

LA PLANIFICATION CHINOISE À L'OMBRE DU CAPITALISME D'ÉTAT

Par Nathan SPERBER

La trajectoire de la planification en Chine depuis la fin de la Guerre froide ne laisse pas d'interpeller. Au tournant des années 1990, alors que le bloc de l'Est se désintègre et que les appareils industriels planifiés de l'ex-URSS et des démocraties populaires sont démantelés, la planification chinoise rencontre elle aussi des difficultés telles que sa fin paraît proche. Non seulement la part de la production et de la distribution planifiées dans l'économie a été éclipsée par les activités de marché, mais les quotas industriels qui subsistent encore sont fréquemment ignorés par les responsables d'entreprises sur le terrain. En 1992, à l'occasion de son XIV^e Congrès, le parti communiste chinois prend finalement acte du remplacement de l'économie commandée par l'économie de marché – officiellement, l'« économie socialiste de marché » – et semble retirer du même coup à la planification sa principale raison d'être. L'élément de synchronicité entre l'évolution économique de la Chine et l'effondrement du collectivisme en Europe est alors immanquable.

Un quart de siècle plus tard, pourtant, l'image renvoyée par la Chine est tout autre. Sa convergence tant de fois annoncée par les téléologues de tout bord vers le libéralisme économique n'a pas eu lieu. Les rapports de production et les structures économiques de l'ère maoïste ont certes disparu, ayant été liquidés avec patience et méthode – et non sans heurts – au fil des années 1980 et 1990. Seulement ces structures ont laissé la place, non à une configuration libérale, mais à un nouvel étatisme. En toile de fond des interactions de marché, qui se sont généralisées, le Parti-État détient toujours les grandes concentrations de capitaux, qu'il sait mettre en mouvement au service d'une politique de développement qui est aussi une politique de puissance.

La planification, quant à elle, a fait sa mue. L'appellation du plan national en chinois a changé (de *jihua* 计划 à *guihua* 规划) dont le sens est similaire mais la connotation moins verticale. La Commission du Plan a pris, à la suite d'une série de refontes administratives, le nom plus neutre de Commission nationale de Développement et de Réforme. Les quotas nationaux de production ont été évacués au profit d'outils avant

tout financiers et incitatifs, par lesquels les autorités chinoises prétendent « guider » la vie des marchés. Quant aux moyens matériels que le Parti-État alloue à la planification, ils sont en hausse constante depuis une quinzaine d'années. On observe de surcroît, parallèlement aux plans quinquennaux généralistes formulés par les administrations chinoises à tous les échelons, des plans sectoriels – en particulier technologiques et industriels – de plus en plus ambitieux se succédant depuis le milieu des années 2000. En d'autres termes, l'« État stratège » – pour employer une expression qui trahit dans le contexte français une certaine nostalgie impuissante du gaullisme – ne s'est jamais aussi bien porté à Pékin qu'aujourd'hui.

Cet article propose un examen critique du système de planification chinois actuel. Dans une première partie, il se penche sur l'armature organisationnelle, les rouages administratifs et les orientations thématiques des plans en cours. La deuxième partie vise ensuite à repenser la planification chinoise en la mettant en miroir du socialisme, du marché, et enfin du capital, dans le contexte de la trajectoire d'ensemble de l'économie politique post-maoïste.

—
36

LE PLAN QUINQUENNAL ET LE SYSTÈME DE PLANIFICATION : L'ARBRE QUI CACHE LA FORÊT

—
La planification en Chine doit se concevoir comme système d'institutions et comme cycle politique, plutôt que comme simple succession de plans quinquennaux à l'échelle nationale. Ce système mobilise un grand nombre d'acteurs administratifs relativement autonomes et tâche de coordonner au mieux leurs initiatives au moyen de mécanismes de contrôle hérités de l'ère maoïste. Depuis le début de ce siècle, la planification manifeste par ailleurs une ambition de plus en plus affirmée, au point de subsumer l'ensemble de la politique de développement du régime.

La composante la plus visible de la planification chinoise est sans conteste le document directeur national sur cinq ans, intitulé « grandes lignes du plan » 规划纲要, qui est annoncé lors d'une réunion plénière du Comité central du parti communiste chinois (PCC) à l'automne, puis approuvé dans sa forme définitive par l'Assemblée nationale populaire (ANP) au début de l'année suivante. Ce document généraliste, d'une centaine de pages, sert à établir les grandes orientations de la politique de développement durant un cycle quinquennal. Il établit en outre une prévision de croissance du PIB ainsi que d'autres objectifs nationaux – ils sont au nombre de 33 dans le dernier plan en date – qui peuvent être soit impératifs, soit indicatifs ou prédictifs. Le périmètre de ce document, au reste, dépasse largement celui de la politique économique stricto sensu : sont également concernés les domaines de l'environnement, de

l'éducation, de la protection sociale ou encore de la démographie (ainsi la politique de l'enfant unique, jusqu'à son abolition fin 2015 au terme du 12^e plan). Le cycle de planification actuel est le 13^e, couvrant la période 2016–2020. Le plan national en cours, préparé à partir de fin 2013 par l'administration chinoise, a été annoncé par le Comité central du PCC en octobre 2015, puis validé par l'ANP en mars 2016¹. Sur le cycle précédent, le 12^e (2011–2015), 27 des 28 objectifs affichés dans le document directeur national avait été atteints².

Il faut souligner d'emblée que le plan national, si stratégique soit-il, n'offre qu'un aperçu très réduit de la réalité chinoise de la planification. Chaque cycle quinquennal donne en effet lieu à *des milliers* de plans conçus et mis en œuvre par autant d'acteurs institutionnels distincts. Chaque province, chaque municipalité, chaque *xian*³ est appelé à publier son propre plan généraliste sur cinq ans, prenant acte des priorités nationales et les intégrant aux politiques locales de développement. L'importance de ces plans infranationaux se mesure au fait que la répartition des prérogatives administratives en Chine reste très décentralisée au regard de l'expérience européenne. Aussi la majorité des recettes et des dépenses de la puissance publique ne transitent pas par le gouvernement central. À ces plans généralistes locaux s'ajoutent des plans sectoriels – nationaux et infranationaux – élaborés par des ministères et commissions (par exemple le ministère des Sciences et des Technologies, le ministère de l'Industrie et des Technologies de l'Information, etc.), ainsi que des « plans spéciaux » 专项规划 ayant trait à des programmes particuliers. Il peut arriver que l'horizon temporel de certains de ces plans soit inférieur ou supérieur à cinq ans : c'est le cas, par exemple, du programme industriel décennal *Made in China 2025* qui a été lancé en 2015. Tous ces plans doivent, en principe du moins, s'insérer dans la stratégie nationale de développement. C'est d'ailleurs le sens d'une norme imposée par l'ex-Premier ministre Wen Jiabao en 2003, selon laquelle aucun projet de développement ne doit être autorisé en dehors du cadre d'un plan⁴.

On voit donc à quel point le paysage de la planification chinoise est multiscalaire et multidimensionnel. Le document national validé par l'ANP, comme son intitulé le révèle, ne s'en tient qu'aux « grandes lignes » d'un *cycle de planification*. Sans doute faut-il même éviter de parler « du » plan chinois sans autre précision, comme si une telle chose pouvait

1. La Commission nationale de Développement et de Réforme a diffusé une version anglaise du 13^e plan national, disponible pour le moment à l'adresse suivante : <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201612/P020161207645765233498.pdf> (site consulté en octobre 2018).

2. Le seul objectif national du 12^e cycle à avoir été manqué – de très peu – est la part des dépenses de recherche et développement dans le PIB. Fin 2015, cette part était de 2,1 % alors que l'objectif était de 2,2 %.

3. Le *xian* 县 – traduit le plus souvent par « comté » ou « district » en français – correspond à un échelon territorial situé entre la préfecture et le canton. Il y a environ 2 900 subdivisions administratives correspondant à cet échelon en Chine.

4. Heilmann Sebastian et Shih Lea, « The rise of industrial policy in China, 1978-2012 », *Harvard-Yenching Institute*, 2013, p. 14.

s'incarner dans un programme unique, et privilégier à sa place la notion de *système de planification*. Les chercheurs chinois eux-mêmes évoquent fréquemment le « système de planification pour le développement » 发展规划体系, qui embrasse l'accumulation de plans nationaux et infranationaux, généralistes et sectoriels, mis en mouvement par un réseau d'institutions qui chevauche les différents espaces et aspects du développement. Selon le mot de Yang Weimin, un fonctionnaire ayant exercé de hautes responsabilités dans le système de planification dans les années 1990 et 2000, le plan national fait au mieux office de « tête du dragon » 龙头 de la planification⁵.

LA PLANIFICATION SOUS L'ANGLE PROCÉDURAL: UNE EXPÉRIENCE DE DÉCENTRALISATION CONTRÔLÉE

La planification en Chine présente donc un visage omniprésent mais diffus, diffracté en autant de provinces, municipalités, *xian*, ministères et commissions qui ont pour tâche de formuler et d'appliquer des plans de développement à leur échelle et dans leur domaine propre. Dès lors, il peut arriver que les objectifs de ces différents acteurs ne soient pas alignés: soit qu'ils cherchent à promouvoir des trajectoires de développement contradictoires – par exemple, dans telle localité, le plan du Bureau de la Protection de l'Environnement allant à l'encontre des visées de la Commission de l'Agriculture – soit simplement qu'ils se disputent l'usage de ressources publiques par définition limitées. De même, il est fréquent que les instructions de ce que l'on appelle en Chine « le centre » 中央 – c'est-à-dire les instances nationales du Parti et de l'État à Pékin – soient vidées de leur contenu par les autorités locales en charge de les appliquer lorsque ces dernières n'y trouvent pas leur compte. Derrière l'unité de façade du système politique sous parti unique, le tableau politico-administratif chinois est *de facto* fragmenté en une multitude d'intérêts divergents.

Ces tendances centrifuges du politique en Chine représentent un défi constant pour l'intégrité du système de planification. En pratique, deux mécanismes hiérarchiques éprouvés, datant de l'ère maoïste, l'un inscrit dans les structures de l'État et l'autre dans celles du Parti, servent à assurer la coordination des différents acteurs de la planification dans un contexte d'autoritarisme décentralisé⁶.

Il s'agit, premièrement, du réseau vertical des Commissions de développement et de réforme (CDR) sises à l'échelle nationale, provinciale, municipale, etc., constituant la véritable colonne vertébrale de la planification.

5. 杨伟民 [Yang Weimin], « 我国规划体制改革的任务及方向 » [« Les missions et l'orientation de la réforme du système de planification chinois »], *宏观经济管理*, 2003, n° 4, pp. 4-8.

6. Pour une description plus détaillée de ces mécanismes, voir Heilmann Sebastian et Melton Oliver, « The reinvention of development planning in China, 193–2012 », *Modern China*, 2013, n° 6, pp. 580-628.

Au centre, la Commission nationale de développement et de réforme (CNDR), l'héritière de la Commission du Plan établie en 1952, prépare tous les cinq ans le plan national en amont de son annonce par le Comité central du PCC et de sa validation par l'ANP. Elle se charge ensuite, en aval, de l'appliquer en coopération avec les autres organes du gouvernement central pour ce qui relève de sa dimension nationale, et, pour ce qui est de sa dimension provinciale, d'en superviser l'application par les CDR provinciales. Ces dernières, à leur tour, après avoir conçu leurs propres plans quinquennaux provinciaux et les avoir fait viser par la CNDR, assument directement une partie de leur mise en œuvre, moyens provinciaux à l'appui, tout en supervisant les activités de planification des CDR de l'échelon inférieur. Le même rapport hiérarchique d'une CDR à l'autre se reproduit à l'échelon suivant. De proche en proche, l'autorité de la CNDR se réfracte dans le système de planification, sans pour autant remettre en cause le rôle moteur des CDR infranationales à leurs échelons respectifs⁷.

Dans le même temps, dans le Parti cette fois, les départements de l'organisation des comités du Parti à tous les échelons se chargent d'évaluer les cadres à l'aune de la réussite des plans locaux. Un fonctionnaire pouvant se prévaloir d'avoir atteint les objectifs de son plan voit ses chances de promotion augmentées d'autant. Ce mécanisme particulier d'évaluation, qui s'appuie sur le monopole du Parti sur la nomination des cadres, a pour effet d'accroître la mobilisation des fonctionnaires au service de la planification, dans la mesure où leurs carrières personnelles en dépendent étroitement.

Ces deux recettes administratives, la première mariant décentralisation et hiérarchie dans l'État autoritaire, et la seconde reflétant l'adhésion à un modèle léniniste de prééminence partidaire – « le Parti contrôle les cadres » 党管干部 – visent à asseoir un équilibre toujours précaire entre le contrôle exercé par le centre, ou par l'échelon supérieur, et les marges de manœuvre des acteurs administratifs de terrain.

Cette calibration assez savante de l'autonomie et de la contrainte à l'intérieur de la planification se retrouve aussi dans le déroulement séquentiel du cycle quinquennal, et ce, encore une fois, à tous les échelons. Durant les deux premières années du cycle, en effet, l'expérimentation de méthodes nouvelles au niveau local – par exemple, à l'échelon de la préfecture – est permise voire encouragée par l'échelon supérieur – dans ce cas la province. Vers le milieu du cycle, une vague d'évaluations de mi-parcours traverse le pays, à l'occasion de laquelle ces initiatives sont validées, amendées ou censurées par les CDR d'échelon supérieur, après

7 Toute CDR infranationale se voit soumise à un régime de subordination hybride : subordination aux autorités dirigeantes de l'échelon auquel elle se trouve d'une part, et subordination à la CDR de l'échelon supérieur de l'autre. Ainsi, par exemple, la CDR de la ville de Changsha, dans le Hunan, va recevoir des instructions provenant à la fois des organes dirigeants de la municipalité de Changsha et de la CDR de la province du Hunan, sans qu'il y ait de priorité hiérarchique d'une de ces deux sources d'autorité sur l'autre.

quoi les cadres de terrain font l'expérience d'une surveillance plus poussée à mesure que le cycle touche à sa fin.

Parallèlement, deux ans environ avant la fin de chaque cycle, les fonctionnaires de toutes les CDR, allant des xian au gouvernement central, lancent les travaux préparatoires en vue du prochain cycle. Ces travaux s'appuient sur les évaluations réalisées lors du cycle en cours, et font également appel à une collaboration étendue avec d'autres organes administratifs, des centres de recherche gouvernementaux, des départements universitaires, des experts et consultants de tous ordres, etc. Par exemple, en amont de la formulation du 13^e plan national, la CNDR a mis sur pied un comité d'experts de 55 noms (principalement des économistes) et passé commande à des institutions diverses pour 80 rapports de recherche⁸. Comme l'observent Sebastian Heilmann et Oliver Melton, la planification en Chine aujourd'hui donne lieu à « un processus ininterrompu de collecte d'information, de consultation, d'analyse, de rédaction de documents, d'expérimentation, d'évaluation et de révision⁹ ».

—
40 —
—

Cette esquisse des rouages administratifs de la planification chinoise suffit à montrer que celle-ci ne se résume pas à une simple série d'objectifs chiffrés imposés par le centre à des millions de bureaucrates dociles. La planification est dans sa majeure partie actualisée, au fil de toutes ses étapes, allant de la conception à la validation et de la mise en œuvre à l'évaluation, par des cadres opérant à des échelons infranationaux avec d'importantes marges d'autonomie. La place privilégiée accordée aux plans dans le fonctionnement quotidien des administrations chinoises en fait un des principaux registres d'action pour des millions de fonctionnaires de terrain. C'est également cette capacité du système de planification à mobiliser un nombre si considérable d'acteurs, et à leur conférer une part d'initiative, qui explique sans doute pour partie son efficacité et sa pérennité¹⁰.

THÉMATIQUES NOUVELLES ET ANCIENNES

Comme déjà noté, le système de planification chinois subsume un nombre important de problématiques, allant de l'environnement à la politique sociale à l'innovation technologique. Un bref examen des documents essentiels du cycle actuel – le plan national ainsi que certains plans industriels majeurs – offre un aperçu des orientations principales de la politique de développement du Parti-État.

8. Kennedy Scott et Johnson Christopher K., « Perfecting China, Inc.: The 13th Five-Year Plan », Centre for Strategic and International Studies (CSIS), 2016, pp. 14-15. Sur ces 80 rapports, trois ont été commandés à des institutions étrangères, en l'occurrence l'OCDE, la Banque asiatique de développement et le McKinsey Global Institute.

9. Heilmann Sebastian et Melton Oliver, « The reinvention of development planning in China, 1993-2012 », *op. cit.*, p. 617.

10. Il ne s'agit pas de suggérer pour autant que le système de planification est exempt de dysfonctionnements, au premier rang desquels figurent les rivalités bureaucratiques et la corruption. Dans une affaire retentissante, Liu Tienan, vice-directeur de la CNDR entre 2008 et 2013, a été condamné à la prison à perpétuité pour malversations en décembre 2014.

Sans surprise, l'objectif chiffré le plus commenté lors du lancement de chaque plan national reste la prévision de croissance du gouvernement. Le 13^e plan approuvé par l'ANP en mars 2016 annonce ainsi un taux de croissance annuel « supérieur à 6,5 % » sur la période 2016–2020. Il s'agit là d'un objectif classé comme indicatif et non impératif, mais qui malgré tout, dans le contexte chinois, est voué à être interprété comme un signal envoyé par le centre aux fonctionnaires de terrain sur le niveau de priorité qu'ils sont censés accorder au soutien à la croissance.

Au-delà de cette prévision de croissance, l'aspect le plus mémorable du plan national en cours est sans doute la part belle qu'il fait à l'environnement. Sur les 33 objectifs affichés, 16 concernent l'écologie, de surcroît tous classés comme impératifs (alors que sur les 17 autres, seulement trois sont impératifs). Cette mise en exergue de la thématique écologique remonte à vrai dire au 11^e plan national (2006–2010), même si le document actuel va plus loin que les précédents en la matière. Parmi les 16 objectifs environnementaux – tous chiffrés – qu'il met à l'ordre du jour, on trouve l'augmentation de la surface des forêts, la réduction de la toxicité des rivières, la baisse de la concentration atmosphérique en microparticules dans les villes, la réduction des émissions de CO₂ et de la consommation d'énergie rapportées au PIB, etc.

À côté de la protection de l'environnement, l'autre objectif impératif marquant du cycle actuel est probablement celui d'extraire de la « pauvreté » – dont le seuil est fixé par l'administration chinoise à environ 3 500 yuans (440 euros) par an – pas moins de 55 750 000 habitants de la Chine rurale d'ici 2020. La place de choix réservée à un tel objectif, qui était absent du cycle précédent, illustre la versatilité de la planification chinoise, qui peut en droit se voir redéployée d'un cycle à l'autre vers des visées plus redistributives. Il se trouve que Xi Jinping a imprimé à la lutte contre l'extrême pauvreté en milieu rural une vigueur nouvelle depuis son arrivée au pouvoir, donnant lieu, entre autres mesures, à des déplacements organisés de population à grande échelle hors des zones les plus isolées du pays. On note par ailleurs que la lutte antipauvreté s'est en partie substituée à la tonalité plus ambitieuse et égalitaire qu'avait la politique sociale sous Hu Jintao et Wen Jiabao, dans les années 2000, lorsqu'elle visait avant tout à introduire et à renforcer des systèmes de santé et de retraite à vocation universelle.

Il faut garder à l'esprit que le document directeur national est aussi un important outil de communication pour le pouvoir, lui permettant de mettre en scène son attachement à des causes valorisées soit nationalement soit internationalement. Ceci explique peut-être pourquoi l'orientation sociale et surtout verte du plan actuel est si ostensible, alors que sur le

terrain, c'est bien plutôt la politique industrielle *lato sensu* – politique scientifique et technologique, politique de compétitivité des entreprises – qui semble avant tout accaparer les énergies des cadres des CDR à tous les échelons. Afin de prendre toute la mesure de cette politique industrielle chinoise, qui reste le cœur du système de planification, il faut porter son regard non plus sur le plan généraliste validé par l'ANP, mais sur les plans technologiques et sectoriels nationaux les plus marquants de ces dernières années : le *Plan à moyen et long terme de modernisation des sciences et technologies* (2006), l'initiative pour « cultiver et développer les industries stratégiques émergentes » (2010), le programme *Made in China 2025* (2015), ou encore dernièrement le plan pour « développer l'intelligence artificielle de nouvelle génération » (2017).

C'est le premier cité de ces quatre plans qui a signalé le renouveau, grands moyens à l'appui, de la politique industrielle chinoise sous l'impulsion de Wen Jiabao, après une décennie durant laquelle elle s'était faite plus discrète sous son prédécesseur Zhu Rongji. Dans une veine que l'on pourrait qualifier de techno-nationaliste, ce plan de 2006 promet de développer l'« innovation autonome » (lire : non dépendante de l'étranger) et de parachever un « système national d'innovation » sur un horizon de quinze ans¹¹. L'initiative de 2010 sur les industries stratégiques émergentes identifie sept branches d'activité dont la part dans le PIB chinois devra atteindre 15 % en 2020 (par exemple, les biotechnologies et les véhicules à énergies nouvelles). Le programme *Made in China 2025*, pris pour cible de façon répétée par l'administration américaine depuis l'élection de Donald Trump¹², identifie quant à lui dix secteurs prometteurs pour l'industrie manufacturière, dans lesquels les entreprises chinoises devront progressivement augmenter leurs parts de marché à l'international. Le dernier plan en date sur l'intelligence artificielle, enfin, établit des ambitions – en l'espèce non chiffrées – pour 2020, 2025 et 2030, date à laquelle la Chine se voit comme centre mondial de la recherche, de la technologie et des applications industrielles de l'intelligence artificielle. Parmi les « principes fondamentaux » déclinés dans les premières pages de ce dernier plan, on trouve en outre un appel à « déployer les capacités du système socialiste à concentrer les forces pour accomplir de grands projets¹³ ».

La planification chinoise s'avance donc sur des thématiques très variées, allant de la lutte antipauvreté à l'industrie automobile, de la baisse des émissions de CO₂ à l'intelligence artificielle. À ce titre, elle représente un puissant vecteur d'intégration et de hiérarchisation des différentes

11. Voir Bironneau Romain, « Le système d'innovation chinois », in Romain Bironneau (dir.), *China Innovation Inc. : Des politiques industrielles aux entreprises innovantes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 181-212.

12. Voir par exemple Li Yuan, « Why *Made in China 2025* will succeed, despite Trump », *New York Times*, 4 juillet 2018.

13. Le plan sur l'intelligence artificielle, publié par le Conseil des affaires de l'État (c'est-à-dire le gouvernement central) en juillet 2017, peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/20/content_5211996.htm (chinois).

ambitions du régime en matière de développement. Au niveau national comme au niveau local, l'évolution des objectifs d'un cycle à l'autre traduit les inflexions et les réorientations des priorités avec, à la manœuvre, la CNDR et les CDR infranationales assumant la tâche délicate de mise en cohérence des mesures et de coordination des acteurs. La planification chinoise préserve donc un caractère relativement ouvert et adaptable. Il s'ensuit aussi qu'elle ne saurait être comprise comme intrinsèquement écologique ou anti-écologique, sociale ou antisociale. On dira plutôt qu'elle juxtapose, et même qu'elle articule, des initiatives hétérogènes dont il arrive parfois qu'elles soient en tension les unes avec les autres (par exemple, inciter les cadres de terrain à partir en quête de points de croissance à court terme tout en exigeant d'eux des économies d'énergie).

Il faut souligner aussi que le soutien des hauts dirigeants à une politique industrielle de plus en plus vigoureuse dans la période actuelle jette son ombre sur le déploiement de la planification dans son ensemble. Cela se manifeste notamment dans le domaine de l'environnement. Car s'il est vrai que la planification a été depuis une dizaine d'années l'instrument principal des quelques résultats positifs obtenus par la Chine sur ce chapitre¹⁴, on note dans le même temps que l'insertion de la cause écologique dans la planification a entraîné son imbrication très forte avec la politique industrielle. La protection de l'environnement et la promotion des technologies propres se voient représentées au fil des plans comme des facteurs de puissance pour le pays autant que comme des fins désirables en elles-mêmes. Dans une optique de mise à niveau technologique, les entreprises polluantes sont sommées de s'adapter à de nouvelles normes écologiques dont les plans rappellent qu'elles constituent une condition nécessaire pour rivaliser en efficacité avec leurs concurrentes étrangères plus avancées. De manière similaire, les plans évoquent à répétition l'existence de fenêtres d'opportunité pour les entreprises chinoises en conquête de parts de marché internationales dans l'économie verte. De façon symptomatique, on a d'ailleurs assisté pendant une décennie à un ascendant bureaucratique de la CNDR sur le ministère de la Protection de l'Environnement – créé en 2008 avec des prérogatives limitées – sur presque tous les dossiers intéressant ce dernier¹⁵.

Au reste, les turbulences dans la relation sino-américaine depuis l'arrivée au pouvoir de Donald Trump n'ont fait qu'accroître les ambitions de la Chine en matière de politique industrielle et surtout de maîtrise technologique, en leur conférant un caractère plus urgent qu'auparavant. Dans un

14. Voir notamment les travaux de Geoffrey Chen sur le développement rapide des énergies renouvelables depuis la fin des années 2000 : Chen Geoffrey C., *Governing sustainable energies in China*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016.

15. Chen Geoffrey C. et Lees Charles, « Growing China's renewables sector : A developmental state approach », *New Political Economy*, n° 6, p. 581. Une réforme administrative d'ampleur en mars 2018 a élargi le domaine de compétence du ministère de la Protection de l'Environnement – désormais rebaptisé ministère de l'Écologie et de l'Environnement.

domaine particulièrement sensible, à savoir les circuits intégrés, la menace du département du commerce des États-Unis en avril 2018 d'interdire à l'entreprise ZTE de s'approvisionner sur le marché américain a suscité un émoi important dans les cercles du pouvoir à Pékin, puisqu'elle mettait à nu les retards technologiques persistants du pays dans certaines technologies de pointe – retards pouvant se traduire en dépendance et, le cas échéant, en vulnérabilité vis-à-vis de l'étranger¹⁶. On peut donc s'attendre à ce que les moyens alloués à la politique industrielle en Chine, déjà très élevés au vu des pratiques ayant cours ailleurs, ne fassent que s'accroître ces prochaines années. Lors d'un voyage officiel dans le Nord-Est (ex-Mandchourie) en septembre 2018, Xi Jinping, s'adressant aux ouvriers d'une entreprise publique de biens d'équipement, a d'ailleurs semblé exprimer une résolution de cette nature par des propos très tranchés :

Les technologies avancées, les technologies clés sont de plus en plus difficiles à acquérir à l'international. L'unilatéralisme et le protectionnisme commercial avancent, nous forçant à emprunter la voie de l'autosuffisance. Ce n'est pas une mauvaise chose, en dernier ressort la Chine doit s'appuyer sur elle-même¹⁷.

PLANIFICATION ET SOCIALISME : UNE LIAISON ROMPUE

La planification chinoise a été analysée jusqu'ici comme système institutionnel mettant en jeu certaines techniques administratives ainsi qu'une temporalité propre – le cycle de planification – au service d'objectifs de développement qui sont aussi des objectifs de puissance. Il s'agit à présent de mieux saisir sa trajectoire et sa place dans l'économie politique de la Chine, dans une perspective marxiste, en l'appréhendant au miroir du socialisme, du marché et du capital.

La Chine continue de se décrire aujourd'hui comme « socialiste » et partant non capitaliste. Ce qualificatif s'est maintenu quand bien même le lien entre la planification et le socialisme a été résolument déchiré, dans l'ordre du discours, par Deng Xiaoping au début des années 1990 – alors qu'au même moment la planification de type commandée léguée par le maoïsme laissait place au modèle de planification en économie de marché tel qu'on le connaît aujourd'hui.

16. Voir par exemple Yuan Yang et Lucy Hornby, « China raises alarm over its dependency on imported chips », *Financial Times*, 19 juillet 2018.

17. 新华社 [Agence Xinhua], « 习近平：装备制造练好“内功”才能永立不败之地 » [« Xi Jinping : c'est en puisant en elles-mêmes que les industries d'équipement deviendront invincibles »], 26 septembre 2018. Cette déclaration de Xi Jinping contient notamment l'expression *zi li geng sheng* 自力更生 (« compter sur ses propres forces », « être autosuffisant ») qui est étroitement associée à l'ère maoïste. Le choix de la ressusciter en réaction à la conjoncture internationale actuelle n'a rien d'anodin.

Il faut revenir brièvement sur la première période des réformes post-maoïstes pour saisir les conditions historiques de cette rupture. Au tournant des années 1980 l'agriculture est décollectivée, et l'industrie rurale – qui opérait déjà en dehors du cadre de la planification au temps de Mao – commence à se tourner vers le marché pour connaître dans les années suivantes une croissance explosive. Les industries urbaines continuent, quant à elles, d'être soumises aux quotas de production caractéristiques du modèle de planification importé de l'Union soviétique au début des années 1950. Au fil des années 1980, cependant, ces industries urbaines se mettent à écouler, avec l'aval du centre, une proportion croissante de leur production sur le marché tout en restant assujetties, en parallèle, aux quotas des plans. Les hauts dirigeants continuent néanmoins d'affirmer la prééminence du plan vis-à-vis du marché, selon un principe adopté au XII^e Congrès du PCC en 1982 : « l'économie planifiée comme base, le marché comme complément ». Ce principe est alors associé plus particulièrement à la figure de Chen Yun, dont la ligne dite « conservatrice » s'oppose de façon répétée aux menées réformatrices de Deng Xiaoping.

Or au tournant des années 1990, l'équilibre politique précaire des années 1980 entre réformistes et conservateurs s'écroule. À la suite de la répression du mouvement de Tiananmen en juin 1989, les dirigeants les plus attachés au modèle de la planification commandée – tels que Chen Yun et Li Peng – prennent l'ascendant à Pékin. Paradoxalement, cette réaction politique survient au moment même où, sur le terrain de la vie économique, l'appareil de planification hérité de l'ère maoïste est plus affaibli que jamais. Après une décennie de réformes, la part des produits de l'industrie urbaine écoulés sur le marché excède désormais les quotas des plans. Plus grave, ces quotas eux-mêmes sont de plus en plus souvent ignorés par des cadres d'entreprises publiques en quête de profits, mettant à mal l'intégrité du système de planification dans son entier¹⁸.

Cet intermède « conservateur » post-Tiananmen est de courte durée, puisque Deng Xiaoping parvient, à la suite de sa fameuse « tournée dans le Sud » début 1992, à imposer un changement de tendance à Pékin en faveur d'une nouvelle vague de libéralisation économique. Lors d'un discours prononcé durant cette tournée, Deng s'est justement attaqué, de façon très iconoclaste, à la relation jusque-là jugée indépassable entre la planification et le socialisme :

18. Sur la croissance de la part du marché au détriment du plan durant la première phase des réformes post-maoïstes, voir Naughton Barry, *Growing out of the plan: Chinese economic reform, 1978-1993*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995. Sur les dysfonctionnements de l'économie commandée au tournant des années 1990, et sur la corruption qui en a été en partie la cause, voir Wedeman Andrew, *From Mao to market: Rent seeking, local protectionism, and marketization in China*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

Qu'il y ait un peu plus de planification ou un peu plus de marché ne constitue pas la différence de fond entre le socialisme et le capitalisme. L'économie planifiée n'est pas le socialisme, car il y a aussi de la planification dans le capitalisme. L'économie de marché n'est pas le capitalisme, car il y a aussi des marchés dans le socialisme. La planification et le marché ne sont que des procédés économiques¹⁹.

À la suite de cette rupture conceptuelle opérée par Deng en 1992, l'expression d'« économie planifiée » 计划经济 tombe en déshérence dans le vocabulaire politique chinois. Le XIV^e Congrès du PCC en octobre 1992 introduit comme substitut la notion d'« économie socialiste de marché » 社会主义市场经济. Durant les dix années suivantes, sous Jiang Zemin et Zhu Rongji, l'économie urbaine est violemment restructurée, dans un grand mouvement de fermetures, de privatisations et de licenciements qui touche un peu plus de la moitié de la main d'œuvre et met fin au principe de l'emploi à vie dans l'industrie d'État. Comme souvent en Chine populaire, le discours politique – en l'occurrence, la remise en cause de la planification par Deng – a servi de prélude au mouvement réel – dans ce cas, la liquidation des rapports de production du socialisme collectiviste.

LE MARCHÉ COMME « FONDATION », LE PLAN COMME « GUIDE »

C'est dans le sillage de ce déchirement, matériel autant que théorique, des liens qui unissaient la planification à l'héritage maoïste, que s'est élaboré le modèle de planification actuel. Le signal pour la réinvention de la planification à l'heure des marchés est donné par le Comité central du PCC à l'occasion d'une réunion plénière sur l'économie en novembre 1993. Le document publié à la suite de cette réunion explique que « les plans nationaux doivent prendre le marché comme fondation ». Le Comité central, cependant, s'écarte du libéralisme économique en introduisant la notion de « contrôle macroscopique » 宏观调控. D'après ce même document, il incombe à la puissance publique une mission de contrôle macro-économique qui est définie de la façon suivante :

[P]réserver les équilibres fondamentaux des grands agrégats économiques, promouvoir la rationalisation des structures économiques, guider un développement de l'économie nationale qui soit durable, rapide et sain, et faire advenir le progrès social dans tous ses aspects²⁰.

19. 邓小平 [Deng Xiaoping], « 在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点 » [« Propos essentiels tenus à Wuchang, Shenzhen, Zhuhai, Shanghai, etc. »], in 邓小平文选 [Œuvres choisies de Deng Xiaoping], vol. 3, Pékin,人民出版社, 1993, p. 373.

20. 中共中央 [Comité central du PCC], « 关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定 » [« Décision sur quelques questions ayant trait à la construction du système d'économie socialiste de marché »], 14 novembre 1993.

Les bases du nouveau modèle de planification sont ainsi jetées par le Parti, qui accompagne la sortie du collectivisme tout en manifestant son refus de voir l'économie converger vers un système de marché laissé à son propre sort. Le « contrôle macroscopique » tel que le Comité central l'a défini constitue le nouvel horizon pratique de la planification.

Dans le même temps, un réseau de chercheurs officiels et de technocrates modernisateurs gravitant autour de la Commission du Plan s'active à identifier et à affiner les outils voués à remplacer les quotas de production de la planification de type commandée²¹. Ils ont notamment en commun de s'intéresser au rôle joué par le MITI²² dans le miracle japonais d'après-guerre, et d'en tirer des leçons sur la mise en œuvre de mécanismes incitatifs – facilités de crédit, subventions, avantages fiscaux, etc. – en direction des entreprises. On trouve dans ce réseau des personnalités influentes telles que Yang Weimin, déjà mentionné plus haut, qui a occupé un temps le poste de secrétaire général de la CNDR, et Liu He, ancien vice-directeur de la CNDR et aujourd'hui vice-Premier ministre et homme de confiance de Xi Jinping sur les dossiers économiques. Yang Weimin explique par exemple, dans un article remontant à 1993, que la nouvelle politique industrielle doit être à base d'incitations et non d'instructions²³. Cette expression de « politique industrielle » 产业政策, absente du lexique politique chinois sous Mao, a elle-même été importée du japonais dans les années 1980 à l'initiative de Ma Hong, ancien président de l'Académie chinoise des Sciences sociales²⁴.

Du milieu des années 1990 au début des années 2000, la politique économique chinoise est si accaparée par les grandes restructurations du secteur public, par le désendettement des entreprises et par l'assainissement du système bancaire – qui fait l'objet d'un sauvetage en 2000 – que la planification perd momentanément en centralité. Il faut attendre le lancement du 11^e cycle (2006–2010) sous Hu Jintao et Wen Jiabao pour que la mue du système de planification soit pleinement consommée. C'est alors que l'on assiste à la réémergence d'une planification revigorée, traduisant les préoccupations des technocrates modernisateurs soucieux de « prendre le marché comme fondation ». C'est aussi à partir du milieu des années 2000, on l'a déjà vu, que des plans technologiques et sectoriels de plus en plus ambitieux commencent à voir le jour.

21. Sur la genèse de ce réseau, voir Heilmann Sebastian et Shih Lea, « The rise of industrial policy in China, 1978-2012 », art. cit.

22. Acronyme anglais du ministère du Commerce extérieur et de l'Industrie.

23. 杨伟民 [Yang Weimin], « 建立以产业政策为中心的经济政策体系 » [« Construire un système de planification axé sur la politique industrielle »], *宏观经济研究*, 1993, n° 2, pp. 14-19.

24. Heilmann Sebastian et Shih Lea, « The rise of industrial policy in China, 1978-2012 », art. cit., pp. 6-7. Pour une mise en contexte historique de la politique industrielle chinoise, voir aussi Huchet Jean-François, « La politique industrielle en Chine : Grandeur et limites du renouveau de l'État chinois », *Revue française d'Administration publique*, 2014, n° 2, pp. 415-433.

La 11^e plan national validé début 2006 acte cette métamorphose de la planification en ne figurant plus aucun quota industriel. C'est ce même plan qui intronise la problématique écologique parmi les priorités du développement, en imposant notamment un objectif impératif chiffré d'économies d'énergie. Dans l'ordre du lexique, le 11^e plan national signale la rupture avec le passé en s'appelant désormais *guihua* 规划 au lieu de *jihua* 计划. Si ces mots peuvent tous les deux se traduire en français par « plan », ils n'ont pas les mêmes connotations : *jihua*, employé des années 1950 aux années 2000, sous-entend un plan déjà arrêté et appliqué de façon verticale, soit un plan-instruction, alors que *guihua*, en usage depuis 2006, suggère un processus de mise en œuvre plus ouvert et peut s'entendre au sens de plan-cadre²⁵.

Le système de planification chinois tel qu'il opère aujourd'hui est le fruit de cette transformation datant d'il y a un peu plus d'une décennie. Les plans actuels visent à agir sur les marchés, quand l'économie commandée de l'ère antérieure se substituait à eux. L'un des vocables les plus usités en Chine aujourd'hui pour décrire la relation de l'administration au marché est *yindao* 引导, c'est-à-dire « guider », « piloter », « conduire ». Chaque nouveau plan d'envergure lancé par le centre prend la peine d'explicitier derechef la nature de cette relation décisive dans sa partie introductive, paraphrasant plus ou moins le document du Comité central de novembre 1993. Ainsi, à titre d'illustration, le plan *Made in China 2025* passé en 2015 :

Le marché oriente, le gouvernement guide. [...] Il faut faire évoluer activement les fonctions de l'administration, renforcer la recherche stratégique et le rôle de guide de la planification, améliorer les politiques de soutien à l'économie, et mettre en place un contexte de développement favorable pour les entreprises²⁶.

En ce qui concerne cette relation de la puissance publique aux marchés, on peut donc faire la remarque que la planification chinoise telle qu'elle se déploie depuis une quinzaine d'années a bien plus en commun avec les expériences japonaise et française de planification indicative dans les années 1950 et 1960, qu'avec la planification de type commandée qui se pratiquait en Chine à la même époque.

25. Il convient de préciser que certains plans sectoriels continuent aujourd'hui de s'appeler *jihua*.

26. Le plan *Made in China 2025* peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm (chinois).

LA PLANIFICATION ADOSSÉE AUX CAPITAUX ÉTATIQUES

S'en tenir aux relations entre le plan et le marché ne suffit cependant pas à saisir les conditions réelles de possibilité du système de planification chinois. Car la capacité des plans actuels à « guider » la vie des marchés en Chine n'a rien de fortuit. Elle ne découle pas tant d'un *fiat* administratif, ou d'un despotisme éclairé, que d'un fait de structure de l'économie politique, à savoir : le contrôle de la puissance publique chinoise sur les grandes concentrations de capital foncier, industriel et financier. En bref, le pouvoir du Parti-État sur le capital surdétermine sa capacité à influencer sur le marché par l'instrument politique qu'est la planification.

Il convient de préciser l'étendue de la propriété publique du capital en Chine. Pour ce qui est du capital foncier, tout d'abord, la puissance publique – représentée dans la plupart des cas par les autorités infranationales – est la seule détentrice de terrains (ceux-ci peuvent être concédés à des constructeurs immobiliers sur des périodes contractuelles, et les particuliers peuvent acquérir des appartements pour une durée ne dépassant pas 70 ans). En ce qui concerne le capital investi en entreprises, ensuite, il existait au terme de l'année 2016, selon le Bureau national des statistiques, 310 992 firmes à capitaux publics en Chine²⁷. D'après les dernières données en date du ministère des Finances, les actifs de toutes les entreprises contrôlées par la puissance publique s'élevaient fin 2017 à 151 712 milliards de yuans (environ 19 000 milliards d'euros)²⁸. Pour donner un ordre de grandeur, cette somme représente un peu moins du double du PIB chinois et huit fois le PIB français.

Il faut souligner que ces entreprises publiques ne sont pas réparties de manière uniforme dans le paysage économique. Avec la légalisation des firmes privées de plus de sept employés en 1988, puis la privatisation de milliers d'unités de production étatiques – principalement entre 1997 et 2002 – la croissance relative du secteur privé dans les années 1990 et 2000 a été telle qu'il contribue désormais à l'activité économique à hauteur d'environ 70 %. Pour autant, le « grand capital » reste principalement dans l'orbite du Parti-État : ainsi, à en croire le classement du magazine américain *Fortune*, on trouve 17 groupes publics parmi les vingt plus grandes entreprises chinoises par chiffre d'affaires en 2017²⁹.

Surtout, le secteur public domine un certain nombre d'activités qui ont la particularité de se trouver en amont du reste de la vie économique :

27. Bureau national des Statistiques, <http://data.stats.gov.cn/> (données consultées en octobre 2018). Cet indicateur comptabilise les personnes morales et non les groupes ; autrement dit, il inclut dans le décompte des entreprises publiques qui sont des filiales d'autres entreprises publiques.

28. 财政部资产管理司 [ministère des Finances, Direction de la Supervision des Actifs], « 2017年1-12月全国国有及国有控股企业经济运行情况 » [« Situation économique des entreprises publiques et des entreprises contrôlées publiquement, janvier-décembre 2017 »], 23 janvier 2018.

29. *Fortune Global 500*, <http://fortune.com/global500/list/> (données consultées en octobre 2018).

les matières premières, la production et la distribution d'énergie, les transports, les services de télécommunication, la construction, les industries lourdes et la finance. Ces activités ont en commun, en plus d'être relativement intensives en capital, d'affecter – par le prix et la qualité des biens et des services correspondants, et par les conditions attachées à leur consommation – un grand nombre d'activités économiques en aval. À cet égard, il est tentant de reprendre une métaphore militaire employée par Lénine en 1922 dans le contexte d'économie mixte de la NEP, et de considérer que le capital étatique occupe actuellement les « hauteurs stratégiques » de l'économie politique chinoise³⁰.

Cette domination qualitative du capital public dans la vie économique fait écho à une notion d'économie politique marxiste trouvant ses origines chez Karl Liebknecht et Nikolai Boukharine au début du xx^e siècle : le capitalisme d'État³¹. Si les acceptions de ce concept dans la pensée marxiste ont été pour le moins mouvantes depuis, sa pertinence paraît difficilement contestable dans le contexte chinois actuel, au regard duquel il peut s'appréhender assez aisément. Dans son sens le plus immédiat, le capitalisme d'État est le nom à donner à la prééminence du capital étatique sur le capital privé dans la configuration chinoise.

C'est cette toile de fond du capitalisme d'État, tributaire des rapports de contrôle effectif sur le capital, qui conditionne le déploiement de la planification en Chine, en lui assurant en particulier les moyens exceptionnels dont elle bénéficie aujourd'hui. Les trois grandes espèces de capital évoquées plus haut – foncier, industriel et surtout financier – sont mobilisées à tous les échelons pour remplir les objectifs des différents plans. Le capital foncier, tout d'abord, dont le contrôle confère aux autorités infranationales chinoises une capacité d'action difficilement égalable ailleurs pour organiser l'implantation d'entreprises, mettre en place des zones économiques dédiées, établir des infrastructures et lancer des projets de construction et de rénovation de tous ordres. Le capital étatique investi dans l'industrie, ensuite, joue un rôle charnière dans la planification, puisque les entreprises visées par les mesures des différents plans sectoriels sont très souvent des firmes publiques. Celles-ci sont invitées à s'aligner sur les objectifs de la planification par leurs autorités de tutelle – aux niveaux du centre, de la province, de la municipalité, etc. – qui sont les mêmes qui ont présidé à l'élaboration des plans. Il est par exemple impossible de rendre compte de la croissance accélérée des énergies renouvelables en Chine sous l'égide de la planification depuis

30. Lénine, « Notes préparatoires d'un rapport au IV^e Congrès du Komintern sur les cinq ans de la Révolution russe et les perspectives de la révolution mondiale (13 novembre 1922) », in Lénine, *Œuvres complètes*, vol. 36, Moscou, Éditions du progrès, 1971.

31. Pour un aperçu de la trajectoire de ce concept, allant de ses origines au sein de la II^e Internationale à sa récupération par la pensée économique anglophone *mainstream* au xx^e siècle, voir Sperber Nathan, « The many lives of state capitalism: From classical Marxism to free-market advocacy », *History of the Human Sciences*, à paraître.

une décennie sans rappeler que les entreprises à capitaux publics sont majoritaires dans ce secteur³².

Mais c'est encore le capital étatique financier dont la contribution à la planification est sans doute la plus décisive, car son caractère par définition « liquide », c'est-à-dire aisément transférable et convertible en d'autres formes de capitaux, permet aux autorités de planification de dépasser les confins du secteur public pour canaliser des ressources vers l'ensemble des entreprises ciblées par les plans, qu'elles soient à capitaux étatiques ou privés. La mobilisation privilégiée des circuits financiers par le Parti-État permet en outre de soutenir la planification avec des moyens d'ampleur qui ne sont pas d'origine fiscale, et dont l'usage a par défaut un effet neutre sur les budgets des administrations³³.

Il faut ainsi garder à l'esprit qu'entre 85 % et 90 % des actifs bancaires en Chine sont parqués dans des banques publiques³⁴. Celles-ci se divisent en plusieurs catégories, dont les deux principales sont les « banques commerciales » et les « banques de développement » – la plus importante de ces dernières, la China Development Bank, détenait en 2017 des actifs à hauteur de 15 959 milliards de yuans (environ 2 000 milliards d'euros)³⁵. Les banques de développement sont normalement en première ligne pour soutenir la politique économique, mais l'article 34 de la loi de 1995 sur les banques commerciales établit sans ambiguïté que celles-ci ont aussi vocation à être mises à contribution : « Conformément aux besoins de l'économie nationale et du développement social, les banques commerciales accordent des prêts sous l'autorité de la politique industrielle de l'État³⁶ ». En pratique, les plans chinois, qu'ils soient nationaux ou infranationaux, généralistes ou sectoriels, appellent l'ensemble du secteur bancaire à proposer une panoplie d'instruments au service des objectifs affichés : prêts bonifiés, garanties de prêt, prêts convertibles en actions, etc. Au reste, le capital étatique financier mis au service de la planification ne se limite pas au secteur bancaire. Un magazine d'actualités financières affilié à la banque centrale a ainsi rapporté en avril 2016 que des autorités infranationales à travers le pays avaient pris l'initiative de mettre sur pied 780 « fonds de pilotage » ciblant les entreprises locales, représentant au

32. Voir Chen Geoffrey C. et Lees Charles, « Growing China's renewables sector: A developmental state approach », art. cit., pp. 579-580.

33. Cette mise à contribution systématique du secteur financier au service de la politique industrielle n'est pas sans rappeler l'expérience française de la fin des années 1940 au milieu des années 1980, à l'heure de l'« encadrement du crédit ». À ce sujet, voir en particulier Zysman John, *Government, markets, and growth: Financial systems and the politics of industrial change*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, chap. 3; voir également Lemoine Benjamin, *L'Ordre de la dette: Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016, chap. 1.

34. Estimation de l'auteur à partir du dernier rapport annuel statistique sur le secteur financier compilé par la banque centrale: 中国人民银行 [Banque populaire de Chine], 中国金融年鉴 [Annales financières de la Chine], Pékin, 中国金融年鉴杂志社, 2017.

35. Rapport annuel 2017 de la China Development Bank, disponible sur son site internet: <http://www.cdb.com.cn> (chinois et anglais).

36. Texte de loi disponible sur le site internet de l'ANP: http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2004-02/11/content_5327824.htm (chinois).

total 2 183 milliards de yuans (environ 270 milliards d'euros), pour coïncider avec le lancement du 13^e cycle de planification³⁷.

Cet article a tenté d'esquisser une économie politique critique de la planification chinoise actuelle. Il a rendu compte de ses orientations thématiques et de ses ambitions, qui reflètent une conception multidimensionnelle et volontariste du développement. Il a aussi donné à voir son versant procédural, qui prend appui sur des canaux hiérarchiques à la fois étatiques et partidaires traversant une écologie bureaucratique décentralisée. Ces techniques administratives de la planification chinoise sont en règle générale ignorées par le reste du monde ; pourtant elles méritent que l'on s'y arrête. Car c'est l'équilibre toujours délicat qu'elles étayaient entre l'impulsion centrale et l'initiative locale, entre les actions de l'échelon inférieur et les sanctions de l'échelon supérieur, qui permet au système d'éviter deux écueils qui menacent *a priori* toute expérience de planification à grande échelle : d'un côté, l'excès de centralisation, qui court le risque de pétrifier le système – c'est l'image d'Épinal que l'on garde du Gosplan – et de l'autre, l'excès de fragmentation qui peut voir le plan se dissoudre dans l'anomie.

52 — Il ne s'agit pas de suggérer qu'il serait souhaitable, ou même possible, de répliquer le modèle administratif chinois ailleurs. Celui-ci a partie liée au régime autoritaire, ainsi qu'à une division des prérogatives entre Parti et État qui serait inimaginable dans un contexte politique pluraliste. *A minima*, on peut suggérer que la pérennité et l'efficacité que confère au système de planification chinois la décentralisation *ex ante* assortie de contrôle *ex post* est en droit de stimuler la réflexion de ceux qui se donneraient pour tâche de réinventer une planification démocratique au XXI^e siècle.

Pour autant, ce serait illusoire de croire que les accomplissements de la planification chinoise relèvent avant tout de techniques de gouvernement. Les normes administratives, si elles fournissent à la planification sa méthode, ne suffisent pas à lui assurer ses moyens matériels. Or c'est le pouvoir prépondérant de la puissance publique chinoise dans l'ordre du capital qui a conditionné les ressources considérables allouées aux objectifs de la planification, et ce en particulier depuis la mue achevée du plan national et la renaissance de la politique industrielle au milieu des années 2000. Et c'est bien à force de capital – foncier, industriel et surtout financier – que l'État-Parti parvient aujourd'hui à « guider » certaines activités de marché et, partant, à imposer à la vie économique le « contrôle macroscopique » qu'il prétend officiellement exercer. En somme, la planification

37. 金融时报, « 两万亿元引导基金蓄势待发 » [« Des fonds de pilotage valant 2000 milliards sont prêts à entrer en action »], 7 avril 2016.

chinoise vit à l'ombre du capitalisme d'État. On serait même tenté de dire qu'il constitue une réalité seconde au regard de celui-ci.

Ce verdict n'a rien de surprenant dès lors que l'on adopte une lecture marxiste de l'économie politique. En régime capitaliste, le ressort essentiel du pouvoir sur l'économie est bien le pouvoir sur le capital, et c'est la configuration du capital qui conditionne la capacité – ou le cas échéant l'incapacité – du politique à agir sur la vie économique. Ces rapports se vérifient au sein de l'économie politique chinoise, qui manifeste bien au terme de quarante années de réformes – quoi que veuille faire croire le discours officiel du régime sur le « socialisme » – les caractéristiques du système capitaliste. Le Parti-État a les moyens de mettre en œuvre une planification multiforme et ambitieuse parce que la configuration du capital, qu'il domine à ce jour, le lui permet. *A contrario*, on ne saurait imaginer des systèmes de planification d'ampleur comparable dans des économies financièrement ouvertes et dominées par le capital privé – comme le sont les économies européennes aujourd'hui – en l'absence de bouleversements concomitants dans l'ordre du capital. ■

—

53

—