



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

La planification agricole sous Gorbatchev

La nouvelle logique de rationalisation
et décentralisation économiques en action*

A. POULIQUEN

Cahiers d'économie et sociologie rurales, n° 6, 1988

* Le présent article est la version française, revue et corrigée, d'une communication à la huitième Conférence internationale sur l'agriculture soviétique et est-européenne, Berkeley, août 1987 (voir plus loin, dans ce numéro, le compte rendu de cette conférence). Cette communication paraîtra, en anglais, dans les actes de cette conférence.

Depuis l'arrivée au pouvoir de Mikhaïl Gorbatchev en mars 1985, un certain nombre de mesures partielles, notamment en agriculture, préparent la réforme d'ensemble de l'économie soviétique. Mais ce n'est que le 26 juin 1987 que le Plénum du Comité Central du Parti Communiste de l'Union Soviétique a enfin clairement défini les grandes options de cette réforme qui doit s'appliquer graduellement à partir de 1988.

Le contexte général de réforme de l'économie

L'axe majeur de la réforme est l'accroissement de l'autonomie et de la responsabilité économiques de l'entreprise. Le champ des injonctions ou pressions administratives qu'elle subit se réduira en effet, dit-on, aux paramètres suivants : des "normes économiques" définiront son impôt ⁽¹⁾ (principalement en proportion des ressources utilisées ⁽²⁾), et sa masse salariale globale (liée à la production nette obtenue) ⁽³⁾. Les productions et productivités à obtenir ne feront plus l'objet que de "chiffres de référence" à caractère indicatif, non obligatoire. Enfin on maintient pour certaines ressources — en particulier les "investissements d'Etat" —, un rationnement formel sous la forme de plafonds d'utilisation, et, pour certains produits d'intérêt stratégique, des commandes d'Etat dont la proportion devrait progressivement diminuer.

L'initiative gestionnaire de l'entreprise, dont le champ est ainsi en principe très élargi, devrait désormais être stimulée et orientée par des méthodes économiques et non plus administratives. Il s'agit de l'emploi actif des leviers indirects que sont les prix, le crédit bancaire et la fiscalité, combinés à une application, en principe rigoureuse, du principe de l'autofinancement (y compris celui des salaires), et à une relation renforcée, à tous les niveaux, entre les revenus individuels et collectifs et les performances productives et économiques réalisées. La réforme suppose, bien entendu, une refonte générale du système de prix existant. Cette opération chirurgicale, très délicate socialement, doit intervenir progressivement d'ici 1990 ⁽⁴⁾.

A la répartition administrative directe et généralisée des moyens de production et des biens intermédiaires par le Gosstab (Comité d'Etat d'approvisionnement), devraient se substituer graduellement des relations horizontales directes de type marchand et contractuel entre entreprises, c'est-à-dire un "marché de gros" à prix semi-libres, sur lequel interviendront aussi des entreprises spécialisées dans le commerce de gros. Un objectif de la réforme est de réduire fortement, voire de "liquider", les phénomènes de pénurie. Ceux-ci résultent en effet, jusqu'à présent, des dysfonctionnements de l'allocation administrative directe généralisée des ressources et des tâches productives, qui appellent en retour toujours plus d'intervention administrative, selon un cercle vicieux bien connu.

Les administrations centrales du Gosplan, des ministères de branche et du Parti devront se consacrer exclusivement à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie économique globale et à long terme, et à la réalisation des grands équilibres, à l'exclusion de toute immixtion dans la gestion courante

⁽¹⁾ Au sens large des versements au budget de l'Etat, jusqu'à présent très arbitraires.

⁽²⁾ Cependant un impôt sur le bénéfice est maintenu, mais devrait devenir une fraction très minoritaire du prélèvement total.

⁽³⁾ Avant la réforme, l'emploi et la rémunération, par catégorie de personnel, ont déjà été régis par des normes et des instructions administratives très détaillées.

⁽⁴⁾ D'après des discours officiels plus récents, il semble que l'échéance soit reculée au prochain quinquennat.

des entreprises. Dans cet esprit, les ministères ayant la tutelle de branches industrielles connexes sont généralement fusionnés dans (ou coordonnés par) des Comités d'Etat définis par grands complexes sectoriels, orientés vers la production d'une famille donnée de produits finaux. Ces Comités d'Etat devraient n'avoir à rendre compte que de la production finale et de ses coûts. Ces transformations entraînent aussi un dégonflement très important (déjà largement amorcé, non sans difficulté et résistance) des effectifs des administrations ministérielles centrales et intermédiaires. Le rôle des autorités territoriales, notamment dans la régulation locale et régionale des relations inter-branches, est en revanche accru par la réforme.

Enfin, des procédures nouvelles de nomination des dirigeants d'entreprises, par concours et élection par le personnel, introduisent une certaine dose d'"autogestion". Celle-ci vise notamment à atténuer la dépendance carriériste (et souvent clientéliste) trop exclusive de ces dirigeants à l'égard de leurs tutelles hiérarchiques immédiates.

L'analyste coutumier des réformes économiques à l'Est reconnaît dans ce dispositif une orientation stratégique vers un "modèle" de type hongrois, ici "stylisé" (Lavigne, 1988). En même temps on constate que, dans l'immédiat, les réformateurs ont conservé plusieurs garde-fous (planchers, plafonds, chiffres de référence, commandes d'Etat) pour la transition vers un tel objectif, encore très éloigné qualitativement des réalités soviétiques actuelles.

La réforme dans l'agriculture et les activités connexes

Durant les trois derniers quinquennats, surtout depuis 1975, le secteur agro-alimentaire a été une des sources majeures du ralentissement, puis de la stagnation de l'économie soviétique. En effet, il n'a pas cessé d'absorber une part considérable des ressources nationales en investissements (près du tiers, et 27 % pour la seule agriculture), cependant que la croissance de sa production finale s'est régulièrement ralentie, jusqu'à la stagnation entre 1980 et 1985. Les coûts de production sont très élevés et n'ont pas cessé d'augmenter dans l'ensemble, et les pertes de produit à tous les niveaux restent très importantes, entre autres du fait d'un retard d'équipement considérable des industries alimentaires et de l'infrastructure de transport, ainsi que d'une coordination très déficiente des activités connexes au sein du complexe agro-industriel.

Entre autres conséquences, cette situation a entretenu une stagnation à un niveau médiocre des disponibilités alimentaires par habitant, tout en entraînant le gonflement des importations agro-alimentaires en provenance de l'Ouest, notamment de céréales, viande et produits laitiers. Les autres secteurs sont ainsi privés des devises fortes dont ils ont besoin pour leur modernisation technologique. Il est encore difficile de pronostiquer une poursuite durable des améliorations significatives de performance observées depuis 1985.

Les enjeux économiques de la réforme en cours sont donc particulièrement cruciaux dans le secteur agro-alimentaire. C'est probablement pourquoi le pouvoir y avait anticipé largement, dès 1985 et 1986, l'application de la réforme économique générale, tout en lui donnant ici une configuration particulière en matière de planification, comme nous le verrons dans cet article.

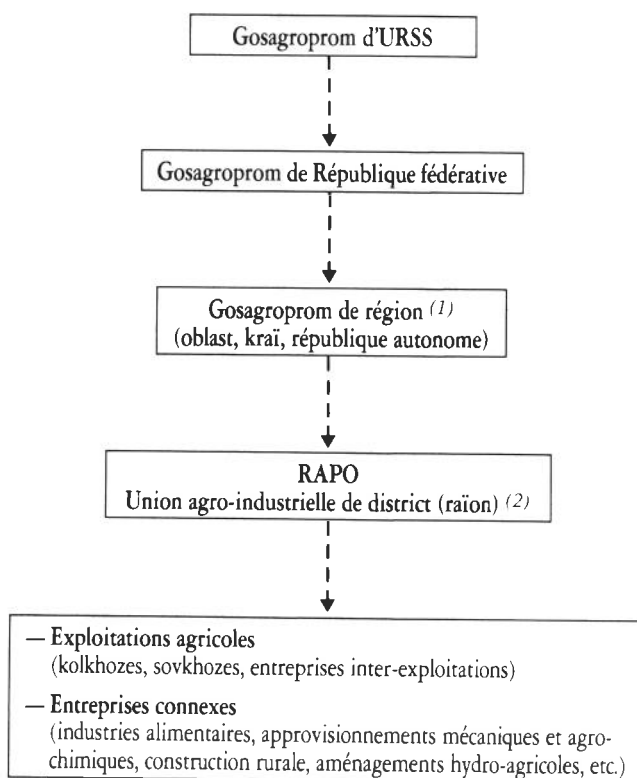
En novembre 1985, les principaux ministères de tutelle de l'agriculture, des activités d'approvisionnement et des industries d'aval étaient fusionnés en un Comité d'Etat Agro-Industriel (Gosagroprom). Celui-ci est prolongé par des sous-unités analogues, aux niveaux des républiques fédérées, des régions — Oblagroprom pour l'*oblast*, etc. — et des districts — RAPO (cf. encadré). Ces instances se substituent aux associations agro-industrielles créées en 1985 aux

mêmes niveaux et dont les pouvoirs de simple coordination interministérielle s'étaient avérés trop faibles.

Cette restructuration vise à corriger la coordination antérieure, très déficiente, des divers maillons du complexe agro-industriel. Celle-ci résultait de la domination des intérêts fragmentaires des ministères de branche, et consti-

La hiérarchie administrative territoriale dans le secteur agro-industriel depuis novembre 1985

En novembre 1985, une résolution du Politburo créait le GOSAGROPROM, ou Comité d'Etat agro-industriel. Il fusionne les ex-ministères de l'Agriculture, de l'Industrie alimentaire, de l'Industrie de la viande et du lait, de la Production des fruits et légumes, de la Construction rurale et l'ex-comité d'Etat de l'approvisionnement en équipements pour l'agriculture. En outre, il dispose de pouvoirs de coordination sur d'autres ministères connexes : Construction des machines et tracteurs, Production d'engrais, Irrigation et drainage, Commerce.



(1) La région, unité territoriale intermédiaire entre le district et la république, est généralement l'"oblast". Le comité agro-industriel s'appelle alors Oblagroprom. Mais cette unité provinciale prend parfois l'appellation de "kraï" ou de "république autonome"...

(2) Le district ("raïon") est l'unité territoriale de base dans l'administration d'Etat et dans le Parti.

tuait une source majeure des mauvaises performances globales du secteur. C'est là un nouvel épisode du conflit de pouvoir, aussi ancien que l'Union Soviétique, qui a toujours opposé, à tous les niveaux, l'appareil territorial à responsabilité intersectorielle — où le rôle-clef est joué par le premier secrétaire du Parti de district, région ou république —, aux hiérarchies sectorielles spécialisées. Cette fois, le pouvoir a choisi de renforcer la logique de gestion "horizontale" aux dépens de la logique "verticale", surtout dans le cas de l'agriculture. Mais il s'agit d'une sorte de compromis tentant d'harmoniser les deux logiques, puisque la nouvelle hiérarchie territoriale est en même temps celle d'un grand complexe sectoriel.

En agriculture comme dans l'ensemble de l'économie, la campagne pour l'autofinancement des entreprises prend une nouvelle vigueur. Ceci concerne aussi le mouvement, déjà engagé en 1982-1983 (Pouliquen, 1982, 1984), de création et consolidation des petits collectifs de travail en sous-traitance (*podriad*) au sein des entreprises. Mais — innovation potentiellement capitale — en agriculture, ces sous-unités peuvent désormais être aussi de type familial ou individuel.

En mars 1986, on adopte une nouvelle approche de la planification en agriculture, associée, pour les livraisons en sus du plan, à de considérables augmentations de prix, à des contreparties en nature et à des possibilités nouvelles de commercialisation sur les marchés privés et coopératifs locaux (Giroux, 1986). Par convention — et pour alléger la désignation officielle de "*normativnoe resursnoe planirovanie*" (planification normative fondée sur les ressources) — nous l'appellerons ici "planification normative" ou "PN". Dans le cadre de celle-ci, la livraison planifiée annuelle de produits agricoles à l'Etat par chaque sous-unité (entreprise, district, région) devra atteindre graduellement un niveau "normatif" fondé sur une évaluation "objective" du "potentiel" des ressources productives (terres, intrants matériels, force de travail) de cette sous-unité. Par ailleurs les plans annuels ainsi définis sont en principe non révisables en cours de quinquennat.

L'objet du présent article est multiple. Il s'agit d'une part d'analyser cette nouvelle planification en elle-même, en particulier son mode opératoire et les difficultés actuelles et prévisibles que rencontre son introduction (*vnedrenie*). Mais nous examinerons en même temps ce qu'elle révèle, plus fondamentalement, de la logique économique et sociale — décentralisatrice, rationalisatrice et méritocratique — que le "nouveau mécanisme économique" cherche à instaurer dans l'agriculture elle-même et dans ses rapports avec le reste de l'économie. Apparaîtront alors certaines des raisons fondamentales d'une forte résistance des acteurs et des réseaux sociaux directement menacés par cette logique, ainsi que les voies prévisibles de cette résistance et les enjeux de la dynamique sociale nouvelle (*perestroïka*) conçue pour la vaincre.

Mais on ne trouvera pas ici une présentation et une analyse extensives du système de planification proprement dit, c'est-à-dire de l'ensemble de ses règles et procédures officielles et de son fonctionnement réel, avant et après la réforme. C'est là en effet un sujet d'une extrême complexité ⁽⁵⁾, qui dépasse largement la portée de la présente étude et qui est, à ma connaissance, loin d'être actuellement maîtrisé par la soviétologie occidentale.

(5) Pour en donner une idée, signalons que E. Zaleski a consacré à ce seul sujet, pour l'époque de Staline, de nombreuses années de recherches et un ouvrage de plus de mille pages (Zaleski, 1984).

Les sources utilisées ⁽⁶⁾ sont pour l'essentiel les témoignages et explications que fournissent, dans la presse économique soviétique, les acteurs directement impliqués dans l'application de la "planification normative" : présidents de kolkhozes et directeurs de sovkhozes, dirigeants et économistes des RAPO, oblagroproms, et gosagroproms de république. Ces témoignages concernent la première vague d'introduction de la nouvelle planification durant l'hiver 86-87 ; ils sont parus durant le premier semestre de 1987, soit bien avant que les chercheurs soviétiques aient pu en tirer — et publier — des bilans systématiques. Compte tenu du rôle didactique et réaliste que la presse de vulgarisation donne à ces témoignages, soigneusement choisis et présentés pour servir d'exemple, on peut leur supposer une certaine représentativité des problèmes les plus répandus sur le terrain, en même temps, bien entendu, que des vues et de la stratégie officielles.

CRITIQUE DE LA PLANIFICATION A PARTIR DU NIVEAU ATTEINT

Dans la presse soviétique, les témoignages des acteurs de l'application de la planification normative insistent généralement sur ce qui l'oppose à un aspect important des pratiques antérieures, à savoir la "planification à partir du niveau atteint" (nous utiliserons le sigle PNA). Dans leur argumentation à ce sujet, ils tendent à accréditer l'hypothèse d'une très large diffusion de celle-ci et de sa responsabilité dans la faiblesse et la détérioration des performances économiques de l'agriculture soviétique durant les deux derniers quinquennats (coûts de production élevés et croissants, ralentissement continu de la croissance de la production (OCDE, 1985)).

La soviétologie économique connaît bien l'ensemble articulé de mécanismes économiques et sociaux et de comportements, que désigne conventionnellement l'expression "planification à partir du niveau atteint". Les commentaires des acteurs-témoins soviétiques confirment aujourd'hui que c'est bien cet ensemble complexe, ce système, qui est en accusation.

L'expression PNA évoque la pratique suivante : à chaque niveau territorial l'autorité administrative détermine pour ses sous-unités les productions et livraisons agricoles planifiées, par un tâtonnement empirique qui introduit des accroissements marginaux à partir de leurs derniers niveaux atteints, et tend donc à conserver les positions acquises.

Tout se passe comme si ces niveaux étaient les révélateurs les moins incertains des capacités productives de chaque sous-unité. En quelque sorte, chaque tutelle territoriale planificatrice exprime là son incapacité et (ou) son manque de détermination :

- à mesurer l'importance absolue des possibilités objectives de production de chacune des sous-unités et à les mobiliser pleinement,
- plus largement, à redistribuer activement les ressources et tâches productives entre les sous-unités, d'une manière qui optimise l'efficacité économique de leur ensemble consolidé.

Une des explications habituelles d'une telle incapacité est le peu d'efficacité des tutelles territoriales agricoles dans leur intervention auprès des orga-

⁽⁶⁾ Cette mention des sources est pour moi l'occasion de remercier le CEDUCEE (Centre d'études et de documentation sur l'URSS, la Chine et l'Europe de l'Est) de la Documentation française pour son aide documentaire.

nismes fournisseurs d'intrants (engrais, machines, bâtiments, infrastructures d'irrigation et drainage, etc.) tant pour définir les plans d'approvisionnement que pour les faire respecter en quantité et qualité. D'une manière classique en "économie d'offreurs" (de pénurie), les plans sont influencés par les préférences des fournisseurs, et les tutelles agricoles sont court-circuitées par les relations directes entre fournisseurs et exploitations. Outre leur effet sur la planification agricole, ces pratiques étaient une source de graves dysfonctionnements dans l'approvisionnement courant des exploitations. C'est pour les corriger que les organismes fournisseurs d'intrants ont été mis sous l'autorité unique des directions territoriales de l'agriculture, par la création, en novembre 1985, du Comité d'Etat agro-industriel, ou Gosagroprom. Ces nouvelles structures agro-industrielles intégrées sont donc un élément-clé du nouveau dispositif soviétique de gestion de l'agriculture, et leur fonctionnement effectivement intégré sera une des conditions majeures de l'efficacité de la "planification normative".

On accuse aujourd'hui la PNA d'avoir relâché, voire liquidé, la relation de proportionnalité économiquement fondée qui devrait lier, dit-on, les livraisons planifiées de produits agricoles, exigées de chaque sous-unité, au potentiel productif représenté par l'ensemble des ressources (terres, forces de travail, moyens matériels fixes et circulants) qui lui sont par ailleurs attribuées (Bresis et Boruks, 1987). Cette accusation semble confirmée : les calculs effectués lors de la première application de la PN (ou planification normative) ont fait apparaître des écarts importants entre les "rendements" économiques (cf. infra) correspondant aux plans et aux réalisations antérieurs des diverses sous-unités d'un territoire donné. Ces écarts sont particulièrement élevés à l'échelle locale, c'est-à-dire entre exploitations d'un même district.

Bien entendu la signification de ces disparités dépend de la définition et de la mesure du "potentiel" de ressources et de "la" production qu'il doit fournir, ainsi que des moyens mis en œuvre pour les atténuer. C'est ce que nous allons examiner.

UN NOUVEAU MÉCANISME : LA PLANIFICATION NORMATIVE

SES CARACTÈRES PRINCIPAUX

Selon les présentations et témoignages parus récemment dans la presse soviétique, et provenant d'acteurs occupant diverses positions économiques et hiérarchiques, on peut dégager quatre caractéristiques de la planification normative.

1 — Elles concernent en premier lieu les principes généraux de l'évaluation des "potentiels de ressources" des sous-unités, et de la définition de leurs "rendements" tant normatifs qu'effectifs. Ces principes sont illustrés en annexe I par des exemples concrets d'application des principaux types de méthode de calcul utilisées.

Pour simplifier l'exposé, plaçons-nous au niveau des exploitations agricoles relevant d'un même district. Pour chaque exploitation on calcule un "potentiel de ressources" qui s'exprime dans une grandeur unique. Ce potentiel est une sorte de "panier" ou "cocktail" (au sens statistique) où l'on agrège les ressources hétérogènes dont dispose l'exploitation (terres, forces de travail, les divers moyens matériels fixes et circulants) par un système de coefficients. Chaque coefficient est censé mesurer la contribution potentielle à la produc-

tion, d'une unité physique de telle ressource (7). Parallèlement les livraisons agricoles, elles-mêmes hétérogènes, sont calculées de façon agrégée, par des coefficients d'équivalence (équivalents-grains, unités nutritionnelles, etc.).

La livraison normative de l'exploitation considérée est obtenue en multipliant ce potentiel par un "rendement normatif". Celui-ci n'est autre que le rendement moyen à l'échelle du district, obtenu en divisant l'ensemble des livraisons planifiées du district par son potentiel global de ressources. L'objectif de livraisons planifiées que le district doit fournir est lui-même fixé, rappelons-le, par l'échelon territorial supérieur, etc.

2 — La PN entend réaliser progressivement, mais rapidement, l'homogénéisation des rendements planifiés.

En effet, les calculs faits durant l'hiver 1986-87, à l'occasion de la première campagne d'introduction à grande échelle de la PN, ont révélé que les plans (et les livraisons effectives) des exploitations durant les années précédentes correspondaient à une dispersion généralement élevée de leurs "rendements" autour du rendement normatif du district. La PN prescrit un alignement des rendements planifiés des exploitations d'un même district sur le rendement normatif de celui-ci. On admet que cet alignement ne peut être, en général, que progressif, mais doit être réalisé, en principe, dans le quinquennat en cours.

3 — Les plans de livraison des exploitations, ainsi définis pour chaque année du quinquennat, doivent désormais être considérés comme définitifs. Auparavant ils étaient fréquemment révisés, y compris en cours de campagne. Pour satisfaire aux exigences rigides et croissantes du niveau supérieur en matière de livraisons agrégées, chaque tutelle territoriale de niveau intermédiaire — en fonction de la connaissance quelle avait de ses propres sous-unités et de la qualité de ses relations avec elles — relevait régulièrement les plans de livraisons des sous-unités "avancées" pour compenser les déficiences des "retardataires". Inversement, on entérinait le "retard" de ces dernières par une stabilisation de leurs plans ou leur révision en baisse (voir encadré).

4 — Simultanément on escompte fermement un dépassement spontané des rendements et des livraisons planifiés. Mais celui-ci doit être désormais obtenu sous le seul effet des stimulants matériels liés à ces dépassements, à l'exclusion de toute pression administrative. C'est dans ce but que ces stimulants ont été fortement augmentés et diversifiés par les décrets de mars 1986.

Dans tout ce qui précède nous avons pris ici l'exemple des relations entre les autorités d'un district et les exploitations agricoles. Mais la même démarche est appliquée aux deux niveaux territoriaux plus élevés, c'est-à-dire entre districts et région d'une part, entre régions et république d'autre part.

POTENTIEL ET RENDEMENT : DES INDICATEURS SYNTHÉTIQUES DE PERFORMANCE

Les exemples fournis en annexe permettent de préciser le genre des recettes les plus fréquemment utilisées pour calculer les "potentiels". A première vue, elles surprennent par leur apparence simpliste et leur arbitraire sur des points essentiels.

(7) Cette méthode rappelle celle, bien connue des statisticiens et économistes agricoles en France et dans la CEE, des calculs de PPBS (production potentielle brute standardisée) qui a pour objectif d'attribuer une "dimension économique" à chaque exploitation.

La notion d'unité "avancée" ou "retardataire"

La notion d'unité "avancée" ou "retardataire" a toujours été d'usage courant dans l'administration soviétique et s'applique surtout aux niveaux de l'exploitation et du district. Elle n'était pourtant pas parfaitement claire et univoque, dans la mesure où elle ne renvoyait pas à un critère synthétique de performance d'application générale. Elle s'appuyait plutôt sur une combinaison de critères (productivité de tel ou tel facteur, réalisation et dépassement des plans, taux de bénéfice, qualité de la production, réalisations sociales, etc.), utilisée essentiellement dans la comparaison locale ou régionale d'unités placées dans des conditions structurelles comparables. La planification normative introduit en revanche un critère synthétique de performance : le "rendement". Mais celui-ci est calculé de manière différente selon les régions, et, jusqu'à un certain point, selon les districts, et n'autorise donc que des comparaisons internes à ces territoires.

Mais ceci soulève la question d'un éventuel effet, purement mécanique, de reclassement des unités avancées ou retardataires, consécutif à la phase de démarrage de la PN. En fait, la manière dont les commentateurs soviétiques présentent les choses accredit l'hypothèse — implicite dans notre étude — d'un faible effet de reclassement de ce type. De manière générale, il semble que les sous-unités réputées avancées s'avèrent l'être encore, en terme de "rendements" du moins au démarrage de la PN. Mais il est pourtant très probable que des cas de reclassement mécanique des images de performance relative se présentent aussi. L'analyse factuelle de cette configuration et de ses conséquences serait l'un des prolongements nécessaires de la présente étude, mais n'invaliderait pas celle-ci dans ses traits essentiels.

Tout économiste sait en effet qu'il est théoriquement et pratiquement impossible d'obtenir ainsi, directement, une représentation fiable de la fonction de production d'une exploitation agricole (toujours multifacteurs et multiproduits), et *a fortiori* de celle d'un ensemble productif plus vaste. De même on ne peut ramener l'expression d'une telle fonction complexe à une équation linéaire du premier degré à une variable (le potentiel).

La mesure formelle de la (des) production(s) potentielle(s) d'une exploitation en fonction de ses disponibilités en ressources impliquerait idéalement l'emploi de méthodes sophistiquées du type de l'optimisation sous contraintes (programmation linéaire par exemple), ou de la simulation. Celles-ci n'étant pas en pratique généralisables, et de très loin, elle implique une prise en compte du jeu très complexe des relations de complémentarité et de substituableté entre ressources et entre produits, ce que seuls peuvent et doivent faire les dirigeants d'exploitation eux-mêmes, sur un mode implicite et empirique. En toute hypothèse les formules simplistes de composition des ressources, généralement employées par la PN, semblent très éloignées de garantir une telle prise en compte. Mais ce n'est précisément pas leur objet.

En effet, on ne peut saisir la logique de la planification normative que lorsque l'on a bien compris les points suivants :

1. Elle ne prétend pas garantir *a priori*, par elle-même, la possibilité pour une sous-unité quelconque d'atteindre le rendement normatif dans la structure existante des tâches et ressources productives qui lui sont affectées par sa tutelle.

2. Le potentiel et le rendement (effectif et normatif) calculés pour cette sous-unité n'ont qu'une fonction d'indicateur synthétique de l'efficacité économique de l'emploi de ses ressources. On attend d'eux qu'ils guident indirectement, dans le sens d'une efficacité économique accrue, la redistribution planifiée de ces ressources et tâches productives, et l'ensemble des autres décisions gestionnaires qui l'accompagnent.

Autrement dit, les livraisons normatives que représente "potentiellement" l'ensemble des ressources d'une sous-unité ne peuvent généralement être atteintes qu'au prix d'une recomposition interne de cet ensemble et des orientations productives de cette sous-unité, et grâce à une amélioration qualitative de sa gestion, comme de ses relations avec ses tutelles, ses subordonnées, ses fournisseurs et ses clients. La PN ne définit pas en elle-même les voies multiples qui permettront d'atteindre cet objectif. A première vue, la seule "preuve" de sa faisabilité tient dans l'argument que voici : puisqu'on peut l'atteindre en moyenne à l'échelle du district, par exemple, on doit pouvoir "s'arranger" pour qu'il soit atteint, du moins à terme, par toutes les exploitations du district, quitte à être dépassé par certaines sous l'effet des stimulants matériels. Toutefois les autorités, nous le verrons plus loin, ont des raisons d'escompter que, à chaque niveau territorial, une meilleure performance globale sera obtenue par une redistribution des moyens et des tâches tendant à l'égalisation des performances planifiées des sous-unités, combinée à une stimulation économique plus effective du dépassement des plans.

3. La planification normative n'est donc pas à proprement parler une nouvelle "méthode de planification", en ce sens qu'elle ne définit pas, en elle-même, la marche à suivre pour atteindre ces objectifs. Parmi les innombrables règlements, procédures, normes et mots d'ordre existants, hérités du mécanisme passé, certains sont ou seront réactivés pour leur synergie avec la PN ⁽⁸⁾. A l'inverse d'autres sont déjà et seront, de droit ou de fait, abandonnés pour incompatibilité avec celle-ci.

Autrement dit, les nouveaux "normatifs", en tant qu'objectifs synthétiques de performance, ne sont pas conçus pour s'appliquer mécaniquement, en s'ajoutant seulement à toutes les normes et règles formelles existantes régissant théoriquement l'activité économique dans tous ses détails. Dans une large mesure même, ils ont pour vocation de les remplacer. En effet, ils tendent à substituer, à un mode de gestion à la fois hyper-réglémenté et dirigiste dans le détail, une simple canalisation des initiatives locales par des critères agrégés d'efficacité. En ce sens la planification normative apparaît bien comme l'expression d'une logique de décentralisation économique.

Mais en même temps cette logique reste fondamentalement fidèle au cadre de l'économie administrée. En effet les nouveaux "normatifs" n'agissent guère que par l'intermédiaire de pressions hiérarchiques — notion distincte du simple commandement détaillé — sur les acteurs économiques de tous niveaux, en tant que sujets de l'ordre social soviétique, pour qu'ils emploient leur marges d'initiatives propres dans cette direction commune (voir encadré).

FILIATION THÉORIQUE ET INNOVATIONS DE LA PLANIFICATION NORMATIVE

L'emploi des potentiels et des rendements normatifs repose sur une hypothèse théorique implicite. A un échelon territorial donné, par exemple un district, il existe un système simple (une fonction et ses paramètres de pondération) d'évaluation du potentiel de ressources et de la production, tel que son application, dans l'alignement sur le rendement moyen du district, des "rendements" planifiés des exploitations, permet de redistribuer entre les exploitations un contingent global donné (à l'échelle du district) de tâches et de

⁽⁸⁾ C'est ce que montre notamment le renforcement actuel de la campagne pour l'autofinancement des entreprises et pour la consolidation des collectifs de travail agricole en sous-traitance.

Les "pressions" sur les dirigeants d'exploitation ou territoriaux, en tant que sujets de l'ordre social soviétique

Le commandement strict appelle l'obéissance mécanique du subordonné à un ordre détaillé, dépourvu d'ambiguïté. A l'inverse, la "pression" s'adresse à un véritable sujet qui dispose d'une importante marge de manœuvre et d'interprétation, et qui intériorise et devance, dans ses initiatives, les attentes semi-implicites de ses supérieurs. Cette distinction est essentielle à la compréhension de toute décentralisation d'une économie administrée, qui repose toujours sur le jeu combiné de ces pressions et d'un "mécanisme" de stimulation et de guidage économiques indirects de l'initiative. Le levier fondamental de ces "pressions" est la sanction en termes de carrière (au sens large de cette notion) dans l'ordre social soviétique. En effet, pour des raisons qu'on ne peut développer ici, ce levier est infiniment plus puissant et central qu'il ne l'est dans les administrations occidentales, publiques et privées.

Tout ceci concerne les dirigeants d'exploitations, mais aussi les dirigeants territoriaux que sont, en fait, les premiers secrétaires du Parti de district et de région. Chacun d'entre eux, dans son action gestionnaire multiforme, est mu et guidé par ce type de pressions venant de l'échelon supérieur, et les exerce à son tour sur les dirigeants de ses sous-unités subordonnées.

ressources planifiées, dans un sens optimal du point de vue des livraisons totales du district.

En tant qu'elle recourt à un indicateur synthétique de performance, cette démarche rappelle un peu celle des théoriciens soviétiques inspirateurs de la réforme de 1965, qui imaginèrent un système de prix d'Etat capable de faire correspondre les optimisations micro-économiques du profit à une optimisation des performances globales de l'économie. Elle en diffère cependant par plusieurs traits importants.

On a substitué, cette fois, aux prix d'Etat existants des coefficients de pondération "ad hoc" des ressources et des produits. Ceci confirme que les autorités soviétiques, l'expérience et l'analyse aidant, se défient de la capacité de ce système de prix à mesurer, guider et stimuler correctement les performances économiques, à travers les indicateurs comptables (profits, coûts et productivités).

Pour la première fois on introduit une valeur théorique des terres agricoles dans un indicateur synthétique de performance d'importance majeure. Dans l'agriculture soviétique, des taux de profit élevés et des coûts unitaires faibles peuvent correspondre à une utilisation très extensive, gaspilleuse, et souvent même destructrice, de la terre agricole. Par la même occasion, on prend aussi en compte les infrastructures d'irrigation et de drainage. On sait que l'usage irrationnel de toutes ces ressources non payées par les exploitations est aujourd'hui un problème majeur (dégradation des sols, notamment en zone irriguées) (OCDE, 1985 ; Reboul, 1986).

Une autre innovation — dont on verra plus loin l'importance — réside dans la règle de l'alignement impératif des performances économiques planifiées des exploitations et des districts sur les moyennes locales et régionales.

Les anciens indicateurs semi-synthétiques en valeur tels que les coûts et les taux de profit ne sont pas abandonnés pour autant, comme en témoigne la vigoureuse campagne en cours pour le *khozraschët* (autofinancement) dans les exploitations et les collectifs de travail en sous-traitance. En effet, ces indicateurs comptables constituent une sorte de béquille, ou de garde-fou, nécessaire tant que la planification normative n'a pas fait ses preuves. Par ailleurs, leur fiabilité devrait être beaucoup améliorée par la redéfinition générale des prix, qui doit en principe intervenir dans les prochaines années, bien

qu'il ne soit pas encore question, à notre connaissance, d'introduire un loyer de la terre. Enfin, et surtout, il ne faut pas oublier que les profits d'entreprise sont la source principale des stimulants économiques dont la réforme veut réactiver le rôle.

Les autorités semblent bien conscientes que les fonctions et pondérations actuellement utilisées pour définir les potentiels et les productions agrégées sont encore loin d'être optimales (Altunin et Chakanova, Iarochenko, Bresis et Boruks, 1987). Mais elles comptent les améliorer par tâtonnement, en comparant les initiatives régionales, et par une analyse plus poussée des effets productifs des diverses combinaisons observées de facteurs de production (cf. la "méthode de Novosibirsk" en annexe I).

UN RÔLE-CLEF POUR LES POUVOIRS TERRITORIAUX

Pour amener progressivement les rendements planifiés des exploitations "retardataires" au niveau du rendement normatif, le RAPO doit certes faire pression sur leurs dirigeants pour qu'ils mobilisent leurs réserves de productivité par tous les moyens à leur portée : meilleure conduite agro-technique des productions, renonciation volontaire à certains moyens obtenus en excédent, réduction des pertes, développement et consolidation des "formes progressives" d'organisation et de rémunération du travail (sous-traitance collective ou familiale), aide plus diligente aux lopins individuels, utilisation accrue des possibilités nouvelles de commercialisation privée ou "coopérative", etc.

C'est à ce premier type de rationalisation micro-économique par les rendements normatifs que risquent de s'arrêter beaucoup d'observateurs occidentaux, en attribuant uniquement la sous-performance d'une unité économique à la mauvaise gestion de son directeur. Or là n'est pas l'essentiel.

En effet, pour qui connaît un peu le fonctionnement de l'économie soviétique, il est clair que la performance économique d'un kolkhoze ou d'un sovkhos est et restera très dépendante de décisions prises à son sujet par ses tutelles hiérarchiques, en particulier par sa tutelle directe : le RAPO. C'est en effet de lui que dépendent pour l'essentiel, au stade de la préparation de plans, mais aussi à celui de leur exécution :

- la plus ou moins bonne adéquation économique entre les orientations productives qu'il impose à l'exploitation et les ressources dont celle-ci dispose (terres, climat) ou que le RAPO lui distribue couramment (tout le reste),
- la pertinence économique de ses innombrables intrusions possibles dans la gestion interne courante de l'exploitation : on sait que ces intrusions dégènerent couramment en "ordres rigides" et en "tutelle mesquine" portant sur la date des semis ou des récoltes, la composition du cheptel, la rémunération et la promotion du personnel, tel détail technologique, etc. (Bogomolov, Dubinin, Lapshin, Chirkova, 1987). La PN vise précisément à faire reculer, mais aussi à mieux diriger, ces intrusions qui inhibent et désorganisent les initiatives économiques des exploitations.

Dans le cadre de la PN, c'est donc directement au RAPO qu'incombe la responsabilité de corriger l'inadéquation économique de ces deux types de décisions imposées aux exploitations "retardataires". Le RAPO doit y parvenir en principe :

- en révisant à leur avantage la distribution des ressources et livraisons agricoles planifiées qui lui sont affectées "de plus haut",
- en veillant à leur assurer réellement, en quantité et "qualité" (assortiments, délais, qualité proprement dite), leurs approvisionnements planifiés,

— en modérant et en dirigeant mieux ses propres interventions courantes dans leur gestion interne.

Nous allons voir maintenant pourquoi c'est là sans doute un des axes majeurs de la rationalisation économique visée par la PN.

CORRIGER UNE DISTRIBUTION IRRATIONNELLE DES RESSOURCES

En précisant les principes à suivre pour égaliser les rendements économiques planifiés des exploitations, certains témoignages de responsables de régions ou de république (Bresis et Boruks, Iaroshenko, 1987) nous éclairent sur l'irrationalité de la disparité, locale ou régionale, des performances économiques et, par là même, sur une raison économique de l'objectif d'égalisation, locale ou régionale, des rendements planifiés par la PN.

LES DISPARITÉS ENGENDRÉES PAR L'ANCIEN SYSTÈME DE PLANIFICATION

L'enseignement qui se dégage de ces témoignages est en effet le suivant :

La situation d'exploitation (ou de district) "retardataire" est parfois due à des orientations productives ou technologiques manifestement inadéquates (Lupach, 1987), ou à une mauvaise qualité de la gestion interne de l'unité considérée. Mais elle semble surtout le fait d'exploitations (ou districts) qui, au stade de l'élaboration comme à celui de l'exécution des plans, sont régulièrement défavorisées dans l'accès aux moyens de production. La quantité et la qualité insuffisantes des intrants, mais aussi leur assortiment inadéquat, leur livraison irrégulière ou à contre-temps, tout ceci les pénalise par rapport aux exploitations (ou districts) "avancées" voisines.

Cette pratique, continuelle durant les derniers quinquennats, a conduit, selon ces auteurs, à une disparité considérable des potentiels de ressources des exploitations (de 1 à 4) d'un même district, et des districts d'une même région (de 1 à 2) (Bresis et Boruks, 1987). Si l'on tenait compte des aspects qualitatifs des disparités, que les "potentiels", en tant qu'agrégats, mesurent mal, celles-ci pourraient d'ailleurs apparaître comme encore plus élevées.

Ce constat est cohérent avec la ligne d'action préconisée pour que les retardataires atteignent les livraisons normatives. Celle-ci consiste à leur réserver désormais les accroissements de ressources disponibles à l'échelle du territoire considéré, en maintenant les ressources des exploitations avancées aux niveaux acquis⁽⁹⁾. Enfin, cette ligne d'action est explicitement appuyée par l'argument économique selon lequel il faut affecter prioritairement des ressources là où elles constituent le facteur limitant le plus coûteux pour l'économie nationale, autrement dit, là où leur productivité marginale est la plus élevée.

⁽⁹⁾ Il s'agit là d'un compromis de précaution et de transition visant à ne pas bouleverser trop vite l'équilibre économique des "avancées", et à ne pas provoquer une résistance trop vive des réseaux existants de protection de leurs privilèges.

RATIONALITÉ ÉCONOMIQUE D'UNE RÉDUCTION DES DISPARITÉS

La PN préconise donc une rationalité économique de la redistribution locale ou régionale des ressources et des tâches, que l'on peut formaliser dans les termes suivants (voir notre représentation graphique simplifiée en annexe II), en prenant l'exemple des exploitations appartenant à un même district :

— les exploitations "retardataires", qui ont par définition un rendement économique total inférieur à celui des exploitations avancées, ont par contre, au moins potentiellement, un rendement marginal supérieur à celui de ces dernières.

— entre les unes et les autres fonctionne une loi de rendements décroissants des apports supplémentaires de ressources humaines et matérielles sur une terre donnée. Dans toute cette problématique, les dotations en terres de chaque exploitation sont considérées comme fixées, même si leur "valeur" est prise en compte dans le calcul des potentiels et rendements économiques.

— l'irrationalité économique de la distribution aux exploitations d'un contingent global de tâches et de ressources productives (humaines et matérielles, hors terre), fixé à l'échelle du raïon par les instances supérieures, réside donc, en grande partie, dans l'inégalité qualitative et quantitative de la distribution de ces ressources.

— en redistribuant celles-ci au bénéfice des "retardataires", il est possible d'augmenter leurs livraisons planifiées, plus qu'on ne risque de diminuer en contrepartie celles des "avancées". Si on se limite prudemment à redistribuer les seuls suppléments de ressources disponibles (cas évoqué plus haut), tout supplément accordé aux seules retardataires peut relever le rendement planifié du district tout entier, plus que s'il est accordé aux "avancées".

En fait, cet effet n'est garanti que dans la mesure où les fonctions de production des sous-unités d'un territoire donné sont, sinon identiques, du moins relativement semblables. A l'échelle locale on peut penser que cette similitude est le plus souvent suffisante pour garantir l'effet économique positif d'une réduction, sinon d'une liquidation des disparités. A la fin de l'annexe II on évoquera les implications des cas d'hétérogénéité élevée des fonctions de production, qui se manifestent surtout à l'échelle de vastes territoires, en liaison avec les disparités pédo-climatiques.

LE RÔLE DU FAVORITISME CLIENTÉLISTE DANS LA REPRODUCTION DES DISPARITÉS

Dans certains témoignages, on trouve de claires allusions aux dirigeants d'exploitations ou de districts "avancées" qui doivent cette situation à des "relations" leur permettant d'obtenir des privilèges d'approvisionnement en intrants. En même temps il est dit que la PN menace directement ces positions acquises (Altunin et Chukanova, 1987). Cette analyse correspond à ce que l'on sait des tendances spontanées au favoritisme et au clientélisme à l'œuvre dans les hiérarchies administratives soviétiques. Mais surtout, elle explique assez bien la formation et la reproduction, dans le cadre des pratiques de PNA, de disparités économiquement irrationnelles à l'échelle locale ou régionale, selon le cercle vicieux (vertueux pour les unités avancées) suivant.

Jusqu'à présent les dirigeants de districts et de régions ont tiré des succès de leurs sous-unités "avancées" un profit carriériste pour eux-mêmes, en exploitant toutes les occasions de les mettre en valeur, (par exemple dans la

presse ⁽¹⁰⁾), tout en s'en attribuant les mérites. C'était leur vitrine, et ils avaient intérêt à l'entretenir.

De leur côté les dirigeants de ces sous-unités "avancées" bénéficiaient d'une image positive auprès de leurs tutelles immédiates. Cette image était, à terme, le moyen d'une promotion de carrière dans l'ordre social soviétique, elle-même source de l'essentiel des avantages matériels et moraux accessibles dans cette société. Mais cette bonne image les mettait aussi en position d'obtenir des privilèges quantitatifs et qualitatifs dans leur approvisionnement en ressources et de se protéger, mieux que les "retardataires", de l'intrusion de leurs tutelles dans leur gestion interne. Ces deux types d'avantages étant eux-mêmes, dans une large mesure, à l'origine de leurs performances "avancées", la boucle se bouclait.

A cette situation correspondait en général ce qu'il est convenu d'appeler des plans relativement "détendus", c'est-à-dire comprenant des réserves propres de productivité plutôt confortables. Ceci ne contredit nullement le fait que ces plans correspondaient à une productivité relativement élevée ⁽¹¹⁾, ni qu'ils faisaient l'objet, dans la PNA, d'une révision régulière en hausse, accompagnée d'un réajustement favorable des approvisionnements correspondants. Il faut donc accueillir avec réserve la rhétorique intéressée des dirigeants "avancés" qui se plaignaient de faire face à des exigences toujours accrues pour compenser les déficiences des exploitations (ou districts) voisines, trop vite accusées d'incurie et dites "en situation avantageuse" (Iaroshenko, 1987).

Dans les exploitations et districts "retardataires" fonctionnait un cercle vicieux symétrique : les faibles performances, provoquées par un approvisionnement déficient et par les contraintes d'une tutelle mesquine et autoritaire, entretenaient à leur tour ces facteurs défavorables. Par ailleurs cette situation correspondait logiquement à un plan plutôt "tendu", autrement dit de faibles réserves de productivité propres.

Fondé sur des témoignages dans la presse économique, ce schéma traduit-il bien la réalité dominante ? On ne peut le prouver en toute rigueur. Mais on peut plaider pour sa plausibilité en se référant à la fonction conférée par la presse officielle à ces témoignages-plaidoyers qui doivent servir d'exemples réalistes et avoir une très large portée. De plus, on ne voit guère quelle autre analyse expliquerait la rationalité économique attendue de l'alignement des rendements planifiés sur les moyennes locales ou régionales. A cet égard, ne perdons pas de vue que l'objectif fondamental des réformes en cours, purement économique, est l'élévation de la productivité globale des ressources existantes.

LA MISE EN PRATIQUE DU NOUVEAU SYSTÈME

Le recours à un nouvel indicateur synthétique de performance confère un caractère décentralisateur, nous l'avons vu, au mécanisme de la "planification normative". Comment peut-il s'insérer dans un système d'ensemble qui reste fondamentalement fidèle à la logique distributive de l'économie administrée ?

⁽¹⁰⁾ Ils les citaient également comme exemple à suivre par les "retardataires", ce qui relève d'une certaine duplicité, pour les raisons que nous avons vues.

⁽¹¹⁾ La "tension" d'un plan est le rapport de la performance qu'il prescrit à la performance objectivement atteignable, telle qu'elle résulte de l'état des ressources et des orientations productives imposées, et de l'ensemble des autres contraintes, d'origine hiérarchique et réglementaire, subies par le dirigeant d'exploitation dans sa gestion. Un objectif souvent cité de la planification normative est précisément de définir des plans "iso-tendus".

UN PREMIER BILAN MITIGÉ

Les témoignages, après un an d'application de la PN, sont éclairants mais sans surprise. Ils font apparaître quelques innovations, mais surtout la persistance d'habitudes dirigistes.

Ainsi, une fois défini l'objectif de livraison, pour une exploitation par exemple, il faut décontracter cet agrégat en objectifs physiques détaillés pour chaque production. En principe c'est dans cette phase que devrait se manifester particulièrement l'initiative décentralisée des dirigeants d'exploitation. Or, nous dit-on, on continue purement et simplement à s'en tenir ici aux "vieilles habitudes" de la fixation impérative de chacune des tâches selon le principe du "niveau atteint" (Altunin et Chukanova, Lupach, 1987).

D'autre part il arrive toujours que certaines des orientations productives imposées soient inadaptées au sol ou au climat local, ou bien incohérentes avec le reste du système de production. Est alors dénoncé l'obstacle qu'elles font au relèvement du rendement économique de l'exploitation (Lapshin, 1987).

De même au stade de la précision concrète des plans, les dirigeants d'exploitation (ou de district) dénoncent le frein que constituent les limites détaillées et rigides, fixées par les niveaux supérieurs, pour l'approvisionnement et le crédit (Lupach, 1987). Ainsi la Gosbank est critiquée pour sa fidélité aux habitudes de rationnement du crédit par territoire, ne tenant pas compte de la variabilité des besoins dans le temps et l'espace (Bogomolov, Lupach, 1987). Plus révélateur encore, on stigmatise au niveau de la région l'obstacle créé par le maintien des procédures qui détaillent tous les aspects physiques et financiers du fonctionnement planifié des districts et des exploitations, et l'on plaide pour le passage à des variables de contrôle semi-agrégées (Lupach, 1987).

Les dirigeants des exploitations, comme ceux des districts, critiquent aussi la survie des pratiques de "commandements à réaliser à tout prix". Ils l'opposent à une nécessaire flexibilité des tutelles, qui devraient être attentives aux propositions fondées venant de leurs sous-unités.

Ils dénoncent enfin la "tutelle mesquine" intervenant dans des questions comme les dates et rythmes des semis, récoltes et labours, la composition du cheptel, l'organisation du travail, etc., et la gestion paperassière et formaliste passant par l'intermédiaire d'un "torrent" d'instructions et de rapports qui accaparent toute l'énergie des responsables.

Mais on témoigne aussi des bienfaits constatés, ou espérés, du nouveau système. Par exemple, certaines exploitations adoptent désormais des comportements plus économes et calculés, dans leurs demandes de ressources supplémentaires, puisqu'automatiquement elles entraînent une exigence plus élevée de livraisons agricoles à l'Etat. D'autres renoncent spontanément à l'acquisition de certaines ressources qui leur sont offertes en excédent (Bresis et Boruks, 1987). La "tendance à la suction illimitée des ressources" produite par une situation de pénurie, et entretenant celle-ci (Kornaï, 1980), pourrait donc ainsi se modérer.

Tous ces témoignages montrent que le nouveau système a besoin, pour réussir, d'une augmentation de la marge de manœuvre des niveaux les plus subordonnés (exploitation, district). Ils confirment également que la décentralisation nécessaire se heurte à de nombreuses forces d'inertie.

QUELLE DÉCENTRALISATION?

Pour ce qui concerne l'objet essentiel de la planification, c'est-à-dire le respect des objectifs de livraisons à l'Etat, nous constatons que le nouveau système ne substitue pas des rapports marchands-monnaïres à ceux, traditionnels, de la "commande-distribution".

Or nous avons vu, en introduction, que cette substitution est un objectif majeur à moyen terme de la réforme économique globale, selon un scénario de type "hongrois"⁽¹²⁾. Comme certains autres secteurs d'intérêt stratégique, l'agriculture fait donc, sur ce point, l'objet d'un traitement particulier dans lequel l'appareil administratif continue à assigner directement les objectifs principaux de production. Mais en principe ces objectifs sont désormais définis sous une forme plus agrégée et ne devraient concerner que les livraisons aux fonds d'Etat des républiques et de l'Union (cf. infra). Par ailleurs, dans l'immédiat, l'administration continue aussi à distribuer physiquement les intrants, bien que ceux-ci devraient, à terme, faire l'objet d'un "marché de gros", comme dans les autres secteurs. Enfin le levier fondamental utilisé à l'égard des acteurs économiques reste celui des "pressions", donc des sanctions en termes de carrière. Toutefois — nous y reviendrons —, l'exercice de ces pressions devrait être progressivement allégé, avec le renforcement du rôle des stimulations associées aux dépassements du plan et aux bénéfices de l'entreprise.

Dans ce cadre général, qui reste celui de l'économie administrée, il n'est pas possible fonctionnellement de laisser les exploitations définir seules leurs plans, en limitant l'intervention hiérarchique à l'injonction de réaliser le rendement normatif. Cet indicateur synthétique, non plus que la recherche du profit, ne peut pas induire à lui seul un ensemble globalement compatible et efficace de choix micro-économiques, c'est-à-dire réaliser le mythe économique de "l'équilibre général optimal". Cette utopie théorique n'est sûrement pas un scénario envisagé par les autorités soviétiques.

En revanche, ce qui paraît escompté, c'est qu'une pression hiérarchique faisant prévaloir cet indicateur, à tous les niveaux, atténue la tension (aiguë par l'ancien mécanisme) entre les anciennes pressions descendantes — d'esprit également productiviste mais maladroitement détaillées et autoritaires — et les manœuvres ou pressions remontantes tendant à la protection des réserves de productivité. Dans le cercle vicieux propre à la PNA, les premières et les secondes se renforçaient mutuellement. La tendance à "commander" de manière rigide et à intervenir dans les détails subalternes entretenait à la fois des manœuvres de dissimulation de réserves dans les unités avancées et une sous-performance des unités retardataires, par inhibition de toute initiative gestionnaire et du fait d'un approvisionnement inadéquat... et vice-versa.

Le "cercle vertueux" espéré serait donc le suivant. Chaque district, par exemple, utiliserait sa propre marge de manœuvre pour rapprocher du rendement normatif son propre rendement planifié et ceux de chacune de ses exploitations. Ceci ferait disparaître une cause majeure des interventions hiérarchiques détaillées et du cercle vicieux correspondant. Chaque tutelle pourrait donc laisser à ses sous-unités leur marge de manœuvre gestionnaire en limitant ses interventions au minimum impliqué par la logique distributive générale, c'est-à-dire à la fixation⁽¹³⁾ de leur tâches de livraisons et de leurs ressources productives planifiées. De ce fait, chaque tutelle pourrait consacrer

(12) Guidage indirect des entreprises par une manipulation administrative des prix (semi-libres), du crédit et des impôts.

(13) Elle-même davantage "négociée" qu'auparavant (cf. infra).

son énergie à assurer à chacune de ses sous-unités l'obtention effective de ses approvisionnements planifiés, ce qui est jusqu'à présent loin d'être fait, mais aussi à concevoir et diffuser des conseils, et non plus des ordres, aux exploitations en matière de gestion, d'organisation du travail et de pratiques agrotechniques.

Cette détente des relations hiérarchiques autoriserait un meilleur fonctionnement des "rétroactions remontantes" tendant à corriger les dysfonctionnements constatés à la base du système (inadéquation interne des plans, pénurie ou excédent grave de telle ressource, etc.). Comme J. Kornai le souligne, la qualité de ces rétroactions décentralisées joue, en économie de pénurie, un rôle crucial pour atténuer, ou aggraver, la "friction" de l'économie (degré "structurel" combiné de pénurie et d'excédent). La viabilité et les performances des économies de type soviétique reposent, dans une large mesure, sur cette qualité des rétroactions.

Dans le mécanisme antérieur et tout particulièrement en agriculture, ces rétroactions étaient inhibées par la rigidité des relations hiérarchiques. Elles étaient également trop centralisées, c'est-à-dire trop "longues" : des corrections de détail dans les exploitations faisaient intervenir trop souvent le niveau de la région, au-delà de celui du district. En même temps elles étaient déformées dans un sens anti-économique par les réseaux clientélistes de protection des positions acquises.

Dans la campagne pour la réforme, il est demandé avec insistance d'accroître la flexibilité des relations hiérarchiques : les tutelles doivent être à l'écoute de leurs sous-unités (Lapshin, 1987). La référence au rendement normatif peut donner une crédibilité aux demandes de ces dernières, et guider leur traitement hiérarchique, à propos de problèmes de gestion courante (notamment d'approvisionnement), mais aussi dans la fixation détaillée des ressources et des tâches planifiées, qui deviendrait ainsi davantage négociée.

DES INNOVATIONS ÉCONOMIQUES EN PUISSANCE

UNE NOUVELLE UTILISATION DES STIMULANTS MATÉRIELS

L'inefficacité traditionnelle des stimulants

La soviétologie économique (Nove, 1981) connaît bien les raisons pour lesquelles les stimulants matériels liés au dépassement des livraisons planifiées, et plus généralement à tout autre type de dépassement du plan, (hausse des bénéfices, baisse des coûts par exemple) n'ont généralement pas l'effet escompté sur les comportements. Ceci tient essentiellement à l'existence de l'"effet-cliquet" propre à la PNA : tout dépassement était d'une certaine façon sanctionné par un relèvement automatique des exigences planifiées, dès l'année suivante, et souvent même en cours d'exécution du plan annuel.

Ainsi, toute entreprise ayant imprudemment révélé ses réserves de productivité se les voyait confisquer. D'où de graves inconvénients : tension accrue des plans ultérieurs, c'est-à-dire risque accru de ne pas les réaliser et complications accrues dans l'accès aux intrants, donc dégradation des relations avec les tutelles et les subordonnés. Pour les dirigeants de l'entreprise, les conséquences négatives et durables de ce processus sur leur confort, et surtout sur leur carrière, étaient beaucoup plus importantes que les gratifications

morales et matérielles (stimulants monétaires au pouvoir d'achat réel souvent douteux) ponctuellement associées aux dépassements.

En conséquence, les dépassements significatifs étaient rares et peu spontanés, et les accroissements de performances passaient presque exclusivement par la voie planifiée. Dans ces conditions, les stimulants pour dépassement, et les bénéfices concomitants, constituaient plutôt une simple conséquence agréable de performances améliorées que leur cause véritable, tout en contribuant à renforcer les cercles vicieux des disparités cumulatives : en effet, les dépassements obtenus par pression administrative devaient être accompagnés de privilèges d'approvisionnement ; mais surtout les bénéfices supplémentaires distribués attiraient la main-d'œuvre de qualité vers les exploitations performantes.

L'accroissement des stimulations matérielles et la diversification des débouchés selon le décret de mars 1986

- Les grains livrés en dépassement de la moyenne des cinq années précédentes reçoivent un prix majoré de 50 % (ceci vaut aussi pour les autres produits agricoles) et de 100 % s'ils dépassent en outre le plan de livraison (30 % auparavant). Ils peuvent donner droit aussi à des allocations prioritaires de tracteurs, automobiles et machines agricoles.

- Les livraisons de tournesol, soja et betterave à sucre ouvrent droit à des contre-achats garantis de tourteaux et aliments du bétail composés.

- Pour tout un ensemble de produits (viande et lait notamment, mais aussi protéines végétales) les autorités locales ou régionales disposent librement de l'usage (transformation locale notamment) et de la commercialisation (régionale, par le réseau coopératif) des productions supérieures aux livraisons planifiées.

- Elles peuvent distribuer directement dans leurs propres magasins leur production de fruits et légumes, éventuellement transformée localement, le tout à des prix qu'elles fixent elles-mêmes.

- Les exploitations peuvent vendre jusqu'à 30 % (10 % auparavant) de leurs livraisons planifiées de fruits et légumes, et les quantités au-delà, aux coopératives de consommation et aux marchés kolkhoziens.

S'y ajoutent tout un ensemble de dispositions liant plus fortement les salaires individuels et collectifs (fonds sociaux et culturels) aux productions et bénéfices obtenus à tous les niveaux de l'appareil productif (individus, collectifs de travail, exploitations, districts), ainsi que des incitations accrues pour que les collectifs de travail réalisent des économies de dépenses (dont 70 % peuvent leur être laissées).

D'après Giroux (1986).

La réactivation des stimulants

Le double remède apporté par le nouveau mécanisme pour rompre ce cercle vicieux se comprend donc facilement : fixation non révisable des livraisons planifiées de chaque exploitation pour chaque année du quinquennat ; augmentation considérable et diversification des stimulations liées à leur dépassement (voir encadré).

Si la nouvelle règle est respectée, un RAPO ne peut plus, pour honorer ses propres obligations de livraison, recourir à la solution habituelle du relèvement des livraisons planifiées dans les exploitations "avancées" pour compenser les déficiences des "retardataires". Il en est empêché à la fois par la fixation ferme des plans des exploitations et par l'obligation d'aligner progressivement leurs livraisons planifiées sur le rendement moyen du district.

La direction du RAPO est ainsi contrainte de redistribuer les ressources et les orientations productives des exploitations, et de corriger le style de ses relations avec les unes et les autres, de manière à ce que les livraisons planifiées augmentent bien plus vite chez les "retardataires" que chez les "avancées". Nous avons vu pourquoi ceci implique une certaine égalisation de la distribution de la pénurie" (Kornaï, 1980) aux dépens des "avancées".

Cette redistribution égalisatrice découle davantage encore de l'intéressement des autorités locales au dépassement de leurs propres livraisons planifiées (Iaroshenko, 1987). De fait, ces autorités disposent désormais librement de leurs excédents pour satisfaire directement les besoins locaux. En effet, dans un schéma de rendements marginaux décroissants des intrants, il est tout à fait possible d'obtenir une égalisation des rendements moyens avant d'avoir atteint celle des rendements marginaux, donc de rester dans une situation notablement sous-optimale de disparité des potentiels de ressources des sous-unités (voir le graphique en annexe II). C'est pourquoi seul l'intéressement des autorités locales à un dépassement aussi élevé que possible de leurs livraisons peut les inciter à aller plus loin dans cette rationalisation égalisatrice de l'allocation des intrants.

Dans ce scénario idéal, la signification de la notion d'exploitation (de district, de région) "avancée" devrait donc changer radicalement : cette position s'évaluerait uniquement en fonction de l'importance du dépassement des livraisons normatives, qui ne devrait plus relever des privilèges d'approvisionnement ou d'orientations productives rentables, mais surtout d'une réelle mobilisation des réserves de productivité des exploitations concernées. C'est pour obtenir cette "avance" d'un nouveau type, plus méritoire et macro-économiquement plus rationnelle que ne l'était l'ancienne, que les stimulants au dépassement ont été considérablement relevés et diversifiés.

Ce relèvement des stimulants montre enfin combien les autorités tiennent à obtenir des dépassements notables, vu l'importance qu'ils ont dans la détente des relations hiérarchiques, condition nécessaire, nous l'avons vu, à la réussite de la planification normative. En effet l'existence d'un tampon régulièrement important de livraisons spontanées au-delà des plans, à chaque niveau territorial, devrait empêcher la transmission rigide, tout au long de la filière hiérarchique, des tensions contradictoires déjà évoquées à propos des livraisons agricoles à l'Etat, tout en facilitant beaucoup le respect de la non-révision des plans de livraison.

VERS UN RÉGIME DUAL DE RELATIONS ÉCONOMIQUES ?

Au-delà de cette détente des relations hiérarchiques, la combinaison de "dépassements" importants et de la fixité annuelle des plans normatifs vise à changer la nature même du système de relations à l'œuvre en agriculture, en faisant apparaître un modèle "dual" de ces relations. A cet égard la référence historique, employée par Gorbatchev, au *prodnaïog* de la NEP des années 1921-28 (l'impôt agricole en nature complété par les ventes spontanées à l'Etat et au marché privé) — par opposition aux réquisitions agricoles de la période antérieure du "communisme de guerre" (14) — est tout à fait éclairante.

(14) Sur ce point, l'analogie a un côté désagréable pour les dirigeants antérieurs quant au diagnostic porté sur leurs pratiques.

1 — Les livraisons agricoles planifiées à l'Etat acquièrent le statut d'un impôt en nature. On reconnaît donc clairement, désormais, que le prix de ces livraisons minimales est — et restera — très inférieur au niveau d'équilibre qui serait nécessaire pour l'obtenir de manière économiquement spontanée. D'autre part, leur montant global doit se limiter aux seuls besoins généraux de l'Etat, c'est-à-dire à l'approvisionnement des fonds centralisés au niveau des républiques et de l'Union, le reste de la production finale agricole devant satisfaire directement les besoins locaux et régionaux.

Cette dernière partie de la production ne devrait donc plus être, comme auparavant, drainée vers le haut par des moyens administratifs, pour être réattribuée ensuite aux territoires (et parfois aux exploitations) d'où elle provenait. Les acteurs locaux devraient décider du montant de leurs productions totales, stimulées par les nouveaux prix de dépassement et par les possibilités nouvelles de commercialisation privée et coopérative locale, également à des prix beaucoup plus élevés.

La nature fiscale des livraisons obligatoires apparaît aussi dans le fait que leur montant n'est plus laissé à l'appréciation arbitraire courante de l'administration locale chargée de les prélever. Il est désormais proportionné à la "capacité contributive" de chaque exploitation, mesurée selon des règles de calcul bien définies et relativement générales. Cette capacité n'est autre que le "potentiel" de ressources tel qu'il est défini et mesuré par les méthodes de PN.

Comme tout impôt, ces livraisons sont certes obtenues par la voie administrative. Mais ce prélèvement ne doit plus à terme provoquer, en lui-même, d'intrusions dans la gestion interne des exploitations "contribuables", dans la mesure où il devrait être automatiquement garanti par le dépassement des livraisons planifiées, au moins à l'échelle locale ou régionale.

2 — Les livraisons de dépassement doivent relever d'un rapport purement marchand, c'est-à-dire de l'intéressement des exploitations, à l'exclusion de toute pression administrative. D'où la hausse considérable des stimulants de "dépassement" et les possibilités accrues de commercialisation directe locale, privée et coopérative, à des prix également beaucoup plus attractifs que ceux de "l'impôt en nature" (Wadekin, 1986).

Par ailleurs, comme la composition des productions en dépassement relève à présent de la compétence des exploitations, leur marge de manœuvre dans leurs orientations productives, devrait augmenter et autoriser ainsi la correction partielle des éventuelles inadéquations imposées par les livraisons planifiées.

Une conséquence importante de la réussite de la PN serait donc l'apparition, à chaque niveau territorial, d'une offre flottante assez importante, non planifiée, de produits agricoles des kolkhozes et sovkhozes. Cette production offerte se répartirait, selon un scénario actuellement difficile à préciser, entre les marchés d'Etat, privés et coopératifs locaux ou régionaux, et divers usages industriels (industries locales) et finals, le tout d'une manière non planifiée centralement. C'est là le deuxième aspect de la décentralisation provoquée par le nouveau mécanisme économique, dans lequel s'introduisent des éléments nouveaux de logique marchande-monnaire, à l'échelle locale.

Une innovation aussi importante, au regard des traditions soviétiques de centralisme, semble à première vue relativement aventureuse et révèle que, pour les autorités actuelles, l'objectif de produire plus, avec les moyens existants, passe avant leur crainte traditionnelle de "l'anarchie" et de la "spontanéité", en ce qui concerne du moins l'économie agro-alimentaire locale ou régionale.

LES FAIBLESSES DES MÉTHODES DE CALCUL DES POTENTIELS ET LEURS CONSÉQUENCES

En matière de choix des méthodes de calcul et de leurs modalités d'application, les autorités semblent avoir opté, au moins initialement, pour une approche relativement décentralisée.

Plusieurs variantes-types sont proposées, et certaines recommandées. L'adoption raisonnée de l'une de ces variantes et son adaptation se font généralement, semble-t-il, à l'échelle territoriale moyenne des régions ou des "petites" républiques (baltes et transcaucasiennes), en tenant compte des circonstances locales. Les instituts républicains ou régionaux de recherche agromonomique sont mobilisés pour éclairer ces choix et fournir certains paramètres de base, en particulier pour l'évaluation qualitative des terres.

Même à l'échelle des districts, on est souvent conduit à prendre, en relation avec les exploitations, des initiatives d'ajustement des méthodes, en particulier pour une prise en compte plus complète et mieux pondérée de certaines "conditions objectives" de production. Il s'agit par exemple de facteurs comme l'éloignement des exploitations (ou districts) par rapport aux centres locaux et régionaux, ou par rapport aux usines alimentaires, l'état des voies de communication et de l'habitat, les conditions générales de vie du personnel, ou encore la composition par âge de celui-ci, etc. (Altunin et Chukanova, Lupash, 1987). Certains RAPO corrigent donc d'eux-mêmes les indicateurs normatifs des exploitations, de manière plus ou moins empirique.

On perçoit dès lors le dilemme devant lequel se trouve le pouvoir central, face aux deux risques symétriques suivants, qui peuvent être fatals à la PN :

1 — S'il laisse les autorités locales, qui sont juges et parties dans l'affaire, adapter à loisir les indicateurs normatifs de livraisons, et leurs modes de calcul, aux "conditions objectives" dont la liste peut être extensive et que la PN a précisément pour fonction de restructurer, celle-ci risque d'être progressivement vidée de toute portée autre que la mobilisation des réserves dans chaque exploitation. On peut bien entendu prévoir que ces ajustements se feront dans le sens de la conservation des avantages acquis. Ceci pourrait conduire, à la limite, à un scénario pur et simple de retour à la PNA, dont on n'est d'ailleurs pas encore franchement sorti, d'après les témoignages locaux.

2 — A l'inverse, si le pouvoir central adopte une ligne dure d'application rigide, uniforme et générale, de méthodes relativement frustes et non ajustables localement, il prend le risque d'un autre scénario-limite combinant à la fois l'apparition de nouvelles inégalités économiques aussi irrationnelles que les précédentes, assortie d'un bouleversement coûteux des structures existantes, et une obéissance formelle des acteurs subordonnés, dissimulant des déviations locales incontrôlables.

Comme dans toute réforme impulsée du centre, les autorités ne peuvent donc que chercher, à tâtons, une voie de compromis entre ces deux types d'effets pervers nés de l'imperfection des méthodes de calcul de la PN. Vu l'ampleur de leurs conséquences, l'amélioration de ces méthodes est un enjeu capital pour la réussite de la PN et, plus généralement, de l'ensemble de la réforme.

CONCLUSIONS : ENJEUX ET RISQUES

Les atouts de la cohérence et de la durée

Nous venons de montrer la cohérence logique relative de la démarche de planification normative et, plus largement, de l'ensemble du nouveau dispositif de gestion de l'agriculture soviétique, en même temps que sa cohérence avec le diagnostic porté sur l'irrationalité économique du mécanisme antérieur de la PNA.

Cette cohérence traduit une synergie nouvelle, fortement inhibée sous Brejnev, entre le pouvoir suprême et le "brain-trust" des instituts de recherche économique et sociologique de tendance réformatrice. La démarche adoptée implique une conception du système économique et social nettement plus élaborée et lucide qu'auparavant. La distance entre les représentations officielles de ce système, et les critiques de ses dysfonctionnements concrets, s'est notablement réduite. Cette cohérence théorique et pratique distingue la restructuration gorbatchevienne des initiatives réformatrices, intuitives et désordonnées, de Khrouchtchev.

A cet égard, une autre différence entre ces deux périodes de réforme, — et au vu de l'enlèvement de quelques tentatives de "perfectionnement" de l'ère Brejnev —, pourrait bien être la ténacité stratégique. La campagne de généralisation des collectifs de travail en sous-traitance (*podriad*), lancée en 1983, en fournit un exemple. Les difficultés, prévisibles, de leur fonctionnement (application formaliste, aléas d'approvisionnement, intrusions hiérarchiques désorganisatrices, non-respect des contrats, etc.) n'ont pas conduit à un quelconque relâchement de cette campagne. Celle-ci insiste désormais sur leur consolidation et leur perfectionnement qualitatif, sous une forme de plus en plus diversifiée en fonction des conditions locales, et enrichie par la variante familiale ou individuelle du *podriad*. On pourrait en dire autant des campagnes pour l'auto-financement des entreprises et le bon fonctionnement des RAPO.

L'analyse séparée de chacun de ces éléments du nouveau mécanisme peut conduire trop hâtivement les observateurs extérieurs à un diagnostic d'échec assuré ou probable, dans l'esprit du "tout (tout de suite) ou rien", par rapport à une vision idéale de son fonctionnement. Par contre, la prise en compte de leur synergie possible, et de la durée, devrait nous inciter à imaginer d'autres scénarios possibles.

Une nouvelle méritocratie contre les "performances" des privilégiés

Mais notre analyse montre aussi que la planification normative attaque directement, pour des raisons économiques, les privilèges acquis par les unités et les dirigeants réputés "avancés", dans les exploitations comme dans l'administration agricole. En effet, ce n'est manifestement pas une nouvelle "lutte de classes" qui motive, idéologiquement, la redistribution des ressources et des performances planifiées au profit des unités "retardataires"... , mais le fait économique trivial que le mécanisme antérieur d'inégalités cumulatives engendrait une mauvaise utilisation des ressources disponibles, d'où une hausse permanente des coûts agricoles, qui avaient atteint un niveau insupportable.

De telles redistributions réduisent, voire suppriment, les avantages matériels liés à ce type de performances économiques "avancées" : bénéfices affectés aux fonds sociaux et aux primes individuelles, travail dans des conditions relativement confortables, etc. Ce qui est plus grave pour les dirigeants

concernés, c'est que cela aboutira à considérer selon d'autres critères les images sociales. Ceci vise à favoriser l'ascension d'une nouvelle méritocratie. Or, on sait à quel point l'évolution de carrière commande l'accès aux avantages de divers ordres dans la société soviétique.

Résistance et risques de dissolution de la PN

On doit donc s'attendre à une forte résistance des anciens privilégiés et de leurs réseaux de protecteurs et de protégés. Bien entendu cette résistance ne saurait être ouvertement organisée et avouée et a plutôt tendance, comme toujours, à se dissimuler sous un zèle ostentatoire et formel au service de la nouvelle ligne. Au-delà de la simple inertie, elle peut prendre des formes actives, notamment l'exploitation habile des nombreuses imperfections "de détail" des méthodes et des procédures nouvelles, de leur incohérence avec certains règlements anciens encore formellement en vigueur, et de leur nécessaire plasticité décentralisée. On peut par exemple manipuler les paramètres utilisés dans le calcul des potentiels et des rendements hérités du passé, de manière à en minorer les disparités. Par ailleurs aucune des méthodes nouvelles de PN ne peut mesurer correctement certains aspects qualitatifs "détaillés" des inégalités d'approvisionnement : un intrant planifié sous une forme agrégée (qualitativement et dans le temps) peut parvenir dans une exploitation avec plus ou moins de retard, plus ou moins détérioré, et selon un assortiment plus ou moins conforme au plan détaillé de cette exploitation. On sait ce que coûtent, particulièrement en agriculture, ce genre de dysfonctionnements de "détail", et à quel point ils sont générateurs de pénuries réelles, sous l'apparence d'un plan d'approvisionnement réalisé... en agrégats.

Par ailleurs il sera généralement difficile aux tutelles, même de bonne volonté, de "restructurer" rapidement le style de leurs relations avec leurs sous-unités "retardataires". Elles s'y heurtent dès maintenant aux habitudes cristallisées de timidité et d'attente passive des ordres détaillés. Il n'est pas simple de renverser rapidement les usages du paternalisme autoritaire, profondément enracinés dans les campagnes soviétiques.

Enfin, il existe un scénario, particulièrement redoutable, de dissolution de la PN avec maintien de fait de la PNA : la mise en œuvre de pressions hiérarchiques pour obtenir des dépassements réguliers et croissants de la part des nouveaux types d'unités "avancées" — qui pourraient bien rester les anciennes — au prix de nouvelles disparités d'approvisionnement en leur faveur.

Nécessité vitale d'une nouvelle dynamique sociale

Tout ceci montre que, si ingénieux et cohérent que soit le nouveau mécanisme agricole gorbatchevien, il ne fournit en lui-même qu'un cadre nécessaire au développement d'une nouvelle logique économique. Mais il est très loin d'être suffisant, face à la résistance passive et active des réseaux sociaux étroitement liés au mécanisme antérieur, et cristallisés dans les structures économiques qui en ont résulté.

Il ne faut donc pas considérer la campagne actuelle pour la "restructuration révolutionnaire" des comportements et des mentalités, des valeurs sociales et du style des rapports sociaux (hiérarchiques et internes aux "collectifs"), comme une nouvelle propagande conservatrice légitimant l'ordre social existant. Cette *perestroïka* subjective est probablement la condition majeure de l'instauration réussie de la nouvelle logique économique. Celle-ci n'est donc pas à proprement parler un "mécanisme" économique autonome, engendrant automatiquement les comportements et les rapports sociaux adéquats.

La révolution dans la fidélité : un pari délicat

Gorbatchev et ses partisans dans des milieux dirigeants ont fait un pari ambitieux qui repose fondamentalement sur des hypothèses dont l'avenir dira si elles sont réalistes.

La première hypothèse est que les frustrations accumulées par la structure sociale conservatrice antérieure, notamment chez les jeunes et dans la partie la plus créative de l'intelligentsia, mais aussi dans des sous-groupes appartenant à toutes les catégories de la population et de l'encadrement, sont considérables.

Ensuite, ces frustrations sont suffisantes pour nourrir une dynamique cumulative, dans laquelle ces forces sociales latentes s'emparent du cadre créé par le nouveau mécanisme de gestion, pour renverser les forces et les réseaux sociaux conservateurs, en le faisant fonctionner dans son esprit méritocratique : cette lutte multiforme à tous les niveaux de l'économie et de la société est seulement impulsée, canalisée et fédérée par le centre.

Enfin, cette dynamique nouvelle est compatible avec les traits fondamentaux de l'ordre social soviétique, et notamment avec la fidélité à l'organisation distributive générale de l'économie, même si celle-ci prend désormais une forme déconcentrée. Mais cette fidélité autorise l'introduction d'une certaine dose de régulation marchande et monétaire. Dans l'agriculture, pour le moment, ceci ne concerne que la sphère de l'auto-fourriture régionale en produits agro-alimentaires.

Actuellement le nouveau mécanisme agricole n'en est qu'à ses premiers pas, encore mal dégagés de la PNA, ce qui nous interdit de fonder un pronostic ferme de succès ou d'échec sur la seule analyse économique. Mais l'examen qui vient d'en être fait permet, pensons-nous, de saisir l'importance des enjeux de la réforme et nous fournit une grille d'interprétation pour de futurs diagnostics.

ANNEXE I

LES PRINCIPALES MÉTHODES DE CALCUL
DES POTENTIELS DE RESSOURCES
ET DES LIVRAISONS AGRICOLES NORMATIVES

A partir de leurs descriptions vulgarisées dans la presse économique soviétique récente, sous forme d'exemples d'application, on peut distinguer les trois types de méthodes suivants.

LES "SURFACES NORMATIVES"
(Serkov, 1986, Iaroshenko, Lupach, 1987)

La méthode

Suivons la présentation qu'en donne l'économiste en chef du *kraïkom* (autorité de niveau régional) de Krasnodar.

a) La valeur globale des terres agricoles, en tant que telles, d'une exploitation (district, région) est estimée par sa "surface conventionnelle" définie en équivalents-hectares de terres labourables. Celle-ci est donc la somme des surfaces des divers types de sol, pondérées par des coefficients proportionnels à leurs productivités respectives moyennes (les produits s'agrègent et se comparent en "unités-céréales" : cf. infra).

Ce coefficient reçoit par définition la valeur 1 pour les terres labourables, et les valeurs suivantes pour les autres types de terres : 1 pour les plantations pluri-annuelles ; 0,35 pour les prairies intensives et les pâturages améliorés ; 0,1 pour les pâturages non améliorés ; 1,35 pour les prairies et labours irrigués.

b) Un institut de recherche régional a défini, pour chaque culture dans une exploitation (ou district) donnée, le "rendement normal" en quintaux par hectares. C'est celui qu'elle doit obtenir : — dans les conditions économiques moyennes du district (ou région), c'est-à-dire avec une dotation moyenne (pour la région) en force de travail et moyens matériels fixes et circulants, — mais dans les conditions naturelles spécifiques (sol, climat, relief, configuration des champs, etc.) de la culture et de l'exploitation considérées, dont l'impact est ainsi pris en compte à ce niveau.

Ce rendement normal spécifique est traduit en points par rapport à des rendements de référence correspondant à 100 points. Il s'agit vraisemblablement des meilleurs rendements *normaux* (meilleures conditions naturelles) obtenus dans la région, par exemple : 41 quintaux par hectare de céréales ; 23,7 pour le tournesol ; 298 pour la betterave à sucre ; 56 pour le riz ; 38,7 pour le maïs-grain, etc.

c) On passe ensuite des rendements (ou points) "normaux" aux rendements "normatifs" spécifiques des mêmes cultures et des mêmes exploitations (ou districts), en y introduisant l'impact des dotations spécifiques correspondantes en force de travail, moyens matériels circulants (engrais notamment) et fixes (machines, bâtiments, etc.). Ces rendements doivent être obtenus dans les conditions agrotechniques (qualité de la conduite des opérations culturales) moyennes de la région.

Les recettes précises de ce passage des rendements normaux aux rendements normatifs ne sont pas précisées par l'auteur qui dit seulement qu'y interviennent séparément les niveaux par hectare de chacune de ces diverses ressources.

d) Chaque rendement normatif spécifique est converti en points par rapport à des niveaux de référence, probablement ceux des exploitations les mieux dotées en moyens dans des conditions naturelles moyennes. Cent points correspondent ainsi, par exemple, à 46 quintaux de grains à l'hectare ; 28,6 pour le tournesol ; 398 pour la betterave à sucre ; 56 pour le riz ; 47,9 pour le maïs-grain ; 280 pour le maïs-ensilage ; 55,4 pour le foin de prairies permanentes.

e) La moyenne, pondérée par les surfaces correspondantes, de ces points normatifs par culture d'une exploitation (ou district) donne les points de rendement normatif par hectare de cette exploitation (ou district). Ceux-ci, multipliés par la "surface conventionnelle" (définie plus haut) de cette exploitation, donnent enfin sa "surface normative" de terre, qui est la mesure de son potentiel.

Pour assurer une transition dans l'alignement mutuel (égalisation en 1990) des rendements, on corrige provisoirement en baisse les surfaces normatives des "retardataires", en tenant compte des "niveaux atteints" de départ.

f) Dans cette méthode, l'agrégation des divers produits, puis leur désagrégation au stade de la planification détaillée, utilisent leurs contenus en équivalents-grains céréalières.

La livraison normative de chaque exploitation (ou district) s'obtient, bien entendu, en multipliant sa surface normative par le rendement normatif (moyen) de la région imposé de "plus haut". Pour le douzième quinquennat, il est de 39,8 quintaux d'unités-céréales par hectare de surface normative.

Commentaires

On constate que cette méthode cherche à définir des rendements normatifs en principe réellement atteignables par chaque exploitation dans l'état actuel de ses structures productives, c'est-à-dire par une simple mobilisation de ses réserves internes de productivité. Par contre le rendement normatif de district oblige les districts retardataires, au-delà de cette seule mobilisation du "facteur subjectif" dans leurs exploitations subordonnées, à procéder aussi à une rationalisation économique de la distribution des ressources et des tâches planifiées aux exploitations.

Cette rationalisation est également impliquée par la recherche, par chaque RAPO, du dépassement global le plus élevé possible de ses propres livraisons normatives. Il y est incité par les prix élevés reçus pour ces dépassements sur le marché d'Etat et sur les marchés coopératifs et privés locaux..., et peut-être plus encore par la marge de manœuvre autonome accrue que lui donne ce dépassement. La région doit aussi opérer de cette façon à l'égard de ses districts, pour atteindre son propre rendement normatif (imposé par les autorités supérieures) et obtenir le maximum de dépassements globaux.

Au total donc cette méthode a pour caractéristique de chercher à bien séparer les responsabilités de chaque niveau hiérarchique : les livraisons normatives qu'elle fixe à chaque sous-unité (exploitation, district, région) sont en principe atteignables par la seule mobilisation de ses réserves propres, c'est-à-dire l'amélioration de sa gestion et (ou) la rationalisation de ses distributions "au-dessous".

LA VALEUR PONDÉRÉE DES DIVERS TYPES DE RESSOURCES (Serkov, 1986, Altunin et Chukanova, Bresis et Boruks, 1987)

La méthode

Suivons la présentation du premier vice-président du Gosagroprom de Lettonie, en nous limitant au cas de la production végétale (les principes sont ici les mêmes en production animale).

a) La "valeur" des divers types de sol est estimée en multipliant leur somme pondérée en hectares-équivalents (établie suivant le même principe que dans la méthode précédente, mais ici définie en "points") par la valeur de la production végétale obtenue en moyenne dans la république par point de fertilité (actuellement 8 roubles).

b) Les ressources en force de travail sont évaluées par la somme des salaires versés pour la production végétale. On corrige en baisse cette somme par un coefficient de 0,67 dans le cas des travailleurs temporairement recrutés en raison de leur "absence de formation professionnelle" (ajoutons : pour leur faible zèle ; ils viennent généralement sous la pression hiérarchique).

c) Les amortissements annuels des moyens matériels fixes représentent leur contribution productive.

d) Les services productifs sont évalués par leur valeur d'achat.

e) C'est probablement ainsi que l'on évalue aussi les moyens circulants en général (l'auteur ne le précise pas), sauf dans le cas des engrais minéraux qu'on introduit dans le potentiel pour le triple de leur valeur d'achat, "pour tenir compte de leur efficacité relativement aux autres ressources". Il semble donc qu'intervienne au moins en partie, une sorte de pondération grossière par les productivités marginales des facteurs.

Le potentiel est la somme de l'ensemble de ces valeurs en roubles. L'agrégation-désagrégation des produits se fait au moyen de leurs contenus en unités nutritionnelles (*kormovye*), c'est-à-dire en calories digestibles. Le rendement moyen-normatif de la république est de 30 quintaux d'unités nutritionnelles par 1000 roubles de potentiel. La suite de la démarche est déjà connue...

Commentaires

Les principes utilisés ici désignent clairement un mode opératoire différent de celui de la méthode précédente. On trouve en effet :

— la simple sommation des valeurs-coûts des diverses ressources, traitées donc implicitement comme parfaitement substituables selon leurs rapports de prix, éventuellement pondérées par leurs productivités marginales différentes (cas des engrais),

— la renonciation à toute tentative de prise en compte détaillée de relations techniques input-output pour chaque ressource.

Nous sommes typiquement dans le cas où le rendement "du potentiel" joue uniquement le rôle d'indicateur-norme synthétique de performance, guidant simultanément, d'une façon indistincte, l'action propre de chaque sous-unité et celle, redistributrice, de ses tutelles, sans partage clair de leurs responsabilités respectives. En général la méthode ne fournit donc aucune garantie que le rendement normatif ainsi calculé pour une unité donnée soit réellement atteignable par ses seules forces, dans l'état initial de ses ressources et tâches planifiées.

Cette particularité s'explique bien par le début de l'article, où les acteurs mettent en valeur la précision et la rigueur des méthodes opérationnelles — d'un type très différent — qu'ils utilisent par ailleurs depuis longtemps pour planifier dans le détail les livraisons de chaque unité, en liaison technique avec la structure détaillée de ses ressources. Bien entendu, l'usage de ces méthodes opérationnelles (*metodiki*) restera indispensable, mais sera simplement désormais guidé par l'objectif d'alignement des plans individuels agrégés sur les rendements normatifs.

LA DÉCOUVERTE STATISTIQUE DES FONCTIONS DE PRODUCTION (Novoselov, 1987)

La méthode

Cette méthode a été conçue et mise au point par un groupe de chercheurs de la section sibérienne de l'Académie des sciences agricoles, en collaboration avec l'Institut de mathématique SOAN d'URSS.

L'idée est d'exploiter simultanément :

- la puissance nouvelle des matériels informatiques disponibles (EBM),
- l'énorme masse d'informations disponibles, à l'échelle de l'immense fédération de Russie (71 régions), sur les ressources et conditions objectives de production, et les résultats correspondants, dans toutes les sous-unités (exploitations, districts, régions, fédération),
- les possibilités nouvelles de découverte automatique, sans préjugés analytiques, des divers types de fonctions de production effectivement à l'œuvre, qui sont fournies par les nouvelles méthodes et procédures dérivées de la statistique mathématique.

Dans un premier temps, "par la méthode dite des analogues pondérés, se choisissent automatiquement les groupes de régions (parmi les 71 définis chacun par 400 caractéristiques) les plus "semblables" pour toutes les conditions objectives de production"... Les régions se retrouvant dans un même groupe d'analogues peuvent très bien être géographiquement éloignées les unes des autres...

Dans la deuxième étape, "pour chaque groupe d'analogues se choisissent automatiquement les facteurs les plus importants dont dépendent les résultats productifs (...) puis, pour chaque région, la liste des plus significatifs. Mais chaque région diffère toujours au moins un peu de ses analogues par le degré d'influence de tel ou tel facteur sur les résultats"...

A ce stade, pour aboutir à de véritables fonctions de production, il faut chercher par tâtonnement la valeur des paramètres quantitatifs à affecter à chacun de ces facteurs, qui permettent d'obtenir les résultats "les plus certains".

"Pour cela on conduit des calculs itératifs utilisant les informations des années précédentes [il s'agit probablement ici d'ajustements statistiques linéaires classiques]. Pour chaque région, pour chaque groupe analogue et pour chaque facteur, on calcule plusieurs dizaines de variantes" (15).

Sur cette base ont été calculées les livraisons planifiées normatives de la fédération de Russie pour 1990. Les décalages observés par rapport aux plans déjà définis autrement ont permis d'argumenter des propositions de correction de ceux-ci. On a aussi fait des exercices — très utiles — de prévision des résultats en cours d'année pour la fédération (avec des erreurs très faibles : 0,86 % en 84 et 0,4 % en 85) et diverses régions.

La méthode a été recommandée pour une large application à la planification et la prévision, par le Gosplan et le Gosagroprom de Russie. Par ailleurs, elle fait l'objet actuellement d'une demande explosive de la part de nombreuses régions, que ne peuvent plus parvenir à satisfaire les chercheurs de Novosibirsk. Ceux-ci réclament avec véhémence des moyens supplémentaires.

Commentaires

Cette approche substitue une exploitation rigoureuse d'une quantité énorme d'informations sur les diverses manifestations concrètes des fonctions de production observées, aux conventions et simplifications toujours plus ou moins arbitraires des autres méthodes. Elle semble donc, à première vue, la plus sûre et la mieux protégée contre les éventuelles manipulations intéressées des dirigeants locaux, toujours juges et parties en la matière. Ses divers types d'expérimentation réussie, son application déjà opérationnelle aux districts de trois régions sibériennes, la demande pressante dont elle fait l'objet, tout ceci montre qu'il faudra suivre attentivement les développements futurs de son application.

Peut-être tend-elle à conserver certains dysfonctionnements ou mauvaises allocations des ressources et des tâches, lorsque ceux-ci sont communs à l'ensemble des sous-unités appartenant à un même groupe d'analogues et s'introduisent ainsi dans leurs fonctions de production constatées.

(15) Les auteurs désignent la famille des méthodes qu'ils utilisent par l'expression "*Machinye metody obnaruzhdenia zakonernosti*" qu'on est tenté de traduire en français par "analyse des correspondances". D'après mon collègue P. Rio, celles-ci relèveraient plutôt de la famille des "méthodes de classement automatique" et de la sous-famille des procédures de "classification hiérarchique ascendante".

Le point Z réalise simultanément l'égalisation des rendements individuels moyens et marginaux, et celle des potentiels individuels. Il maximise le rendement et la production totale du district pour un potentiel global donné. Le gain supplémentaire de production YZ peut éventuellement être atteint par les dépassements du rendement normatif. L'intéressement de la direction du district à un dépassement global maximal peut l'inciter à poursuivre la redistribution égalitaire jusqu'à ce point Z.

Bien entendu ce modèle formel n'a pas valeur de preuve en lui-même, compte tenu de toutes les hypothèses simplificatrices. Son seul objet est d'aider au raisonnement, provisoirement séparé, sur les seuls effets rationalisateurs de la redistribution égalitaire des ressources par la PN. Sa pertinence suppose seulement que l'intervention des autres effets (mobilisation des réserves internes dans chaque exploitation) et les écarts de la réalité par rapport aux hypothèses simplificatrices adoptées, soit renforcent, soit ne modifient pas essentiellement les conclusions que l'on peut en tirer. Nous ne pouvons malheureusement pas rentrer ici dans la discussion systématique de ce point. Pourtant on ne peut pas ignorer le problème crucial qui est soulevé par les différences entre les fonctions de production des sous-unités d'un même territoire, surtout lorsque ce territoire est plus large qu'un district.

Remarque : les implications d'une hétérogénéité notable des fonctions de production

L'hypothèse d'homogénéité (ou "unicité") des fonctions de production des exploitations, à l'intérieur d'un même district, permet de faire correspondre la maximisation de la production de ce district avec une égalisation des potentiels et des rendements totaux des exploitations. Même si cette homogénéité n'est jamais parfaite, on peut penser que, au moins à l'échelle locale, la réalité en est le plus souvent assez proche pour qu'une réduction importante — sinon la liquidation — des disparités initiales des potentiels et des rendements planifiés soit économiquement bénéfique, sinon optimale.

Pourtant, même cette formulation minimale, très modeste, de la rationalité économique de la planification normative n'épuise pas le problème posé. En effet — dans un certain nombre de cas à l'échelle locale, plus souvent encore à l'échelle de la région et *a fortiori* de la république — les différences entre fonctions de production sont sûrement assez importantes pour justifier, au plan économique, une inégalité marquée dans l'allocation des potentiels de ressources et dans les rendements planifiés. Toute l'expérience des économistes agricoles, ainsi que les données élémentaires de la géographie de l'URSS, nous incitent à le supposer.

Il y a plusieurs causes structurelles bien connues à de telles différences des fonctions de production. Outre l'hétérogénéité pédo-climatique, citons notamment les disparités d'infrastructures sociales, l'éloignement variable des centres urbains ou agro-industriels, les traditions locales, etc. Certes la mesure des "potentiels", par les diverses méthodes de la planification normative, tient compte en principe de la plupart de ces différences, par exemple en termes d'"hectares équivalents", ou de "valeur". Il n'en reste pas moins que ces différences influencent la fonction de réponse de la production agrégée à une variation du potentiel (dans ses éléments variables). Suivant les cas, les rendements marginaux sont plus ou moins rapidement décroissants et leur égalisation peut donc correspondre à une disparité marquée des potentiels et des rendements totaux. Des modèles plus sophistiqués que celui présenté ici seraient nécessaires pour rendre compte de ces réalités.

Les "programmes de technologie intensive" dont l'application a été progressivement étendue, depuis 1983-84, à une large fraction des principales productions agricoles, sont, semble-t-il, une claire expression de cet aspect inégalitaire de la rationalisation économique en cours. En effet ils se traduisent par une allocation préférentielle des principaux intrants à certaines zones et catégories d'exploitations.

Il n'y a pourtant pas, en principe, de contradiction nécessaire entre ce deuxième aspect — inégalitaire — et le premier — égalitaire — que nous avons analysé dans notre article, de la rationalisation économique de l'allocation des ressources et tâches productives. En effet, même si

la mise en œuvre simultanée de ces deux logiques est probablement une source de confusion sur le terrain dans un certain nombre de cas, chacune semble avoir été conçue pour des circonstances et à une échelle territoriale qui sont différentes. En particulier la planification normative doit essentiellement exercer ses effets égalisateurs à l'échelle locale et, secondairement, régionale, et dans la mesure où l'homogénéité des conditions structurelles y est suffisante ; de plus elle ne régit que les livraisons agricoles aux fonds d'Etat centralisés, "l'impôt en nature". A l'inverse, les programmes de technologie intensive définissent des grands choix d'allocation en faveur de très vastes ensembles naturels et territoriaux aux conditions favorables, et concernent leur production totale. Mais ce ne sont là que de premières indications. La clarification de cette question complexe appelle une étude attentive des pratiques observées dans les campagnes soviétiques, qui reste à faire, ne serait-ce que dans les très grandes lignes.

*

* *

BIBLIOGRAPHIE*

ALTUNIN (V.), CHUKANOVA (V.), 1987 — "Il faut une autre approche". *E.G.*, 11, mars.

BERTON-HOGGE (R.) (Dossier constitué par), 1987 — "Le pouvoir soviétique à la recherche d'un consensus". *Problèmes politiques et sociaux*, 556, mars, 27 p.

BOGOMOLOV (F.), 1987 — "Il n'existe pas de recettes toutes prêtes pour tous les cas". *E.G.*, 15, avril.

BRESIC (V.), BORUKS (A.), 1987 — "Les ressources, base du plan" *E.G.*, 7, février.

CHIRKOVA (L.), 1987 — "Eduquer au sens du maître" *E.G.*, 13, mars.

DUBININ (V.), 1987 — "L'autofinancement des achats comment l'assurer ?" *E.G.*, 12, mars.

GIROUX (A.), 1986 — "Gorbatchev et l'agriculture. Cinq ans pour convaincre". *Le Courrier des pays de l'Est*, 305, avril, pp. 3-22.

IAROSHENKO (V.), 1987 — "Le plan doit être réaliste", *E.G.*, 18, avril.

KORNAI (J.), 1980 — *Economics of Shortage*. Amsterdam, North Holland, 1980, 619 p.

KRAVCHENKO (I.), 1987 — "Sans autonomie, pas de responsabilité". *E.G.*, 13, mars.

LAIRD (R. et B.), 1988 — "The zveno and collective contracts : the end of the Soviet collectivisation ?" In BRADA (J.), WADEKIN (K.E.), eds - *Socialist agriculture in transition*, Londres, Westview Press, pp. 34-44.

* Pour la fréquente référence à l'hebdomadaire soviétique *Ekonomicheskaja Gazeta*, on utilisera ici l'abréviation *E.G.* Par ailleurs les titres en russe ont été traduits en français.

- LAPSCHIN (M.), 1987 — "Le droit à l'autonomie" *E.G.*, 16, avril.
- LAVIGNE (M.), 1988 — "La difficile adaptation de la "perestroïka" aux économies d'Europe de l'Est". *Le Monde diplomatique*, janvier, pp. 13-14.
- LUPACH (V.), 1987 — "Tout est-il réglé dans les normatifs?" *E.G.*, 14, avril.
- MILLER (R.F.), 1986 — *Recent changes in the management of Soviet agriculture : will they make a difference ?* Canberra, Australian National University, août, 45 p.
- NOVE (A.), 1981 — *L'économie soviétique*. Paris, Economica, 471 p.
- NOVOSELOV (I.), 1987 — "L'objectivité du Plan". *E.G.*, 5, avril.
- OCDE — *The stagnation in Soviet agricultural production since 1978*. Paris, OCDE, 20 p.
- PIVOVAROV (S.), 1987 — "La méthode normative de planification en production animale". *Ekonomika Sel'skogo khoziaïstva*, 7 juillet, pp. 56-61.
- POULIQUEN (A.), 1982 — "L'organisation du travail agricole et le contrôle social de l'activité économique en URSS". *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 3, pp. 5-48.
- POULIQUEN (A.), 1988 — "The contract brigades : towards a neo-collectivism in the Soviet agriculture ? In BRADA (J.), WADEKIN (K.E.), eds - *Socialist agriculture in transition*, Londres, Westview Press, 1988, pp. 45-54.
- REBOUL (C.), 1986 — "Land reform and soil fertility in Eastern Europe and the USSR". *Sociologia Ruralis*, 2, février, pp. 161-169.
- SERKOV (A.), 1986 — "La méthode normative de planification des achats de l'Etat". *Ekonomika Sel'skogo khoziaïstva*, 11, novembre, pp. 40-43.
- VAN ATTA (D.), 1986 — *A rerun Reform : the autonomous link and the brigade contract*. Clinton, N.Y., Hamilton College, 42 p.
- WADEKIN (K.E.), 1986 — "Landwirtschaft und Nahrungsgütersektor. Chancen für Gorbatschows Agrarpolitik ?" *Ost Europa*, pp. 648-662.
- ZALESKI (E.). 1984 - *La planification stalinienne*. Paris, Economica, 1120 p.
- ZEIMETZ (K.), ed. 1987 — *USSR situation and outlook report*. Washington, D.C., USDA — ERS, 50 p.