

**Journées doctorales du GIS Démocratie et Participation, 12-13 janvier 2018**

**Expérimentalisme, politiques expérimentales et gouvernance locale. Réflexions sur la politique de distribution de terres en usufruit dans une municipalité rurale de Cuba.**

**Marie Aureille** (EHESS / IIAC-Laios)

Doctorante en anthropologie (3<sup>ème</sup> année de thèse)  
sous la direction de Birgit Müller (CNRS/IIAC-Laios)

marie.aureille@gmail.com

**Résumé** : Dans cet article, je souhaite questionner le caractère « expérimental » de l'action publique à Cuba en analysant une de ces politiques expérimentales, la distribution des terres de l'Etat en usufruit, à travers la grille de lecture de la « gouvernance expérimentaliste » (*experimentalist governance*). Ce concept a été forgé à partir de de l'étude du fonctionnement des politiques de l'Union Européenne par un groupe d'auteurs anglo-saxons autour de Charles Sabel et Jonathan Zeitlin notamment. Appliquer cette grille de lecture au cas cubain peut sembler inadapté, pourtant elle correspond bien au fonctionnement de l'action publique à Cuba. Ce rapprochement permet de dépasser des catégories normatives et handicapantes – comme l' « autoritarisme » qui caractériserait le système cubain – qui limitent le travail analytique sur l'Etat et l'action publique à Cuba. Il questionne aussi le projet des auteurs qui font de la « gouvernance expérimentaliste » une nécessaire avancée démocratique à travers la notion « d'expérimentalisme démocratique ». L'exemple Cubain montre que de formes de gouvernance expérimentale fondées sur une construction itérative et participative de l'action publique peuvent exister dans un environnement où la liberté d'expression, le pluralisme politique et la séparation des pouvoirs sont extrêmement limités.

**Mots-clés** : expérimentalisme, politique foncière, action publique, Cuba

**Remarque préliminaire** : A partir d'une ethnographie du secteur agricole dans une municipalité rurale de Cuba, mon projet de thèse cherche à analyser la transformation des modes de gouvernement et de l'exercice du pouvoir au niveau local, dans un contexte de changements structurels importants. L'ethnographie de la mise en place, au niveau local, de la politique de distribution des terres en usufruit est un des aspects de ce travail. Je n'ai cependant pas de données qualitatives sur ce sujet à l'échelon national ou provincial, qui sont très difficiles d'accès pour les chercheurs étrangers. Pour décrire la genèse et la transformation de cette politique au niveau central, je m'appui sur les différents textes réglementaires, les articles de la presse officielle, les discours prononcés par les dirigeants de l'Etat sur ce sujet et sur quelques documents administratifs (circulaires, documents de formation et de vulgarisation pour les fonctionnaires municipaux) qui arrivent jusqu'au niveau municipal.

## INTRODUCTION

Depuis l'arrivée de Raul Castro au pouvoir en 2008, Cuba est officiellement entrée dans une phase « d'actualisation du modèle économique et sociale » caractérisée par des réformes profondes. Celles-ci remettent en cause certains fondements du projet Révolutionnaire tel que l'étatisation de l'économie ou l'égalitarisme. Sur bien des fronts, l'équation est périlleuse politiquement puisqu'il s'agit de réformer un système économique exsangue en menant des politiques d'austérité budgétaire sans (trop) toucher aux acquis de la Révolution (la gratuité de la santé et de l'éducation, le système de protection sociale). Le mot d'ordre de Raul Castro est d'avancer dans les réformes « *sin prisa pero sin pausa* » (sans hâte mais sans s'arrêter). Pour tester ces réformes et en corriger les possibles effets négatifs, le pouvoir central a lancé des politiques expérimentales, circonscrites dans l'espace (certaines provinces) où à certains secteurs. Actuellement, la réforme de la décentralisation administrative est testée dans les provinces d'Artemisa et Mayabeque<sup>1</sup>, tout comme la libéralisation des marchés agricoles. Le perfectionnement des entreprises d'Etat a été expérimenté tout d'abord dans les entreprises qui dépendent des Forces Armées Révolutionnaires (FAR) avant d'être étendue aux entreprises chargées du commerce extérieure puis à l'ensemble des entreprises du pays. Dans le secteur agricole, la transformation des modes de gestion des terres appartenant à l'Etat, qui représentent 79% des terres agricoles (ONEI, 2017), a été mise en œuvre progressivement depuis 1993. L'échec relatif de la transformation des fermes d'Etat en coopératives de production (UBPC) a conduit l'exécutif à permettre progressivement la distribution des terres « *ociosas* » (inactives, non-productives) en usufruit à des particuliers.

Si les discours officiels depuis dix ans n'ont de cesse de souligner le caractère expérimental des réformes en cours, force est de constater que depuis 1959, la construction du système révolutionnaire cubain est un processus chaotique fait d'aller-retours. Cuba est, par bien des aspects, une « révolution hérétique » (Dumont, 1970) qui a cherché à se distancier du modèle soviétique. Dans sa recherche d'un socialisme latino-américain, tropical, des expérimentations tous azimuts ont été menées. Parfois impulsées sur des coups de tête de Fidel Castro, elles reflètent les débats féroces sur la place du Marché, de l'Etat, de l'argent qui vont traverser le socialisme cubain des années 60 à 80. On pourrait même être tentés de penser la Révolution Cubaine comme une gigantesque expérimentation sociale.

Au-delà des discours et des justifications idéologiques, comment peut-on comprendre le caractère expérimental, circonscrit et mouvant de l'action publique cubaine ? Dans cette article, je fais une tentative – elle-même expérimentale – de rapprocher la théorie de l'expérimentalisme développée par des auteurs comme Charles Sabel et Jonathan Zeitlin qui vise au perfectionnement des systèmes démocratiques libéraux, avec le système politique cubain. Celui-ci est souvent qualifié d'autoritaire pour ses manquements aux principes fondamentaux d'une démocratie libérale : la séparation des pouvoirs, le multipartisme, la liberté d'expression et d'association, entre autres. Le régime Cubain revendique ces divergences et se réclame d'une démocratie socialiste basée sur la « participation » qui mettrait les droits économiques et sociaux au-dessus des droits civils et politiques (Valdés Paz, 1997). Ce rapprochement permet d'étudier une politique publique à Cuba en mettant de côté les jugements normatifs qui s'accrochent à l'étiquette de l'autoritarisme.

Dans le sens commun, un système autoritaire, socialiste et planifié est nécessairement centralisé, descendant. De nombreuses analyses se concentrent sur l'image d'un pouvoir

---

<sup>1</sup> Il s'agit du "Programa de Perfeccionamiento de los Sistemas y Órganos de Dirección" (Rodríguez, 2013)

central omnipotent et d'une exécution mécanique et souvent malheureuse des décisions prises par un pouvoir central, souvent réduit à Fidel ou à Raul Castro eux-mêmes. Cette vision des Etats socialistes a été largement remise en question par les études menées depuis trente ans sur l'URSS et les pays de l'Est (Kott, 2002; Müller, 2006; Rowell, 2002) qui mettent l'accent, au contraire, sur des jeux complexes entre échelon local et national, entre le Parti et les fonctionnaires de l'Etat et sur la manière dont les acteurs évoluent dans ces différentes institutions. Analyser cette politique cubaine de distribution des terres de l'Etat en usufruit remet en cause, de manière similaire, l'idée d'un fonctionnement autoritaire et « top-down » du pouvoir étatique. Mobiliser le modèle de Sabel et Zeitlin de la « gouvernance expérimentaliste » permet de s'interroger sur les similitudes qui peuvent exister avec le fonctionnement d'Etat et de bureaucraties occidentales, au sein de systèmes démocratiques libéraux.

La théorie de l'expérimentalisme développée autour de Sabel et Zeitlin prend comme exemple principal les politiques de l'Union Européennes. Le mode de « gouvernance expérimentaliste » qu'ils y observe est rendu nécessaire par ce que les auteurs décrivent comme des incertitudes stratégiques (*strategic uncertainty*), ce qui rend nécessaire le développement d'une action publiques capable de redéfinir ses objectifs et ses modes d'action sans cesse (C. F. Sabel, Zeitlin, & others, 2012). C'est précisément de cette manière qu'est formulée la nécessité de réformes expérimentales à Cuba.

Les théoriciens de l'expérimentalisme s'appuient sur la conceptualisation de la participation et de l'expérience dans philosophie pragmatique de Dewey et Pierce (C. Sabel, 2012). Pour ces auteurs, une gouvernance expérimentale est caractérisée par un fonctionnement circulaire et itératif composé de quatre étapes. Au cours de la première étape, une série d'objectifs et d'indicateurs sont définis au niveau central en concertation avec les parties prenantes pertinentes au sein de la société civile<sup>2</sup>. Ensuite des groupes de travail dotés d'une grande autonomie sont mis en place au niveau local pour trouver des solutions pragmatiques pour atteindre ces objectifs<sup>3</sup>. Ces groupes peuvent être créés aussi bien au sein d'entreprises que d'« autorités territoriales » (administration déconcentrées, collectivités territoriales, etc.). Durant la troisième étape, ces groupes doivent rendre des comptes sur la manière dont ils mettent en place les objectifs fixés et les résultats qu'ils obtiennent. Les résultats de chaque groupe sont alors comparés à ceux des autres groupes qui ont mis en place des solutions différentes<sup>4</sup>. Enfin les objectifs et les indicateurs sont périodiquement révisés à partir des retours d'expérience et des résultats des groupes de travail, ce qui conduit à recommencer un cycle de définition de nouveaux objectifs et de nouveaux indicateurs<sup>5</sup>.

Les différentes étapes de la politique de distribution des terres de l'Etat en usufruit à Cuba correspondent au modèle circulaire et itératif de la gouvernance expérimental décrit par Sabel et Zeitlin, que je vais donc suivre pour expliquer le fonctionnement de cette politique. Je reviendrais d'abord sur la genèse et les transformations de cette politique pensée et définie

---

<sup>2</sup> "broad framework goals and metrics for gauging their achievement are provisionally established by some combination of 'central' and 'local' units, in consultation with relevant civil society stakeholders" (Sabel, Zeitlin, & others, 2012, p. 3.)

<sup>3</sup> "local units are given broad discretion to pursue these goals in their own way" (idem)

<sup>4</sup> "as a condition of this autonomy, these units must report regularly on their performance and participate in a peer review in which their results are compared with those of others employing different means to the same ends" (C. F. Sabel, Zeitlin, & others, 2012, p. 4)

<sup>5</sup> "the goals, metrics, and decision-making procedures themselves are periodically revised by a widening circle of actors in response to the problems and possibilities revealed by the review process, and the cycle repeats"(C. F. Sabel et al., 2012, p. 5)

par le pouvoir centrale (étapes 1 et 4). Je reviendrai ensuite sur la manière dont cette politique est appliquée de manière pragmatique au niveau local tout en étant l'objet de forts contrôles (étapes 2 et 3).

## GENESE ET TRANSFORMATIONS D'UNE POLITIQUE DU POUVOIR CENTRAL

### Une politique en rupture avec le modèle agricole révolutionnaire cubain

La politique de distribution des terres de l'Etat en usufruit transforme la manière dont était structuré et pensé le secteur agricole depuis le début de la Révolution. Elle apparaît comme une concession faite à l'idéal d'une agriculture industrielle, socialisée et étatisée qui avait guidé les politiques agricoles depuis les années 60. En l'espace de quatre ans, les deux lois de réformes agraires en 1959 et 1963 ont transformé complètement la structure de la propriété foncière. Elles ont donné naissance à un système agricole basé sur une dichotomie entre le secteur étatique (*sector estatal*), composé de grandes entreprises d'Etat qui gèrent les terres dont l'Etat est propriétaire (80% du foncier agricole), et le secteur paysan (*sector campesino*), composé de 200'000 producteurs propriétaires de leurs terres, qui possèdent en moyenne 13ha (Figueroa Albelo, 2005; Valdés Paz, 2009).

La volonté de socialiser les moyens de production (en particulier la terre) et de faire disparaître la propriété privée constitue le fil directeur des politiques agricoles adoptées entre 1963 et 1993. A travers les différentes politiques agricoles adoptées dans les trente premières années de la Révolution, les instances du Parti Communiste dessinent peu à peu une hiérarchie normative des différents types d'organisation de la production agricole (du plus socialiste au moins socialiste). Cette typologie est fondée sur le type de propriété des moyens basiques de production et essentiellement la terre :

*“Dans la production agricole, la ferme d'Etat est la forme supérieure de propriété socialiste, car elle représente la propriété de tout le peuple. La coopérative est aussi une forme de propriété collective, une incontestable avancée dans les formes de propriété en comparaison avec la petite parcelle du paysan” (PCC, 1975: 30)*

A la fin des années 80, les autorités font le constat que de nombreuses fermes d'Etat sont en déficit et que de grandes extensions de terres ne sont pas cultivées ou le sont de manière inefficace. La chute de l'Union soviétique et la profonde crise économique qui s'installe à partir de 1991 va accélérer les réformes. Alors que les systèmes de monocultures des fermes d'Etat étaient très dépendants des intrants et des machines agricoles venues de l'Union Soviétique<sup>6</sup>, les importations chutent de 75% pour le pétrole, 78% pour les engrais et les pesticides et de 50% pour les denrées alimentaires (Wright, 2009, p. 67). Cuba perd également ses principaux clients, et fait face au renforcement de l'embargo américain suite à l'adoption des lois Helms-Burton.

Pour faire face à cette crise, l'exécutif cubain va transformer l'organisation de la production agricole par la généralisation du faire-valoir indirect, qui représente désormais 57% des terres agricoles cultivées (ONEI, 2015, p. 6). Le sociologue cubain Juan Valdés Paz a qualifié ces mesures de « troisième réforme agraire » (Valdés Paz, 2014, pp. 50–52), caractérisée par

---

<sup>6</sup> A la fin des années 80, l'agriculture cubaine est la plus mécanisée d'Amérique Latine avec 22 tracteurs/ha de terre arable (contre 25 aux Etats-Unis). La consommation d'engrais est dans la moyenne des pays développés, en 1988 elle atteint 179 kg/ha de terre arable contre 96kg/ha aux Etats-Unis et 312kg/ha en France (FAO, 1991 : 212).

l'émergence « de nouvelles formes de gestion de la propriété étatique. » (Villegas Chadez, 2016, p. 20).

Ces réformes vont se dérouler en deux temps. En 1993, le Bureau Politique du PCC va, tout d'abord, adopter un accord<sup>7</sup> qui prévoit de « redimensionner » le secteur d'Etat par la conversion d'une part importante des fermes des Entreprises d'Etat en coopératives. Les fermes d'Etat sont redécoupées et deviennent des coopératives de production.

La même année, le Conseil d'Etat va lancer une politique de distribution des terres en usufruit à des producteurs individuels. Alors que la première mesure est massive et s'applique du jour au lendemain, la seconde va être au départ très restrictive puis se généraliser peu à peu. Il y a alors de nombreuses réticences à la fois techniques et idéologiques à permettre le (re)développement d'une agriculture paysanne à petite échelle. C'est la vision d'une agriculture à grande échelle, industrielle et étatisée qui domine. C'est pourquoi les terres sont initialement distribuées pour la production de certaines cultures destinées à l'exportation comme le tabac<sup>8</sup> et le café<sup>9</sup>. Pour ces cultures, il est reconnu que les rendements sont supérieurs dans des exploitations à petite échelle. La distribution va également être lancée pour l'autoconsommation sur des très petites parcelles (0,25ha)<sup>10</sup> dans un contexte de forte pénurie alimentaire. Entre 1993 et 1998, 12 900 ha de terres sont distribuées à 52 500 personnes pour l'autoconsommation (Valdés Paz, 2009:94)<sup>11</sup>.

Après l'arrivée de Raul Castro au pouvoir en 2006, face au constat de l'augmentation des « *tierras ociosas* », des terres inactives, non-productives et laissées à l'abandon par la disparition de nombreuses coopératives de production<sup>12</sup>, la politique de distribution des terres de l'Etat en usufruit à des particuliers va être généralisée. En 2008 puis en 2012, deux décrets<sup>13</sup> vont remettre à plat les critères de distribution de terres aux particuliers et vont établir une procédure unique pour tous les types de cultures. Cette fois l'enjeu n'est pas d'assurer la survie de la population en période de crise économique et alimentaire mais de relancer la production agricole. L'objectif est de développer la production individuelle et d'insérer les usagers dans les circuits de production et de commercialisation gérés par l'Etat.

Depuis 1993, l'Etat Cubain mène donc une réforme expérimentale de l'organisation de la production agricole sur les terres de l'Etat. Face au constat de l'échec relatif de la coopérativisation des fermes d'Etat, l'idée de développer une agriculture individuelle à petite échelle va faire son chemin et se concrétiser à partir de 2008. C'est sur cette seconde étape

---

<sup>7</sup> « Para llevar a cabo importantes innovaciones en la agricultura estatal » (enteriné par la suite dans par le Decret Loi 142 du Conseil des Ministres)

<sup>8</sup> Resolución MINAG No. 357/1993

<sup>9</sup> Resolución MINAG No. 419/1994

<sup>10</sup> Resolución MINAG No. 356/1993

<sup>11</sup> Dans la municipalité de Zapata, les terres vont être distribuées essentiellement pour l'autoconsommation et pour la production de Tabac. En effet, face à la pénurie d'intrants et de pétrole, l'entreprise de Tabac de Zapata fait le choix d'abandonner la production de tabac blond et de distribuer les terres à des usagers pour développer la production de tabac noir.

<sup>12</sup> Une part importante des fermes d'Etat "coopérativisées" en 1993 vont disparaître progressivement au cours des vingt années suivantes. Créées au plus fort de la crise pour permettre aux entreprises d'Etat d'externaliser la production agricole et à l'Etat Cubain de limiter au maximum son déficit, elles sont tenues d'avoir une gestion rentable et non déficitaire. Elles doivent acheter à crédit aux entreprises dont elles se sont émancipé les tracteurs, camions, équipements agricoles, etc. Les UBPC sont donc endettées dès leur création. Cet endettement précoce et cette autonomie subite a conduit à la dissolution d'un grand nombre de ces UBPC qui n'ont pas réussi à trouver un équilibre économique (Villegas Chadez, 2016).

<sup>13</sup> Decreto-Ley No. 259/2008 "Sobre la entrega de tierras ociosas en Usufructo" abrogé en 2012 et remplacé par le Decreto-Ley No.300/2012 « Sobre la entrega de tierras estatales en usufructo ».

caractérisée par la généralisation de la politique de distribution des terres de l'Etat en usufruit que je vais détailler le fonctionnement itératif, pragmatique et expérimental au sens de Sabel et Zeitlin, de cette mesure.

### **Une politique expérimentale pensée comme une politique « top-down »**

A partir de 2008, deux Décrets-lois et différents décret d'application vont être adoptés pour généraliser la politique de distribution des terres en usufruit à des particuliers. Un nouveau texte a été annoncé qui viendra remplacer les deux précédents. Quelles sont les évolutions, les ajustements portés par ces différents textes ? De quels instruments se dotent-ils pour mettre en place cette politique ? La réponse à ces deux questions permet d'éclairer la première et la dernière étape du fonctionnement itératif caractéristique de la « gouvernance expérimentaliste », c'est-à-dire la formulation d'objectifs et d'indicateurs et leur révision après les phases (2 et 3) d'application sur le terrain.

L'objectif du dispositif est énoncé par le Président, Raul Castro, lors du discours de clôture de la première session de délibération de l'Assemblée Nationale, le 11 juillet 2008.

*« Nous devons inverser définitivement la tendance à la diminution des surfaces de terre cultivée, qui entre 1998 et 2007, en seulement 9 ans, ont diminué de 33% [...]. En quelques mots: nous devons retourner vers la terre! Il faut la faire produire! [...] Très bientôt, ce sera peut-être même la semaine prochaine, seront approuvées – on peut même dire que cela a déjà été approuvé hier soir lors d'une réunion conjointe du Bureau Politique et du Conseil d'Etat avec d'autres invités – les dispositions légales pour commencer à remettre les terres inactives [ociosas] à ceux qui seront en conditions de les mettre en production immédiatement » (Castro Ruz, 2008)*

Il s'agit d'augmenter la production agricole nationale en remettant en production les terres inactives afin de « substituer les importations » de denrées alimentaires. En 2011, l'île importait entre 70 et 80% de ses besoins alimentaires selon le Programme Alimentaire Mondial<sup>14</sup>, ce qui la rend fortement dépendante d'accords politique et économiques avec des pays tiers et de la fluctuation des cours sur les marchés alimentaires mondiaux. Par ailleurs, trouver de la nourriture à un prix accessible est toujours un défi dans le quotidien de nombreux cubains : les denrées de base sont toujours distribuées à des prix subventionnés mais le reste des produits importés est vendu en devise à des prix prohibitifs (Mulet Pascual, 2017). Le manque de pouvoir d'achat en matière alimentaire est la source de mécontentements et de critiques populaires fréquents. Raul Castro va donc faire de la sécurisation de l'approvisionnement en denrées alimentaires par l'augmentation de la production nationale, un élément central de ses réformes et engager cette augmentation de la production en reléguant à l'arrière-plan les considérations idéologiques qui avaient guidé les politiques agricoles jusque-là.

Le Décret-Loi 259/2008 « sur la distribution des terres inactives en usufruit » adopté par le Conseil d'Etat, établit les grands principes qui guident la distribution des terres. Celles-ci sont confiées pour une période de 10 ans aux personnes physiques et de 25 ans renouvelables pour les personnes morales (les coopératives). Pour les personnes physiques, l'usufruit des terres est accordé à titre personnel et ne peut être cédé. Si l'usufruitier, pour des raisons liées à l'âge ou à la maladie, ne peut plus s'occuper des terres, il renonce à son usufruit et peut proposer un successeur parmi les personnes qui auront travaillé avec lui la parcelle de manière permanente et stable. Une personne sans terres ne peut pas solliciter plus 13.42 ha (1

---

<sup>14</sup> <http://www1.wfp.org/countries/cuba>, Consulté le 06/11/2017 à 12h38.

cavalerie) et une personne qui cultiveraient déjà des terres (de sa propriété ou reçu en usufruit précédemment) peut demander une extension jusqu'à 40.26 ha (3 cavaleries). La surface de terres accordées en usufruit dépend ensuite des capacités du demandeur à les mettre en production, du type de cultures et des caractéristiques des sols. Enfin, les demandeurs doivent nécessairement s'affilier à la coopérative de Crédit et Services (CCS) à travers de laquelle ils commercialisent leurs production et ils obtiennent les intrants où les crédits nécessaires au développement de leurs activités agricoles.

Une première révision de la politique de distribution des terres à lieu quatre ans plus tard. Le Décret-Loi 300/2012, qui remplace celui de 2008, n'apporte pas de transformations profondes du mécanisme mais il répond à différentes demandes formulées par les producteurs, les coopératives et les entreprises. Il autorise les extensions de terres jusqu'à 67ha (5 cavaleries) contre 40,26ha auparavant. Il permet aux usufuitiers de construire des bâtiments d'habitation et des bâtiments agricoles sur leur parcelle dans une limite de 1% de la surface dont ils disposent. Cette mesure est importante parce qu'elle permet aux usufuitiers de venir habiter sur la terre qu'ils cultivent. Elle permet aussi le développement de l'élevage – de porcs notamment – qui est une des productions agricoles les plus rentables à l'heure actuelle que ce soit à travers les circuits de distribution contrôlés par les entreprises d'Etat ou sur le marché informel. Alors que dans le texte de 2008, les usufuitiers pouvaient uniquement être affiliés aux coopératives de crédits et services (CCS), le texte de 2012 leur ouvre la possibilité de s'affilier à des coopératives de production et des fermes d'Etat (qui ont généralement plus de moyens en termes de tracteurs et d'intrants). Cette décision profite aux coopératives de production et aux entreprises qui vont pouvoir sélectionner les meilleurs producteurs, laissant les plus petits et les moins productifs aux CCS.

Le 16 août 2017, le Directeur du Service des Terres du Ministère de l'Agriculture annonce à la presse nationale une nouvelle réforme de la politique de distribution de terres en usufruit pour la fin de l'année<sup>15</sup>. Il donne alors le chiffre de 1 917 000 hectares de terres distribuées depuis 2008 (soit 31% de la superficie agricole nationale) à 220 000 personnes. Mais il précise aussi que fin 2006, il restait toujours 894 000 hectares de terres *ociosas*. Il explique enfin que le nouveau Décret-Loi prévu pour la fin de l'année permet d'augmenter la durée de l'usufruit de 10 à 20 pour sécuriser les investissements des usufuitiers, et que les bâtiments peuvent désormais couvrir jusqu'à 3% de la parcelle (pour permettre le développement de l'élevage)<sup>16</sup>. Les usufuitiers pourront également demander dès la première fois jusqu'à 26,84ha (2 cavaleries). Il annonce enfin la possibilité, pour les usufuitiers individuels, de s'affilier directement à des entreprises d'Etat. Là encore, ces mesures sont une réponse directe aux revendications des usufuitiers et des coopératives qui les encadrent, notamment de la filière porcine qui délègue de plus en plus à des petits producteurs la reproduction et l'engraissement des porcs. L'encouragement de l'affiliation directe aux coopératives de production, aux fermes et aux Entreprises d'Etat initiée en 2012 et confirmée en 2017 montre que le pouvoir central continué de favoriser les organisations les mieux intégrées à la planification centrale, au détriment des coopératives de crédits et services, qui sont les organisation traditionnelles d'encadrement des petits producteurs depuis 1959. L'idée d'une hiérarchie entre des formes plus ou moins socialistes d'organisation de la production subsiste.

---

<sup>15</sup> A l'heure actuelle, le texte n'a toujours pas été publié au journal officiel. L'adoption de nouvelles mesures a été confirmée par Raul Castro lors de la clôture de la session de débats de décembre à l'Assemblée Nationale le 22/12/2017.

<sup>16</sup> "Con los pies en la tierra", *Granma*, 15/08/2017, consulté sur [www.granma.cu](http://www.granma.cu) le 4/11/2017 à 12:07.

Les critères de sélection, les obligations et les modalités de contrôle des bénéficiaires vont être définis peu à peu, tout en restant vagues. Le décret d'application 282/2008 précise que les producteurs qui sont déjà engagé dans la production agricole et qui sollicitent une extension de terres doivent apporter la preuve qu'ils font un usage productif des terres et qu'ils sont en règle (notamment sur le comptage des animaux). Pour les autres, le règlement précise seulement qu'ils doivent : « *réunir les conditions pour mettre en production la terre sollicitée et observer une conduite morale et sociale en accord avec les principes éthiques de notre société* » (Consejo de Ministros, Decreto 282/2008). Le décret-loi 300/2012 vient établir un triptyque d'obligations – clôturer les terres, les défricher et remplir son plan de production avec la coopérative – qui n'étaient pas spécifiées dans le texte précédent.

Ces obligations sont contrôlées de manière annuelle à partir de 2011, à l'occasion du Bilan annuel de l'usage et la tenure de la terre<sup>17</sup>. Ce Bilan réalisé par le Ministère de l'Agriculture (MINAG) est d'abord une opération d'inspection systématique des usagers à l'échelon municipal. A partir de ces inspections, des données chiffrées concernant l'évolution de l'usage des terres agricoles sont agglomérées au niveau provincial et national et donnent lieu à un rapport publié par le MINAG et à des statistiques gérées par l'Office Nationale des Statistiques. C'est sur la base de ces évaluations que va être prise la décision d'adopter un nouveau décret en 2012 puis en 2017. C'est la raison explicite pour laquelle sont conduites ces évaluations qui mobilisent pendant environ quatre mois chaque année, des bataillons entiers de travailleurs au niveau local. Pourtant à cause du manque de moyens (de transports notamment), la qualité des informations transmises au niveau provincial puis central laisse à désirer.

Par ailleurs, la catégorie statistique d' « usager » n'apparaît qu'à partir de 2011<sup>18</sup>, ils sont auparavant agrégés dans la catégorie « petits producteurs » avec les paysans propriétaires de terres. Il est alors difficile, sur la base de ces rapports d'établir l'impact réel de ces mesures.

On peut cependant observer l'évolution relative des surfaces de terres cultivées et de terres inactives (Figure 1). On observe que la chute du nombre de terres cultivées chute ralenti à partir de 2007 puis se stabilise, voire augmente légèrement à partir de 2013. On constate également une augmentation des terres inactives jusqu'en 2007 puis une lente diminution à partir de cette date mais on peut se demander si cette diminution des terres inactives n'est pas au profit de la production forestière. Il est probable, c'est le cas dans la municipalité de Zapata<sup>19</sup>, qu'un nombre important de terres dédiées à l'agriculture aient été reconverties en plantations forestières.

---

<sup>17</sup> L'accord No. 1035/2011 de la réunion conjointe du Bureau Politique et du Comité exécutif du Conseil des Ministres (CBP-CECM), charge le MINAG de réaliser un bilan annuel de « l'usage et la tenure de la terre », dans le but d'actualiser annuellement les principaux indicateurs l'usage et la tenure de la terre et de mettre au point une cartographie digitale (MINAG, 2016).

<sup>18</sup> Contrairement aux Bilans des terres produits à partir de 2011, le « Panorama de l'usage des terres » publié par l'Office Nationale des Statistiques et de l'Information (ONEI) en 2008 de fait, par exemple, pas la différence entre producteurs propriétaires et usagers et se contente de parler de « campesinos dispersos » (paysans dispersés) sans prendre en compte leur statut.

<sup>19</sup> L'ensemble de noms et de noms de lieux ont été modifiés pour conserver l'anonymat des personnes concernées.



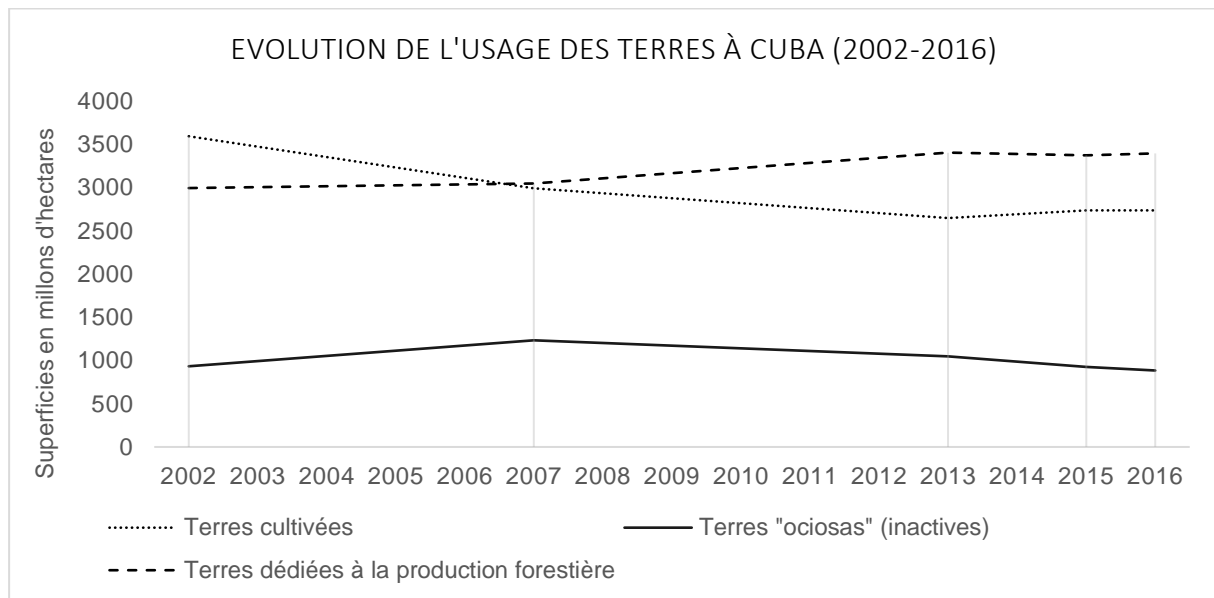


Figure 1: Evolution de l'usage des terres à Cuba (2002-2016), réalisé par l'auteur à partir des chiffres fournis par l'ONEI

L'impact de cette mesure en termes d'augmentation des surfaces cultivées et de la production agricole n'est donc pas réellement probant, même si le nombre d'usufuitiers augmente. En 2016, 22% des terres cultivées l'étaient par ces usufuitiers (ONEI, 2017). Plus qu'une reconquête des terres improductives c'est donc une transformation des modes d'organisation de la production agricole qui a lieu à Cuba.

Les évolutions de cette législation soulignent des allers-retours constants entre une volonté de contrôler au maximum les usufuitiers et l'utilisation des terres étatiques et la nécessité d'inciter de nouvelles personnes à se lancer dans la production agricole de manière indépendante, avec souvent peu de moyens. La production agricole individuelle à Cuba reste peu attractive. Elle est perçue à la fois comme une activité rétrograde, arriérée, et très pénible et comme une source potentielle de revenus et d'enrichissement. On peut comprendre cette nouvelle mesure comme la redéfinition d'un « dispositifs d'intéressement » (Callon, 1986) alors que les producteurs ont massivement déserté les coopératives de production de l'Etat (UBPC) à cause des salaires trop faibles et préfèrent généralement travailler dans un autre secteur ou cultiver la terre de manière informelle et vendre leur production au marché noir. Cette redéfinition de la politique de distribution en usufruit est aussi accompagnée de vagues successives de revalorisation des prix des denrées agricoles payées par les Entreprises d'Etat et les coopératives aux producteurs.

L'Etat central cubain va donc mettre en place une politique foncière, révisée périodiquement, pour remettre les terres de l'Etat en production. Les textes réglementaires vont aller très loin dans le détail du fonctionnement de la procédure de demande de terres au niveau municipal, notamment en fixant les délais, pour chaque étape de la procédure, dans lesquels l'administration doit traiter les demandes. Un modèle de contrat d'usufruit va également être transmis en annexe du décret d'application 282/2008, il est utilisé presque tel quel à Zapata.

Ces derniers éléments pourraient amener à conclure que les politiques expérimentales cubaines ressemblent au modèle de la « hard law », critiqué par les tenants de la « gouvernance expérimentaliste », par leur volonté de contrôler de l'ensemble des étapes de la procédure visant à organiser la distribution des terres. Pourtant les textes ne règlementent pas certains aspects importants : la composition des Commissions Agraires (cf.2) et les

critères de sélection des bénéficiaires. Ceux-ci ce qui laisse un pouvoir important de décision aux fonctionnaires municipaux en charge de la distribution des terres. Par ailleurs cette politique expérimentale va donner lieu à une forte inflation normative. Certaines réglementations sur l'usufruit adoptées avant 2008, ne vont pas être abrogées. Uniquement en ce qui concerne la distribution de terres en usufruit à des particuliers, ce ne sont pas moins de dix-huit textes qui ont été adoptés entre 1990 et 2012. De nombreuses contradictions vont également émerger avec d'autres corpus juridiques notamment celui régulant les coopératives de productions qui ne prévoient pas la possibilité d'affilier des individus travaillant de manière autonome. La multiplication des textes et leurs incohérences vont mettre les agents de l'Etat face à des contradictions qui vont appeler les agents de l'Etat à interpréter assez librement ces textes, pourtant contraignants.

Face à une forme de « hard law » verticale particulièrement inefficace, n'est pas le modèle du « street level bureaucrat », qui profitant des interstices existant dans ce système de pouvoir vertical, fait usage de son pouvoir discrétionnaire dans l'application des décisions prises par sa hiérarchie (Sabel et al., 2012, p. 8) ? C'est justement cette tendance, qui conduit à une faible mise en œuvre des normes et des politiques publiques, avec laquelle les tenants de l'expérimentalisme souhaitent rompre en développement ce modèle de gouvernance.

## **UNE DECLINAISON PRAGMATIQUE AU NIVEAU LOCAL**

L'objectif du pouvoir central à Cuba, lorsqu'il lance des politiques expérimentales, est de tester des réformes à petite échelle, où dans certains secteurs, afin d'en évaluer les impacts avant de se lancer dans une réforme plus générale. La manière dont ces politiques sont conçues reste fondée sur une vision descendante de l'action publique, où les échelons provinciaux et municipaux mettent en place les mesures décidées au niveau central. La particularité de ce dispositif expérimental tient à l'importance donnée aux dispositifs d'évaluation visant à permettre le perfectionnement de l'expérimentation et sa potentielle diffusion sur tout le territoire national ou dans le reste des secteurs ou des filières. Néanmoins, le manque de moyens et les contradictions qui existent entre ces réformes et le système existant ou au sein même de ces réformes, rendent très difficile l'application de ces politiques sur le terrain.

Au niveau municipal, les agents sont obligés de composer, de réinventer des règles et des procédures pour être opérationnels et remplir les objectifs qui leurs sont fixés. Ils disposent d'une grande autonomie et mettent en place, de manière pragmatique, les objectifs fixés au niveau central. De manière non-intentionnelle, le travail de mise en place au niveau local de la politique de distribution des terres en usufruit épouse la deuxième étape du cycle décrit par Sabel et Zeitlin.

### **Une gestion collégiale et discrétionnaire de la distribution des terres en usufruit au niveau local**

Selon les textes, la distribution des terres est gérée par le Délégué Municipal de l'Agriculture et le service des Terres de la Délégation Municipale du MINAG. Il existe également une Commission Agraire décrite comme un organe consultatif sur lequel le Délégué Municipal de l'Agriculture s'appuie pour prendre ses décisions. En pratique, il semble que les décisions soient prises en grande partie au sein de cette Commission. La composition de cette Commission n'est pas prévue par la réglementation. A Zapata, elle est composée du Délégué Municipal de

l'Agriculture, du Directeur du Service Municipal des Terres, de représentants des Entreprises, entre autres<sup>20</sup>.

Les Entreprises d'Etat sont pratiquement absentes de la réglementation, pourtant sur le terrain elles jouent un rôle central dans l'attribution des terres. En effet, les « terres de l'Etat » sont réparties en « fonds de terres » qui sont (toujours) administrés par les entreprises qui les cultivaient auparavant<sup>21</sup>. Les deux entreprises de Zapata ont un sous-directeur chargé des Terres. Ce sont eux qui participent à la Commission Agraire, qui suivent voire qui organise la distribution des terres et qui participent à la réalisation du Bilan annuel de Terres. Contrairement aux textes, des documents internes du MINAG destinés la formation des fonctionnaires municipaux<sup>22</sup> mentionnent le rôle central des Entreprises dans la réalisation de ces missions, ce qui permet de penser que les Entreprises jouent ce rôle aussi dans les autres municipalités.

Si la composition des Commissions agraire n'est pas précisée, c'est peut-être qu'elle va tout simplement de soi. Elle réunit tous les « cadres » du secteur agricole qui touchent à la gestion des terres dans la municipalité.

A Cuba, le terme « *cuadro* » (cadre) désigne les personnes qui exercent un poste de direction, ou des responsabilités au sein de l'administration de l'Etat Cubain, dans les Entreprises d'Etat où les organisations de masse. Le statut de « cadre » est particulièrement encadré. Depuis le premier congrès du PCC en 1975, il existe une « Politique des cadres » qui pose un ensemble de règles formelles qui encadrent la sélection des travailleurs amenés à devenir cadres, l'exercice de ces responsabilités et son évaluation (González Martín & Gorguet Pi, 2017). Les travailleurs accédant à ce rang sont soumis à un contrôle accru de leurs activités. Ce statut les places à l'interface du monde du travail et du monde politique puisque l'accès à un poste de responsabilité est le plus souvent réservé aux membres du Parti. C'est le Parti qui gère la « Politique des cadres » et c'est au sein de ses comités qu'est évalué le travail des cadres.

Qui sont ces cadres ? Dans le secteur agricole de Zapata, ce sont des hommes, majoritairement blancs, qui ont entre 50 et 70 ans. Ils sont originaires de la province de Pinar del Rio mais rarement de la municipalité de Zapata. Issus de familles de paysans qui ont, pour la plupart, reçus de terres lors de la Réforme agraire de 1959, ils ont bénéficié des politiques d'accès à l'éducation dans les années 60-70. Ils ont fini leur formation initiale avec un diplôme de technicien agricole et ont été affectés dans l'une des deux principales entreprises agricoles de Zapata. A l'époque, les grands projets de développement agricole sont en plein essor dans la municipalité et les entreprises manquent de personnel qualifié pour encadrer le travail des ouvriers agricoles. Ces hommes accèdent donc, assez jeunes, à des postes de direction, de « cadres » (chef de production, chef de ferme). Purs produits de l'éducation révolutionnaire, ils ont pour la plupart été membres voire responsables au sein de l'Union de Jeunes

---

<sup>20</sup> Les réunions de la Commission Agraire comme la plupart des réunions de cadres sont relativement fermées et peu transparentes, aussi je n'ai pas encore pu obtenir une liste exhaustive des personnes qui la constituent.

<sup>21</sup> Julio, le directeur du Service des Terres de Zapata depuis la création de ce service en 1986 jusqu'en 2014, m'explique ce qu'il entend quand il dit que « la terre appartient à l'Etat » : « *La terre est au directeur. [...] Les directeurs des entreprises sont nommés par le Ministre de l'Agriculture [...], il leur donne la faculté d'administrer, de diriger, de contrôler, parmi d'autres fonctions, cette entreprise. [...] Le MINAG, la seule chose qu'il fait c'est contrôler parce qu'il est la parte estatal (la part étatique), la parte productiva (la part productive) revient à l'entreprise.* » (Julio, ex directeur du Service des Terres de la Délégation Municipale du MINAG, notes manuscrites de l'entretien réalisé le 18/05/2017).

<sup>22</sup> «Orientaciones para el trabajo con las cooperativas por el sistema estatal presupuestado y empresarial del Ministerio de la Agricultura», fichier électronique non daté, présent dans le dossier «Base Legal» fourni par un fonctionnaire de la Délégation Municipale de l'Agriculture en Mars 2017.

Communistes (UJC). Ils ont ensuite été naturellement intégrés au Parti Communiste autour de l'âge de 30 ans. Ils ont bénéficié du système de formation continue pour les adultes (formation technique d'ingénieur agronome et/ou formation « politique »), ils sont montés en grade au sein de leur entreprise. Dans les années 90/2000, la restructuration du secteur agricole et la diminution des effectifs des entreprises agricoles ont conduit un certain nombre d'entre eux à être mutés dans d'autres organisations du secteur agricole. Certains ont pris la direction de coopératives agricoles<sup>23</sup>. D'autres ont pris un poste à la Délégation Municipale de l'Agriculture dont les compétences se sont étendues, à partir des années 2000, dans le cadre des politiques de décentralisation. L'homogénéité de leurs trajectoires sociales est remarquable tout comme la manière dont leurs carrières professionnelles sont imbriquées dans les responsabilités militantes<sup>24</sup>.

Ces cadres gèrent la distribution des terres en usufruit à Zapata de la même façon que le reste des questions agricoles, de manière collégiale et discrétionnaire. En dehors des réunions trimestrielles de la Commission Agraire, dédiée spécifiquement à la question de la distribution des terres en usufruit, il n'est pas rare que cette question soit abordée dans d'autres espaces. Il peut s'agir d'espaces formels, comme les multiples réunions qui rythment le travail quotidien des cadres. Bien que chacune de ces réunions ait son ordre du jour et ses spécificités<sup>25</sup>, on y traite fréquemment l'ensemble des problèmes survenus dans les jours passés. Les cadres eux-mêmes ont souvent du mal à faire la différence entre ces différentes réunions car elles réunissent toujours les mêmes personnes (les cadres du secteur) et les différents sujets y sont abordés sans distinction en fonction de leur urgence. Lorsqu'il y a une crise, il n'est pas rare que des réunions spontanées aient lieu, soit sur les lieux du problème, à la Délégation de l'Agriculture ou au siège du Parti. Enfin les cadres se rendent fréquemment visite le soir ou les weekends pour régler un problème important ou finir un rapport. La frontière entre vie privée et vie publique, professionnelle et politique est particulièrement floue. Pour ces cadres, l'ensemble de leurs rôles sociaux, de leurs « casquettes » sont intriqués et indissociables.

Cette gestion collégiale du secteur agricole, qui déborde la sphère professionnelle et politique, est permise par le fort entre soi et l'interconnaissance du groupe de cadres de Zapata qui travaillent ensemble, dans une zone rural, souvent depuis plus de trente ans. Elle facilite une déclinaison pragmatique et discrétionnaire de l'action publique au niveau municipal.

---

<sup>23</sup> Dans le cas des fermes d'Etat « coopérativisées » en 1993 (les UBPC), c'est parfois seulement l'intitulé du poste qui a changé (de chef de ferme à président de l'UBPC). Dans le cas des coopératives de crédit et services (CCS), à partir des années 2000, le MINAG a commencé à exiger que les dirigeants des CCS possèdent les diplômes correspondant à leurs fonctions, si bien que des cadres d'Entreprises ont pu être envoyés dans ces coopératives pour assurer des tâches de direction. Dans la CCS étudiée à Zapata, le président en place depuis le début des années 90, un des paysans fondateur de la coopérative, a donc laissé sa place à l'un des cadres de l'Entreprise de Tabac. Un économiste, venant du secteur du tourisme, a été recruté.

<sup>24</sup> La seule femme qui ait une position de responsabilité dans la distribution des Terres est la directrice du Service des Terres. Il s'agit de la femme de Julio, l'ancien directeur qui a été écarté du poste en 2014 pour une histoire de corruption dans la distribution des terres. Elle a alors repris le poste de son mari. Celui-ci, après un passage en prison, s'est vu créer un autre poste à la Délégation de l'Agriculture et c'est vers lui qu'elle m'a envoyé lorsque je l'ai sollicitée pour un entretien.

<sup>25</sup> Le travail quotidien de ces cadres est rythmé par des réunions périodiques. Il y a tout d'abord la réunion hebdomadaire, le lundi soir, de la cellule municipale du PCC sur les questions agricoles qui fait le point sur les problèmes ponctuels et structurels de différentes structures de la production agricole municipale. Il y a ensuite la *reunión de impagos* (réunion des impayés) qui est mensuelle. Elle permet, à la fin de chaque mois, de régler les problèmes de paiements entre les différentes organisations du secteur (il s'agit souvent des retards de paiements des entreprises vis-à-vis des coopératives). Il y a enfin la réunion bimensuelle de suivi du *Proyecto Endogeno*<sup>25</sup> par les responsables provinciaux du PCC. Il s'agit d'un projet de développement comportant plusieurs volets (santé, éducation, agriculture, culture), lancé en 2006 après le passage de deux ouragans sur la municipalité. Financé par PVDSA, l'entreprise pétrolière du Venezuela, il est géré par le PCC au niveau provincial et municipal.

A partir du moment où une personne sollicite une parcelle, et malgré le soin pris par les pouvoirs centraux à prescrire le temps maximum que doit prendre chaque étape de la procédure, celle-ci se révèle souvent longue et fastidieuse et peut durer plusieurs mois. A Zapata, certaines licences ont été prises avec la procédure établie pour accélérer le processus.

Federico, un cadre d'une Entreprise chargé de la gestion des Terres, me raconte qu'à son entrée en fonction, un an auparavant, il a proposé de mettre en place un fonctionnement différent de celui prévu dans le Décret 282/2008 et le Décret-Loi 300/2012. L'idée était de donner la terre à l'usufruitier juste après la première étape de la procédure (la vérification de sa « non-utilisation »). Le producteur avait ensuite six mois pour commencer à la nettoyer et la mettre en production. Si le producteur montrait suffisamment de motivation et d'avancement dans ces tâches, alors Federico finissait la procédure, le dossier passait devant la Commission Agraire et il obtenait ses papiers officiels. Cette innovation procédurale ayant fait ses preuves, elle est désormais appliquée dans la plupart des cas de distribution de la Terre de appartenant à cette Entreprise. Pour Federico cela permet de faire gagner du temps à l'usufruitier, qui n'a pas à attendre la fin de la procédure administrative qui peut durer de nombreux mois. Cela lui économise aussi du travail puisque qu'il n'a pas à faire des papiers « pour rien » si finalement le producteur ne fait rien avec la terre.

Le pouvoir que détiennent ces cadres dans la mise en place des politiques centrales au niveau local est important tant dans la sélection des bénéficiaires que dans l'application où la transformation des procédures légales. Ce fonctionnement pragmatique n'est pas remis en cause par les niveaux supérieurs de contrôle pourvu que la municipalité améliore ses résultats en termes de quantités d'hectares mises en production et d'augmentation de la production agricole. On en revient donc à ce que préconise la « gouvernance expérimentaliste » : “ *local units are given broad discretion to pursue these goals in their own way*” (C. F. Sabel et al., 2012, p. 3).

## Rendre des comptes

La condition de l'autonomie des groupes locaux dans ce modèle de la gouvernance expérimentaliste, est que ceux-ci soient soumis à un contrôle par les pairs, que les résultats de chaque groupe soient comparés et que les bonnes pratiques circulent.

Ces mécanismes de contrôle, d'évaluation et de comparaison sont, là encore, particulièrement développés dans le système cubain. Les « *rendiciones de cuentas* » (les moments où l'on doit rendre des comptes à l'écrit ou à l'oral) sont des piliers de la planification économique, mais aussi de la « politique des cadres » et du fonctionnement du militantisme au Parti Communiste. Les cadres du secteur agricoles rendent incessamment des comptes pour les résultats de leur institution, leur entreprise, leur coopérative, leur service, mais aussi pour leurs performances individuels en tant que membres de ces collectifs. L'évaluation et la comparaison sont des aspects routiniers du travail. Ils prennent une part conséquente du temps des réunions dans lesquelles un jeu d' (auto)évaluation incessant se déploie. Cette évaluation prend une forme quantitative traduite par une volonté de chiffrer de manière continue et exhaustive la quantité de terres distribuées ou le nombre de personnes inspectées. Les cadres produisent sans cesse des chiffres et des indicateurs en même temps qu'ils font le travail lui-même. Ils les connaissent par cœur et sont capable de les réciter de manière laconique dès qu'on leur pose une question. Souvent la production de ces chiffres en amont des réunions est très artificielle, volontairement biaisée, tronquée ou manipulée.

Cette évaluation quantitative se double d'une évaluation qualitative, morale et individuelle des cadres eux-mêmes. Après le constat quantitatif de l'écart à parcourir pour remplir le Plan ou les objectifs fixés, ceux-ci s'engagent alors personnellement à « résoudre » telle ou telle situation, à atteindre des objectifs à des échéances fixées, etc. C'est ce qu'ils nomment souvent « *el compromiso político y moral con el Partido y la Revolución* » (l'engagement politique et moral avec le Parti et la Révolution). A partir du constat quantitatif d'un retard vis-à-vis des objectifs fixés, une forte pression morale s'exerce entre les cadres de Zapata pour trouver des solutions, « inventer » pour atteindre à temps les objectifs. C'est là que ciel et terre vont être remués pour que les dossiers en cours soient clôturés ou que des solutions pragmatiques qui dérogent à la règle vont être admises. Une forte pression est aussi exercée par les cadres de Zapata sur leurs équipes et subalternes, de même qu'ils subissent un fort contrôle et des pressions de la part des cadres provinciaux, qui doivent eux-mêmes rendre des comptes au niveau national.

Cette pression sur les cadres est permise par le type d'engagement qui est attendu d'un militant du Parti Communiste. Cet engagement repose sur la « pédagogie de l'exemple » : les militants du Parti, et *a fortiori* leurs cadres, doivent être l'avant-garde du changement social et montrer l'exemple dans l'ensemble des tâches que « la Révolution » leur assigne. Le « sacrifice de soi », l'engagement entier pour la cause Révolutionnaire mise en scène dans un état de siège et de conflit permanent contre les Etats-Unis et les forces qui souhaitent la détruire, est une prémisses à l'engagement politique révolutionnaire (Holbraad, 2014). Au nom de ces principes d'exemplarité et de sacrifice, certains cadres sont prêts à effectuer leur travail dans des conditions extrêmement difficiles et précaires. Federico, par exemple, pour effectuer les inspections pendant le Bilan des Terres de 2017, s'était vu promettre par la direction de son entreprise un véhicule qui n'est jamais « apparu » (« *nunca apareció* »). Alors qu'un certain nombre de membres de son équipe de travail avaient décidé d'assurer seulement le service minimum et refusaient d'aller dans les fermes éloignées, il s'est évertué à effectuer ses inspections en faisant du stop, à cheval ou à pied. Au bout de trois mois, il a dû arrêter à contrecœur à cause d'une forte crise d'arthrose dans les genoux. Il cherchait à montrer l'exemple et à ne pas exiger de ses subalternes un effort qu'il n'effectuait pas lui-même. Tous les cadres ne font pas preuve d'une telle ténacité, Federico est certainement un cas extrême. Cependant, bien ou mal, ils remplissent tous leurs missions.

Cette pratique de travail collégial entre institutions, fondé sur un réseau de « cadres » du secteur agricoles membres du Parti Communiste, est donc particulièrement fonctionnelle et permet de contrebalancer à la fois les injonctions contradictoires qui viennent du niveau central et le manque de moyens pour appliquer les politiques nationales. Ce fonctionnement discrétionnaire et pragmatique contribue cependant à brouiller la lisibilité de l'action publique au niveau local et la distinction du rôle de chacune de ces organisations. Il favorise la personnalisation du pouvoir et l'existence de relations de type « clientéliste » entre les producteurs qui sollicitent des terres et les cadres chargés de leur distribution. L'appréciation de la capacité d'un producteur à cultiver des terres, ou la décision de l'extinction d'un contrat d'usufruit repose souvent sur des critères peu définis et les décisions peuvent parfois sembler arbitraires. Les relations d'interconnaissance jouent un rôle important dans le quotidien de ces cadres et le contexte d'une économie de pénurie donne une large place à une économie des services rendus.

En plus des formes de contrôle institutionnel, s'ajoute un contrôle social intense et des formes de défiance et de surveillance entre les cadres eux-mêmes. José, l'ancien directeur du Service des Terres, a dû quitter ses fonctions et faire de la prison pour une affaire de corruption dans la distribution de terres. Le fonctionnement collégiale du gouvernement local du secteur

agricole permet l'existence de relations clientélistes, le détournement de moyens ou des arrangements avec la règle. Ceux-ci sont possibles jusqu'à un certain point au-delà duquel, le collectif lui-même sanctionne le cadre qui a dépassé la limite. En fin de journées, alors que les langues se délient autour d'un verre de rhum, il n'est pas rare d'entendre les cadres de Zapata faire le récit de comment untel « explotó » (littéralement « il a explosé »). Dans ces cas-là, la personne est souvent changée de poste, ou rétrogradée, même si les sanctions peuvent aller jusqu'à la prison. Les cadres sont souvent au courant des magouilles de leurs collègues et y participent à leur convenance, en prenant souvent le soin d'en sortir ou de se protéger (notamment en gardant des documents qui les exonèrent de leur responsabilité ou en enregistrant certaines conversations avec leurs smartphones) quand elles vont trop loin. Ce système d'auto-régulation semble contenir ces pratiques de clientélisme et de corruption. Un équilibre existe entre le fait de tirer profit de sa situation et de mettre en place, coûte que coûte, les directives venues du pouvoir central.

## CONCLUSION

Cette réforme, conçue par le pouvoir central comme une politique « top-down » classique, est expérimentale par la nature des transformations qu'elle introduit et qui vont à rebours de la manière dont était organisé et pensé le système agricole cubain depuis les années 60. A l'instar d'autres réformes comme la libéralisation des marchés agricole ou la décentralisation, le gouvernement joue aussi sur l'idée d'expérimentation pour rappeler que cette évolution vers une agriculture individuelle à petite échelle n'est pas irréversible et que son approfondissement dépend des résultats obtenus en matière d'augmentation de la production et de diminution des terres « ociosas ». Cette politique expérimentale engendre des contradictions avec d'autres aspects du fonctionnement du système agricole. Dotée de peu de moyens au regard de l'étendue du contrôle que l'Etat central souhaite exercer sur ses terres, elle conduit les « cadres » du secteur agricole au niveau local à faire preuve d'un grand pragmatisme dans sa mise en œuvre. Cette déclinaison discrétionnaire au niveau local se fait sans heurts car elle s'intègre au fonctionnement routinisé de la gouvernance de l'agriculture au niveau municipal. Celle-ci repose sur une gestion collégiale opérée par un groupe de « cadres » qui sont à la fois les responsables des différentes organisations du secteur et des membres du Parti Communiste. Malgré le manque de moyens, où la tentation des cadres de faire usage de leur position pour effectuer une distribution clientéliste et corrompue de la terre, les mécanismes permanents de contrôle à la fois formels (par le PCC et les échelons provinciaux et nationaux) et informels au sein du groupe de cadre lui-même, permet l'application de cette politique et l'auto-régulation du clientélisme et de la corruption au niveau local. On retrouve alors les quatre étapes du processus itératif propre à la « gouvernance expérimentaliste ». Si la politique de distribution des terres en usufruit est explicitement expérimentale dans ses objectifs, elle suit de manière non-intentionnelle un schéma de « gouvernance expérimentaliste ». Ce fonctionnement est le fruit des conséquences inattendues d'une conception du pouvoir et de l'action publique fondée sur une volonté de contrôle quasi absolu de l'ensemble des aspects de la production et de la vie sociale.

A partir de cette réflexion, on peut se poser la question des limites où des apories de ce modèle de la « gouvernance expérimentaliste » développé autour de Sabel et Zeitlin. Une des critiques que l'on pourrait faire à mon analyse est qu'elle montre que ce processus d'expérimentation reste entre les mains d'une élite administrative et « communiste », et qu'il ne s'agit donc pas véritablement d'un processus participatif mettant autour de la table toutes les parties prenantes. Or l'objectif même du processus de sélection des cadres et des militants du PCC est d'intégrer les individus les plus capables dans un processus de définition et de construction de la société Révolutionnaire. Le fonctionnement des politiques de l'Union Européenne à partir

duquel a été forgé l'idée d'expérimentalisme démocratique repose lui aussi sur un fonctionnement technocratique composé d'experts qui sont sélectionnés, de manière non-démocratiques, comme les personnes les plus capables pour réfléchir et expérimenter. Ce modèle n'interroge pas non plus la question de la manière dont sont définis les objectifs de ces politiques au niveau central (première étape) et de « la question cruciale de la fabrique du 'mandat' » (Rowell, 2014) de ceux qui vont prendre ces décisions. Comme le souligne Rowell dans sa recension de l'ouvrage de Sabel et Zeitlin (Sabel & Zeitlin, 2010), ce modèle tends à promouvoir une gouvernance technocratique, raison pour laquelle il est mobilisable dans une analyse du système cubain.

Alors que le modèle de la « gouvernance expérimentaliste » glisse vers une apologie de l'expérimentalisme démocratique, il est important de se demander : à quelles conditions une action publique expérimentale devient-elle ou peut-elle tendre vers la démocratie ? La seule différence fondamentale qui existe entre le cas cubain et le modèle proposé par Sabel et Zeitlin est l'absence de transparence qui caractérise l'action de l'Etat Cubain et le fonctionnement du Parti Communiste. Bien que ce manque de transparence puisse également être mobilisé, dans une moindre mesure, pour critiquer la gouvernance des politiques de l'Union Européenne, cette dernière dispose d'obligations en la matière et d'un système judiciaires indépendant qui permet le contrôle de l'action administrative. La séparation des pouvoirs reste donc un élément nécessaire pour permettre le jeu démocratique.

## BIBLIOGRAPHIE

- Callon, M. (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année Sociologique*, 169–208.
- Castro Ruz, R. Discurso pronunciado en las conclusiones de la primera sesión ordinaria de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular. 11 de julio del 2008 (2008). Palacio de las Convenciones, La Habana: Departamento de versiones taquigráficas del Gobierno Revolucionario.
- Figueroa Albelo, V. (2005). Los campesinos en el proyecto social cubano. *Revista Temas*, (44).
- González Martín, R., & Gorguet Pi, M. (2017). Política de trabajo con los cuadros directivos del Estado y el Gobierno en Cuba. *MediSan*, 21(1), 113–122.
- Holbraad, M. (2014). Revolución o muerte: Self-Sacrifice and the Ontology of Cuban Revolution. *Ethnos: Journal of Anthropology*, 79(3), 365–387. <https://doi.org/10.1080/00141844.2013.794149>
- Kott, S. (2002). Introduction thématique. *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 49–2(2), 5. <https://doi.org/10.3917/rhmc.492.0005>
- MINAG. (2016). BOLETÍN IV - Balance de uso y tenencia de la tierra. Retrieved from <http://www.minag.gob.cu/publicaciones>
- Mulet Pascual, M. (2017). Alimentación y análisis nutricional en La Habana bajo el prisma de la etnocontabilidad : el caso comparativo de las familias Vázquez y López. *Cahiers des Amériques latines*, (84), 125–146. <https://doi.org/10.4000/cal.4547>
- Müller, B. (2006). *Disenchantment With Market Economics. East Germans and Western Capitalism*. New York ; Oxford: Berghahn Books.
- ONEI. (2015). Balance del uso de la tierra 2015. Oficina Nacional de Estadísticas e Información.
- ONEI. (2017). Balance del uso de la tierra 2016. Oficina Nacional de Estadísticas e Información.



- Rowell, J. (2002). Le pouvoir périphérique et le « centralisme démocratique » en RDA. *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 49–2(2), 102. <https://doi.org/10.3917/rhmc.492.0102>
- Rowell, J. (2014). Compte rendu de Charles Sabel, Jonathan Zeitlin (eds) (2010), *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. *Gouvernement et action publique*, 2(2), 130–134. <https://doi.org/10.3917/gap.142.0125>
- Sabel, C. (2012). Dewey, democracy, and democratic experimentalism. *Contemporary Pragmatism*, 9(2), 35–55.
- Sabel, C. F., Zeitlin, J., & others. (2012). Experimentalist governance. *The Oxford Handbook of Governance*, 1. Retrieved from [https://www.researchgate.net/profile/Charles\\_Sabel/publication/228435683\\_Experimentalist\\_Governance/links/00463520ea077a6846000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Charles_Sabel/publication/228435683_Experimentalist_Governance/links/00463520ea077a6846000000.pdf)
- Sabel, C., & Zeitlin, J. (Eds.). (2010). *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford: Oxford University Press.
- Valdés Paz, J. (1997). Sistema político y socialismo en Cuba. *Política Y Cultura*, (8), 280.
- Valdés Paz, J. (2009). *Los procesos de organización agraria en Cuba, 1959-2006*. La Habana: Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre.
- Valdés Paz, J. (2014). « La revolución agraria cubana: logros y desafíos ». In G. Almeyra (Ed.), *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)* (Ediciones Continente, Vol. 3, pp. 47–70). Buenos Aires.
- Wright, J. (2009). *Sustainable agriculture and food security in an era of oil scarcity: lessons from Cuba*. London: Earthscan.
- Zask, J. (2013). Pragmatisme et participation. In R. Barbier, L. Blondiaux, F. Chateauraynaud, J.-M. Fourniau, R. Lefebvre, C. Neveu, & D. Salles (Eds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Paris: GIS Démocratie et Participation,. Retrieved from <http://www.dicopart.fr/es/dico/pragmatisme-et-participation>