

Article

« La place de la région dans l'évolution des techniques de planification et de gestion socialistes »

Pierre George

Études internationales, vol. 3, n° 4, 1972, p. 485-492.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/700246ar>

DOI: 10.7202/700246ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

LA PLACE DE LA RÉGION DANS L'ÉVOLUTION DES TECHNIQUES DE PLANIFICATION ET DE GESTION SOCIALISTES

par Pierre GEORGE *

Alors que dans les pays d'économie capitaliste, experts et gouvernements cherchent à assurer un développement spatialement harmonieux des territoires nationaux, envisagent la structuration d'espaces solidaires par-dessus les frontières et sont surtout préoccupés d'atténuer les disparités régionales, il est particulièrement intéressant d'examiner comment les pays socialistes ont abordé et traité la question de la régionalisation. L'Europe occidentale s'est heurtée à une contradiction jusqu'à présent irréductible, celle qui oppose des cadres historiques, devenus politiques ou administratifs, à des opportunités économiques qui mobilisent différemment l'espace. Sur le plan théorique, seul un régime politique centralisant dans les mêmes appareils de commandement le pouvoir de décision en matière politico-administrative et en matière économique peut résoudre cette contradiction. Quelle réponse nous fournit l'expérience des pays socialistes ?

I — LE PRINCIPE D'INTÉGRATION DE LA RÉGIONALISATION À LA PROCÉDURE DE PLANIFICATION

L'objectif premier de la planification étant de mobiliser, dans les meilleures conditions et dans le plus court terme, les « forces productives » au service de l'économie nationale, il apparaît évident qu'il convient d'utiliser au maximum les ressources du territoire dont on dispose et de réduire le plus possible les coûts d'exploitation et de production, en évitant les déplacements inutiles de ces « forces productives » que sont énergie, matières premières, produits semi-ouvrés, main-d'œuvre. Une seconde considération procède du souci de remédier aux disparités héritées d'une économie centralisée au bénéfice d'un espace « métropolitain » plaçant certaines parties du territoire dans la situation de colonies d'exploitation, appelées à fournir des matières premières ou des denrées alimentaires, sans être promues au rang d'économies de production de biens finis.

De fait, dès la mise en place des dispositifs de planification en Union soviétique,

* *Professeur à l'Unité d'enseignement et de recherche de Géographie de l'Université de Paris I.*

le souci du développement harmonieux de tout le territoire et de l'utilisation optimale des ressources de chacune de ses parties est exprimé. Le premier plan, le *Goelro*, qui ne concernait encore qu'un élément de l'équipement énergétique, soit l'électrification, a posé le problème. En effet, l'électrification a été présentée comme un moyen d'étendre les processus modernes de production en dépassant les cadres des régions énergétiques fondées sur l'exploitation du charbon, donc de résorber les disparités d'équipement et de prestation de services élémentaires entre les diverses parties du territoire. Mais c'est surtout à l'occasion de l'élaboration des premiers plans économiques d'ensemble qu'apparaît le souci d'une mise en valeur globale de tout le territoire par la décentralisation, ou plus exactement la démultiplication des systèmes régionaux de production. Dans la conjoncture de la fin de la décennie 1920 et du début de la décennie 1930, la pression de la conjoncture politique et économique place au premier rang des préoccupations la recherche des moyens les plus rapides de construction d'une économie industrielle par le recours aux conditions de production les plus favorables, et en même temps celle des possibilités de division géographique des bases techniques et stratégiques de la défense du territoire.

Le principe « de la division territoriale du travail » est formulé dès les prolégomènes de la planification par Lénine. Il repose sur la prise en considération de la diversité des conditions naturelles et historiques (équipement et peuplement en place) du développement économique. Les spécificités de chaque région doivent être soigneusement mises en valeur pour éviter toute perte de potentialité productive nuisible au développement global de l'économie nationale. En même temps, toute utilisation optimale de ces spécificités est une contribution essentielle au développement de la région elle-même. Or le développement apparaît à son tour comme la condition fondamentale de la promotion politique et sociale de chaque fraction du territoire. Tout schéma organique de planification générale se doit, à tous égards, de stimuler la pleine exploitation des forces productives de chaque région. Il ne peut y avoir de planification sectorielle sans planification régionale ou au moins projection spatiale, à l'intérieur des régions, des implications des décisions d'ordre général. « Le développement d'un groupe de branches de production autour des branches essentielles de la région fournit la base du développement général de celui-ci... Spécialisation et développement sont les deux aspects d'un seul et même processus de la division territoriale du travail. » (ALAMPIEV, 1963). Et cette division territoriale du travail est elle-même la condition essentielle du processus optimum de développement général.

L'analyse des facteurs du développement optimum reste soumise aux impératifs du moment, et la distinction de l'optimum à court et à moyen terme ou à long terme est délicate. L'utilisation des ressources les plus abondantes et spatialement les mieux réparties n'est pas toujours la forme d'exploitation qui répond le mieux aux nécessités du moment dans la mesure où elle appelle un investissement d'« amorçage » dont la routine d'un conservatisme géographique des créations héritées peut dispenser. En chaque cas, le choix des investissements et des implantations corrélatives est déterminé par le coût circonstanciel de l'opération. À moyen terme et à plus forte raison à long terme, l'organisation régionale d'une production correspondant aux besoins de la région ou assurant une production concurrentiellement privilégiée est la solution recommandée. Mais, dans le court terme, l'obligation de consacrer tous les investissements disponibles à la maximisation de la production immédiatement réalisable, est considérée comme une condition fondamentale de la sauvegarde de l'État et du régime.

Il n'y a donc pas lieu d'être surpris de constater des divergences entre la théorie et la pratique. Il convient au contraire de rechercher les explications structurelles et historiques de ces divergences.

II — LES CONTRADICTIONS

A — Les contradictions conjoncturelles

Quel qu'ait été le retard apporté dans le développement économique de l'Europe de l'Est et de la Russie en particulier, les interventions de l'État, du capitalisme national, les investissements étrangers ont créé des disparités d'équipement, qui s'expriment — en dépit des destructions de la guerre et de la guerre civile — en différences de capacité immédiate de production industrielle à coût d'exploitation égal. En d'autres termes, la répartition des investissements de fonctionnement est guidée par celle des héritages. Ceux-ci jouent le rôle de forces d'inertie dans la dynamique de la localisation rationnelle des *facteurs immédiats de production*, qu'il ne faut pas confondre avec l'ensemble des forces productives, considéré à moyen terme et à long terme. Pour préciser, il suffira de noter qu'une économie qui se trouve placée dans un climat psychopolitique obsidional se prête inévitablement à la préférence d'investissements à effet immédiat, même s'ils renforcent des disparités régionales que l'on déplore par ailleurs. La valeur d'usage d'équipements et d'infrastructures existantes assure, même dans le moyen terme, une meilleure rémunération des investissements que n'importe quelle opération créatrice, même dans des conditions naturelles très supérieures. La répartition de la population active — elle-même conséquence des implantations héritées — qui est, dans la problématique socialiste, un des éléments principaux des forces productives, joue aussi, dans la majeure partie des cas, le rôle de force d'inertie, dans la mesure où son déplacement implique des effets sociaux et des dépenses d'investissements improductifs. Il est exceptionnel que le potentiel d'une région s'exprime sous forme d'une synthèse globale de tous les facteurs de production ou d'un rassemblement de toutes les forces productives. Le plus généralement, il correspond à la conjonction de plusieurs éléments essentiels tels qu'énergie, matières premières, production alimentaire, abondance de l'eau, facilités de transports, présence d'une main-d'œuvre nombreuse et qualitativement différenciée. Mais, pratiquement, jamais tous les éléments ne sont réunis à la fois. Le planificateur doit compenser les carences par des opérations de transfert. Dans un contexte technique et politique donné, ces opérations ne sont pas aussi aisées pour tous les éléments. Il peut, pour cette raison, être sage de ne pas utiliser certaines virtualités dont la mobilisation pose à un moment donné des problèmes trop difficiles ou trop coûteux à résoudre. Une régionalisation se fixant pour objet la disparition des disparités économiques et l'utilisation optimale des virtualités de toutes les parties du territoire dans le délai le plus bref, est un rêve de pays riche capable de prélever sur son produit national brut des investissements à long terme d'un volume considérable. Il en résulte une contradiction entre aménagement du territoire — qui est forcément une opération à long terme — et taux de croissance dans l'immédiat. C'est le problème avec lequel ont été directement confrontés les économistes soviétiques depuis un demi-siècle.

En sens inverse joue le souci de déconcentration stratégique des industries vitales

et des industries à finalité militaire. Il peut donc y avoir dans la politique de planification des choix coûteux qui transgressent les préoccupations de croissance globale immédiate, dans la mesure où ils contribuent à garantir la sécurité. Les premières opérations de déconcentration économique sont des opérations à finalité stratégique, et ce n'est pas un hasard si elles concernent plus les industries dites « lourdes » que les industries de biens d'usage et de consommation.

On a fait une part exceptionnelle dans l'appréciation de la politique géographique de l'économie soviétique à l'industrialisation de l'Oural. Mais celle-ci relève justement d'un choix particulièrement réfléchi, en fonction de conditions exceptionnelles. L'Oural possède non seulement des ressources minérales variées et considérables, et dispersées au point d'être invulnérables, mais aussi un capital humain dû aux conditions de son exploitation « artisanale » depuis le XVIII^e siècle qui avaient fait pratiquer de multiples transferts de population pendant deux siècles, de telle sorte que les « forces productives » préalables à l'investissement étaient rassemblées mieux que dans n'importe quelle autre région de l'Union, Vieille Russie exclue. Une pareille situation contribuait à alléger le coût du système opérationnel inventé sur la base de la liaison des chantiers miniers de l'Oural avec les charbonnages à taux d'extraction très avantageux du Kouzbass, malgré la distance séparant les deux régions.

En l'espèce, tant qu'il est question avant tout du développement général de l'économie et la puissance de l'État tout entier, qui peuvent être symbolisés par le taux de croissance, c'est à l'appareil d'État, donc au gouvernement central, qu'il appartient de prendre les décisions, et c'est bien ce qui s'est passé jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Seulement, la charge de celui-ci à tous les échelons de l'information et de la décision apparaît écrasante, et il a été amené à rechercher des mécanismes d'articulation des responsabilités. Dès les premiers plans est apparu — en fonction même de la répartition de la propriété et de l'usage des moyens de production — le souci de distinguer les opérations d'intérêt général et les opérations d'intérêt régional ou local, celles-ci pouvant être laissées à la responsabilité d'organismes « décentralisés ». Le départ entre les unes et les autres est très difficile, et ce n'est pas une des moindres contradictions entre le principe de régionalisation et la réalité de la planification centralisée.

B — Les contradictions entre les principes de la division territoriale du travail et le centralisme démocratique

Le principe de la responsabilité régionale est contrarié par le souci de subordonner toute décision aux nécessités de la sécurité et du développement prioritaire de la Fédération. La théorie du centralisme démocratique reconnaît bien une certaine marge d'initiative à la base, et en ce qui concerne le présent débat, la région, mais en fait, et surtout en raison de l'absence de la région comme réalité institutionnelle, la décision appartient exclusivement au pouvoir central, c'est-à-dire aux organismes panfédéraux de planification. La région est ce que veut qu'elle soit le pouvoir central en fonction des objectifs considérés comme prioritaires. La région se fait ou se défait à Moscou.

Encore faudrait-il savoir ce qu'il convient d'entendre par région. Jusqu'à présent, le terme a été employé au sens le plus large de portion de l'espace national, caractérisée au point de vue du planificateur par certaines virtualités productives. Le problème se

charge de complication quand il s'agit de « personnaliser » ou plus exactement d'« institutionnaliser » la notion de région.

C — Les contradictions entre les structures politiques et les réalités ou les opportunités économiques

Les divisions territoriales sont fondées sur des principes politiques reposant sur la reconnaissance de la personnalité culturelle et historique des fractions du territoire fédéral, et plus précisément sur la reconnaissance du principe des nationalités. Les divisions politiques sont subdivisées en districts administratifs polarisés sur une ville (*oblast'*). Ces divisions n'ont généralement aucun rapport organique avec la structuration économique de l'espace. Cet aspect « géographique » de la situation n'est pas l'expression de la primauté du politique sur l'économique en matière de décision, quelle que soit l'importance théorique que l'on attribue à l'économique parmi les facteurs de décision.

III — LE JEU DIALECTIQUE SUR LE PLAN HISTORIQUE

C'est à la veille de la Seconde Guerre mondiale que sont apparues, dans les documents officiels de la planification, les premières initiatives de régionalisation à moyen et à long terme. À l'occasion de l'élaboration du premier plan perspectif de quinze ans (1943–1957), en 1941, le territoire de l'Union soviétique avait été divisé en treize grandes régions. Ce premier canevas géographique a servi à la répartition des investissements dans le troisième plan quinquennal (1938–1942). La guerre a rendu à la centralisation toute son efficacité à court terme. Après la guerre, on reprend plus formellement que fondamentalement la division du territoire en treize régions de 1941, mais on ne pose à nouveau le problème régional que pour la préparation du plan de 1956–1960. Pendant vingt-cinq ans, mais surtout pendant les quinze dernières années, la politique économique et la planification soviétique donnent l'impression de flotter entre deux écueils, celui de la centralisation autoritaire excessive et celui de la régionalisation dans l'incertitude de la réalité régionale et le risque de l'atomisation de la décision économique. Cette valse hésitation procède de deux séries de facteurs : la première relève de la conjoncture internationale et intérieure, la seconde de la fragilité des infrastructures régionales et de la recherche d'une dimension et d'une réalité opérationnelles.

La conjoncture pèse sur les choix entre concentration de la décision économique au bénéfice de l'appareil central et décentralisation au bénéfice d'organismes d'initiative régionale. Tout comme elle pèse sur des formes de rapports politiques et économiques entre l'Union soviétique et les républiques socialistes. Toute conjoncture de tension correspond à un processus de centralisation de la décision et de « normalisation » des rapports politiques. Toute conjoncture de détente favorise les essais de décentralisation et diverses formes de libéralisation des mécanismes politiques.

C'est à la lumière de cette considération générale que l'on peut interpréter les alternances de politique économique centralisée et de « régionalisation » économique depuis la fin de la période « dure » de la guerre et de la remise en état de l'économie

nationale après la guerre, qui fut naturellement une période de centralisation de la décision économique.

En 1957, pour la première fois, la région devient autre chose qu'un cadre tracé par les offices centraux de planification pour répartir investissements et implantations productives. Le problème a été posé de l'engorgement de l'appareil central de commandement et de la nécessité d'alléger les responsabilités du gouvernement central de toute décision pouvant être prise sur une base régionale, soit pour résoudre en circuit fermé des problèmes d'économie régionale ou locale, soit pour décomposer en échelons successifs les processus d'intérêt national. Cette décomposition semblait indispensable en raison de la complexité croissante des processus technologiques issus des mutations réalisées dans toutes les séries de fabrication depuis la fin de la guerre dans tous les pays industriels. Pour passer à l'exécution, il fallait *définir des régions* et *créer des appareils régionaux*. Et ensuite, il convenait de faire le partage entre la compétence du pouvoir central et celle du pouvoir régional en matière de décision et de financement. C'est là que les difficultés ont commencé.

Conçu pour remédier au gaspillage résultant d'un excès de centralisation et de l'action irresponsable d'une bureaucratie dépassée par l'énormité et la complexité croissante de ses tâches, l'essai de régionalisation entrepris en 1957 et qui prendra fin en 1965 s'est heurté à deux catégories d'obstacles :

- 1. l'absence de cadres concrets d'application d'une décentralisation économique régionale,
- 2. la contradiction entre l'intention et les mentalités des fonctionnaires chargés de l'appliquer.

1. Il n'existait pas d'infrastructure régionale économique. La régionalisation s'est faite sur des structures administratives qui ne coïncidaient pas avec les unités économiques homogènes ou au moins cohérentes. La recherche de *rayonirovaniia* est postérieure, alors qu'il eût fallu qu'elle soit préalable. On a donc promu au rang de région économique chacune des divisions administratives : 104 *oblast'*. Et l'on a confié les responsabilités économiques régionales à 104 conseils économiques « régionaux » ou *sovnarkhoz*. La diversité des problèmes interdisait toute méthodologie commune. Il eût fallu disposer dans chaque *oblast'* d'un personnel avisé, informé des questions économiques générales et au fait des particularités propres à sa circonscription. Or rien dans les méthodes antérieures de gestion n'avait préparé la formation et la sensibilisation d'un tel personnel. En un mot, il eût fallu passer d'un coup de baguette magique d'une psychologie et d'une réalité administrative bureaucratique à une « participation » démocratique sans s'avancer jusqu'au terme d'autogestion régionale. Dans l'immense majorité des cas, les cadres ont manqué, et la faible capacité des responsables investis a éveillé la méfiance des administrations centrales. Ni régions — au vrai sens du terme — ni administrateurs régionaux.

2. Devant cette impasse, la réaction du gouvernement central ne doit pas surprendre. Les services centraux ne laissent qu'une marge très faible d'initiative aux pouvoirs régionaux qui n'ont qu'une signification économique ambiguë et sont détenus par un personnel n'inspirant pas confiance. Les *sovnarkhoz* sont contrôlés par un Conseil des *sovnarkhoz*, et l'initiative financière reste presque en totalité aux services centraux de planification.

Cependant, l'idée n'est pas abandonnée. On lance une grande campagne de recherche scientifique pour la définition des régions homogènes, bases d'une régional-

sation économique rationnelle. Toutes les universités, tous les départements de géographie et d'économie sont mobilisés, et une énorme littérature rend compte d'un travail considérable réalisé dans toute l'Union. Mais quand ces travaux arrivent dans les bureaux de l'administration centrale, l'idée de régionalisation a perdu de sa force. L'administration a décidé de regrouper les 104 régions administrativo-économiques en 47, puis 42 régions économiques nouvelles pour lesquelles on a investi de nouveaux *sovmarkhoz*. Ces 42 régions sont elles-mêmes réparties à l'intérieur de 17 grandes régions économiques créées en 1961 (18 en 1963). Le principe de la régionalisation n'est pas abandonné : « Si, dans la théorie de la croissance économique, le facteur temps joue un rôle très important, de même, dans la théorie de la localisation des forces productives, le facteur espace joue un rôle analogue. Sans nul doute, la croissance économique est impossible hors de l'espace, et même une localisation rationnelle est impensable indépendamment du temps » (V. S. NEMCINOV, 1961). Mais son application est renvoyée à la recherche de nouvelles structures. Et, à l'automne de 1965, les *sovmarkhoz* sont supprimés.

Trois perspectives restent ouvertes sur l'idée régionale :

— 1. l'analyse régionale, contribuant à définir une structure spatiale du territoire, en unités emboîtées, de dimensions inégales, associant des régions homogènes ou spécialisées plus ou moins polarisées à des ensembles complémentaires les uns des autres. Ces régions doivent répondre à la définition donnée dès 1921 : « Il s'agit de déterminer comme région un territoire propre économiquement déterminé sans être clos, constituant un potentiel précis pour l'exercice de telle ou telle fonction dans la dynamique générale de l'économie du pays. » Cette analyse régionale, qui prolonge le grand travail de *rayonirovaniia* entrepris à partir de 1957, sert de base à la politique économique de localisation menée par les organismes centraux de planification.

— 2. l'articulation du plan sur les 18 grandes régions économiques, qui sont, au degré supérieur, l'image des régions économiques susceptibles de bénéficier d'une certaine autonomie et de recevoir en particulier mission de fournir à l'administration centrale des tests synthétiques sur la marche de l'économie et les besoins inhérents à la croissance et au développement, la mission scientifique du Plan étant de définir et d'assurer les économies externes, et de coordonner l'ensemble.

— 3. la microrégionalisation au niveau des unités de production. Considérant que la région non organisée préalablement sur des réalités économiques et des équipements structurants est seulement une image de géographie théorique et n'assure pas une assiette fonctionnelle à la planification, l'alternative tentée à partir du XXIII^e congrès du parti communiste de l'Union soviétique est la confrontation de décisions centrales et d'une certaine marge d'initiative laissée à l'unité de production. Le schéma est cependant difficilement généralisable et constamment remis à l'étude.

Il reste que la suppression des *sovmarkhoz* a créé au niveau de la région un vide institutionnel. Il n'y existe plus que des rouages administratifs responsables uniquement devant l'administration centrale. Dans ces conditions, le découpage régional n'est plus qu'une commodité administrative, un cadre de collecte et de classement des informations, et notamment des données statistiques et une base de répartition des moyens de production et de la collecte des produits. Seule l'« entreprise » est une réalité juridique, pourvue par application de la « réforme » engagée par le XXIII^e congrès du PCUS, investie d'un certain pouvoir d'initiative qui s'étend à l'assiette

spatiale du complexe industriel qu'elle représente et à l'ensemble des opérations complémentaires qu'elle réalise ou qui la concernent.

Ce retour à la responsabilité spatiale des organismes centraux coïncide avec la mise en service de la nouvelle instrumentation de traitement et de classement des données que représente l'informatique. L'ordinateur, à condition d'être alimenté par des données préalablement mises en forme convenable, peut traiter massivement les éléments codés sur la base d'une grille spatiale de l'ensemble du territoire que la documentation rassemblée sous la référence du travail de *rayonirovaniia* permet d'établir scientifiquement. Il n'est donc pas interdit de se demander si la révolution technique introduite par l'ordinateur n'a pas mis un terme à une phase de la prospective régionale, et en particulier, aux essais d'autonomie économique régionale. Dans ces conditions, il semble que l'échec de la politique de partage des responsabilités entre l'administration centrale et des administrations régionales inaugurée par le président Khrouchtchev en 1957 soit irréversible. L'évolution de la technique a joué en faveur de la centralisation. Cela ne signifie nullement que l'on renonce à organiser l'économie sur des bases spatiales rationnelles et structurées, suivant la théorie générale élaborée dès la décennie 1920, mais le commandement des espaces régionaux, dont le rassemblement constitue l'espace national, se trouve, au moins pour un temps, replacé aux mains des organismes centraux, pourvus d'un outillage qui allège le travail administratif et, dans une certaine mesure, prend la relève de la bureaucratie, encore qu'il soit conditionné par ses options.