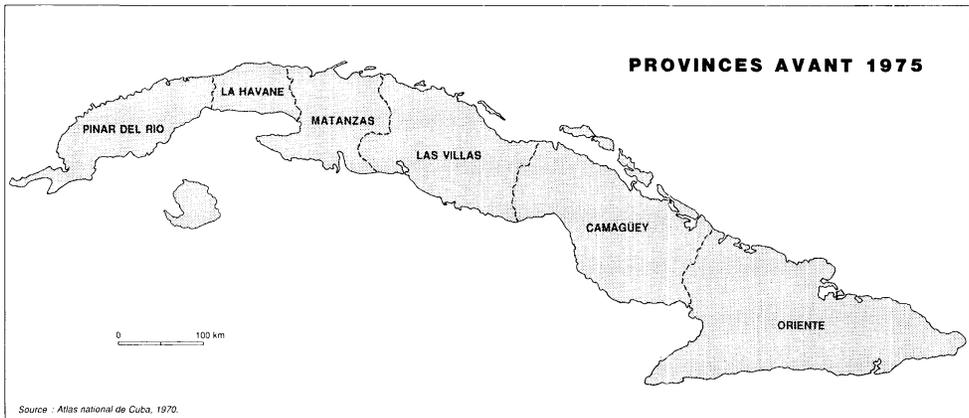
Le premier Congrès du Parti communiste en 1975 marque le véritable tournant de la planification territoriale parce qu'il l'institutionnalise au plan politique et administratif. Les réalisations des 15 années antérieures permettent d'une part de considérer la société comme mûre et intégrée. Elle est en bonne santé alphabétisée et en grande majorité consciente et salariée. Elle est donc prête pour être représentée et participer institutionnellement aux suggestions et décisions qui la concernent au plan local. D'autre part, l'expérience a montré que les réformes apportées à la gestion du territoire devaient être revues parce qu'elles n'étaient pas vraiment cohérentes et que les rôles des responsables n'étaient pas définis, du fait de l'absence d'institutionnalisation : instances du gouvernement central, JUCEPLAN, ministères, Parti, provinces, etc. Il leur manquait même une dimension scientifique. C'est ainsi qu'à l'initiative du Comité central, une commission présidée par le Parti, réunissant des organes d'exécution et des instituts de recherches (dont l'Institut de géographie de l'Académie des sciences et l'Institut d'économie de l'université de La Havane) ont préparé le travail du Congrès. Fidel Castro avait lui-même observé que la hiérarchie et la multiplication des instances (les régions de plan et le très grand nombre de municipes) avaient entraîné un gonflement excessif des effectifs bureaucratiques, tandis que l'instance provinciale était marginalisée.

Trois axes d'analyse ont permis d'aboutir aux modifications qui sont aujourd'hui en vigueur (Rassi, 1981). Le premier axe constituait un préalable et était d'ordre politique. C'était une réaffirmation du rôle de l'État, sous l'orientation du Parti, sur la direction, le contrôle et la planification de toutes les activités de la société et de la nécessité que cette direction corresponde territorialement à celle des activités économiques et à la distribution de la population (d'où la refonte des limites administratives). Par ailleurs, il s'agissait d'introduire la participation des masses dans ce processus ; d'où la création des assemblées populaires et l'établissement d'un système de va-et-vient entre les instances nationales et locales devant se rendre compte mutuellement de leurs initiatives. C'est ce que les textes appellent la corrélation entre centralisation et décentralisation. Le deuxième axe était l'analyse des expériences des pays de l'Est européens. Le troisième constituait l'outil scientifique : une mise au point du concept de régionalisation économique tentant compte d'un grand nombre de facteurs (démographie, ressources locales, potentiel agricole, réseau de bourgades et de villes, etc.). Les décisions prises par le Congrès entraînèrent la création de 14 provinces au lieu de

5. Les plus grandes, celle de l'Oriente tout comme celles situées au centre du pays, ont été divisées autour des grands centres urbains. La ville de La Havane se sépara de la province de La Havane et devint province. Leur rôle a été réhabilité en matière de propositions d'investissements et de contrôle des activités ainsi qu'en matière de fabrication d'outils techniques et scientifiques, essentiellement par le biais du renforcement de l'initiative du Parti provincial. Le nombre des municipes dont les limites, dans la mesure du possible, correspondent à celles des plans agricoles (un municipe peut cependant avoir deux plans) passait de 407 à 169. Chaque province contenait dorénavant de 8 à 19 municipes<sup>4</sup>.

Figure 1

**CUBA : ÉVOLUTION DES DIVISIONS TERRITORIALES**



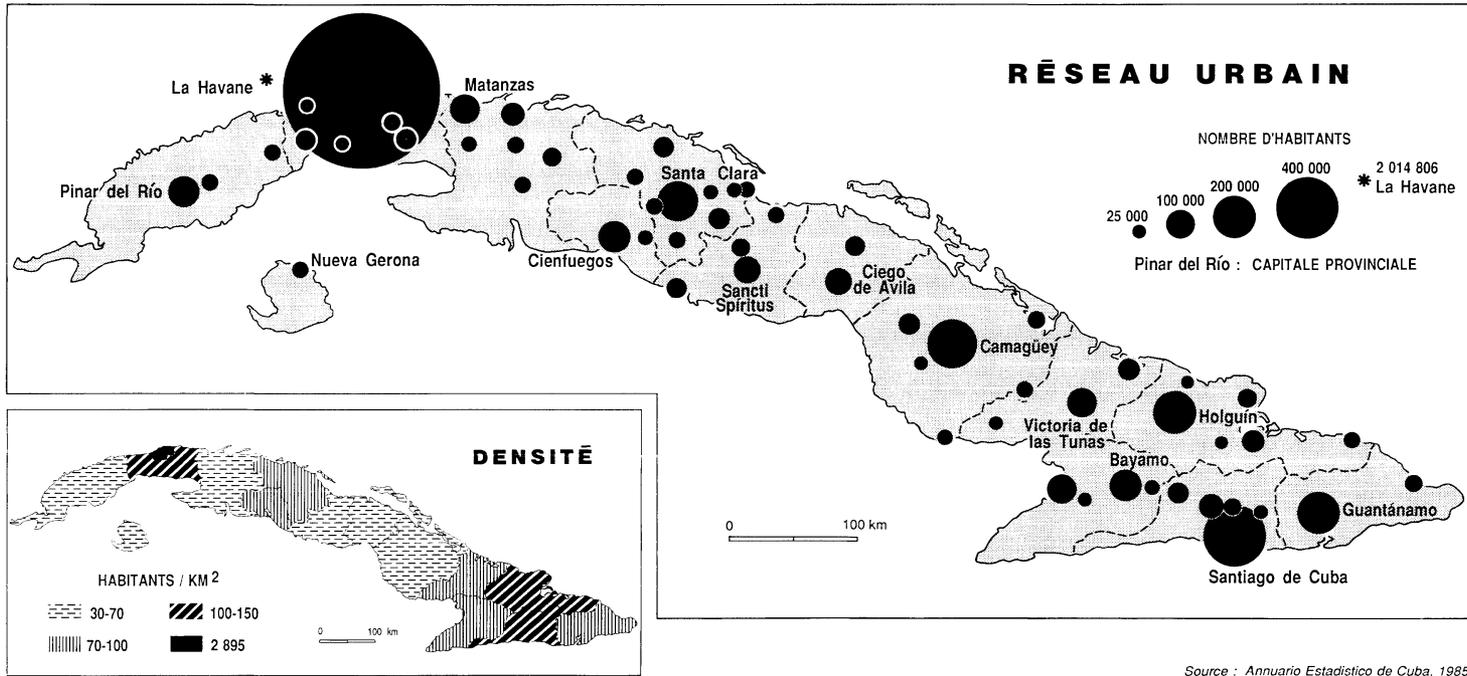
Cette réforme fut complétée par un volet politique d'importance : l'institution des assemblées populaires élues parmi les citoyens les plus méritants, aux deux niveaux et à la proportionnelle. Au niveau provincial on choisit un délégué pour 10 000 habitants et, à leur tour, les assemblées municipales élisent leurs représentants de l'Assemblée nationale populaire dans une proportion de un pour 20 000 habitants. Une commission constituée par des représentants des organisations politiques et de masse, présidée par un membre du Parti, reçoit les candidatures des membres de l'assemblée désirant faire partie du bureau exécutif auquel sont adjoints des « professionnels ». Ce bureau forme les commissions de travail issues de l'assemblée et nomme les responsables des entreprises de service et de production qui en dépendent. Puisqu'il n'existe pas d'impôts directs, il va sans dire que les instances locales ainsi promues n'ont en matière financière que la possibilité de bien ou de mal gérer les budgets qui leur sont attribués. Elles exercent aussi des pressions pour que des investissements soient réalisés dans leur zone géographique et font des propositions pour que soient éventuellement réinvesties au mieux et localement les plus-values des entreprises qui dépendent d'elles : c'est-à-dire les petites entreprises « subordonnées aux pouvoirs populaires » en matière administrative et opératoire (et non normative, un aspect qui reste réservé aux ministères centraux). Ces petites entreprises ont d'ailleurs pris un certain essor à partir de 1976 et concernent une variété de produits : fibres, alimentation, textiles, céramique, bois, etc. Destinées surtout à satisfaire la demande locale et à résorber les pénuries, elles devraient aussi contribuer à l'intégration relativement faible des femmes à la vie active, y compris par le biais du travail à domicile. Regroupant 5 000 travailleurs en 1977, elles en comptaient 40 000 en 1985, dont 90% de femmes (Garcia, 1986).

De cette organisation a également émané la mise au point de ce qu'on appelle le système urbain — notion issue des travaux du deuxième Congrès du PCC en 1981 — qui complète le système territorial. Sa conception découle d'une réflexion sur la notion de réseau. Là encore, la hiérarchie verticale doit être combinée avec la rationalité territoriale. Les lieux habités sont classés en fonction de leur nombre d'habitants : villes d'ordre supérieur comptant plus de 100 000 habitants ; puis celle de 100 000 à 40 000, et ainsi de suite jusqu'à 2 000. Chaque ordre constitue un sous-système. Cette classification, accompagnée d'un diagnostic sur les caractéristiques économiques, démographiques, d'emplois et d'infrastructures, permet d'identifier les besoins et de repérer les lacunes existantes en matière d'équipement. Les calculs statistiques montrent bien par ailleurs que l'objectif qui consiste à privilégier la petite agglomération comme niveau idéal de regroupement de la population est dans une certaine mesure atteint : dans la hiérarchie, seules les villes de 1 000 à 20 000 habitants voient leur taux moyen annuel de croissance augmenter entre les périodes 1953-1970 et 1970-1981, en particulier celles de 10 000 à 20 000 habitants. Même s'il faut tenir compte du taux de fécondité plus élevé que dans les grandes villes du fait d'une immigration jeune, elles passent tout de même d'un taux moyen de 2,8 à 4,3 malgré la baisse considérable de la natalité depuis 1970 (Morejon *et al*, 1987).

Cependant les statistiques n'éclaircissent pas entièrement sur la démarche idéologique qui a été présentée auparavant et qui aboutissait à considérer comme « urbaine » toute concentration de plus de 200 habitants munie d'un certain nombre de services. En fait, les créations de la Révolution — les *pueblos* ou *asentamientos* nouveaux — restent de taille modeste. Ceux-ci regroupaient en 1982 un peu plus de 200 000 personnes, soit un tiers de plus qu'en 1978, mais dépassent rarement 300 habitants (Cuba, 1985). Ils participent donc relativement peu de la dynamique urbaine et continuent d'ailleurs souvent à être qualifiés de ruraux (*asentamientos rurales*), bien que pourvus de services. L'équipement des bourgs anciens ainsi que leur place dans la hiérarchie et

Figure 2

# CUBA : RÉSEAU URBAIN ET DENSITÉ DE LA POPULATION PAR PROVINCE



dans la constitution de sous-systèmes restent donc une priorité puisqu'en pratique c'est vers eux que se dirige, de façon inégale, la population dispersée.

Trois autres types de mesures ont été prises à partir de 1975 dont deux introduisent les notions de nuances régionales et de déséquilibres relatifs entre les régions issues, comme on l'a dit, du poids de l'histoire et des conditions du milieu. Cela signifie qu'il faut apporter à certaines provinces des correctifs spécifiques en harmonie cependant avec le modèle unique que l'on vient de décrire. Le troisième type de mesures relève de la planification sectorielle. Son application concerne aussi l'aménagement du territoire puisqu'il s'agit le plus souvent de moderniser le système agro-industriel lourd.

Certaines mesures sont destinées à la revalorisation des zones d'agriculture archaïque, notamment les zones de montagne de l'Orient où la dispersion des petits paysans, peu touchés par la réforme agraire, reste forte (densité rurale de 57 hab./km<sup>2</sup> dans la province de Santiago). Des coopératives très petites, peu de plans d'État, sauf pour l'entretien de la forêt, des accès difficiles et une électrification sommaire sont considérés comme des signes de retard. Ces régions consacrées surtout à la culture du café sont aujourd'hui incapables de répondre à la demande nationale et encore moins de participer à l'exportation. Les plants de café n'ont pas été renouvelés depuis longtemps ; ils ont une très faible productivité et les bras manquent pour le ramassage puisque des familles entières, et surtout des femmes, émigrent régulièrement. La mobilisation de brigades de soldats est nécessaire pour les récoltes<sup>5</sup>. Autant qu'un problème social, l'abandon de ces régions caféières est un problème économique (imaginons Cuba devant importer du café), stratégique et moral : peut-on laisser un espace se dépeupler dans un pays qui se considère dans une situation permanente de défense et même d'agression éventuelle ? Enfin, les paysans de la Sierra Maestra n'ont-ils pas été ceux qui ont apporté un soutien légendaire et sans faille à Fidel Castro et à ses guerilleros après la débarquement du Granma en novembre 1956.

Le développement de l'Orient et plus particulièrement de la Sierra Maestra est devenu une tâche nationale. Raul Castro a pris en personne la responsabilité de mener à bien cette mobilisation où se trouvent directement engagés de nombreux organismes centraux et notamment les instituts de recherches de La Havane qui apportent une tutelle intellectuelle à ceux de Santiago. Le Plan Turquino, un projet d'intégration de la Sierra Maestra, a fait de celle-ci une zone d'intervention prioritaire et un parc national. Les outils choisis pour remédier à la situation l'ont été essentiellement dans la panoplie de la modernisation (regroupement, création de coopératives, introduction de technologie, salarisation, introduction de distractions modernes comme la vidéo, etc.), dans celle du transfert des compétences avec notamment la création d'une université rurale réservée à la formation de cadres d'origine locale et enfin dans le développement de la conscience collective que certaines enquêtes avaient révélé comme faible. La conservation du milieu est aussi un des soucis des planificateurs.

À une planification nationale des localisations des grands ensembles industriels dans les régions qu'il convenait de peupler (Camaguey par exemple), a succédé le concept de pôle avec transformation des ressources sur leur lieu de production. C'est ainsi qu'a été ranimé le complexe du nickel à Moa (province d'Holguin), où une ville-dortoir de 15 000 personnes est apparue. On a également développé l'exploitation du pétrole au large de Matanzas pour la consommation intérieure, avec des installations industrielles situées sur la côte et l'aménagement de complexes touristiques sur certains fragments des côtes nord et sud dont on attend beaucoup pour pallier les effets lancinants du manque de devises<sup>6</sup>. Le projet de complexes agro-industriels intégrés et la notion de « calcul économique » dans la gestion des grandes entreprises

ont été introduits par le premier Congrès du PCC et précisés par le deuxième, tenu en 1981<sup>7</sup>. Leur application soumet une bonne partie du territoire à ces formes d'organisation centralisée puisqu'elles s'adressent notamment aux plans sucriers dont les zones de production couvrent la moitié des terres cultivées, soit 1 500 000 hectares. Les projets de complexes agro-industriels s'inspirent des complexes de blé créés en Bulgarie. Cela a entraîné deux innovations par rapport au passé. En premier lieu, au plan spatial, il y a intégration dans un même espace géographique des activités de production, de transformation et d'exportation ; la gestion étant également assurée sur place par une unité administrative informatisée (Fener, 1987). L'approvisionnement en aliments des travailleurs du complexe doit être réalisé sur la base d'une auto-production locale. En second lieu, sur le plan administratif, au plus haut niveau de responsabilité, les activités de la filière sucrière ne sont plus fractionnées entre différents ministères (agriculture, industrie sucrière, etc.) ; un seul désormais, le ministère du Sucre, en est chargé. Les six nouveaux projets en construction, dont Pinar del Rio, Camaguey, Tunas et Villa Clara, attestent de la volonté de faire des provinces des systèmes industriels-agricoles et non plus agro-industriels.

Les réformes apportées dans la gestion industrielle ne remettent pas en cause les localisations ni la définition centralisée des normes à respecter. Elles établissent plutôt une certaine forme de concurrence entre les entreprises et renforcent des relations monétaires ; ce qui n'est pas exactement conforme aux idéaux qui doivent marquer la transition vers le communisme. Ces changements ébranlent le système administratif de l'ensemble du pays qui, jusqu'alors, était géré comme une seule entreprise, avec des objectifs en termes de volumes physiques pour l'industrie et d'aires cultivables pour l'agriculture, le tout sous la responsabilité peu différenciée du gouvernement, de ses instances et du Parti (Yanez, 1985). De nouvelles synergies régionales peuvent bénéficier de ces changements.

Les expériences des pays de l'Est européen ont fortement inspiré les Cubains dans leur réflexion sur la planification et beaucoup d'experts venus d'Europe orientale ont participé à la formation des techniciens des organismes de conception et d'exécution. En matière de « système d'installation » (*asentamiento*) des populations, des comparaisons avec la Hongrie et la Pologne sont volontiers mises en avant. En revanche, l'extrémisme roumain n'est jamais évoqué. Du point de vue de la rationalité systémique régionale, c'est souvent à la RDA que l'on se réfère. Il va sans dire que les évolutions concernant la gestion interne des entreprises et l'articulation subtile entre centralisme et décentralisation s'inspirent de l'Union soviétique mais on verra que les idées de la *pérestroïka* n'ont pas cours à Cuba. Enfin, le modèle bulgare suscite une sympathie particulière : se considérant comme deux petits pays agricoles au sein du COMECON, Cuba et la Bulgarie semblent mener de front et sans état d'âme une modernisation agro-industrielle profondément étatiste avec la fixation d'une main-d'œuvre salariée permanente dans l'aire géographique des complexes. Il faut dire d'ailleurs que 78% des experts qui ont apporté leur concours à la formation des techniciens cubains en planification physique venaient de Bulgarie (Cuba, 1987).

## L'IMPACT DES RÉFORMES : QUELQUES CONSÉQUENCES

À Cuba comme ailleurs, la société ne réagit pas uniformément au changement et la profondeur des réformes nécessite une période de transition et d'adaptation après laquelle seulement on pourra considérer les nouvelles mesures comme efficaces. Mais la mise en place de garde-fous trop nombreux peut aussi provoquer des effets

contraires à ce que l'on s'attendait. On se contentera ici de présenter quelques-unes des lourdeurs qui font que certaines échéances sont imprécises ou symboliques : l'an 2000 par exemple<sup>8</sup>. De plus, la forme même du « produit fini » est susceptible d'être infléchi par sa propre dynamique ou par l'adoption de nouvelles mesures.

On a vu que les tendances migratoires favorisaient la croissance des petites villes. Le fait que les salaires soient plus élevés dans les régions que l'on a voulu peupler a donné certains résultats notamment dans les provinces de Camaguey et de Ciego de Avila. Ce fait est observable sur 30 ans. Il faut cependant souligner que le taux moyen de croissance des grandes villes (de 100 000 à 500 000 habitants) reste fort, même s'il est passé de 6,8 à 4,8 entre 1953 et 1981. Ce phénomène touche un pays où le taux de croissance nationale de la population a considérablement baissé depuis 1970. En effet, le taux de natalité est passé de 27 ‰ en 1970 à 14 ‰ en 1981 ; il est particulièrement bas dans les grandes villes<sup>9</sup>. La ville de La Havane avec un très faible taux de croissance (moyenne de 1,6 de 1953 à 1981) reste un cas particulier. D'une part, la capitale a fait l'objet d'une politique volontariste (*Id.*) : faible taux de constructions nouvelles, peu de création d'industries, impossibilité, comme dans la province de La Havane d'ailleurs, de recruter librement la main-d'œuvre. D'autre part, La Havane a été le foyer de départ de plus de la moitié de l'émigration vers les États-Unis qui, entre 1979 et 1981, a touché 100 338 personnes, soit plus de 5% de la population de la capitale (Cuba, 1986). On peut supposer d'ailleurs que les flux migratoires vers l'étranger des premières années de la Révolution venaient aussi en majorité de la ville de La Havane.

Au total, la croissance des grandes villes reste forte, ce qui suppose qu'elles continuent d'absorber en chiffres absolus un volume de migrants considérables. Cela peut surprendre car il est difficile de migrer à l'intérieur du pays sans avoir l'assurance d'un emploi qui permet l'obtention du carnet de rationnement. Ainsi, à court terme, cette situation peut-elle poser des problèmes d'emplois et de logements : un petit taux de personnes inoccupées ou « désoccupées » (3 à 5%) est actuellement reconnu dans les grandes villes de l'Orient (Guantanamo, Holguin, Santiago, etc.) et de petites zones d'habitat précaire y sont apparues. La question de l'exode rural depuis les zones d'habitat dispersé reste donc une question-clé. Son analyse exige peut-être de combiner un certain nombre d'hypothèses : le flux migratoire prend de vitesse les mesures de regroupement et d'urbanisation de la campagne ; la valorisation, dans tous les sens du terme, du travail agricole, manuel et salarié (avec salaire relativement élevé et divers avantages par rapport à la moyenne ouvrière) n'a pas un impact suffisant pour faire passer massivement le petit agriculteur de sa condition d'exploitant à celle de salarié. En effet, beaucoup d'entre eux passent directement du milieu rural dispersé à la ville de plus de 100 000 habitants. On observe d'ailleurs que le mirage de l'accès aux professions tertiaires reste d'autant plus fort que la scolarité a atteint tous les milieux. Enfin, la coopérative de production (CPA) a peu touché les femmes dont la proportion de membres reste faible. Ce sont ces dernières qui montrent la plus forte tendance au départ. Il y a de fait un vieillissement des membres des coopératives. Or si la production de canne à sucre a été en grande partie mécanisée, ce n'est le cas ni du café, ni du tabac, ni des récoltes de fruits qui exigent toujours une main-d'œuvre abondante. Tout cela conduit à une constante recherche de mesures de persuasion qui n'ont de sens que si elles peuvent toucher plusieurs générations. En effet, même si un petit agriculteur est satisfait des conditions matérielles de son changement lorsqu'il a intégré sa parcelle au Plan ou à la CPA, encore faut-il que parmi ses enfants se développe une conscience sociale du devenir du Plan et de la nouvelle communauté qui s'y forme pour qu'ils fassent le choix d'y rester<sup>10</sup>.

Ces remarques n'auraient au fond de véritables significations qu'en entrant dans le détail des comportements régionaux ; il est clair que les plans d'État occupent des espaces plus réduits et beaucoup plus morcelés — autre inconvénient — dans les régions de petites exploitations que dans celles d'anciens latifundia. Les nouveaux villages y sont aussi moins nombreux (sauf à Pinar del Rio). Dans ce contexte, la transition vers une totale intégration des terres dans le secteur public (aujourd'hui 70%), qui continue d'être présentée comme un objectif, sera-t-elle maintenue ; ou plutôt la formule de la coopérative de production sera-t-elle valorisée au point d'apparaître non plus comme une étape mais comme un but ? Pourtant il semble que ce sont plutôt les coopératives que les plans d'État qui voient partir ou vieillir leurs membres. L'introduction de la notion d'« action volontaire » mettant les terres à la disposition des plans, développée par l'ANAP (*Asociación Nacional de Agricultores Pequeños*) au cours de plusieurs de ses congrès, a dans l'ensemble porté ses fruits. Et les plans jouissent par ailleurs d'un soutien direct du gouvernement central qui leur permet d'avoir une politique très persuasive pour recruter des travailleurs. On est donc fort loin à Cuba de mettre en cause certaines structures de production collective en milieu agricole pour expliquer les pénuries, comme c'est aujourd'hui le cas en Union Soviétique<sup>11</sup>. Sans vouloir entrer dans ce débat, car trop de facteurs sont à prendre en compte pour expliquer certaines faiblesses de l'agriculture cubaine — par exemple un taux de croissance négatif en 1982 et 1985 auquel la sécheresse des dernières années n'a pas été étrangère —, on se permettra cependant de faire l'hypothèse d'une trop forte concentration territoriale des zones de production. Ce regroupement entraîne des difficultés extrêmes de stockage et de distribution de produits frais, d'autant plus que dans ce pays tropical, il n'existe pas de système de congélation qui relève d'une technologie considérée comme trop onéreuse. La question des localisations et de la concentration des complexes, qu'ils soient agricoles ou industriels, n'est pas impertinente puisqu'elle peut avoir des conséquences en chaîne. Pourquoi une petite entreprise de « soumission au pouvoir populaire » ne fabriquerait-elle pas des chaussures dont la pénurie est actuellement soulignée ? Simplement parce qu'il n'y a pas de cuir pour les fabriquer. Lorsqu'on sait que deux combinats de viande fournissent pratiquement toute la demande du pays, à un bout et à l'autre de l'île, on peut supposer que l'opération du traitement du cuir est négligée et qu'on ne penserait même pas d'ailleurs à s'adresser à ce lointain combinat pour s'approvisionner. Plusieurs études ont d'ailleurs souligné le manque de matières premières pour fournir les petites entreprises locales.

Il est évident que la recherche méthodique pour parvenir à une définition systématique de la région ainsi que la mise en place du calcul économique, sorte de comptabilité nationale, témoignent d'une préoccupation pour un nouveau mode d'utilisation des forces productives. Les diagnostics régionaux menés actuellement selon des méthodes surtout quantitatives et d'une remarquable efficacité cartographique, font apparaître les faiblesses des premières décennies de la Révolution. Celles-ci s'étaient orientées plutôt vers une gestion systématique globale de l'espace national, destinée à terme à poser les bases d'une suppression des relations monétaires. Elles ont sans doute contribué à accentuer des concentrations, y compris territoriales, qui peuvent aujourd'hui poser un problème structurel.

## CONCLUSION

D'une façon générale, ce sont l'amélioration de l'outil de la planification au sommet et une meilleure adaptation des relais intermédiaires qui sont invoquées pour résoudre les distorsions ou les retards constatés à Cuba. La reconnaissance extrêmement

forte que la société se doit d'accorder à la compétence et au savoir (le savoir scientifique marxiste-léniniste) a fait que les cadres politiques et techniques se sont pris au jeu de cette même reconnaissance et ont oublié l'idée de société comme acteur. Si l'on débat à nouveau de l'efficacité des stimulants matériels ou moraux pour augmenter la productivité, il n'est pas vraiment question de stimulants politiques. Cela explique que la compétence supérieure est toujours considérée comme la seule apte à résoudre les distorsions et elle se situe bien évidemment aux échelons supérieurs de la hiérarchie du pouvoir technique et du Parti. Ainsi ne peut-on pas parler vraiment de décentralisation au sens où ce terme est généralement employé.

Les dernières incitations émises par Fidel Castro pour remédier aux lacunes de la production sont réunies sous le nom de *rectificación* : plus grande productivité, plus grande responsabilité et imagination des travailleurs dans chacune des instances correspondant à leur niveau de responsabilité et plus grande cohérence entre les filières de formation et les besoins territoriaux du pays. Mais la *rectificación* ne remet pas en cause la reconnaissance de la hiérarchie comme unique détentrice de la compétence. C'est donc encore un grand effort de mobilisation qu'on demande à la population pour parvenir à des jours meilleurs. À cette occasion, le recours à la mémoire du Che Guevara, mort il y a 20 ans, donne une grandeur à cette nouvelle mobilisation. Mais que surgira-t-il des colloques qui devaient se tenir sur une nouvelle lecture de sa pensée économique, plutôt centralisatrice et étatiste ? Sera-ce une réflexion sur la dimension « Cuba, pays en voie de développement » qui la rapprocherait dans ce cas des autres pays latino-américains, bien qu'elle ait vécu depuis 30 ans dans un système totalement différent au détriment d'une réflexion « Cuba, membre de la communauté socialiste » ? Cette réflexion inciterait à s'arrêter sur le peu d'intérêt et la méconnaissance volontaire pour la *pérestroïka*. La grande ouverture actuelle de Cuba vers les pays d'Amérique latine, qui se traduit par la multiplication des colloques internationaux sur des sujets latino-américains dont la planification régionale n'est pas exclue, va peut-être dans le sens de cette hypothèse.

#### NOTES

<sup>1</sup> Je remercie l'Institut de géographie de l'Académie des sciences de Cuba et le Centre d'études démographiques de l'université de La Havane (CEDEM) pour leur accueil et l'information qu'ils ont bien voulu me communiquer.

<sup>2</sup> Ces chiffres sont actuellement débattus par les démographes du CEDEM.

<sup>3</sup> Les trois quarts des 160 000 personnes qui ont quitté Cuba par le port de Mariel en 1980 et dont 45 % ont été classés comme délinquants provenaient de la ville de La Havane (Hernandez, 1985).

<sup>4</sup> Cette adaptation a été plus facile dans les zones de grands plans sucrier ou d'élevage que dans celles de petite production et de coopératives de tabac ou de café.

<sup>5</sup> D'après les chercheurs qui mènent des enquêtes de terrain dans cette région, les jeunes filles tentent d'épouser ces soldats pour quitter la montagne.

<sup>6</sup> Un problème qui tend à devenir d'autant plus grave que les conditions économiques d'adhésion au COMECON sont en cours de modifications.

<sup>7</sup> Le système de direction économique basé sur le calcul économique est mis en place en 1975. Le système de direction et planification de l'économie apparaît en 1981.

<sup>8</sup> On prévoit pour l'an 2000 un taux d'urbanisation de 90 % (Morejon *et al*, 1987).

<sup>9</sup> Le taux de natalité a légèrement monté pour atteindre 18 ‰ en 1985.

<sup>10</sup> Pour une analyse fine de cette question, voir Ramirez et Ramirez (1984).

<sup>11</sup> On fait ici allusion à la réouverture des marchés libres (interdits en revanche à Cuba depuis trois ans) et aux débats sur les baux individuels à long terme en Union soviétique.

## SOURCES CITÉES

- CUBA (1985) *Atlas demográfico de Cuba*. La Habana, Comité Estatal de Estadísticas. Instituto de Geodésia y Cartografía.
- CUBA (1986) *Annuaire statistique de Cuba*.
- CUBA (1987) *25 años de planificación física*. La Habana, Instituto de planificación física.
- FENER, C.H. (1987) The Performance of the Cuban Sugar Industries, 1981-85. *World Development*, 15(1).
- GARCIA, Humberto (1986) *Las industrias locales, surgimiento, desarrollo y perspectivas*. La Habana, Vicent, mimeo.
- HERNANDEZ, Rafaël (1985) La política de los Estados-Unidos hacia Cuba y la cuestión de la migración. *Cuadernos De Nuestra América*, II(3).
- MOREJON, Blanca, RODRIGUEZ, Margarita, ERVITI, Beatriz et SOTTO, Mayda (1987) *Patrones de migración interna, distribución espacial de la población y condiciones de vida en Cuba*. La Habana, Universidad de la Habana, V<sup>e</sup> Conferencia científica de Ciencias Sociales, Cedem, 22-25.
- RAMIREZ, Mariana Flavenet et RAMIREZ, Jorge Hernandez (1984) *Estructuras sociales y transformaciones agrarias en Cuba*. La Habana, Ed. Ciencias Sociales.
- RASSI, Reynold (1981) *Cuba, nueva división político-administrativa*. La Habana, Ed. Orba.
- YANEZ, Eugenio (1985) *Complejos agro-industriales y desarrollo económico*. La Habana, Ed. Científico-técnico.

(Acceptation définitive en janvier 1989)

## CARTOGRAPHIE

*Conception et réalisation* : Isabelle DIAZ  
*Photomécanique* : Serge DUCHESNEAU