

# La planification aujourd'hui

*Actuel Marx*, n°65, 2019

Cédric Durand et Razmig Keucheyan (coord.)



## **Dossier - La planification aujourd'hui**

### **Une théorie marxiste de la planification est-elle possible ?**

Guillaume Fondu

Pages 13 à 25

### **La planification centrale et ses alternatives dans l'expérience des économies socialistes**

Bernard Chavance

Pages 26 à 34

### **La planification chinoise à l'ombre du capitalisme d'état**

Nathan Sperber

Pages 35 à 53

### **Marx, la démocratie et la planification économique**

Pat Devine, traduit de l'anglais par Ugo Palheta

Pages 54 à 66

### **Transformations de long terme dans l'évaluation des politiques publiques. D'une planification politique à une légitimation scientifique**

Florence Jany-Catrice

Pages 67 à 80

### **Planifier à l'âge des algorithmes**

Cédric Durand et Razmig Keucheyan

Pages 81 à 102

### **Une planification écologique et sociale : un impératif !**

Laure Després

Pages 103 à 118

### **De la guerre d'usure à la stratégie du chaos : une histoire sociale de la planification de la guerre**

Christophe Wasinski

Pages 119 à 134

# PRÉSENTATION

Que ce dossier consacré à la planification économique paraisse trente ans après la chute du mur de Berlin est fortuit. Mais le temps aide à faire la part des choses, à revisiter les expériences historiques passées la tête froide, et à préparer ainsi les défis futurs. Le capitalisme est à nouveau en crise, une crise de longue durée, qui a débuté en 2008. De cette crise indissociablement économique et politique, nous sommes loin d'être sortis. Pire, l'affaiblissement de l'hégémonie néolibérale laisse les classes dominantes sans solutions pour la résoudre. Dans ce contexte, il était inévitable que le « Grand Autre » du marché, la planification économique, opère un retour en force. C'est ce dont souhaite témoigner ce dossier d'*Actuel Marx*. Il réunit deux ordres de réflexions, étroitement articulés dans chacune des contributions qui le composent. D'abord, s'interroger sur l'actualité de la planification suppose de faire un bilan sans concession des expériences de planification passées : en URSS, en Yougoslavie, en Chine, ou dans les pays capitalistes, où des formes de planification combinées au marché et à la propriété privée ont souvent été mises en œuvre. Qu'elles soient social-démocrates, communistes ou autres, les gauches ne sortent pas indemnes du xx<sup>e</sup> siècle. Elles ont été défaites politiquement, mais également économiquement. Un « pessimisme de l'intelligence » est donc de mise, pour que les erreurs du passé ne soient pas à nouveau commises lorsque l'occasion se représentera. Bien entendu, « sans concession » implique aussi de ne pas s'interdire de prendre acte des aspects positifs des expériences de planification passées. L'autre ordre de réflexion consiste à s'interroger sur ce qui a changé depuis la chute du mur, et qui pèsera sur les modalités de la planification économique à venir. Les paramètres nouveaux sont nombreux, ils font l'objet des contributions ici rassemblées.

Le dossier s'ouvre par une contribution de **Guillaume Fondu** qui revient sur les principaux enjeux théoriques liés à la notion de planification. Partant de l'hypothèse selon laquelle cette dernière est irréductible à une simple technique de gestion, il démontre qu'il s'agit en réalité d'une tentative théorique et politique de répondre point par point au paradigme libéral. Après un bref rappel de l'histoire de ce projet et de sa situation présente, son texte aborde l'opposition entre les deux paradigmes à travers trois thèmes centraux : le sujet, l'ordre social, et les institutions qui le font exister concrètement. Ce faisant il pointe les questions que doit affronter une théorie conséquente de la planification.

**Bernard Chavance**, dont les travaux portent sur l'analyse comparative des institutions et des systèmes économiques, revient pour sa part sur les fondements doctrinaux et les bases institutionnelles du système de planification centralisée. Il propose également des éléments de bilan de l'expérience historique des différents pays où ce modèle fut mis en œuvre. Il montre que cette forme de planification rencontra certains succès dans les pays peu développés, lors des premières phases du processus d'industrialisation. Toutefois, ce fut selon lui dans l'ensemble un échec au regard des grands objectifs visés : constituer un mode alternatif et progressif de coordination de l'économie nationale.

Pour **Nathan Sperber**, auteur d'une thèse récente sur l'économie politique de la Chine contemporaine, la planification reste déterminante dans la régulation de ce capitalisme d'État. La planification chinoise est un dispositif institutionnel complexe qui met simultanément en jeu des milliers de plans aussi bien généralistes que sectoriels, nationaux qu'infranationaux. Selon lui, plusieurs décennies de réformes ont conduit la planification de type commandée à s'effacer au profit d'un modèle qui vise avant tout à orienter les activités de marché. Mais ce dispositif de planification n'en reste pas moins extrêmement puissant, tant sur le plan administratif que politique. Avec le contrôle du Parti-État sur les grandes concentrations de capital foncier, industriel et surtout financier, la planification dispose des moyens matériels à grande échelle qui garantissent sa mise en œuvre.

**Pat Devine** est l'auteur d'un des derniers grands livres consacrés à la planification économique, *Democracy and Economic Planning: The Political Economy of a Self-Governing Society*, paru en 1988, juste avant la chute du mur. Cet article est l'un de ses premiers traduits en français. Il y présente les grandes lignes d'un modèle de société basé sur l'« autogouvernement », c'est-à-dire une planification économique fécondée par la démocratie directe. Ce modèle combine la « propriété sociale », qu'il distingue de la propriété d'État, et une coordination négociée des décisions économiques par les « parties prenantes ». Pat Devine montre que ce modèle permet de répondre à certaines des principales critiques adressées à la planification économique du xx<sup>e</sup> siècle.

**Florence Jany-Catrice** soumet pour sa part à critique le projet néolibéral d'évaluation des politiques publiques, l'un des éléments moteurs des transformations que subit l'État depuis la fin du xx<sup>e</sup> siècle. Elle montre que ce projet est à la fois l'héritier et en rupture profonde avec les formes de planification que les économies capitalistes ont connu par le passé. Elle décrit également le paradigme néoclassique dont procède l'évaluation des politiques publiques, et sa prétention à la rationalité et à la neutralité. La planification n'est jamais seulement économique : elle suppose la construction

par les sociétés d'un « récit collectif », c'est-à-dire l'implication du plus grand nombre dans la préparation de l'avenir. En dernière instance, c'est la possibilité même de ce récit que vise à court-circuiter l'évaluation néolibérale des politiques publiques.

Ayant passé en revue les principales caractéristiques de la planification soviétique, Cédric Durand et Razmig Keucheyan s'interrogent sur les raisons du renouveau actuel des recherches consacrées à la planification. La prise de conscience du changement climatique rend nécessaire la planification de l'usage des ressources naturelles, débouchant sur le mot d'ordre désormais courant de « planification écologique ». Par ailleurs Internet, les algorithmes et les *big data* donnent lieu à des formes nouvelles de production et de circulation des connaissances. Elles permettent de dépasser certaines des critiques épistémologiques adressées à la planification, notamment par Hayek, l'un de ses plus brillants adversaires. Au **xxi<sup>e</sup>** siècle, on planifiera l'économie en s'appuyant sur des algorithmes.

**Laure Després**, qui a longtemps travaillé sur l'économie soviétique, a poursuivi ces dernières années des recherches dans le champ de l'économie écologique. Sa contribution part du constat de l'échec des stratégies de la « croissance verte » et du besoin d'inventer un arrangement institutionnel alternatif aux marchés pour répondre aux enjeux de la transition écologique et sociale. Elle documente la manière dont, depuis quelques années, les plans se multiplient en France, dans divers domaines, aux trois niveaux, national, régional, et local. Mais ce renouveau de la planification reste embryonnaire, fragmenté et sous-financé. Il met en évidence à ses yeux la nécessité de promouvoir une planification ouverte aux parties concernées, capable d'orienter les investissements et de développer les communs.

Aux **xix<sup>e</sup>** et **xx<sup>e</sup>** siècles, la planification a été un « fait social total ». Loin de se limiter à la sphère économique, elle fut mise en œuvre dans de nombreux champs sociaux. Les urbanistes ont par exemple planifié, cherchant à maîtriser le développement rapide des villes à l'échelle globale. Et de même des militaires, dont le champ d'activité en ses différents aspects – tactique, stratégie, logistique, armement – suppose depuis toujours la mise en œuvre de formes de prévision. **Christophe Wasinski** clot le dossier en revenant sur l'évolution de la planification militaire dans la longue durée, puis en montrant, sur la période contemporaine, la façon dont les militaires sont passés d'une planification « industrielle » à une planification « néolibérale » de la guerre, en vigueur dans les conflits actuels aux quatre coins du monde.

La rubrique « En débat » propose un entretien avec **Nicolas Tertulian**. Celui-ci relate les débuts de sa carrière universitaire dans la Roumanie du début des années 1970, mais également son rôle de passeur, à la même

époque en France, de *Die Eigenart des Ästhetischen* de Lukács, et l'accueil qui lui fut réservé notamment par les chercheurs en sociologie littéraire de l'EHESS. Reconstituant certains pans de son travail au long cours sur le philosophe hongrois, il revient ensuite sur ses échanges avec Marcuse et Adorno, et évoque à titre de témoin les relations critiques mais non indifférentes que Lukács entretenait avec l'École de Francfort.

La rubrique « Documents » présente au lectorat francophone la première traduction française, par les soins de Julien Allavena et Matteo Polleri, d'une étude de Romano Alquati, artisan de la première heure des *Quaderni rossi* qui demeure pourtant moins connu en France que d'autres animateurs de la tendance opéraïste comme Panzieri, Tronti ou Negri. On trouvera ici un témoignage en acte du travail de co-recherche mené auprès des ouvriers en lutte à Turin en 1963, illustrant de façon exemplaire le mode d'engagement de la recherche qui caractérisait la pratique des théoriciens militants inscrits dans l'expérience historique de l'opéraïsme italien. Théorisant à chaud la grève dite à la « chat sauvage », Alquati confronte la thèse opéraïste de l'autonomie de la classe ouvrière à la forme d'insubordination qui se manifeste alors dans la plus grande usine tayloriste d'Italie, imposant de redéfinir le rapport ambivalent qu'elle entretient avec les modalités de lutte plus traditionnelles, la négociation et la revendication syndicale. Il synthétise aussi la lecture opéraïste du développement capitaliste comme succession d'une phase d'organisation de la lutte et d'une phase de restructuration technologique : l'analytique de la subsomption réelle qu'Alquati formule est alors recoupée par une analytique de l'antagonisme d'usine, détaillant ses forces, ses faiblesses et ses potentialités.

**Federico Tarragoni** interroge quant à lui les limites des sciences sociales dans l'analyse génétique des conflits, lorsque celle-ci se donne pour objet d'éclairer les dynamiques subjectives et intersubjectives de leur apparition en amont de leur cristallisation exceptionnelle dans une mobilisation collective. Le roman apporte alors au sociologue des clés précieuses, en bâtissant ses mondes sociaux à travers les points de vue des personnages en relation réciproque et en présentant ces mondes en devenir. Tarragoni en fait ici la démonstration sur l'exemple du roman de Jack London *Martin Eden* : derrière l'aventure existentielle de ce jeune marin se découvrant une passion pour la littérature et une ambition professionnelle d'écrivain, les rencontres de Martin avec son entourage de classe font poindre le conflit ouvrier, entrevu au prisme de la lutte contre l'incapacité symbolisée par la domination culturelle.

**Vladimir Safatle** propose enfin de réenvisager la dialectique négative d'Adorno, en refusant de la réduire à une dialectique simplement amputée

de son moment positif de synthèse, ou à une philosophie de la finitude se défiant des réconciliations totalisantes. La dialectique négative oblige au contraire à réinterroger, avec le travail de la négation, les figures de la synthèse et de la totalité elles-mêmes. Safatle montre alors que certaines stratégies d'Adorno dans sa réinvention de la dialectique (la critique de la structure synthétique de l'autoconscience, la dialectique comme logique de désintégration, la primauté de l'objet et l'insistance sur un « moment somatique » de la pensée dialectique) sont des réverbérations de celles mises en œuvre contre Hegel dans les textes du jeune Marx, ce qui conduit à reposer sur de nouvelles bases l'immanence de la dialectique négative à la *praxis* transformatrice. ■



—

—

# UNE THÉORIE MARXISTE DE LA PLANIFICATION EST-ELLE POSSIBLE ?

Par Guillaume FONDU

Le thème de la planification, s'il semble revenir sur le devant de la scène avec les questions écologiques, constitue aujourd'hui l'héritage sans doute le plus problématique du marxisme. Du fait de son appartenance au champ de la théorie économique d'une part, il souffre en effet de l'hégémonie du discours *mainstream* et de sa défense inconditionnelle du marché et apparaît dans cette optique comme une pure et simple aberration. D'autre part, du fait de la centralisation des décisions que suppose toute planification, il est considéré comme l'une des dimensions, sans doute la plus saillante, de ce « totalitarisme » qui constitue aujourd'hui l'un des spectres politiques repoussoirs les plus massifs. À cela s'ajoute un paradoxe : les économistes marxistes, alors même qu'ils étaient naturellement les plus préoccupés par la planification, ont été semble-t-il les moins à même de la penser, dans la mesure où rien, dans l'héritage théorique légué par Marx, ne concernait véritablement une telle question. Entre la théorie critique du capitalisme proposée dans *Le Capital* (et ses brouillons<sup>1</sup>) et l'économie politique du socialisme développée à la suite de la révolution d'Octobre existe en effet un hiatus important qui laisse planer un soupçon de méfiance sur le caractère véritablement « marxiste » de la théorie économique de la planification telle qu'elle a été développée jusque-là. La littérature secondaire ne s'y trompe d'ailleurs pas : l'histoire la plus classique de l'économie marxiste, *A History of Marxian Economics* de Howard et King, consacre un très faible nombre de pages à ces questions<sup>2</sup>, tandis que les ouvrages plus spécialisés présentent le plus souvent une critique de l'économie de la planification, notamment depuis les années 1970<sup>3</sup>. Nous repartirons ici de cette question des rapports entre marxisme et planification

1. Cela est d'autant plus vrai que le développement des recherches marxologiques a accentué encore plus la dimension critique des écrits de Marx, au détriment de leur signification directement « scientifique » et donc de leur caractère utilisable pour la comptabilité et la planification. Pour une présentation synthétique de cette question, voir Dostaler Gilles, *Marx, la valeur et l'économie politique*, Paris, Anthropos, 1978 ; et plus récemment, Heinrich Michael, *Die Wissenschaft vom Wert*, Münster, Westfälisches Dampfboot, 2003.

2. Howard Michael Charles et King John Edward, *A History of Marxian Economics*, Volume II, Princeton, Princeton University Press, 1992, pp. 356-386.

3. Voir par exemple Chavance Bernard, *Le Capital socialiste*, Paris, Le Sycomore, 1980. Il en va bien entendu autrement des ouvrages soviétiques sur la question. Voir notamment Trifonov et Chirokorad (dir.), *Isstorija polititcheskoï ekonomii sotsializma* [Histoire de l'économie politique du socialisme], Leningrad, Éditions de l'Université de Leningrad, 1983.

afin de présenter les débats concernant l'enjeu politique central de la planification : le centralisme, c'est-à-dire l'unicité décisionnelle, associé à la notion de planification semble contradictoire avec le démocratisme radical explicitement défendu par Marx dans les rares passages où il envisage à grands traits la société de l'avenir<sup>4</sup>. Mais cette question politique emporte avec elle celle du statut des concepts marxistes, et notamment celui de « valeur », qui oscille constamment entre une signification objectivante – et dépassant le seul cadre du mode de production capitaliste – et une signification politique qui le lie au mode de production capitaliste, fait de l'objectivation elle-même un rapport pathologique au monde socio-économique, et rend par conséquent le concept de valeur inopérant pour penser la société de l'avenir et son mode de comptabilité propre. On retrouve donc dès les débuts du marxisme une polarisation qui demeure, entre un objectivisme potentiellement technocratique et un démocratisme absolu tendanciellement muet. Nous reviendrons dans un premier temps sur les enjeux actuels d'une théorie de la planification, avant d'étudier en détail ce va-et-vient entre l'objectivisme et sa critique dans l'histoire du marxisme. Puis nous tâcherons de défendre le sens politique que peut avoir à nos yeux, aujourd'hui encore, la notion de planification.

—  
15  
—

## UN PROJET DEVENU ININTELLIGIBLE ?

Dans un certain nombre d'analyses consacrées aux différents événements révolutionnaires qu'a connus le xx<sup>e</sup> siècle (mais cela vaut également selon lui pour la Révolution française), Alain Badiou insiste sur la spécificité de la disqualification qui les touche<sup>5</sup>. En effet, il ne s'agit pas seulement de les marquer d'une négativité axiologique mais plus profondément de les rendre absolument inintelligibles, de manière à les transformer en délires pathologiques purs et simples, dont la seule logique est celle de la folie meurtrière, inaccessibles par conséquent à la moindre explication et réductibles à une variable quantitative, celle du nombre de victimes<sup>6</sup>. Il nous semble possible de dépasser la simple question de l'événement révolutionnaire et de transposer *mutatis mutandis* l'analyse au projet politique marxiste résumé sous le terme de planification. On a assisté en

4. On se reportera notamment aux passages suivants, non exhaustifs : Marx Karl et Engels Friedrich, *L'Idéologie allemande*, Paris, Les Éditions sociales, 2014, pp. 77-79 ; Marx Karl, *Le Capital*, Paris, Les Éditions sociales, 2016, p. 80. Ces enjeux sont présents également dans la critique à laquelle Marx soumet l'État « libre » du programme de Gotha. Voir Marx Karl, *Critique du programme de Gotha*, Paris, Les Éditions sociales, 2008, pp. 71-80.

5. Voir par exemple récemment Badiou Alain, *Petrograd, Shanghai : les deux révolutions du xx<sup>e</sup> siècle*, Paris, La Fabrique, 2018.

6. Il est clair que cette logique s'accompagne d'une disqualification de la notion de conflit, qui met aux prises des forces hétérogènes diverses prises dans une relation – en partie – symétrique. Cette notion se trouve remplacée par une relation asymétrique entre le pouvoir d'un côté et ses victimes de l'autre, ce qui confère à la violence une dimension psychologique, puisque les raisons doivent en être trouvées à l'intérieur du pouvoir lui-même, qui se voit personnifié plus ou moins grossièrement. Pour une confrontation entre ces deux paradigmes de l'événement révolutionnaire, on se reportera à l'ouvrage suivant : Meyer Arno, *Les Furies. 1789-1917* (2001), Paris, Fayard, 2002. *Violence, Vengeance, Terreur*, dont la thèse consiste précisément à faire valoir la dimension relationnelle de la violence révolutionnaire, confrontée à une contre-révolution massive dans les deux cas étudiés par l'auteur.

effet, au fur et à mesure que le projet néolibéral gagnait en consistance et en hégémonie<sup>7</sup> à une négation progressive de l'intelligibilité de la notion de planification<sup>8</sup> tandis que l'économie libérale, faisant du seul individu l'instance légitime de la prise de décision<sup>9</sup>, s'arrogeait un triple monopole : celui de la naturalité, celui de la rationalité et celui de la liberté.

Le discours<sup>10</sup> économique néolibéral a pu en effet brandir ces trois étendards contre le discours de la planification, qui se voit reprocher son constructivisme social<sup>11</sup>, la routine et la pénurie dans laquelle il installe les sujets économiques, et sa tentation totalitaire, dans la mesure où il dépossède l'individu de ce qui est devenu le paradigme de la liberté, la liberté d'entreprendre et celle de consommer. Cette triple revendication se retrouve dans les trois concepts fondamentaux de l'économie *mainstream*, dont les résonances affectives dépassent très largement la simple conceptualité analytique : le sujet individuel, rationnel et égoïste, défini par un face à face avec le monde, auquel il se rapporte sur un mode exclusivement instrumental, comme à une série d'incitations ; l'équilibre, et ses diverses traductions plus concrètes, telles que la notion d'optimum, qui désigne une situation dans laquelle tout le monde est aussi satisfait qu'il peut l'être sans léser les autres ; l'échange et le contrat, enfin, qui assurent la dimension horizontale et symétrique de la production d'ordre.

On peut montrer que la critique de l'économie politique par Marx s'en prenait terme à terme à ces trois notions. L'individu libéral est en effet conçu, dès l'Introduction de 1857, comme une réalité aliénée et impropre à penser ce qu'est véritablement l'activité sociale, sans même parler de ce que pourrait être une individualité réelle<sup>12</sup>. Ce sujet libéral se trouve d'ailleurs réduit, dans *Le Capital*, à n'être tendanciellement que le propriétaire de lui-même, la propriété étant le seul rapport à l'extériorité

7. Voir Dardot Pierre et Laval Christian, *La Nouvelle Raison du monde*, Paris, La Découverte, 2009.

8. Ici comme ailleurs, le terme est à entendre au sens de planification politique de l'économie dans sa globalité (même si la question de l'extension du plan et des marges marchandes qu'il tolère est bien entendu décisive). On trouve en effet toute une littérature concernant la planification interne à l'entreprise et le terme a même été repris dans le domaine de *coaching* individuel où l'on peut planifier sa vie, ses finances, son travail universitaire etc.

9. On pourrait multiplier à l'envi les exemples. On se permettra ici de n'en citer qu'un seul, d'autant plus révélateur que l'auteur du texte en question est considéré comme un hétérodoxe : Krugman Paul et Wells Robin, *Macroéconomie*, Bruxelles, De Boeck Supérieur, 2013, pp. 35-36.

10. On parlera ici de discours dans la mesure où la théorie économique, de même que les autres sciences sociales (et même si elle en est sans doute la moins consciente), ne s'exprime pas exclusivement par des équations et des concepts univoques mais reprend à son compte des termes du langage ordinaire, lesquels charrient des prénotions (liberté, rationalité etc.) que l'économie ne maîtrise pas mais qui donnent à son discours une importance sociale bien plus grande que celle d'une simple théorie scientifique réservée au monde des chercheurs.

11. Nous ne sommes pas tout à fait d'accord sur ce point avec les analyses de P. Dardot et C. Laval, qui marquent la différence entre libéralisme et néolibéralisme notamment par l'abandon de toute naturalité du marché par le second. Or, il nous semble que si le naturalisme s'est certes vu raffiné par le discours néolibéral, il n'en demeure pas moins une pièce centrale du dispositif idéologique dans la mesure où les mécanismes sociaux du néolibéralisme sont décrits comme étant ceux qui prennent l'homme comme il est, par opposition au projet de formation d'un homme nouveau (constitutif du totalitarisme). Même si nous sommes bien conscients que l'on retrouve aussi ce discours, notamment dans le domaine du management.

12. On renvoie sur cette question à l'ouvrage de Sève Lucien, *Penser avec Marx aujourd'hui, tome II : L'« homme » ?*, Paris, La Dispute, 2008.

qui demeure<sup>13</sup>. À l'équilibre, Marx oppose les crises, qui constituent la vérité du capitalisme<sup>14</sup>, notamment sous la forme de la surproduction et de la suraccumulation, qui manifestent l'irrationalité intrinsèque du capitalisme (par opposition aux simples crises de subsistances, dues à des phénomènes exogènes, et même aux crises de disproportion). Enfin, Marx confronte la fiction du libre-contrat, interaction sociale mutuellement avantageuse et évanescence (elle est une transaction ponctuelle et les individus en sortent aussi libres qu'ils y étaient entrés), à la réalité du contrat salarial, qui installe les travailleurs dans une dynamique asymétrique de dépendance croissante vis-à-vis du capital (ce que vient nommer le terme d'accumulation du capital). Face à ces critiques, l'économie *mainstream* n'a eu de cesse d'exogénéiser ces phénomènes, faisant de l'hyperconsumérisme et du cynisme entrepreneurial des phénomènes psychologiques et/ou moraux, procédant de même pour la prédation financière, seul facteur explicatif des crises, ou pour les monopoles et les phénomènes de pouvoir et de rente qu'ils engendrent.

La perspective de Marx consistait déjà à montrer l'inanité de ces arguments, en insistant sur l'endogénéité de l'aliénation, des crises et de l'accumulation. Mais aussi et surtout à pointer les éléments capitalistes présents dans les projets de ses rivaux socialistes<sup>15</sup>. Cela étant, cette dimension négative du projet marxien s'accompagnait d'une confiance en le fait que l'histoire allait en réaliser le versant positif et manifester la consistance de la rationalité collective nouvelle dont serait synonyme la planification socialiste. Et c'est ainsi qu'ont été lues les premières années et les premières réalisations du régime soviétique, comme en témoigne notamment le ralliement des savants et leur admiration pour la rationalité nouvelle et universelle dont était porteur le jeune État soviétique<sup>16</sup>. Mais dès avant l'effondrement de l'URSS, il est devenu manifeste que l'histoire du xx<sup>e</sup> siècle n'avait guère confirmé ce schéma historique : le socialisme s'est implanté dans des pays faiblement industrialisés tandis qu'au contraire les vieilles puissances occidentales ne prenaient pas mécaniquement la voie socialiste. C'est pourquoi l'horizon d'attente historique, qui portait

13. On trouve une analyse dynamique de cette réduction de l'individualité à la seule figure du propriétaire dans le chapitre 2 de la première section du *Capital*. Voir Marx Karl, *Le Capital*, Paris, Les Éditions sociales, 2016, pp. 85-93. Il semble que Marx se soit inspiré ici des remarques que l'on trouve dans les *Principes de la philosophie du droit* de Hegel concernant la première figure de l'esprit objectif, le droit abstrait : Hegel Georg Wilhelm Friedrich, *Principes de la philosophie du droit*, Paris, Puf, 2013, pp. 181-258.

14. Elles constituent sa vérité au sens où elles en sont la dimension véritablement concrète, comme l'explicitent les premiers projets de plan de la « critique de l'économie politique ». Voir Marx Karl, *Contribution à la critique de l'économie politique*, Paris, Les Éditions sociales, 2014, pp. 251-255.

15. C'est notamment le cas pour la théorie de Proudhon, qui oppose l'échange au capital, rejoignant ainsi les représentants les plus plats de l'économie vulgaire. Il est selon nous très probable que ce soit la critique de cette jonction, avec des événements plus conjoncturels, qui ait décidé Marx à la rédaction des *Grundrisse*.

16. Les exemples sont nombreux. Pour une étude centrée sur le cas français, voir Gouarné Isabelle, *L'Introduction du marxisme en France : Philosoviétisme et sciences humaines (1920-1939)*, Rennes, PUR, 2013.

les espoirs socialistes<sup>17</sup>, a été petit à petit abandonné, laissant la place à une planification entendue non pas comme le dépassement de la société capitaliste mais comme l'alternative à cette dernière<sup>18</sup>. C'est pourquoi la disparition de fait de cette alternative a pu signifier la disparition de toute alternative en général.

Récemment, un certain nombre de phénomènes a permis, et même rendu nécessaire, la réouverture du dossier. Si la crise de 2008 a été un élément important de la redécouverte du marxisme, c'est aussi et surtout l'émergence dans l'espace public des problématiques environnementales qui a remis sur le devant de la scène la question de la planification. Si cette renaissance s'explique notamment par le caractère inédit et absolument fondamental des problèmes posés, elle se comprend également par le caractère structurel de ces problèmes : les externalités et la non-substituabilité absolue qui caractérisent l'environnement appellent nécessairement une critique radicale de la rationalité économique elle-même tandis que, dans le même temps, l'urgence du problème semble relégitimer la politisation de l'économie et la nécessité de décisions centralisées obéissant à des critères objectifs. Le parallèle est frappant avec la situation qui était celle des économies non industrialisées venues à la planification : s'il s'agissait certes ici de développement et non de décroissance, le projet planificateur tenait sa légitimité du caractère objectif des buts économiques visés par les États en question<sup>19</sup>. Cela étant, la question posée par l'histoire marxiste demeure centrale : comment, sur la base de cette nécessité objective, défendre positivement l'idée d'une planification rationnelle irréductible à une gestion technocratique, toujours tendanciellement autoritaire et irrationnelle ?

## ENTRE TECHNOCRATIE ET DISPARITION DE LA POLITIQUE

La définition minimale de la planification, considérée dans sa dimension politique, inclut en effet nécessairement le fait de déposséder l'individu privé d'une partie des décisions économiques et de transférer ces dernières à une autorité centrale. Les modalités de ce transfert et des prises de décisions collectives qui en résultent constituent le point central des débats marxistes autour de la planification et de sa critique.

17. On ne peut, faute de place, revenir sur cette question mais elle est d'importance, si l'on accepte avec Lukács que l'histoire (prolétarienne) a remplacé la nature (bourgeoise) au titre de principal paradigme normatif dans le combat progressiste, emportant avec elle une rationalité progressiste qui semble manquer aujourd'hui.

18. Robinson Joan, « Marx, Marshall and Keynes » in J. Robinson, *Collected Economic Papers*, Oxford, Basil Blackwell, 1960, p. 15. Voir Brus Włodzimierz, *From Marx to the Market*, Oxford, Clarendon Press, 1991, p. 18.

19. Voir sur ce sujet M. Dobb, *Soviet Economic Development since 1917*(1948), Londres, Routledge, 1966, p. 1-33. C'est d'ailleurs cette attention portée aux déterminants objectifs de la production, et à la question des interdépendances techniques, expliquant l'intérêt de Dobb pour les travaux de Sraffa, qui permettent de formaliser une telle perspective.

On ne reviendra pas ici en détail sur le débat lancé aux marxistes par les économistes libéraux<sup>20</sup>, qui touchent essentiellement à deux enjeux – qui n'en font qu'un en réalité –, celui des informations et des incitations économiques<sup>21</sup>. Dans le mode de production capitaliste, ces deux dimensions n'en constituent qu'une seule : les prix relatifs concentrent prétendument toute l'information économique en tant qu'ils sont le reflet des utilités individuelles comparées des marchandises prenant place dans le processus d'échange, tout en fonctionnant comme la seule véritable incitation, l'individu économique modelant son comportement selon les variations de prix. C'est dans cet ensemble de rapports réciproques (et universels) entre les décisions individuelles et leur traduction agrégée en termes de prix que consiste la rationalité économique, ainsi que son caractère proprement démocratique. Dans sa quête de valeurs objectives indépendantes des incitations individuelles, le marxisme – et la planification qu'il devait servir – ne pourrait donc qu'aboutir à des indicateurs erronés<sup>22</sup> et à une mise au travail autoritaire des individus producteurs. En élevant au-dessus des sujets économiques un monde indépendant de leur volonté, le marxisme aurait donc accompli véritablement le fétichisme qu'il dénonçait pourtant<sup>23</sup>.

C'est pour répondre à ces critiques, ainsi qu'au caractère de moins en moins défendable du socialisme bureaucratique soviétique, que le marxisme s'est orienté vers une critique de cet objectivisme de la valeur et de sa traduction technocratique, en problématisant à nouveaux frais cette question des indicateurs et des incitations. Puisque la planification a pour but de maximiser le ratio entre utilité et travail à une échelle collective, il est nécessaire de s'interroger sur les déterminants de la valeur en tant qu'elle constitue précisément, à travers sa définition en termes de « travail socialement nécessaire », une approche de cette question. On trouve un bilan de cette question dans le travail mené par C. Bettelheim, nourri de son expérience politique et des problèmes posés par les différents conflits internes au camp socialiste<sup>24</sup>, et notamment dans son dernier ouvrage

20. Pour une synthèse des travaux les plus anciens, voir Brus Włodzimierz, *Problèmes généraux du fonctionnement de l'économie socialiste*, Paris, Maspero, 1968, pp. 29-83. Et plus récemment, et d'un tout autre point de vue malgré l'identité de l'auteur, Brus Włodzimierz, *From Marx to the Market, op. cit.*, pp. 51-60.

21. La discussion la plus détaillée de ces questions se trouve à notre connaissance dans Nove Alec, *Le Socialisme sans Marx*, Paris, Economica, 1983.

22. C'est l'un des drames de la planification soviétique, dont la comptabilité en nature rendait possible toutes sortes d'aberrations et notamment la production – massive, et c'est là tout ce qui importait – d'articles de piètre qualité. Peu importe donc ici la question des unités de mesure de la valeur, qui a tant préoccupé les premiers économistes soviétiques. Voir Tartarin Robert, *Le Blé, le Temps, l'Énergie. Théories soviétiques de l'abolition de la monnaie 1917-1921*, Thèse complémentaire en sciences économiques, université Paris I Panthéon Sorbonne, 1980.

23. On ne peut revenir ici sur la critique du socialisme de marché, qui semble échapper à ces problèmes mais ne fait en réalité, du moins dans sa formulation classique par Lange, que régler artificiellement le problème des indicateurs en singeant un fonctionnement marchand, privé cependant des incitations qui le rendent effectif.

24. Pour une approche synthétique de la vie et de l'activité politique de C. Bettelheim, voir Denord François et Zunigo Xavier, « Révolutionnairement vôtre ». Économie marxiste, militantisme intellectuel et expertise politique chez C. Bettelheim », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005/3, n° 158, Paris, Le Seuil, pp. 8-29. Pour le contexte immédiat des travaux dont il est question ici, on se permet de renvoyer à notre article paru dans la revue en ligne *Contretemps*, « Bettelheim et le marxisme », disponible en ligne, URL : <https://www.contretemps.eu/bettelheim-et-le-marxisme/>.

véritablement théorique, *Calcul économique et formes de propriété* (1970). Dans un contexte marqué par la crise tchécoslovaque et la question politique du lien entre formes de coordination économique et systèmes politiques<sup>25</sup>, Bettelheim tente dans cet ouvrage de briser la solidarité, à ses yeux factice, entre marché et démocratie d'une part, et planification et autoritarisme de l'autre, afin de défendre la planification – sous une forme spécifique – comme seul modèle économique véritablement démocratique, le tout dans une conjoncture marquée par un très fort enthousiasme pour la Chine populaire et sa récente Révolution culturelle. L'argumentation de Bettelheim consiste principalement à reprendre la critique marxienne de l'économie politique, en l'approfondissant et en la généralisant à l'économie de planification telle qu'elle existe dans la plupart des États socialistes : dans un monde marqué par une socialisation croissante de la production – aussi bien en amont, du fait de la complexification des processus productifs, qu'en aval, du fait de la croissance des externalités – le calcul économique théorisé par la tradition marginaliste est nécessairement voué à l'échec. Il est en effet purement relativiste (et conservateur), se bornant à confronter des marchandises à d'autres marchandises existantes, nécessairement individualiste et soumis au seul impératif de l'accumulation. La démonstration de Bettelheim consiste en effet à montrer qu'un tel calcul est en réalité corrélatif de la forme-entreprise, qui n'existe que dans et par la concurrence, et suppose une forme d'aliénation puisque ses coûts et bénéfices sont calculés indépendamment des travailleurs qui les assument et les produisent, du fait de la séparation entre gestion et exécution. Or, c'est cette même forme entrepreneuriale que Bettelheim retrouve dans les formes de planification de type soviétique, qui connaissent cette même séparation entre travail intellectuel et travail manuel<sup>26</sup> et donc cette détermination apolitique de la valeur, constitutive du fétichisme évoqué plus haut.

Il s'agit donc pour Bettelheim de réintroduire la politique dans le calcul économique, aussi bien dans le calcul des coûts, en rendant à la valeur-travail sa dimension collective subjective<sup>27</sup>, que dans celui des utilités sociales, en

25. Cette même question est reprise par W. Brus dans son ouvrage *Socialist Ownership and political systems*, Londres, Routledge, 1975, de même que dans les travaux contemporains de Kornai, jusqu'à sa somme théorique, *Le Système socialiste. L'économie politique du communisme* (1992), Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1996. Dans les deux cas, cette remise sur le devant de la scène de l'analyse politique des systèmes économiques s'ancre dans un contexte différent de celui de Bettelheim puisqu'il s'agit pour Brus et Kornai d'expliquer l'échec des réformes économiques « libérales » menées dans certaines économies du bloc de l'Est. Pour plus de précisions sur le sujet, voir Brus Włodzimierz, *Histoire économique de l'Europe de l'Est* (1981), Paris, La Découverte, 1986. Malgré l'intérêt de ces analyses, elles semblent avoir contribué, sous une forme très vulgarisée, à l'établissement d'un lien mécanique entre planification économique et autoritarisme politique, voire même tout simplement « totalitarisme ».

26. On retrouve là un ancrage maoïste manifeste, puisque c'est cette même opposition qui avait été placée au centre de l'attention par la Révolution culturelle.

27. Cette dimension politique de la valeur-travail était utilisée à la même époque par certains économistes marxistes pour contester l'objectivisme de Sraffa – qui fait de la productivité du travail une donnée exogène – et défendre le caractère heuristique du marxisme dans la compréhension des phénomènes capitalistes. C'est notamment le cas d'A. Shaikh, dans son article séminal « L'Économie néo-ricardienne » (1982) in Dostaler Gilles et Lagueux Maurice (dir.), *Un échiquier centenaire. Théorie de la valeur et formation des prix*, Paris / Québec, La Découverte / Presses de l'Université du Québec, 1985, pp. 193-214. On retrouve une perspective similaire dans son dernier ouvrage, perspective explicitée au chapitre 4 : Shaikh Anwar, *Capitalism : Competition, Conflict, Crises*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 120-164.

faisant vivre une véritable démocratie des producteurs. Seule cette perspective permettra effectivement de mesurer et de comparer les deux grandeurs, rendant par là même un véritable calcul économique en même temps qu'une démocratie effective. Cela étant, la version concrète que donne Bettelheim de cette perspective, appuyée sur les communes populaires chinoises, apparaît problématique. Outre la question de l'adéquation historique, dont on fera ici totalement abstraction, ce modèle évacue en effet les questions plutôt qu'il ne les résout. Il s'inscrit en effet dans un monde marqué par une très faible division sociale du travail, qui rend potentiellement accessible à tout individu une vue d'ensemble de la production et permet donc de laisser totalement de côté la question des indicateurs synthétiques du calcul économique. D'autre part, il postule en réalité une relative homogénéité des besoins et des volontés individuelles, ce qui réconcilie ces dernières dans une forme d'harmonie d'autant plus accessible que la simplicité mentionnée plus haut permet à chacun d'identifier immédiatement tous les autres comme partenaires directs de la production. La notion même de planification s'avère ici évanescence puisque le problème même auquel elle est censée répondre, la direction d'une économie marquée par la division du travail, disparaît pour laisser place à une réconciliation absolue entre le point de vue individuel et celui de la communauté. Or, on retrouve aujourd'hui ce même modèle dans un certain nombre de projets – et de réalisations – d'alternatives au capitalisme, notamment toutes les expériences regroupées sous le terme ZAD, lesquelles posent en outre d'autres problèmes. En effet, sous peine de se priver d'un confort minimal, ces expériences fonctionnent avec des objets (notamment les machines-outils) dont la production s'inscrit, elle, dans la division internationale du travail, sur laquelle elles ne peuvent donc que se greffer, menaçant ainsi la véritable radicalité de leur rupture<sup>28</sup>. D'autre part, la revendication de leur caractère sécessionniste, en plus d'être paradoxale, représente en réalité une évacuation de la question militante à proprement parler, qui comporte nécessairement à nos yeux la dimension d'un projet collectif à grande échelle, susceptible de convaincre celles et ceux qui doivent et peuvent l'être, et de produire de la contrainte pour celles et ceux qui prétendraient s'y soustraire<sup>29</sup>. Autrement, nul projet politique n'est nécessaire puisqu'on postule l'harmonie immédiate des individualités réunies dans la communauté.

27. Que l'on se fasse ici bien comprendre. Il ne s'agit pas pour nous ici de critiquer les expériences en tant que telles. Chacun se débat comme il peut avec ses contradictions. En revanche, la mise au point d'un programme politique ne peut faire l'économie de la cohérence. Et c'est à ce titre que les ZAD constituent à nos yeux une alternative incohérente dès lors qu'on entend les généraliser puisqu'elles tirent en réalité les conditions effectives de son fonctionnement du capitalisme qu'elles combattent sans penser les moyens politiques et économiques du dépassement de cette dépendance.

29. Puisque ce genre de propos tend à devenir presque inintelligible et systématiquement renvoyé à des formes de « totalitarisme », on précise qu'il s'agit ici de ce que fait en réalité tout État, du fait même qu'il assume le recours à une force armée pour faire respecter ses lois, qu'il s'agisse du paiement de l'impôt ou du respect de l'ordre public. Seul le matraquage idéologique libéral – et la tolérance de fait des gouvernements vis-à-vis de la délinquance fiscale – a réussi à creuser une différence entre le maintien de l'ordre économique et le maintien de l'ordre social et à pathologiser le premier tout en focalisant le problème politique sur le second.

## LA PLANIFICATION COMME PROJET POLITIQUE

Face à ce va-et-vient stérile entre planification technocratique et négociation pure et simple de la politique, il apparaît nécessaire de décaler légèrement la question et d'élargir la perspective au-delà du simple comparatisme statique entre deux techniques sociales. De même que la doctrine libérale s'accompagne d'une culture globale susceptible de détourner l'attention de ses échecs, pourtant patents, de même la notion de planification, lorsqu'elle existait dans le discours public à titre de projet politique, allait-elle nécessairement de pair avec un récit et un ensemble de référents culturels et axiologiques susceptibles d'être mobilisateurs. Si les questions d'ingénierie institutionnelle ne doivent pas être laissées de côté – qui planifie comment et pour qui – il importe donc avant tout à nos yeux de rendre à la planification la totalité des déterminants du projet politique qu'elle représente. L'ontologie sociale minimale qui donne sens à la notion de planification est en effet aux antipodes de l'ontologie sociale libérale, dont l'évidence implique l'inintelligibilité de tout ce qui n'est pas elle. C'est pourquoi il est nécessaire, au-delà de la simple critique de l'économie politique, d'offrir les coordonnées minimales de ce que signifie l'univers de la planification, qui existaient auparavant à l'état implicite, en repartant des trois dimensions pointées plus haut, une théorie du sujet, une théorie normative du fonctionnement social et une théorie des modalités de la socialisation<sup>30</sup>.

La critique du mythe de l'individu libéral, pour devenir politiquement efficiente, doit aller de pair avec un envers positif. Or, il est possible, sur la base d'une théorie faisant de l'individu le produit<sup>31</sup> des interactions sociales, de construire une perspective normative qui ne soit pas le pur et simple énoncé de la malléabilité de tout individu, énoncé connotant un possible façonnement asymétrique des sujets par « le pouvoir » et passé à la postérité, sous cette forme, dans la formule de Staline sur les « ingénieurs des âmes ». Pour ce faire, il est possible de repartir de cette dimension déterminante de l'environnement – social, notamment – qui frappe de nullité toute velléité de constituer un rapport purement instrumental au monde, lequel ne peut être qu'un échec<sup>32</sup>. D'autant que ce dernier rapport engage avec lui une injonction permanente à choisir et donc une temporalité de la tension continue, qui enferme l'individu dans une identité vécue comme immédiate en lui interdisant la latitude nécessaire à tout projet de

30. Nous employons ici le terme en un sens très lâche, c'est-à-dire comme le substantif correspondant à l'expression « faire société ». Il n'implique pas, bien au contraire, des individus autonomes qui ne se « socialiseraient » qu'*ex post*.

31. Les modalités de cette production sont bien entendu fort diverses et tout sauf mécaniques. On se reportera notamment, sur cette question aux travaux de Vygotski ainsi qu'à leur reprise récente par L. Sève dans l'ouvrage mentionné plus haut, mais également par la sociologie contemporaine : voir notamment Lignier Wilfried et Mariot Nicolas, « Où trouver les moyens de penser ? », in Ambrise Bruno et Chauviré Christiane (dir.), *Le Mental et le social*, Paris, Éditions de l'EHESS, pp. 191-214.

32. On trouvera dans *Histoire et conscience de classe* la démonstration de la nécessité d'un tel échec, que Lukács identifie, à travers une généalogie philosophique, comme « les antinomies de la pensée bourgeoise ». Voir Lukács Georg, *Histoire et conscience de classe* (1923), Paris, Minuit, 1960, pp. 142-188.

long terme. Au contraire, le temps long de la planification et les différents débats qu'implique sa mise en œuvre démocratique (quelles qu'en soient les modalités concrètes) implique la possibilité pour les sujets humains d'une prise de distance vis-à-vis de soi, permise par l'inscription dans différents collectifs, et d'une reconquête processuelle de leur autonomie au fur et à mesure d'un processus d'apprentissage. Ce dernier doit être opposé à celui que la tradition autrichienne met au crédit du capitalisme puisqu'il s'agit non pas ici de révéler des préférences et de favoriser l'innovation mais de rendre possibles des choix réfléchis et responsables susceptibles de modifier en profondeur les désirs immédiats prétendument spontanés, encouragés au contraire par l'économie marchande et son appareil publicitaire.

Cette anthropologie normative va de pair avec une modification du projet économique lui-même. Le fonctionnement d'une société ne peut plus être exclusivement référé en effet à la mesure dans laquelle elle satisfait des désirs individuels exogènes. La notion d'optimum perd ainsi une grande partie de sa dimension normative, de même que celle d'équilibre, malgré son caractère très formel (et donc susceptible d'être rempli par des contenus divers). Puisque toute planification va de pair avec la temporalité longue d'un projet, il s'agit à la fois de se donner des objectifs à court, moyen et long terme, et de mettre au jour les différents moyens possibles de les réaliser. On retrouve ici une problématique ancienne de l'économie du développement, qui a fonctionné très massivement en se donnant pour but l'atteinte d'indicateurs macro-économiques très concrets. Bien entendu, notre situation n'est plus la même puisque les enjeux écologiques semblent avoir frappé d'absurdité les perspectives développementistes. Mais il s'agit là encore de clarifier le débat : tant que l'on n'aura pas déterminé exactement ce qu'il faut développer et ce qu'il faut faire décroître, on restera pris dans les indicateurs existants, qui cultivent l'ambiguïté entre une quantification de la richesse proprement capitaliste et une prise en compte de la richesse « véritable », traductible en termes de bien-être individuel. Contre cette fausse équivalence, en partie réalisée par la marchandisation croissante des loisirs (et donc du bien-être), il importe selon nous de redonner une place importante aux indicateurs matériels et objectifs (c'est-à-dire indépendants des évaluations subjectives) afin de rendre accessible au débat démocratique la question de savoir ce qui doit se développer et ce qui doit décroître. Mais là encore, les désirs immédiats ne doivent pas être les seuls à rentrer en ligne de compte : les enjeux écologiques impliquent que l'on se dote *a priori* d'une vue d'ensemble des différents scénarios possibles et viables sur le long terme<sup>33</sup>, scénarios

33. On fera ici l'hypothèse que le champ scientifique, à qui revient de fait très majoritairement la détermination objective des possibles, est suffisamment conflictuel pour produire ces différents scénarios, lesquels sont par ailleurs susceptibles d'être remis en cause dans le cadre du débat démocratique.

qui doivent constituer le cadre – au moins temporaire – des débats. Cela doit servir encore une fois à distinguer la vraie rareté de celle, artificielle, produite dans et par le capitalisme, et d'échapper au paradoxe de notre situation où les deux raretés se mêlent, voire se trouvent inversées : on peut ainsi défendre à la fois l'exploitation délirante des ressources naturelles tout en brandissant par ailleurs la rareté des ressources de certains pays d'accueil (en logements, en espace, en emplois, etc.) comme seul enjeu des phénomènes migratoires.

La mise en œuvre de ces objectifs implique enfin des modalités spécifiques de fonctionnement délibératif et de contrainte sociale. On ne saurait en effet se satisfaire de l'enthousiasme révolutionnaire et du dévouement individuel comme seuls moteurs de l'intégration au projet collectif. S'il est donc impossible de définir *a priori* ce que peuvent être les mécanismes institutionnels concrets et précis d'un tel fonctionnement délibératif, il est en revanche nécessaire d'assumer ce qui apparaît comme des conditions de possibilité d'une véritable planification démocratique. La tradition marxiste-léniniste avait employé, pour baptiser le problème, le terme de « centralisme démocratique ». Ce dernier, du fait de son histoire et des usages idéologiques qui en ont été faits, paraît difficilement réutilisable tel quel. En revanche, la question qu'il devait permettre de régler n'en demeure pas moins une question centrale : une décision n'est véritablement démocratique qu'à partir du moment où elle est effective, c'est-à-dire se traduit dans les actes et donc engage celles et ceux qui l'ont prise. Là encore, la philosophie spontanée du libéralisme a fait de cet engagement un phénomène pathologique, négateur de cette liberté consistant pour l'individu à pouvoir perpétuellement se désengager. On retrouve là la première dimension, anthropologique, du projet libéral. Et la nécessité d'y opposer un paradigme global.

## CONCLUSION

Nous sommes conscients de n'avoir fait ici qu'esquisser les grandes lignes d'un programme de travail, lequel doit s'accompagner de la redécouverte d'un certain nombre de théories et de pratiques (culturelles et autres) qui ont jalonné l'histoire du mouvement ouvrier. Mais il nous semble que la conjoncture actuelle, marquée par le retour de la notion de planification, est propice à un tel travail. Ce dernier doit se donner pour tâche de déplier tout ce qu'elle contient en creux et qui ne signifie rien de moins que la possibilité de repenser un projet politique collectif d'ampleur. L'époque est riche, bien entendu, en recherches allant dans ce sens<sup>34</sup>, mais il semble parfois manquer un paradigme commun qui

34. Voir, pour un exemple très récent, Cukier Alexis, *Le Travail démocratique*, Paris, Puf, 2018.

permette de les associer dans un discours unifié. Cela nous semble d'autant plus dommageable que le discours de la planification, s'il entend gagner en consistance et être véritablement audible, doit aller de pair avec le développement d'une culture et d'éléments narratifs susceptibles de lui conférer la même extension que le discours libéral. Il suffit de songer aux violents débats esthétiques, littéraires et historiographiques qui accompagnèrent les débuts de l'ère soviétique pour se rendre compte là encore de la complexité de la tâche, et ce d'autant plus que la dimension collective du projet planificateur rend impérieuse la construction d'un récit susceptible de donner corps aux identités collectives à même de le faire vivre. Là encore, la tâche n'est pas simple puisque le risque d'un discours clos, linéaire et apologétique – vecteur d'identités elles-mêmes substantielles<sup>35</sup> – représente une menace constante. Mais là encore, s'il est impossible de définir *a priori* ce que pourrait être un tel récit, sa nécessité apparaît indéniable pour offrir, au-delà d'un simple enracinement du projet planificateur, la présence vécue d'un horizon d'attente et d'une histoire collective susceptible de lui donner corps<sup>36</sup>. ■

35. Voir, pour documenter cette clôture du discours appliquée au cas du réalisme socialiste soviétique, Robin Régine, *Le Réalisme socialiste : une esthétique impossible*, Paris, Payot, 1986 ; Klark Caterina, *The Soviet Novel : History as Ritual* (1981), Bloomington, Indiana University Press, 2000. De même que le centralisme démocratique, le réalisme socialiste est désormais un objet de moquerie alors même qu'il ne fait en réalité que baptiser lui aussi un problème : comment lier dans un même récit la lucidité réaliste à l'enthousiasme révolutionnaire ?

36. On lira à ce sujet avec profit l'ouvrage récent de G. Noiriél, *Une histoire populaire de la France*, Marseille, Agone, 2018. Ce livre s'inscrit dans cette perspective, adoptée ici à l'échelle de la nation française, qui se trouve être l'échelon le plus immédiatement accessible à ce genre de questionnement dans la mesure où existe de fait déjà un tel discours, qu'il s'agit de subvertir.

# LA PLANIFICATION CENTRALE ET SES ALTERNATIVES DANS L'EXPÉRIENCE DES ÉCONOMIES SOCIALISTES

Par Bernard CHAVANCE

La planification *économique* est une notion polysémique, qui recouvre une diversité de conceptions théoriques et d'expériences historiques. Malgré l'influence historique réciproque entre conceptions et expériences de la planification dans les économies socialistes et capitalistes, une première distinction doit être opérée entre les deux familles de système. Dans les économies socialistes, la forme canonique a été celle de la planification centrale, constituée en Union soviétique, puis transposée dans les autres pays socialistes au tournant des années 1940 et 1950. Cette forme classique sera discutée ici, en gardant toutefois à l'esprit qu'elle a connu diverses évolutions et transformations dans l'histoire contrastée des systèmes socialistes<sup>1</sup>.

Dans la tradition marxiste, la planification était considérée comme l'antithèse et le dépassement de la coordination marchande. Elle représentait l'organisation consciente et *a priori* de la production sociale, par opposition à la régulation *a posteriori*, coûteuse et anarchique effectuée par le marché. Elle impliquait une maîtrise de la production et de la répartition par une société des producteurs associés. Dans *Le Capital* Marx avait opposé, dans une critique adressée à Adam Smith, deux modalités de la coordination de la division du travail : la planification délibérée du capitaliste au sein de l'entreprise, et l'ajustement *ex post* de la production aux besoins sociaux à travers le système généralisé d'échange marchand, au sein de la société<sup>2</sup>. Au début du xx<sup>e</sup> siècle, les marxistes avaient souvent poussé l'analogie jusqu'à comparer la future économie socialiste planifiée à « une énorme entreprise industrielle<sup>3</sup> ». L'extension de la planification de la fabrique à toute l'économie était considérée comme une tâche aisée (*simplicité*), fondée sur une délibération démocratique (par opposition au

1. Chavance Bernard, *Les réformes économiques à l'Est. Des années 1950 aux années 1990*, Paris, Nathan, 1992.

2. Marx, Karl, *Le Capital. Livre premier*, Paris, Puf, 1993, pp. 400-401.

3. Kautsky, Karl, *Das Erfurter Programm*, Berlin, Dietz Verlag 1965, p. 115. Voir Chavance Bernard, *Le capital socialiste. Histoire critique de l'économie politique du socialisme 1917-1954*, Paris, Le Sycomore, 1980.

caractère despotique de la planification par le capitaliste), effectuée par l'intermédiaire d'une comptabilité en temps de travail, sans la médiation et les illusions monétaires (*transparence*), et mise en œuvre par la libre soumission à l'autorité (collective).

Les traditions marxistes ont été confrontées à un dilemme entre les implications centralisatrices du modèle économique d'une économie planifiée et la perspective décentralisatrice d'une démocratie politique (telle que la fédération de communes). Renoncer à la centralisation économique impliquait de rompre avec la conception anti-marchande de Marx: ce fut souvent le cas des modèles de socialisme de marché. Au contraire, abandonner la décentralisation politique pour retrouver une correspondance avec la centralisation économique, conduisait à tourner le dos à l'antiétatisme marxien. Ce fut la voie suivie par Kautsky, Lénine, le marxisme soviétique.

## LA PLANIFICATION CENTRALISÉE: UNE VUE D'ENSEMBLE

La constitution du système de planification centrale en URSS fut un processus long et conflictuel. Ses grandes caractéristiques institutionnelles datent des années 1930<sup>4</sup>, mais sa stabilisation est postérieure à la Seconde Guerre mondiale, puis à son exportation dans les autres économies socialistes. La propriété d'État domine, l'organisation administrative est un système hiérarchique sectoriel, schématiquement à trois niveaux: le centre, les ministères de branche, les entreprises. Le processus de planification opère du niveau macro au niveau micro: les objectifs macro-économiques d'ensemble sont désagrégés en objectifs sectoriels (ministères), puis ces derniers sont divisés en instructions obligatoires pour les entreprises de chaque branche.

Les plans d'ensemble sont quinquennaux, mais les véritables plans opérationnels sont les plans annuels. Les objectifs essentiels sont exprimés en termes physiques (quantités de produits) et monétisés selon les prix, eux-mêmes administrés. La réalisation du plan est le critère d'évaluation essentiel des ministères, mais surtout des directeurs d'entreprise (nommés par le ministère de branche).

Les produits intermédiaires, les *inputs* de la production, sont alloués aux entreprises par la hiérarchie administrative, qui fixe également les prix des *inputs* et des *outputs*. Cette fixation des prix des biens de production et des biens de consommation, accompagnée d'un principe de stabilité des prix, débouche sur une diversité des rentabilités des branches et des entreprises, qui tend à s'accroître avec le temps. La cohérence du système est assurée par la centralisation et la redistribution des profits très différenciés

4. Bettelheim Charles, *Les Luttes de classes en URSS. Troisième période, 1930-1941*, Tome deuxième, *Les Dominants*, Paris, Seuil-Maspéro, 1983; Zaleski Eugène, *Stalinist Planning for Economic Growth, 1933-1952*, Chapel Hill (NC), University of North Carolina Press, 1980.

des entreprises, qui apparaît comme une nécessité systémique. Le commerce extérieur est réglé par un système dual de prix, internes et externes (mondiaux), les profits et pertes des entreprises et des branches étant ici aussi compensés par une centralisation et une redistribution centrales.

Le problème de l'information, essentiel dans tout processus de planification aussi bien que dans un système de marchés, est critique. L'information tend à être peu fiable, pour des raisons systémiques et de conflits d'intérêts. La planification centrale évolue en fait dans une sorte de *smog informationnel*. Les causes « naturelles » (le *fog* systémique) découlent de la grande complexité du système ; elles résident dans le problème de l'agrégation des données, dans le changement souvent rapide des circonstances et du contexte, et surtout dans l'impossibilité pratique de rassembler, de stocker et de traiter à temps la totalité de l'information nécessaire pour prendre des décisions globales cohérentes. Les facteurs « artificiels » (*smoke*) sont la dissimulation ou la manipulation délibérée de l'information aux différents niveaux de l'appareil, fondées sur des conflits d'intérêt entre les divers échelons de la hiérarchie et sur l'« identification avec son organisation » de la part des agents (directeurs d'entreprise, ministères, centre).

Dans la pratique, la planification centrale fonctionnait de fait comme un système de priorité, où la politique globale de l'investissement était essentielle. La séquence de construction du plan national débutait par les produits prioritaires (les « maillons directeurs »), avec la méthode des « balances matérielles », recherchant un équilibre entre les besoins définis centralement et la production de biens déterminés, puis venaient le travail et les salaires, et enfin l'investissement<sup>5</sup>. Avec le temps, la multiplication des priorités a contribué à affaiblir la cohérence de la planification, obligeant à une hiérarchisation implicite des objectifs.

## LES PROBLÈMES STRUCTURELS DE LA PLANIFICATION

Loin de supprimer l'indétermination du futur propre au marché capitaliste, et d'assurer une meilleure prévisibilité des court, moyen et long termes, la planification centrale a engendré des formes particulières d'incertitude pour les acteurs gestionnaires. Les plans manquent souvent de cohérence, et sont souvent révisés par les autorités supérieures au cours de leur réalisation. Les contraintes et les exigences des modalités complexes d'élaboration et d'application des plans ont conduit à des processus d'apprentissage et à des comportements d'adaptation des agents aux différents niveaux de l'appareil, qui ont débouché sur l'émergence de relations, de règles et d'institutions, qui se sont articulées dans une interdépendance

5. Ellman, Michael, *Socialist Planning*, 3<sup>e</sup> ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

systémique forte. « Le contrôle bureaucratique direct, qui inclut la planification, est un curieux mélange d'ordre et de désordre, de prévoyance et de précipitation, de service de grands intérêts communs et d'affirmation sans vergogne d'intérêts partiels<sup>6</sup>. »

Dans leur configuration classique, les systèmes socialistes ont été marqués par un régime d'accumulation à dominante extensive, et une régulation pénurique. La pénurie s'impose comme état normal : un mode de régulation spécifique, perdurant au-delà des phases d'industrialisation accélérée<sup>7</sup>. Celle-ci est caractérisée par une variation séquentielle de l'intensité des pénuries dans les diverses sphères de l'économie (investissement, production, consommation) et dans le commerce extérieur, un enchaînement de tensions marquées par un véritable cycle de l'investissement, à distinguer toutefois d'une grande crise comme celle qui s'imposa dans les années 1980<sup>8</sup>.

En complément et en interaction avec les relations formelles du processus de planification centrale, des rapports informels stabilisés conditionnent la viabilité de l'organisation économique.

Les entreprises s'efforcent de constituer des réserves non officielles (matières premières, équipement, main d'œuvre) afin de mieux s'ajuster aux fluctuations de l'approvisionnement ; des « pousseurs » sont envoyés chez les fournisseurs pour les inciter à livrer les *inputs* déficitaires ; les relations de réseaux entre unités de production contournent et lubrifient à la fois les rapports hiérarchiques de la planification. L'économie seconde, non officielle, est en partie une échappatoire au plan, mais aussi une auxiliaire à sa réalisation. Son rôle est ambivalent : prédatrice du secteur d'État, elle contribue en même temps à son meilleur fonctionnement. Une de ses causes essentielles est l'économie de pénurie et les problèmes de la réalisation du plan qui en résultent pour les entreprises.

Le phénomène du marchandage, formel et informel, illustre le rôle de l'approximation comme condition d'un certain réalisme, dans le système de planification une fois stabilisé. Dans l'ensemble du système, il convient de distinguer la méga-hiérarchie, ou appareil administratif de contrôle, et la micro-hiérarchie de l'entreprise d'État ; le directeur de cette dernière, représente le point de contact des deux hiérarchies (figure 1). Celles-ci constituent des systèmes de pouvoir, où se nouent des relations réciproques, et asymétriques, entre niveaux. Le directeur est engagé d'un côté dans un marchandage vertical vis-à-vis de la méga-hiérarchie, et de

6. Kornai Janos, *The Socialist System. Political Economy of Communism*, Oxford, Oxford University Press, 1992, p. 130.

7. Janos Kornai a souligné le contraste et la symétrie entre le capitalisme comme économie de surplus et le socialisme comme économie de pénurie (*Dynamism, Rivalry and the Surplus Economy: Two Essays on the Nature of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 2014).

8. Bauer Tamas, « Des cycles à la crise ? Les développements récents dans les économies planifiées d'Europe de l'Est et la théorie des cycles d'investissement », in Bernard Chavance (dir.), *Régulation et crises dans les économies socialistes*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1987 ; Sapir Jacques, *Les Fluctuations économiques en URSS, 1941-1985*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1989.

l'autre au sein de la micro-hiérarchie, mais également dans des relations de marchandage horizontal en amont et en aval. Il cherche à influencer le futur plan de production qu'il recevra, en jouant sur l'information : il surestime les approvisionnements nécessaires et sous-estime ses capacités effectives. Puis s'engage le marchandage vers le bas au sein de la micro-hiérarchie, en vue de réaliser le plan de production, dans lequel les travailleurs ont recours à la menace de la mobilité ou de la rétention d'activité afin d'obtenir un compromis acceptable en termes de salaires, de normes de production et de conditions de vie.

Dans les relations horizontales nous trouvons le marchandage en amont avec les fournisseurs, concernant les livraisons qui sont en général incertaines (quant aux délais, à la quantité et à la qualité) : l'entreprise est ici en position défavorable. Dans le marchandage en aval avec les consommateurs de ses produits, c'est l'inverse qui est vrai : le pouvoir se trouve du côté du directeur. Cette situation asymétrique est conditionnée par les marchés de vendeurs dominants, qui sont caractéristiques d'une économie de pénurie. La reproduction des différents types de marchandage s'accompagne de processus d'apprentissage, conduisant à la stabilisation de routines particulières et de compromis au sein des hiérarchies.

Un exemple bien connu est celui de la procédure de « planification à partir du niveau atteint », où les ministères fixent les objectifs planifiés de l'entreprise au niveau des résultats effectifs de la dernière période, auxquels s'ajoute un pourcentage « raisonnable » de croissance désirée ; c'est le point de départ du marchandage sur le plan. Ce genre de règle pragmatique découle de l'impossibilité de formuler précisément les objectifs d'ensemble et de la difficulté de choisir entre différentes variantes à chaque niveau de la hiérarchie. C'est aussi une conséquence du marchandage dans un contexte de smog informationnel, car la règle fournit une norme raisonnable et une convention à partir de laquelle les négociations ordinaires peuvent s'opérer au sein de la hiérarchie. Les routines de marchandage et de planification ont des conséquences ambivalentes : elles permettent de stabiliser et de réguler le système, mais elles contribuent à sa rigidité dans une perspective de plus long terme.

Dans une vaste économie complexe, comme l'était celle de l'URSS, les niveaux intermédiaires de l'administration – entre le centre et les entreprises – ont manifesté une tendance à l'autonomisation<sup>9</sup>. Avec le principe sectoriel d'organisation, ce furent les ministères de branche qui évoluèrent vers la construction d'« empires industriels » ; quant à la tentative de Khrouchtchev d'y substituer un principe régional (les *sovmarkhozy*), elle engendra une tendance au protectionnisme territorial.

9. Asselain Jean-Charles, *Plan et profit en économie socialiste*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1981.

Parmi les hypothèses irréalistes du projet de planification centralisée, il y a celle de la loyauté et de l'obéissance des différents niveaux de la hiérarchie de contrôle aux instructions du centre, autrement dit l'absence de conflits d'intérêts ou de divergences cognitives fortes entre échelons de l'appareil multi-niveaux de l'État.

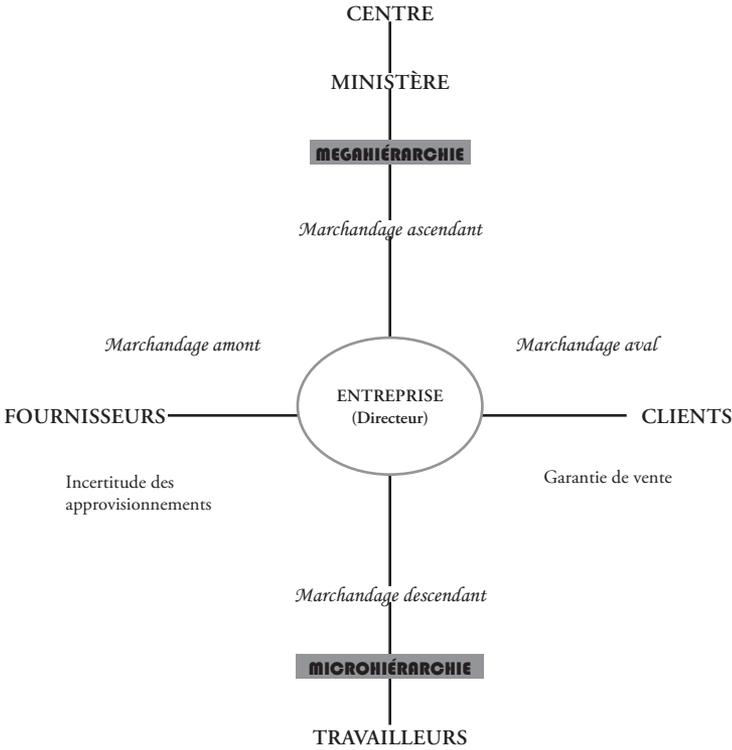


Figure 1 : L'écheveau des relations de l'entreprise d'État<sup>10</sup>

### LES EXPÉRIENCES DE RÉFORME DE LA PLANIFICATION

Face aux effets problématiques de la planification centralisée, et à son écart vis-à-vis des avantages espérés en comparaison des marchés capitalistes, diverses expériences de réforme du cadre institutionnel et d'ajustement du processus du plan ont été développées. Mentionnons trois cas nationaux significatifs<sup>11</sup>.

Dans la République démocratique allemande, une concentration industrielle croissante avait été accompagnée d'un cycle de décentralisation/

10. Chavance Bernard, « Hierarchical forms and coordination problems in socialist systems », *Industrial and Corporate Change*, 4, 1995.  
 11. Brus Wlodzimierz, *Histoire économique de l'Europe de l'Est (1945-1985)*, Paris, La Découverte, 1986.

recentralisation de la décision dans le secteur d'État. Dans les années 1980, un système de grandes unités est organisé pour l'industrie, conjuguant intégration verticale et horizontale: 150 grands combinats, regroupant chacun de 20 à 40 entreprises et de 5 000 à 70 000 employés. La planification impérative est effectuée au sein des combinats, simplifiant et réduisant en principe la tâche coordinatrice du centre. L'amélioration attendue doit résulter des économies d'échelle, d'une meilleure intégration recherche/production, d'un approvisionnement (interne) simplifié, de l'accès plus décentralisé au commerce extérieur. Toutefois ce modèle de centralisation intermédiaire révèle des limites sérieuses: gigantisme, monopolisme accentué, pertes de spécialisation et productions redondantes (biens d'équipement, mais aussi de consommation); interventions directes et indirectes peu cohérentes du centre. La recherche d'une « flexibilité administrée » conduit à l'échec, dans la dernière décennie du système.

Le « nouveau mécanisme économique » introduit en Hongrie en 1968 constitue la réforme la plus conséquente de la planification en Europe centrale. Elle présente un caractère global, et repose sur la suppression de la planification et de l'approvisionnement centralisés, à la recherche d'un « marché réglementé » pour le secteur d'État, avec une direction paramétrique de l'activité, où des instruments macro-économiques d'orientation doivent remplacer les instructions obligatoires antérieures. La formation des prix est assouplie, accompagnée d'une politique des revenus, les entreprises peuvent conserver une fraction du profit réalisé, le crédit bancaire est activé, le monopole du commerce extérieur est rendu moins rigide.

Dans la décennie qui suit la réforme, l'intensité des pénuries décroît, la consommation et le niveau de vie s'améliorent. Les rapports de marché ont été partiellement activés, toutefois la dépendance des entreprises vis-à-vis de l'appareil administratif reste dominante: c'est une « coordination bureaucratique indirecte », où les défauts traditionnels de l'économie planifiée ont été atténués mais sont toujours présents; l'amélioration relative de l'économie semble devoir beaucoup à la tolérance accrue vis-à-vis du secteur privé<sup>12</sup>. Une recentralisation partielle se produit dans les années 1970, l'économie se stabilise dans un état hybride, « ni plan ni marché » (Tamás Bauer). Le modèle hongrois perd son aura d'alternative réformée au cours des années 1980<sup>13</sup>.

L'expérience yougoslave a divergé fortement du groupe des économies socialistes d'Europe. Après une imitation et une transposition fidèle du modèle soviétique à partir de 1945, la rupture avec l'URSS s'accompagne de l'introduction de l'autogestion des entreprises; une planification

12. Kornai Janos, « The Hungarian Reform Process: Visions, Hopes and Reality », *Journal of Economic Literature*, 24(4), 1986.

13. Brus Włodzimierz, Laski Kazimierz, *From Marx to the Market: Socialism in Search of an Economic System*, Clarendon Press, 1989.

indicative se développe dans les années 1950, avec maintien du contrôle fédéral de l'investissement. La redistribution centrale décline, l'économie est progressivement décentralisée vers les républiques, les communes et les entreprises ; la propriété d'État est remplacée par la « propriété sociale » (non-étatique, articulée à l'autogestion). La réforme de 1965 est fondée entièrement sur la coordination par le marché ; chômage, inflation et émigration se développent.

Dans les années 1970, dans une tentative de correction de l'évolution observée, un ambitieux projet de planification contractuelle est lancé. Les entreprises autogérées sont fragmentées en unités restreintes. La planification doit passer par des « accords autogestionnaires » des unités de base, intégrés progressivement jusqu'à un plan d'ensemble de l'économie nationale, fondé sur des relations autogestionnaires librement négociées. L'irréalisme du projet apparaît très vite : manque de cohérence des accords, marchandages et compromis entre divers niveaux, temps perdu dans d'innombrables négociations, bureaucratisme, rigidité des accords une fois conclus – dans un contexte international rapidement changeant ; le bilan est un échec total, au moment où l'ensemble de l'économie entre dans une crise systémique cumulative à la fin des années 1970. Tant l'expérience pratique que les considérations théoriques montrent que « le système de planification négociée contient trop de lacunes pour être considéré comme une alternative viable à un système de marché ou à un système planifié<sup>14</sup> ».

Après le changement de système des économies socialistes européennes ou soviétiques, la « transition à l'économie de marché » a vu l'appareil de planification et l'expérience correspondante entièrement abandonnés, dans un monde global néolibéral où même les politiques industrielles étaient mises en cause comme inefficaces ou perverses.

Une expérience peu connue – et unique – de mutation de la planification centralisée vers une forme inédite est celle de la Chine (voir la contribution de Nathan Sperber dans ce numéro d'*Actuel Marx*). La planification inspirée du modèle soviétique a effectivement été réduite graduellement dans les années 1980, l'introduction d'un système dual de prix et de coordination conduisant l'économie à une « croissance hors du plan<sup>15</sup> ». Dans les années 1990, la planification classique disparaît, mais de nouvelles modalités de planification du développement sont graduellement mises en œuvre. Elles s'accordent avec la coordination dominante par le marché, tout en ajustant la capacité de l'État à influencer l'économie et en préservant le contrôle politique du Parti, qui a toutefois réduit nombre de ses anciens pouvoirs<sup>16</sup>.

14. Ben-Ner Avner, Neuberger Egon, « The Feasibility of Planned Market Systems: The Yugoslav Visible Hand and Negotiated Planning », *Journal of Comparative Economics*, 14(4), 1990.

15. Naughton Barry, *Growing out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978–1993*, New York, Cambridge University Press, 1995.

16. Heilmann Sebastian, *Red Swan: How Unorthodox Policy Making Facilitated China's Rise*, Hong Kong, The Chinese University Press, 2018.

La Chine postsocialiste, à partir d'une sortie de la planification centrale traditionnelle a réalisé une innovation institutionnelle – en coévolution avec son régime politique autoritaire – à savoir une conjugaison sui generis de planification indicative et impérative, qui est devenue l'une des caractéristiques centrales du capitalisme étatique dans ce pays. Parmi les objectifs affichés de ce nouveau type de planification figurent l'information, la mobilisation et la concentration des ressources (pour des objectifs sectoriels, technologiques ou environnementaux), mais aussi la stabilisation macro-économique contra-cyclique et la prévention des crises<sup>17</sup>.

## QUELQUES LEÇONS GÉNÉRALES

L'expérience de planification centralisée doit être considérée dans le contexte des formes institutionnelles propres aux systèmes socialistes : régime politique dictatorial ou autoritaire, domination de la propriété d'État, administration hiérarchique de l'économie, ainsi que des caractéristiques idéologiques de ces systèmes : une méfiance du marché et des catégories monétaires.

La capacité d'adaptation du système, au lieu d'être améliorée par la centralisation et la planification impérative, s'est révélée réduite : seules des décisions centrales étaient capables d'amorcer des changements significatifs. Les caractéristiques institutionnelles et la centralisation sont apparues en définitive comme une contrainte majeure sur l'innovation, non seulement l'innovation de produit et l'innovation de procédé, mais aussi l'innovation organisationnelle et l'innovation institutionnelle – domaines dans lesquels les capitalismes ont finalement conservé un avantage comparatif sans doute ambivalent, mais essentiel.

L'expérience de la planification centrale dans les systèmes socialistes a mis davantage en lumière les rapports complexes entre les modalités de coordination micro, méso et macro dans de grandes économies développées. Elle a reposé sur une combinaison inattendue de constructivisme et d'évolutions spontanées, débouchant sur un système relativement cohérent, mais marqué par une capacité déclinante de s'adapter au changement, et dont les diverses tentatives de réforme n'ont pu lever les limites structurelles.

Dans une perspective de long terme, la planification centralisée a effectivement fonctionné et contribué à des transformations significatives en termes d'industrialisation, contrairement à la thèse libérale de son impossibilité de principe<sup>18</sup>. Mais au regard du projet dont elle était porteuse – constituer une alternative progressiste aux modes de coordination des systèmes capitalistes et à leurs défauts – elle a constitué un échec historique. ■

17. Heilmann Sebastian, Melton Oliver, « The Reinvention of Development Planning in China, 1993–2012 », *Modern China*, 39/6, 2013.

18. Hayek Friedrich (dir.), *Collectivist Economic Planning*, London, Routledge & Kegan Paul, 1935.

# 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<sup>e</sup> 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.

## 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<sup>e</sup> plan). Le cycle de planification actuel est le 13<sup>e</sup>, 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 2016<sup>1</sup>. Sur le cycle précédent, le 12<sup>e</sup> (2011–2015), 27 des 28 objectifs affichés dans le document directeur national avait été atteints<sup>2</sup>.

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*<sup>3</sup> 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 plan<sup>4</sup>.

On voit donc à quel point le paysage de la planification chinoise est multiscale 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 2900 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 planification<sup>5</sup>.

## 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 décentralisé<sup>6</sup>.

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 respectifs<sup>7</sup>.

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'accentuer 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 partidariaire – « 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<sup>e</sup> 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 recherche<sup>8</sup>. 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 révision<sup>9</sup> ».

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 pérennité<sup>10</sup>.

## 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 CO<sub>2</sub> 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 ans<sup>11</sup>. 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 Trump<sup>12</sup>, 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 projets<sup>13</sup> ».

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 CO<sub>2</sub> 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](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 infléchissements 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 chapitre<sup>14</sup>, 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 dernier<sup>15</sup>.

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'étranger<sup>16</sup>. 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-même<sup>17</sup>.

## 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：装备制造业练好“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 décollectivisée, 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<sup>e</sup> 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 entier<sup>18</sup>.

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 économiques<sup>19</sup>.

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<sup>e</sup> 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 aspects<sup>20</sup>.

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 commandée<sup>21</sup>. Ils ont notamment en commun de s'intéresser au rôle joué par le MITI<sup>22</sup> 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'instructions<sup>23</sup>. 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 sociales<sup>24</sup>.

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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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-cadre<sup>25</sup>.

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 entreprises<sup>26</sup>.

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](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 Chine<sup>27</sup>. 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)<sup>28</sup>. 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 2017<sup>29</sup>.

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 chinoise<sup>30</sup>.

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 Nikolaï Boukharine au début du xx<sup>e</sup> siècle : le capitalisme d'État<sup>31</sup>. 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> Internationale à sa récupération par la pensée économique anglophone *mainstream* au xx<sup>e</sup> 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 secteur<sup>32</sup>.

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 administrations<sup>33</sup>.

Il faut ainsi garder à l'esprit qu'entre 85 % et 90 % des actifs bancaires en Chine sont parqués dans des banques publiques<sup>34</sup>. 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)<sup>35</sup>. 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'État<sup>36</sup> ». 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](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<sup>e</sup> cycle de planification<sup>37</sup>.

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 étaient 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.

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<sup>e</sup> 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 2 000 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. ■

# MARX, LA DÉMOCRATIE ET LA PLANIFICATION ÉCONOMIQUE

Par Pat DEVINE

Marx a très peu écrit sur le mode d'organisation de l'activité économique dans une société socialiste/communiste future<sup>1</sup>. Dans la préface de la *Contribution à la critique de l'économie politique* il avance l'argument suivant : « L'humanité ne se pose jamais que des problèmes qu'elle peut résoudre ; car, à y regarder de plus près, il se trouvera toujours que le problème lui-même ne surgit que là où les conditions matérielles pour le résoudre existent déjà ou du moins sont en voie de devenir<sup>2</sup>. »

Après la révolution bolchevik de 1917 et la Nouvelle politique économique (NEP), l'Union soviétique adopte dans les années 1930 un système de planification centrale dans le but de moderniser et de développer l'économie : c'est ce système qui a ensuite été largement perçu comme la forme que devrait prendre une économie socialiste. Il a été ultérieurement adopté, après la Seconde Guerre mondiale, moyennant quelques variations mineures, dans les pays d'Europe de l'Est qui se trouvaient dans la sphère d'influence soviétique, avant d'être largement abandonné en Yougoslavie, et plus tard en Chine, en faveur d'un système davantage fondé sur le marché. Les autorités d'Europe de l'Est inventèrent l'expression de « socialisme réellement existant » pour affronter les critiques selon lesquelles la planification centrale serait éloignée de l'esprit des quelques indications présentes dans l'œuvre de Marx et Engels concernant la société socialiste/communiste future.

La chute des « sociétés socialistes réellement existantes » d'Europe de l'Est en 1989, la disparition de l'Union soviétique, ainsi que le tournant continu de la Chine vers le capitalisme initié par les « réformes » de Deng Xiaoping en 1978, ont été caractérisés par Francis Fukuyama comme marquant le triomphe du capitalisme et « la fin de l'Histoire<sup>3</sup> ». Cela a renforcé l'hégémonie du sens commun néolibéral qui a pris racine dans les années 1980, et qui domine aujourd'hui encore : le socialisme, ou plus générale-

1. Cet article est fondé sur « La planification socialiste démocratique », *The Oxford Handbook of Karl Marx*, Oxford, Oxford University Press, 2018. Je remercie Fikret Adaman, John Devine, Razmig Keucheyan et Elena Lieven pour leurs remarques utiles sur une première version de ce texte.

2. Marx Karl, *Contribution à la critique de l'économie politique* (1859), Paris, Éditions sociales, 1957, p. 5.

3. Fukuyama Francis, *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1989/1992.

ment l'intervention de l'État et la planification économique, auraient été tentés mais auraient échoué, et le marché capitaliste demeurerait le seul système possible. Néanmoins, la crise du capitalisme financiarisé, initiée en 2008 et dont il n'est pas sorti pour l'instant, a entrouvert un espace pour une nouvelle pensée de l'intervention de l'État et des formes de planification dans le capitalisme, et a également suscité un intérêt croissant pour la perspective d'une société post-capitaliste, à travers le slogan « un autre monde est possible ».

Cela soulève la question fondamentale : à quoi cet autre monde pourrait-il ressembler ? Comment serait-il structuré ? En particulier, comment son activité économique serait-elle organisée ? Il est désormais insuffisant de revenir à la formulation de Marx dans la Préface de 1859. L'expérience historique et les réponses théoriques qui lui sont associées doivent être interrogées et servir de point d'appui. Il nous faut développer et offrir une vision alternative de la société post-capitaliste qui implique une progression à partir de ces expériences et ces leçons. C'est précisément l'objectif de cet article, dans lequel on se demandera comment il est possible de développer et de mettre en pratique, dans les conditions présentes, les écrits limités et fragmentaires de Marx et Engels sur la société socialiste/communiste future.

## L'HORIZON DE MARX ET ENGELS

La *Critique du programme de Gotha*<sup>4</sup> propose une distinction entre une étape inférieure du communisme – parfois qualifiée par la suite de socialisme « tel qu'il émerge de la société capitaliste » et bien souvent résumé à travers la forme suivante : « de chacun selon ses capacités, à chacun selon son travail » –, et une étape supérieure du communisme dans laquelle le « droit bourgeois » (l'échange d'équivalents) est remplacé par le principe : « de chacun selon ses capacités, à chacun selon ses besoins ». Dans *Le Capital*, Marx envisage « une association d'hommes libres [...] dépensant consciemment leurs nombreuses forces de travail individuelles comme une seule force de travail sociale<sup>5</sup> ». L'anarchie capitaliste de la production pour le profit – la main invisible du marché, autrement dit les forces de marché – est remplacée par la production planifiée pour l'usage des producteurs associés. La production planifiée pour l'usage permet d'identifier des objectifs sociaux et de les atteindre en pratique, coordonne des décisions interdépendantes *ex ante*, par contraste avec la coordination *ex post* effectuée par les forces de marché, rendant ainsi possible de surmonter la « rupture métabolique » et d'établir à nouveau le lien organique entre

4. Marx Karl, *La Critique du programme de Gotha* (1875), Paris, Éditions sociales, 2008.

5. Marx Karl, *Le Capital*, Livre 1, Paris, Puf, 1983, p. 90.

l'activité humaine et la nature non-humaine. Dans *L'Idéologie allemande*<sup>6</sup>, Marx envisage l'abolition de la division hiérarchique du travail; et dans les *Manuscrits économiques et philosophiques*<sup>7</sup>, il va plus loin en évoquant l'abolition de l'aliénation des hommes vis-à-vis de leur être générique.

Lorsque l'on cherche à penser la planification démocratique dans ce contexte, le problème est le suivant: comment combiner la démocratie participative active avec la planification à l'échelle du système? Deux éléments ont été identifiés dans la littérature: les producteurs associés comme instance de contrôle au sein de l'entreprise; et les producteurs associés comme production planifiée pour l'usage au sein de l'économie dans son ensemble. Historiquement, ces deux principes ont été associés au socialisme de marché pour le premier, et à la planification centrale pour le second. Ils sont également pertinents pour discuter le concept de propriété dans une société communiste, les coopératives de travailleurs étant généralement opposées aux entreprises d'État. Le modèle de planification démocratique que j'avance résout la tension entre le contrôle de l'entreprise par les travailleurs et la planification de l'économie dans son ensemble, à travers le concept de propriété sociale. Celle-ci consiste dans la propriété de celles et ceux qui sont concernés par l'usage des biens impliqués, dans le cadre d'une structure stratifiée de prise de décision, fondée sur le principe de subsidiarité, sur la coordination négociée par les propriétaires sociaux à chaque niveau, et une combinaison de démocratie directe et de démocratie représentative indirecte.

Au niveau le plus abstrait, une planification démocratique suppose une interaction entre plusieurs éléments: une forme de gouvernement, qui établit les grands objectifs sociaux mais aussi un ensemble de valeurs et de principes permettant de décider quels objectifs doivent être réalisés; une commission de planification, qui traduit ces objectifs en changements politiques nécessaires afin d'atteindre les buts fixés et fournit une aide aux institutions économiques afin qu'elles puissent contribuer à la réalisation des objectifs; et enfin les institutions dans le cadre desquelles l'activité économique se déploie. Le principe de subsidiarité consiste à prendre et à mettre en œuvre les décisions au niveau le plus décentralisé permettant à tous les groupes concernés de participer véritablement à la structure de démocratie participative, aussi bien dans la sphère économique que politique. Au niveau le plus décentralisé, à l'échelle la plus petite, tout cela peut être accompli à travers la démocratie directe, mais plus l'échelle augmente et plus la démocratie indirecte entre en jeu.

6. Marx Karl, *L'Idéologie allemande* (1845), Paris, Éditions sociales, 1972.

7. Marx Karl, *Manuscrits philosophiques et économiques* (1844), Paris, Vrin, 2007.

Pour obtenir une participation réelle à tous les niveaux, l'abolition – telle qu'envisagée par Marx – de la stratification hiérarchique associée à la division sociale du travail est nécessaire mais elle ne saurait être suffisante. On sait que Lénine a défendu l'idée que n'importe quelle cuisinière devait apprendre à gérer l'État; reste que, si les cuisinières y parviennent effectivement, elles cessent dès lors d'être de simples cuisinières. Néanmoins, durant la première étape du communisme, la population est encore façonnée par sa formation sous le capitalisme et n'a pas encore surmonté les effets déshumanisants et aliénants de celle-ci. Le droit bourgeois, c'est-à-dire l'échange d'équivalents, continue de prévaloir. On peut donc penser que persisteront des différences entre les modèles selon qu'ils se réfèrent à l'étape inférieure du communisme, généralement nommée socialisme, ou à l'étape supérieure.

À titre d'exemple, Alec Nove plaide – dans son livre influent *The Economics of Feasible Socialism*<sup>8</sup> – pour un système qui soit « concevable à l'échelle d'une génération », dans lequel « l'instinct humain de possession est une force qui ne peut être ignorée » et où il y aura encore des dirigeants et des dirigés. À l'inverse, le modèle que je propose – dans *Democracy and Economic Planning: The Political Economy of a Self-governing Society*<sup>9</sup> – est fondé sur l'hypothèse d'une société beaucoup plus proche de ce que Marx entend par l'étape supérieure du communisme.

—  
57  
—

## LA PLANIFICATION DÉMOCRATIQUE PARTICIPATIVE

Fondée sur la propriété sociale et la coordination négociée à travers un processus de démocratie participative et délibérative<sup>10</sup>, la planification démocratique cherche à créer des institutions et des processus permettant aux producteurs associés de contribuer à une structure stratifiée de décision et d'exécution définie par le principe de subsidiarité.

Cela inclut la participation, à l'échelle de l'entreprise jusqu'à celle de l'économie dans son ensemble, en passant par tous les niveaux intermédiaires, impliquant une démocratie politique participative aussi bien qu'une démocratie économique participative. Cela permet de surmonter la « rupture métabolique », propre au capitalisme, entre l'activité humaine et la nature non-humaine, et de créer une connexion organique entre la société, l'activité économique et la nature non-humaine<sup>11</sup>.

Ce modèle amène, de manière décisive, à déconstruire le concept de « marché » en opérant une distinction entre l'échange marchand et les forces de marché. Le modèle conserve ainsi l'échange marchand au niveau

8. Nove Alec, *The Economics of Feasible Socialism*, Londres, George Allen & Unwin, 1983, 2<sup>ème</sup> édition 1991.

9. Devine Pat, *Democracy and Economic Planning: The Political Economy of a Self-Governing Society*, op. cit.

10. *Idem*.

11. Foster Bellamy John, *Marx's Ecology: Materialism and Nature*, New York, Monthly Review Press, 2000.

de l'entreprise, permettant de faire usage des capacités productives existantes pour produire ce qui sera vendu ensuite ; mais il substitue aux forces de marché un processus de coordination négociée au niveau de l'industrie et du secteur, pour tout ce qui concerne les changements liés aux capacités d'investissement ou de désinvestissement.

Il s'agit d'un processus démocratique et délibératif marqué par une dynamique de transformation visant à dépasser le droit bourgeois (l'échange d'équivalents) pour aller vers le bien-être communiste (la satisfaction des besoins).

## DÉMOCRATIE POLITIQUE

La démocratie doit reposer sur la libre association de personnes agissant collectivement par l'intermédiaire d'organisations variées représentant leurs différents intérêts et préoccupations (en tant que travailleurs, consommateurs, parents, aidants, participants à des activités de loisir, membres d'associations, etc.), mais aussi en tant que citoyens à des niveaux variés de démocratie représentative, aussi bien individuellement que collectivement à travers des partis politiques.

Cette manière de penser la démocratie politique peut être conçue comme une généralisation du concept de producteurs librement associés dans le cadre de conseils, un équivalent des « soviets » pour le dire autrement, combiné à une démocratie représentative réelle (et non formelle). Dans une société où la division de classe entre les propriétaires des moyens de production et les travailleurs salariés a été abolie, la priorité accordée dans la pensée de Marx aux personnes en tant que travailleurs, et le concept qui lui est associé de « dictature du prolétariat », ne seront plus pertinents. Toutes les personnes en capacité de le faire travailleront.

Dans la sphère politique comme dans la sphère économique, l'auto-gouvernement doit être fondé sur le principe de subsidiarité, qui suppose que les décisions soient prises et appliquées au niveau le plus décentralisé permettant à tous les groupes concernés d'être impliqués : plus ils sont concernés et plus ils doivent être impliqués dans le processus de décision. Cela s'applique du niveau de la communauté locale, à l'échelle du quartier ou du village, jusqu'au niveau global, en passant par les échelles régionales, nationales et continentales.

Un tel système stratifié de prise de décision et de gouvernement permettrait à une structure institutionnelle interdépendante de se développer en combinant des niveaux de contrôle local et des niveaux de planification à l'échelle du système. De même, en se couplant à la structure double de décision démocratique, impliquant des formes de représentation collective et des assemblées citoyennes représentatives, l'intérêt social pourrait être

défini par celles et ceux qui sont véritablement concernés, plutôt que par un État surplombant ou par la simple agrégation, à travers l'opération des forces de marché, de décisions locales atomisées.

Pour que la démocratie représentative soit réelle, et non formelle, des structures et des processus institutionnels sont nécessaires mais ne suffisent pas ; la condition la plus cruciale tient dans le fait que les personnes auront développé l'expérience et les compétences indispensables pour agir dans le cadre de ces structures et de ces processus, de prendre des décisions fondées sur les savoirs pertinents. Cela renvoie à la conception de Marx d'une abolition de la distinction entre le travail intellectuel et le travail manuel, dont la généralisation suppose l'abolition de la division *sociale* du travail.

Dans le cadre de la division sociale du travail, les individus sont structurés au sein de différentes classes sociales assurant différents types de travaux, des tâches non-qualifiées jusqu'aux activités de direction et d'encadrement, en passant par les métiers de l'artisanat, les activités de soin, les professions artistiques, etc. Il est important de remarquer que l'abolition de la division sociale du travail n'implique pas l'abolition de la division *fonctionnelle* du travail. Chaque classe sociale assure une variété d'activités fonctionnellement distinctes : les artisans peuvent ainsi être électriciens, charpentiers, plombiers, maçons, etc., mais ils ne s'adonnent généralement pas à du travail non-qualifié, à la médecine, ou à la direction d'une entreprise.

Dans la mesure où les conditions matérielles d'existence tendent à façonner leur conscience, si les individus passent leur vie entière à n'exercer qu'une activité associée à une seule classe sociale, leur conscience sera inévitablement partielle. L'abolition de la division sociale du travail aboutirait donc à ce que, dans nos vies, nous prenions notre part de chaque type de travail, ce qui ne signifie évidemment pas l'ensemble des activités fonctionnelles. De cette manière, nous développerions une expérience et une compréhension plus complète du monde dans lequel nous vivons. En particulier, en consacrant une partie de notre temps à diriger, gérer et encadrer, nous ferions l'apprentissage du mode de fonctionnement des systèmes et serions mieux capables d'appréhender la manière dont les décisions et les activités locales s'intègrent au système dans son ensemble.

La démocratie politique permettrait de créer le lien organique entre la société, l'économie et la nature non-humaine, la société civile exerçant un contrôle direct sur l'État et sur l'économie, notamment à travers le contrôle des travailleurs sur les entreprises et, indirectement, à travers l'État. Cela créerait les conditions pour que la société civile régule ses interactions avec la nature non-humaine et surmonte ainsi la rupture métabolique, autrement dit la disjonction entre l'activité humaine et la nature non-humaine. Le plein développement de la démocratie politique et économique favori-

serait en outre l'abolition de l'aliénation – vis-à-vis du processus de travail, des produits du travail, d'autrui et de la nature non-humaine.

## DÉMOCRATIE ÉCONOMIQUE

Mon modèle suppose la planification démocratique et participative à travers la propriété sociale et la coordination négociée, fondée sur le principe de subsidiarité. La différence entre le communisme et le capitalisme en tant que systèmes économiques tient dans deux éléments : tout d'abord le passage de la propriété privée capitaliste des moyens de production à une forme de propriété commune ou sociale ; et ensuite le remplacement des forces de marché en tant que mécanisme d'allocation et de coordination des activités et des ressources productives de la société, par une forme de planification abolissant l'anarchie de la production, qui produit *in fine* des effets dont personne n'a voulu.

Parvenir à des changements significatifs dans la structure de l'économie implique des investissements de grande ampleur et la manière dont ces investissements interdépendants sont coordonnés est précisément ce qui distingue les opérations effectuées par les forces de marché d'un redéploiement planifié de la capacité productive. Avec la planification, les décisions d'investissement interdépendantes sont coordonnées par avance, *ex ante*, avant même que les ressources soient engagées, et non *ex post*, c'est-à-dire après que les ressources aient été utilisées. Cela nous amène à la distinction cruciale entre l'échange marchand et les forces de marché.

L'échange marchand implique la vente et l'achat du résultat de la capacité productive *existante* des entreprises. L'opération des forces de marché désigne la manière dont des changements dans la capacité productive sont engendrés par l'investissement et le désinvestissement du capital à mesure que celui-ci passe d'une ligne de production à une autre à la recherche de profits. Dans le modèle de planification participative, l'échange marchand subsiste mais les forces de marché sont remplacées par un processus de négociation qui permet de parvenir à un ensemble d'investissements interdépendants coordonnés antérieurement à l'utilisation des ressources. Le modèle est fondé sur le concept de propriété sociale, qui ne renvoie ni à la propriété d'État ni à la propriété coopérative.

La propriété sociale consiste dans la propriété de celles et ceux qui sont concernés par les décisions relatives à l'usage des ressources impliquées, autrement dit par l'ensemble des parties prenantes. Dans la mesure où le périmètre des populations concernées varie selon le type et le niveau de décision, les propriétaires sociaux ne seront pas identiques en chaque cas. Au niveau de l'industrie ou du secteur, les propriétaires sociaux seront celles et ceux qui sont concernés par l'ensemble des investissements

interdépendants engendrant des transformations dans la structure de la capacité productive, qu'ils coordonneront *ex ante* à travers la négociation. Les mêmes principes s'appliquent aux niveaux d'une région, d'un pays, et d'ailleurs de l'économie globale.

Au niveau de l'entreprise, les propriétaires sociaux se mettent d'accord, à travers un processus de négociation, sur le cadre dans lequel il serait fait usage de la capacité productive existante, en tenant compte des différents intérêts et en tâchant de parvenir à un résultat qui puisse satisfaire chacun. Au sein de ce cadre, l'entreprise est autogérée par ses travailleurs et s'engage dans l'échange marchand en tentant de vendre le produit du travail de tous; cela engendre des connaissances nouvelles concernant la capacité de l'entreprise à produire efficacement ce que veulent les consommateurs.

Au niveau de l'industrie ou du secteur, les principales décisions en matière d'investissement seraient prises par un Conseil de développement de l'industrie ou du secteur, composé de représentants des propriétaires sociaux élus à ce niveau. La propriété sociale inclurait les travailleurs des entreprises du secteur, les fournisseurs des industries concernées, les consommateurs, les communautés dans lesquelles les entreprises existantes ou nouvelles sont ou pourraient être localisées, les commissions de planification pertinentes, et des groupes d'intérêt, par exemple en faveur de l'égalité ou de l'environnement. Ils parviendraient à un ensemble d'investissements à travers un processus de négociation, en s'appuyant sur des informations quantitatives sur les performances des entreprises existantes mesurées par leur participation aux échanges marchands, des informations qualitatives fournies par les différents propriétaires sociaux, et d'autres informations pertinentes concernant le développement planifié dans d'autres segments de l'économie.

Le processus de coordination négociée est central dans ce modèle de planification démocratique et participative. Il ne s'agit pas d'une simple addition de préférences existantes ou d'un marchandage, mais d'un processus de délibération au cours duquel les propriétaires sociaux prennent connaissance des intérêts et des préoccupations de chacun, afin de parvenir à un résultat qui paraisse satisfaisant, au regard des valeurs coopératives et solidaires de la société, et qui reflète l'intérêt social tel qu'il a été conçu collectivement par celles et ceux qui sont concernés. Les préférences sont donc transformées par le processus et non simplement agrégées.

Dans la mesure où cette planification participative se déploie à chaque niveau de la structure stratifiée de prise de décision, fondée sur le principe de subsidiarité, elle combine la production par des individus librement associés à une planification allant du bas vers le haut. Un tel système repose sur une coordination *ex ante* des principales décisions d'investissement

plutôt que sur une tentative de planification de toute chose (comme dans les systèmes électroniques de Parecon<sup>12</sup>). La planification démocratique et participative à travers la coordination négociée est transformatrice dans la mesure où elle encourage la coopération et la solidarité plutôt que le renforcement de l'intérêt individuel au sens étroit (comme c'est le cas dans le socialisme de marché).

## RÉPONSES AUX CRITIQUES

On oppose généralement trois types de critiques au modèle de planification démocratique et participative à travers la propriété sociale et la coordination négociée : 1/ la critique autrichienne, celle de Hayek par exemple<sup>13</sup>, fondée sur la connaissance tacite ; 2/ la critique inspirée d'Oscar Wilde, selon lequel un socialisme démocratique supposerait « trop de réunions » ; et 3/ la critique fondée sur la capacité et la disposition à participer.

1/ La connaissance tacite renvoie à un savoir-faire plutôt qu'à un savoir abstrait. Cette connaissance ne saurait être acquise que par l'expérience et ne pourrait ainsi être communiquée à autrui ; elle ne pourrait donc être utilisée que par celles et ceux qui auraient fait les expériences pertinentes et qui, à ce titre, disposeraient de cette connaissance. L'exemple classique tient dans la bicyclette : on ne pourrait apprendre à en faire qu'en essayant d'en faire, par la pratique. La connaissance tacite est généralement pensée par l'École autrichienne à partir de l'individu, ce qui débouche nécessairement sur l'idée qu'on ne saurait en faire usage au cours de négociations collectives, démocratiques et délibératives. Néanmoins, dans la littérature sur la firme, le concept de connaissance sociale tacite a été développé pour désigner les savoirs associés au fonctionnement d'un groupe. Edith Penrose défend d'ailleurs l'idée que le rythme de développement des firmes dépend de la vitesse avec laquelle une équipe de direction peut être élargie sans perdre en efficacité : les gens doivent apprendre à travailler ensemble et à agir efficacement dans le cadre de réunions, ce qui prend du temps<sup>14</sup>. La plupart des grandes organisations développent ainsi des « procédures opérationnelles standard » qui supposent d'être apprises en pratique, par l'expérience, et toutes ces organisations sont dirigées par des comités. Un avantage décisif de la planification socialiste, démocratique et participative tient dans le fait que l'on peut faire usage de la connaissance tacite de chacun, de tous les propriétaires sociaux, de toutes celles et tous ceux qui participent au processus de coordination négociée, et non simplement des entrepreneurs capitalistes.

12. Voir Albert Michael, *Après le capitalisme. Éléments d'économie participative*, Marseille, Agone, 2003.

13. Voir von Hayek F. A., « The Uses of Knowledge in Society », *Individualism and Economic Order*, Chicago, University of Chicago Press, 1958.

14. Penrose Edith, *The Theory of the Growth of the Firm*, Oxford, Oxford University Press, 1959, 4ème édition 2009.

2/ « Trop de réunions ». Des réunions efficaces sont nécessaires pour planifier et organiser la production, mais d'autres ne le sont pas, en l'occurrence celles qui comportent des coûts de transaction dérivant de rivalités et de secrets commerciaux, de poursuites pour rupture de contrat, de droits de propriété intellectuelle, de gestion du conflit social, ou encore des conséquences de l'aliénation et de la subalternité. Dans le cadre de réunions efficaces, le temps passé à la gestion n'est pas forcément pénible. Avec l'abolition de la division sociale du travail, chaque individu prendrait au cours de sa vie une part juste de ces réunions nécessaires et serait amené, ce faisant, à s'approprier des savoirs lui permettant d'élargir sa compréhension de la manière dont fonctionnent l'entreprise dans laquelle il travaille et la société dans laquelle il vit.

3/ Comme Marx l'a souligné, les individus sont façonnés par la position subalterne et aliénée qu'ils occupent dans la société capitaliste. La réticence à participer aux processus de décision émerge lorsque les individus n'ont pas eu l'opportunité d'apprendre à le faire. Or la structure socio-économique de la société capitaliste implique que la majorité de la population a très peu d'influence réelle sur le cours de sa vie, sans même parler de la société dans son ensemble. Le désir de participer et la capacité à le faire sont interdépendants : la participation est un processus d'apprentissage, analogue au concept féministe d'encapacitation (*empowerment*).

## DEUX MISES EN GARDE

Il est très probable que, dans l'étape supérieure du communisme, la production pour l'usage sera beaucoup plus localisée qu'elle ne l'est aujourd'hui : une part nettement plus importante de l'approvisionnement et du travail de soin aura lieu en dehors de ce qui pourrait être nommé l'économie « formelle » et dont se sont principalement préoccupés l'expérience historique et le travail théorique sur l'économie socialiste/communiste, y compris mon propre modèle de planification démocratique et participative. L'approvisionnement et le soin ont fait l'objet des travaux d'économistes féministes et écosocialistes, mais n'ont pas encore été intégrés à la pensée économique conventionnelle, dominante ou hétérodoxe.

Kate Soper a ainsi développé le concept d'« hédonisme alternatif<sup>15</sup> », soulignant les sources qualitatives du plaisir et de la bonne vie et les opposant aux fausses satisfactions quantitatives propres au consumérisme capitaliste. Les styles de vie écologiquement viables n'ont pas à ressembler à ces parodies d'ascétisme que l'on trouve dans les discours anti-écologie. La productivité croissante peut être utilisée afin d'accroître le temps disponible pour un épanouissement personnel, émancipateur et créatif,

15. Soper Kate, « Alternative hedonism ». Interview with Ted Benton, *Radical Philosophy*, 1998, n° 92, pp. 28-39.

plutôt qu'en vue de la production et d'une consommation toujours accrue. Aussi bien Layard dans son livre *Happiness* que Wilkinson et Pickett dans *The Spirit Level* ont montré qu'une fois atteint un seuil de revenus assurant la satisfaction des besoins humains fondamentaux (l'alimentation et le logement, la santé et l'éducation), l'accroissement du bien-être humain dépend non d'augmentations du revenu réel mais des aspects qualitatifs de la vie qui se trouvent associés à des sociétés plus égalitaires : la qualité des relations personnelles avec sa famille et ses amis, la satisfaction que l'on tire de son travail, le niveau de sécurité dont on bénéficie, le degré de cohésion sociale, et la sensation de contribuer au bien commun. De plus en plus d'études montrent également que le développement humain dépend de l'expérience et de l'échange avec le monde naturel non-humain.

## TRANSITION

Des expériences à la fois historiques et récentes menées au Royaume-Uni suggèrent qu'une transition vers la planification démocratique et participative est possible.

Dans les années 1960, en réaction au manque de compétitivité et au déclin relatif de l'économie britannique, mais aussi à l'expérience française d'une planification indicative, le gouvernement conservateur a mis en place un Conseil national pour le développement économique (CNDE) en 1962 puis l'année suivante une série de Comités nationaux pour le développement économique (CDE), composés de représentants du gouvernement, des employeurs et des syndicats. Le Conseil national a été chargé d'élaborer un plan indicatif pour l'ensemble de l'économie, qui a été publié par le gouvernement travailliste en 1965 sous le nom de Plan national, alors que les Comités nationaux devaient penser les implications du plan pour les différentes industries.

En l'occurrence, le Plan national dura moins d'un an dans la mesure où il n'était pas accompagné d'une politique industrielle efficace incluant des mesures permettant d'atteindre les objectifs visés, en particulier pour les exportations. Cela aboutit en 1966 à la plus grande crise de la livre sterling depuis la Seconde Guerre mondiale. Le gouvernement écarta l'éventualité d'une dévaluation et imposa en lieu et place un paquet de mesures déflationnistes sévères. Il n'y avait alors aucune chance que soit atteint le taux de croissance visé initialement par le CNDE, à savoir 3,8 %, et le Plan fut formellement abandonné, de même que ses implications pour les industries.

En 2018, John McDonnell, appelé à devenir ministre de l'Économie et des Finances si le parti travailliste l'emporte aux prochaines élections, a proposé de mettre en place un Conseil consultatif de la propriété publique et communautaire (*Public and Community Ownership Advisory Board*) afin

de superviser la renationalisation des biens publics qui ont été privatisés par les précédents gouvernements conservateurs. Il serait composé de syndicats, de dirigeants patronaux et de membres de la société civile. Le Conseil aurait notamment pour tâche d'examiner dans quelle mesure les consommateurs et les habitants, de même que les travailleurs, pourraient être en partie impliqués dans la propriété. Il s'agit clairement ici d'un pas vers la propriété sociale de toutes celles et tous ceux qui sont affectés par l'usage des actifs d'une entreprise, mais aussi d'un rejet du modèle précédent de l'« entreprise publique » qui a été largement critiqué du fait de sa forme de propriété bureaucratique et étatique, nécessairement descendante (*top-down*).

## CONCLUSION

Les trois marqueurs d'une société socialiste/communiste future que l'on peut trouver chez Marx sont les suivants: (1) la production par les producteurs librement associés, (2) la production planifiée pour l'usage, et (3) le dépassement de l'aliénation par l'abolition de l'antithèse entre le travail physique et le travail mental mais aussi de la séparation entre l'humain et la nature non-humaine. Quelles relations s'établissent entre les trois modèles contemporains de société socialiste – le socialisme de marché (Lange, Nove), le socialisme électronique (Parecon) et la planification démocratique (Devine) – et ces trois objectifs fondamentaux?

*Le socialisme de marché.* Dans la mesure où ces modèles conservent les forces de marché aussi bien que l'échange marchand, ils sont vulnérables à l'incertitude et à l'instabilité endémiques associées à la prise de décision atomisée et fragmentée. Certains modèles sont fondés sur l'autogestion par les travailleurs ou sur des coopératives de travailleurs, mais aucun n'inclut un système visant une planification d'ensemble; tous se soumettent donc à l'anarchie des forces de marché et aucun ne peut surmonter l'aliénation. Au mieux, le socialisme de marché pourrait sembler pertinent pour l'étape inférieure du communisme, mais la concurrence suscitée par l'intérêt sectoriel sur la base du droit bourgeois génère des inégalités, porte une tendance à la hiérarchisation, et souffre d'un manque de dynamique transformatrice.

*Le socialisme électronique.* Ces modèles cherchent à centraliser la prise de décision sur la base de technologies d'informations complexes permettant de faire se rencontrer les offres de production et les demandes d'usages, à travers un processus itératif ajustant des prix fantômes jusqu'à ce que soit atteint un équilibre général walrasien. Certains modèles, celui de Parecon notamment, impliquent une participation des travailleurs et des consommateurs dans la formulation des offres et des demandes mais aucun n'accorde un rôle aux individus en tant que citoyens qui leur permettrait

d'être inclus dans la prise de décision concernant les valeurs et les priorités que se donne la société; aucun n'implique les individus dans les décisions relatives à l'investissement ni les producteurs associés dans la production planifiée pour l'usage; aucun ne permet d'en finir avec l'aliénation.

*La planification démocratique.* À chaque niveau de subsidiarité, les propriétaires sociaux cherchent par la coordination négociée à suivre les indications de Marx, à la lumière de l'expérience historique et de l'élaboration théorique ultérieures. Les individus contribuent, à travers la démocratie politique, à fixer les valeurs de la société, les priorités et le cadre institutionnel permettant de garantir l'autonomie des individus et les droits des minorités; ils participent également, à travers la démocratie économique, à la planification de l'usage de la capacité productive existante mais aussi aux changements de cette capacité via l'investissement et le désinvestissement.

La production pour l'usage est planifiée par les producteurs librement associés, si du moins l'on entend par « producteurs librement associés » dans une société communiste sans classes l'ensemble des membres de la société. La fin de l'aliénation est une question moins claire ici. Les individus ne sont aliénés ni dans le procès de travail, ni en relation aux autres, ni par rapport à la nature non-humaine. Néanmoins, dans la mesure où le modèle maintient l'échange marchand, on pourrait avancer que la production marchande persiste et que, dès lors, demeure l'aliénation vis-à-vis des produits du travail.

Bien que cet argument ne soit pas sans valeur, tous les modèles comportent une forme ou une autre de droit aux produits du travail que, pour leur plus grande part, les individus n'ont pas contribué à produire eux-mêmes. Dans une économie monétaire fondée sur une division fonctionnelle du travail, il est inévitable que l'essentiel de la production n'implique pas directement ceux qui en font usage.

Cela est également vrai de mon modèle de planification démocratique mais, dans la mesure où la contribution à la production sociale repose sur les capacités et le droit aux produits sur les besoins, non sur la contribution au travail, il me semble que le modèle fait un grand pas vers l'abolition de l'aliénation à l'égard des produits du travail: le travail individuel s'inscrit en effet dans un travail collectif visant consciemment à contribuer à la production collective orientée vers la satisfaction des besoins. De même, avec l'abolition de la division sociale du travail, les individus auront une variété d'expériences au cours de leur vie, ce qui aura probablement pour effet de réduire l'aliénation. ■

# TRANSFORMATIONS DE LONG TERME DANS L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES. D'UNE PLANIFICATION POLITIQUE À UNE LÉGITIMATION SCIENTIFIQUE

Par Florence JANY-CATRICE

Il peut sembler surprenant qu'un article portant sur « la planification » s'intéresse de près à la transformation de l'évaluation des politiques publiques et à ses effets. Voire qu'il en fasse son objet central. C'est qu'à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, se met en place en France un Plan, plutôt fondé sur une planification indicative, mais avec un projet politique bien défini : celui de la reconstruction, du plein emploi et de la fourniture de biens sociaux pour tous. Équipé, dès les années 1960, du Commissariat général du plan (CGP), considéré comme « l'instrument de la modernisation technologique de l'économie française, exprimée par le lancement de grands projets industriels », ce dispositif se décline en une succession de grands plans quinquennaux qui structureront les choix industriels de la France pendant plusieurs décennies. Ceux-ci prennent fin dans les années 1990, et au CGP se substitue le « Conseil d'analyse stratégique » (2006-2013), qui fera place dès 2013 à « France Stratégie ». De son côté, le Conseil d'analyse économique est créé en 1997 par Muet et Pisani-Ferry et sera profondément restructuré par décret en 2012. Ces organes apparaissent donc comme les directs héritiers du Plan. Or, les missions du CAS puis de France Stratégie, tout comme le CAE posent comme pierre angulaire de leur mission, celle de l'évaluation des politiques publiques. Ainsi, le premier numéro du CAE dans sa version récente porte sur l'évaluation des politiques publiques<sup>1</sup>, comme pour bien signifier l'importance de cette perspective. Cela est-il surprenant ? Les luttes sur la nature de l'État sont en réalité consubstantielles aux luttes dans le capitalisme et aux luttes du capitalisme. Dans la période moderne, l'évaluation des politiques publiques, indûment parée de la double vertu de la neutralité et de la

1. Voir *Notes du CAE*, n° 1, 2013, <http://www.cae-eco.fr/Evaluation-des-politiques-publiques>

rationalité économique, s'impose comme le vecteur décisif de la transformation de la nature de l'État. Ces transformations portent tout autant sur les modalités en termes de volume d'évaluation, de nature de l'évaluation, mais également en termes d'acteurs qui portent ses évaluations. C'est alors la nature de l'État qui est modifiée, dans toutes ses dimensions.

C'est donc l'évaluation des politiques publiques qui est au cœur de l'analyse dans cet article. On y verra que l'évaluation des politiques publiques, reprise en main par les économistes, joue en creux contre une véritable politique de planification au sens où l'on pouvait l'entendre en 1945. Je m'intéresserai d'abord à l'idée même de « modernisation des politiques publiques ». Je reviendrai ensuite sur les vagues successives de l'EPP, pour me centrer sur les spécificités d'une vague très transformatrice : celle de « État moderne, État efficace<sup>2</sup> ».

## DU PLAN À LA MODERNISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, les exigences de reconstruction se conjuguent à celles de planification. Il s'agit de reconvertir rapidement une économie de guerre en une économie de paix<sup>3</sup>. Michel Foucault fournit une définition du Plan comme « quelque chose » qui a des fins définies précisément, qui peut être amendé en fonction des circonstances, et dans lequel la puissance publique est le décideur décisif. « Le grand décideur étatique est en même temps celui qui a une conscience claire, ou en tout cas qui doit avoir la conscience la plus claire possible, de l'ensemble des processus économiques. Il est le sujet universel de savoir dans l'ordre de l'économie<sup>4</sup>. » Cette idée que dans le Plan il appartient à l'État d'être le sujet universel de savoir est important. Dès les années 1930, quelques objectifs sont à l'agenda économique : en Allemagne la maîtrise des prix et le solde positif de la balance des paiements ; en France et en Grande Bretagne, le plein emploi et la fourniture de biens sociaux<sup>5</sup>. La planification française est aussi, au sortir de la guerre, liée à des exigences de compromis intérieurs vis-à-vis des forces qui ont vaincu l'occupant, mais aussi aux nécessités imposées par le plan Marshall, exigeant une coordination structurée entre les différents pays européens. Le plan Marshall est parfois lu comme une opportunité de donner du contenu à la planification française, puis européenne, l'aide Marshall n'ayant été octroyée qu'au terme d'une négociation sur des engagements de coopération intra-européenne d'une part et de production européenne en charbon et en acier d'autre part. Si le

2. Pour reprendre le titre d'un ouvrage publié en 2010 par deux économistes, Marc Ferracci et Étienne Wasmer : *État moderne, État efficace*, Paris, Odile Jacob, 2012.

3. Foucault Michel, *Naissance de la biopolitique*, Paris, Gallimard, 1979.

4. *Idem*, p. 177.

5. *Idem*, p. 200.

plan Marshall vise, dans son volet français, à financer la « modernisation » du système productif, c'est une autre « modernisation », une seconde modernité dira Frédéric Gros, qui sera invoquée dans les décennies suivantes<sup>6</sup>. Il ne s'agira plus de « moderniser » l'économie et son système de production, mais, le détail est important, de « moderniser les politiques publiques ». À la raison des « droits et des valeurs, de l'universel et du sens », cette seconde modernité lui substitue une raison « technicienne, efficace, productrice, utile [...], la raison gestionnaire, la rationalité froide anonyme glacée, impersonnelle du calcul et de l'ordre<sup>7</sup> ». Cette rhétorique qui se déploie à partir des années 1970, trouvera son apogée dans la mise en place d'un Conseil en modernisation des politiques publiques qui se réunit fin 2007 sous la présidence du président de la République, et dont le rapport sera présenté par le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, E. Woerth). Elle sera parachevée par les dispositifs de « Modernisation de l'action publique » (MAP) mis en place sous la présidence de François Hollande.

La modernisation des politiques et de l'action publiques a pour vecteur central l'évaluation des politiques publiques dont différentes vagues ont marqué l'histoire récente en France : la RCB, les évaluations ex post et la révolution managériale.

## LES VAGUES DE L'EPP EN FRANCE. LA RATIONALISATION DES CHOIX BUDGÉTAIRES

La rationalisation des choix budgétaires intervient dans un contexte où il s'agit pour l'État de poursuivre la planification budgétaire, tout en exerçant un contrôle politique sur la production. La RCB débute au début des années 1970. Elle s'établit dans un régime des idées où « la maîtrise des dépenses n'était pas dissociable de la planification et du développement d'outils de connaissance tels que la comptabilité nationale et les indicateurs sociaux<sup>8</sup> ». Elle s'inspire aussi de systèmes évaluatifs mis en place aux États-Unis dès les années 1950. Fabrice Bardet montre ainsi que l'idée de productivité (efficiency) est promue dès la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle aux États-Unis, alors que le pays cherche à accroître la productivité dans les administrations<sup>9</sup>. Cette volonté publique conduira aux fameux travaux de William Baumol dans les années 1960. La maladie des coûts (*cost disease*) dont les services publics seraient nécessairement atteints, serait, selon l'économiste, directement liée au caractère « intrinsèquement » peu productif des activités de services. Mais très vite, précise Bardet, les

6. Gros Frédéric, *Désobéir*, Paris, Albin Michel, 2017.

7. *Idem*, p. 35.

8. Perret Bernard, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *Revue française d'administration publique*, n° 117, 2006, p. 32.

9. Bardet Fabrice, *La Contre-révolution comptable. Ces chiffres qui (nous) gouvernent*, Paris, Les Belles Lettres, 2014.

objectifs de maximisation des services rendus par l'administration sont remplacés par celui, explicite, de limitation des budgets<sup>10</sup>. Autrement dit, on ne peut dissocier aux États-Unis comme en France l'engouement pour l'évaluation sans considérer qu'elle s'est déployée concomitamment à la réduction de la voilure de l'État. C'est aussi à cette époque que l'idée d'accountability (rendre compte et rendre des comptes) fait son apparition, visant à « adjoindre à la productivité l'évaluation des résultats<sup>11</sup> ». Des systèmes de planning, programmation et budgétisation (*Planning Programing Budgeting System*) sont ainsi mis en place. Une première application est visible dans l'administration démocrate Johnson en 1964, qui met en place une évaluation nationale statistique des échecs scolaires via le *National Assessment of Educational Progress*<sup>12</sup>.

La RCB prend directement appui sur ces dispositifs américains et est importée par les ingénieurs économistes. « La RCB semble résulter de la rencontre entre ces aspirations rationalisatrices présentes au ministère des Finances, et les compétences scientifiques de corps techniques en pleine ascension dans les années 1960. L'exemple américain intervient alors comme un puissant catalyseur<sup>13</sup>. » Cette RCB à la française agit à partir de deux volets tous deux coordonnés par le ministère des Finances : un premier volet de véritable planification budgétaire ; un second volet d'évaluation ex ante. Comme l'explique Bernard Perret, « Il s'agissait avant tout de restructurer le budget sous forme d'un ensemble de programmes d'action (en complément de l'approche traditionnelle par nature de dépense), de fonder les décisions de dépenses sur une prévision de leurs impacts socio-économiques<sup>14</sup> », mais aussi d'allouer plus efficacement les ressources publiques entre les différents secteurs de l'action publique. Les évaluations ex ante visent, dans leur intention, à structurer le budget de l'État sur la base de projets et de leurs impacts anticipés. Elles opèrent comme des prémisses des analyses coûts-avantages qui verront pour la première fois le jour avec l'arrêt de la Ville nouvelle Est (Villeneuve d'Ascq, près de Lille) en 1971. Cet arrêt jette aussi les bases de raisonnements plus calculateurs, promus par les agents du calcul, les économistes.

Si la RCB conduit à une multitude d'études dans des domaines très divers, peu d'entre elles ont eu des impacts directs sur les décisions budgétaires publiques car elle repose alors, selon Perret, sur une « vision naïve du rapport entre expertise et décision. Elle ambition[e] de présenter clef en

10. *Ibidem*, p. 122.

11. *Idem*.

12. Perret Bernard, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », art. cit. ; Bardet Fabrice, *La Contre-révolution comptable*, op. cit.

13. Benamouzig Daniel, *La Santé au miroir de l'économie : une histoire de l'économie de la santé en France*, Paris, Puf, 2005, p. 75.

14. Perret Bernard, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », art. cit., p. 31.

main aux décideurs des éléments de choix sans tenir suffisamment compte du contexte politique et des conditions concrètes d'une réappropriation de l'expertise dans les processus décisionnels<sup>15</sup> ». Elle pose néanmoins la première pierre d'un changement du sujet du savoir dans l'ordre économique, pour reprendre la terminologie de Foucault: progressivement l'expert voit son rôle accru dans les évaluations.

En tout état de cause, selon Michel Foucault, après le 5<sup>e</sup> plan en France, les objectifs de plein emploi sont « liquidés » et avec eux l'idée de RCB. Sous la présidence de Giscard, avec Barre comme premier ministre, le libéralisme apparaît comme la seule voie pour « rectifier les erreurs d'investissement<sup>16</sup> ». Et il est attendu que l'économie française s'insère de plain-pied dans l'économie de marché. Cela n'est envisagé qu'avec un affaiblissement de la planification telle qu'elle s'était jusque-là profilée. Mais d'autres raisons concourent à la fin de la RCB et des évaluations de type plutôt ex ante. On peut citer notamment la prédominance croissante de l'importance accordée aux dimensions conjoncturelles sur celles de la planification, tout comme le raccourcissement des délais du diagnostic; la réduction (paradoxale) de l'horizon temporel<sup>17</sup>, mais aussi les prémisses d'une diffusion internationale de l'évaluation et d'une forme de normalisation des pratiques. La délégitimation de l'État social, et la montée en puissance du pouvoir de la science économique feront le reste, comme on le verra ci-dessous.

## CONTEXTE DE « RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC » DE LA SOCIAL- DÉMOCRATIE LIBÉRALE FRANÇAISE

La circulaire de renouveau du service du 23 février 1989, dite « circulaire Rocard » intervient dans cette nouvelle configuration. Elle propose de renouveler en profondeur différents aspects de l'action publique. Il n'est pas inintéressant de noter qu'elle s'inspire, selon un témoignage d'Yvon Robert lui-même (2003<sup>18</sup>), à l'initiative de la rédaction de cette circulaire, d'un rapport de 1988 présidé par François de Closets sur l'« efficacité de l'État ». L'intitulé du rapport final s'intitule « Le pari de la responsabilité ».

Cette circulaire et les réformes qui suivront seront tout à fait caractéristiques de la social-démocratie à la française. Il s'agit, comme l'énoncent les titres du rapport, de rénover les relations de travail dans la fonction publique, d'améliorer le rapport à l'utilisateur, de développer la responsabilisation des fonctionnaires. La circulaire suggère à ce propos la mise en place de « centres de responsabilités expérimentaux ». Bien qu'il s'agisse,

15. *Idem*.

16. Foucault Michel, *Naissance de la biopolitique*, op. cit., p. 202.

17. Rosa Hartmut, *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte, coll. « Théorie critique », 2010.

18. URL : <http://www.mitterrand.org/La-circulaire-Rocard.html>

à l'époque, de mettre à distance les services publics des menaces néolibérales, cette exigence de responsabilité est une condition de possibilité des transformations structurelles qui suivront. « Le changement est important, explique la sociologue Corine Eyraud, parce qu'il transforme assez radicalement les termes du contrôle administratif. Le recrutement des agents par concours et le respect des règles, principes *ex ante* au cœur de la bureaucratie idéale-typique, ne sont plus considérés comme des facteurs suffisants pour piloter les organisations publiques. La rationalisation des administrations passe désormais par des contrôles *ex post* qui reposent sur le calcul et le contrôle des coûts ainsi que sur la surveillance des réalisations et des résultats de l'activité administrative<sup>19</sup>. »

Mais surtout, le vecteur choisi pour cette « rénovation » des services publics est l'amplification des dispositions d'évaluation, via un « devoir d'évaluation des politiques publiques ». Ces transformations sont largement légitimées par le couple « évaluation/démocratie », que l'on retrouve dans le syllogisme de la circulaire Rocard : « Il ne peut y avoir ni autonomie sans responsabilité, ni responsabilité sans évaluation, ni évaluation sans conséquence. » Une décennie plus tard, en 1997, lors de l'arrivée de Jospin à la tête du gouvernement, partant du constat d'une carence dans l'éclairage des décisions de l'Assemblée nationale, la mission d'évaluation des politiques publiques est définitivement dévolue à l'Assemblée nationale. Il faudra attendre 2008, pour que la constitutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques par le Parlement soit effective (article 24 de la Constitution) : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques. »

L'Assemblée nationale introduit à cette occasion l'idée d'étude d'impact (« tous les projets de loi sont accompagnés d'une étude d'impact, réalisée par le gouvernement, définissant les objectifs poursuivis, exposant les motifs du recours à une nouvelle législation, l'état actuel du droit dans le domaine visé, l'articulation du projet avec le droit européen, l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions du projet et les modalités d'application envisagées ainsi que leurs conséquences<sup>20</sup> »), avec une double visée que l'on trouve dans l'idée anglo-saxonne d'« accountability » : rendre compte et rendre des comptes, en exerçant un contrôle *ex post* de la dépense publique et en légitimant les décisions légales.

19. Bezes Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, n° 126, 2005, pp. 26-37, en référence à Eyraud Corine, « Comptabilité privée et action publique. Les transformations de l'État et du capitalisme », *Revue française de socio-économie*, 2015/2, Hors-Série, p. 205.

20. URL : <http://etudesimpact.assemblee-nationale.fr>

## DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES À LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

a/ *L'idée de « modernisation des politiques publiques.* La « modernisation » des politiques publiques articule une maîtrise des dépenses publiques et une rationalisation de l'action publique en vue d'une plus grande qualité des services publics. La modernisation des politiques publiques naît donc, concomitamment au moins, avec la délégitimation partielle de l'État, puisqu'il est attendu de lui qu'il soit plus efficace, ce qu'il ne peut faire, est-il souligné, en dehors d'une évaluation. Si cette modernisation prend explicitement les atours d'une politique de modernisation de l'action publique (MAP) sous la présidence Hollande (2012-2017) elle prend d'abord celle de révision générale des politiques publiques entre 2007 et 2012 sous Sarkozy (RGPP), que Hollande ne fera que poursuivre. Les sources d'inspiration de ces projets sont multiples et remontent à l'avènement des États néolibéraux (dans leur version anglo-saxonne ou ordolibérale). Tous prennent pour pierre angulaire l'injonction à l'évaluation. Mais dorénavant, cette évaluation prend la forme d'une interrogation sur l'efficacité (et/puis) sur les performances de « l'État » (dans ses dimensions d'actions publiques, de politiques publiques et de services publics). Cette injonction parachève plusieurs dynamiques. D'abord, l'extension du calcul économique en particulier dans les domaines du non-marchand et du non-monétaire, le calcul économique se substituant à l'idée même de planification; ensuite la « quête d'un pouvoir impersonnel » dont le modèle serait une « machine à gouverner » guidée par « l'harmonie du calcul » pour reprendre les termes d'Alain Supiot<sup>21</sup>. Enfin, le poids central de l'usager dans ces réflexions et dispositifs: « L'usager (qui se substitue dorénavant au concept de "public") constitue une des épreuves majeures par laquelle l'action publique est qualifiée et évaluée<sup>22</sup>. »

b/ *Une révolution managériale du monde administratif.* Issues du modèle de l'entreprise privée de service qui ne se reconnaît pas dans le modèle de l'organisation industrielle, de nouvelles représentations de la « performance » commencent à circuler d'espace en espace (des services privés lucratifs vers les services publics, ou encore vers les services de l'économie sociale, puis retour vers les industries privées lucratives). Les cabinets de conseil jouent, comme souvent, un rôle décisif d'opérateur de mimétisme, important ces idées issues des entreprises de services dans d'autres mondes, notamment le monde non-marchand, mais aussi celui de l'économie sociale<sup>23</sup>. Elle prend la forme de graphiques (comme celui

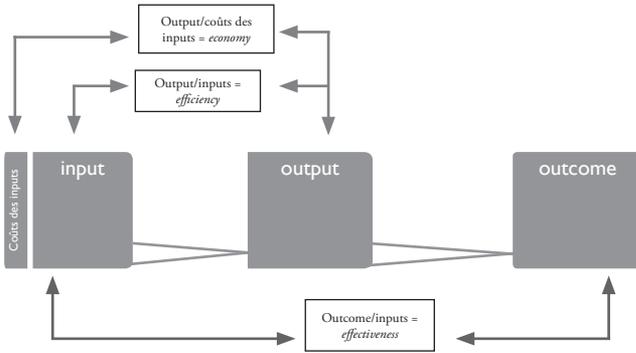
21. Supiot Alain, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France*, Paris, Fayard, 2015.

22. Weller Jean-Marc, « Comment les agents se soucient-ils des usagers ? », *Informations sociales*, n° 158, 2010/2, pp. 12-18.

23. Gardin Laurent, Jany-Catrice Florence, Pinaud Samuel, « L'ESS et les formes de son évaluation », in Marthe Nyssens, Jacques Defourmy (dir.), *Économie Sociale et Solidaire. Socioéconomie du 3<sup>e</sup> secteur*, Bruxelles, De Boeck Supérieur, 2017, pp. 363-396.

proposé dans le graphique 1), que mentionnent inévitablement tous les manuels de performance dans les services.

Graphique 1. Performance globale : efficacité, efficacie et performance globale



Source : Gardin *et al.* 2017

La diffusion de cette idée de « performance globale vient pourtant progressivement infléchir les représentations des missions des services publics.

On lit en effet dans ce graphique que les rapports de productivité (ou de performance) sont toujours présentés comme des ratios d'output sur inputs<sup>24</sup>. Dans certains cas, ces inputs sont évalués à leurs coûts. Dans certains cas l'output (résultat de l'activité) fait place à un outcome (résultat à un terme plus long, parfois considéré aussi comme l'impact). Mais chacune de ces notions, bien que présentée dans une sémantique anglo-saxonne pour accroître l'idée de robustesse et de standardisation, fait inéluctablement l'objet, dans la réalité de chaque activité et de son contexte sociopolitique, d'innombrables interprétations. En effet, les « inputs », mais surtout les « outputs » et les « outcomes » demeurent des catégories floues et ne sont pas sans poser de lourdes questions souvent laissées sans réponse, ou dont la réponse est laissée entre les mains des experts alors même que les procédures de quantification ne sont pas des actes neutres. Parmi ces questions essentielles, on peut signaler d'abord une absence fréquente, contrairement à l'idée véhiculée par ce type de représentations, de logique causale-linéaire entre des actions entreprises et des résultats obtenus, voire des impacts secondaires qui en seraient déduits. Les logiques à l'œuvre dans le champ socioéconomique relèvent plutôt de « d'effets systémiques collatéraux », où les rétroactions agissent sans cesse. Elles renvoient alors à une idée de coresponsabilité, et non pas à une

24. Jany-Catrice Florence, *La performance totale. Nouvel esprit du capitalisme ?* Lille, Presses Universitaires du Septentrion, 2012.

imputabilité individuelle des actes. Dans cette perspective, les acteurs ne sont plus des auteurs d'effets mais des « interacteurs sociaux<sup>25</sup> ».

Une autre question essentielle est celle de l'équivocité des (diverses) finalités : la notion d'output ou d'outcome ne va pas de soi et les représentations de ces notions peuvent être conflictuelles. Les missions des services publics sont plurielles et souvent équivoques. L'exemple de l'enseignement supérieur est paradigmatique de cette *équivocité* : s'agit-il d'accroître le capital humain ou de former les jeunes à la citoyenneté? De manière plus générale, les missions des services publics visent-elles à ordonner le monde social ou à promouvoir la diversité et l'autonomie? Seule une réhabilitation des *espaces de débat* sur les missions, dans une vision négociée et plurielle, et non pas hiérarchique, technocratique et univoque de ce qu'« efficace » veut dire dans un monde traversé par une multitude d'opinions, de valeurs et de représentations de la justice, permet de faire dialoguer ces représentations concurrentielles de l'efficacité des politiques publiques ou de leurs performances sociétales. Ce n'est pas la voie choisie par les néoplanificateurs qui s'en remettent à l'évaluation, dont ils assurent la maîtrise, pour dessiner les politiques publiques à venir<sup>26</sup>.

*c/ L'évaluation des politiques publiques ou la mesure des performances des services publics?* Dans ce qui précède on a introduit la notion de « performance » comme si elle allait de soi. Pourtant, elle introduit une confusion entre évaluation des politiques publiques d'un côté et mesure de la performance de l'autre. Cette confusion fait aussi passer l'évaluation d'une posture constructiviste à une posture réaliste au sens dichotomique introduit par Alain Desrosières dans ses travaux<sup>27</sup>. Précisons : la mesure des performances suggère une épistémologie réaliste, c'est-à-dire, une épistémologie qui prend pour hypothèse que la réalité et la vérité préexisteraient à la mesure, et seraient dévoilées par elle. C'est une posture qui traverse les faits et les problématiques. Elle est d'autant plus diffusée que, même une partie de ceux qui conscientisent l'idée que les faits sont construits, finissent par s'accommoder des postures réalistes – ou substantives –, pour leur propre efficacité de pensée, ou de pratique. Les dispositifs de mesure de la performance, qui constituent « des simplificateurs cognitifs qui focalisent l'attente sur certaines tâches, routinisent des normes pratiques de comportement<sup>28</sup> », viennent ainsi alléger la charge de calcul des agents dans un système capitaliste marqué par une forte incertitude.

25. Vallay François, *Pour une vraie responsabilité sociale. Clarifications, propositions*. Paris, Puf, 2013; Lhuillier Hélène, *L'impact de projets locaux de RSE sur le développement humain durable*, Thèse en économie, université de Lille, 2017.

26. Jany-Catrice Florence, « De l'évaluation des politiques publiques à la "performance totale" », *Économie et Institutions*, n° 18-19, 2013.

27. Desrosières Alain, *L'Argument statistique*. Tome1 : *Pour une sociologie historique de la quantification*, t.2 : *Gouverner par les nombres*, Paris, Ed. Mines ParisTech, 2008.

28. Eymard-Duvernay François, « Approches conventionnalistes des entreprises », *Gérer et comprendre*, n° 58, 1999, pp. 58-71.

La performance apparaît ainsi non seulement comme l'expression d'une apologie de la raison instrumentale<sup>29</sup> mais aussi comme celle de la « raison statistique » (Desrosières), voire de la raison métrique. Cette posture s'oppose au constructivisme des dispositifs et des évaluations, lorsqu'ils rappellent qu'évaluer signifie « mettre de la valeur sur » quelque chose. Cette perspective n'envisage de discussion sur la performance ni indépendamment des choix qui sont faits pour en proposer une traduction dans des « montages cognitifs » divers, ni indépendamment des contraintes et pratiques dans sa mise en œuvre.

Cette confusion valide aussi deux tendances structurelles. D'abord un glissement progressif d'une figure de l'État social vers un État prestataire de service. Lorsque l'État devient prestataire de services en effet (et son efficacité mesurée à ses performances), il n'y a plus vraiment en face un public universel mais des usagers, des clients, En filant l'homologie du client à celui de l'usager, en réduisant « le public » à une somme d'usagers, des dimensions essentielles des services publics et du travail des agents publics qui les font tenir, sont évacuées<sup>30</sup>. Il est aussi attendu de ces publics et usagers qu'ils soient davantage « ciblés », ce qui sera encore plus explicite dans la quatrième vague d'évaluation des politiques publiques (voir §3). Le travail d'« expertise en matière de maîtrise de la législation (qui permet de dire les droits des assurés) ou d'écoute sociale des plus démunis (pour les travailleurs sociaux intervenant à partir d'une éthique professionnelle d'inspiration clinique)<sup>31</sup> » sont alors sous-estimés voire empêchés. L'État peut, dans ce contexte, être efficace sans n'être plus garant de l'intérêt général, sa performance étant mesurée à l'aune de la prestation de services réalisée. Sont notamment perdues de vue alors les questions de l'égalité sociale, des genres, entre territoires, etc.

Ensuite, un glissement progressif vers une indifférenciation entre des enjeux d'ordre individuel et d'ordre collectif. La circulation des concepts entre niveaux individuels et niveau social facilite la dissolution de la performance collective et le progrès<sup>32</sup> dans une collection de performances individuelles, omettant ce faisant une réflexion autour de la préservation des biens communs qui échappe par essence aux approches individualistes. Ces politiques de management par l'évaluation et de gouvernement par les résultats conduisent également les acteurs « à se discipliner pour se

29. Heilbrunn Benoît (dir.), *La Performance. Une nouvelle idéologie?* Paris, La Découverte, 2004, p. 10.

30. Jany-Catrice Florence, « De l'évaluation des politiques publiques à la "performance totale" », art. cit.

31. Weller Jean-Marc, « Comment les agents se soucient-ils des usagers ? », art. cit., p. 17.

32. Performance et progrès sont d'ailleurs si intimement rattachés dans les représentations, qu'une commission réunie par le Président N. Sarkozy en mars 2008 a eu pour mandat d'étudier « Les mesures de la performance économique et du progrès social ». Voir Stiglitz Joseph *et al.*, « Rapport de la Commission sur la mesure de la performance économique et le progrès social », 2009, URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000427.pdf>.

conformer à une exigence contraignante de l'évaluation méthodique de leur activité (et) à écouter les leçons que les chiffres semblent fournir<sup>33</sup> ».

d/ *Le basculement des analyses coûts-efficacité à des analyses coûts-bénéfices*. Les analyses coûts-efficacité ne sont pas récentes. Des travaux d'historiens montrent que les études se multiplient dès après la première guerre mondiale, en particulier dans « l'Army Corps of Engineers<sup>34</sup> ». À l'époque, expose Gaétan Thomas, l'analyse coût-efficacité était « l'arme des faibles et de groupes minoritaires », notamment dans les « bureaucraties largement exposées à la critique ».

Il revient à Mc Namara, dit l'historien, de réorganiser en 1961 l'armée américaine « selon les principes de management qu'il avait appris à Harvard », défendant les analyses coût-efficacité non seulement pour évaluer mais aussi pour hiérarchiser les politiques publiques<sup>35</sup>. Ces perspectives circulent ensuite dans le champ des politiques éducatives et de santé. La commensurabilité et la comparabilité des résultats dans des champs et univers totalement différents, est en construction.

Les opérateurs de mimétisme de ces analyses sont cette fois les organisations internationales, notamment la Banque Mondiale, pour convaincre qu'il faut investir dans ces analyses coût-efficacité<sup>36</sup>. Ces dispositifs permettent, via le calcul et dans une illusoire distanciation vis-à-vis du politique, de sélectionner les bonnes politiques, de cibler celles qu'il faut conserver, de hiérarchiser, de faire le tri, de disqualifier... Mais les analyses coût-efficacité (ACE) laissent progressivement la place à des raisonnements de type analyses coût-bénéfices (ACB). Précisons. Dans l'approche ACE, le consensus scientifique ou politique détermine les objectifs; l'économiste endosse pour sa part le rôle de conseiller sur les moyens de la politique climatique. Autrement dit, le savoir économique est « subordonné » à d'autres savoirs (par exemple géophysiques dans le cas du changement climatique). Au contraire, en rendant ordinaire une comparaison des « coûts » monétarisés à des « bénéfices » (eux-mêmes monétarisés), les économistes acquièrent simultanément un pouvoir bien plus important en ce que les bénéfices ne sont plus, cette fois, des objectifs exogènes à eux, fixés par exemple par le politique ou toute autre organisation qui peut énoncer légitimement un objectif de politique publique, mais des objectifs qu'ils fixent eux-mêmes, entendant souvent le bénéfice comme un dommage évité... L'ACB étend de manière maximale le rôle de l'économiste, faisant du marché le filet de protection de la société, et

33. Martin Olivier, « Chiffrer pour évaluer », *La Vie des idées*, 16 avril 2016.

34. Thomas Gaétan, *La Routine vaccinale. Enquête sur un programme français de rationalisation par les nombres, 1949-1999*, Thèse de Doctorat, PSL, EHESS, 2018; et Porter Ted, *The Rise of Statistical Thinking, 1820-1900*, Princeton University Press, 1986.

35. Thomas Gaétan, *La Routine vaccinale*, op. cit., p. 228; Benamouzig Daniel, *La Santé au miroir de l'économie*, op. cit.

36. On retrouve la même justification fournie cette fois par l'Union Européenne dans les années 2010, pour convaincre les investisseurs privés dans le champ du social.

renversant les rapports de force entre les savoirs et la prise de décision. Comme le suggère Antonin Pottier, dans les analyses ACB, « voulant faire disparaître l'arbitraire, [l'économiste] se fait lui-même l'arbitre<sup>37</sup> ».

Une logique semblable, qui transforme la position dans le champ des savoirs, est à l'œuvre. Elle prend cette fois une autre forme, celle d'imposer à l'État d'être efficace en se laissant évaluer. Dans cette logique l'État se subordonne totalement à l'économiste. C'est ce qu'on voit dans la partie suivante.

## LES SPÉCIFICITÉS D'UNE QUATRIÈME VAGUE: DE L'ÉTAT ÉVALUATEUR À L'ÉTAT ÉVALUÉ

L'idée d'« État moderne » est déjà présente chez Jean Jacques Laffont en 2000. Dans un rapport du CAE, il invite à une révolution « intellectuelle », proposant qu'un État moderne organise des procédures de concurrence interne [...] pour créer des incitations individuelles et éviter la corruption<sup>38</sup> ». Dans un ouvrage intitulé *État moderne, État efficace*, Ferracci et Wasmer prolongent la pensée de Laffont et fournissent un contenu précis sur le sens à donner à la rationalisation des politiques publiques: celle-ci doit être calculatoire, objective et réalisée par des institutions « indépendantes ». Les auteurs prennent pour point de départ l'axiomatique ordinaire de l'économie *mainstream*, et considèrent que seul un État évalué par des méthodes scientifiques a toutes les chances de se comporter de manière « rationnelle », et d'être un « bon » État. S'il se limitait à cette assertion, le propos n'en serait que classique. Plus subtile, leur thèse renverse *in fine* l'argument: pour entrer dans la modernité et dans l'efficacité, l'État doit accepter de se laisser évaluer et (donc) de se transformer. En l'état actuel des politiques publiques celles-ci sont jugées par les économistes trop complexes et trop universelles pour en évaluer l'impact et l'efficacité. Et c'est ici que la bascule opère: ce n'est donc que si l'État transforme ses actes et ses politiques publiques que ceux-ci pourront être correctement mesurés, et qu'en conséquence, le citoyen pourra être éclairé sur l'efficacité de sa conduite car il aura la preuve chiffrée d'une « causalité » entre les actes et les effets. Les auteurs en concluent que, dorénavant, pour être moderne, l'État devra accepter de dessiner des politiques très ciblées, et se limitant à des objectifs mesurables. « Il faut donc simplifier les objectifs [des politiques publiques], les limiter à un petit nombre d'indicateurs quantifiables quand c'est possible, et rendre comptables les promoteurs de la loi quant aux résultats<sup>39</sup>. » La chose mesurée (ici la poli-

37. Pottier Antonin, *Comment les économistes réchauffent la planète*, Paris, Seuil, 2016.

38. Laffont Jean-Jacques, « Étapes vers un État moderne », *État et gestion publique*, Actes du Colloque du 16 décembre 1999, CAE, Paris, La Documentation française, 2000, p. 119.

39. Ferracci Marc et Wasmer Étienne, *État moderne, État efficace*, *op. cit.*, p. 170.

tique publique) doit être au service du dispositif de mesure. Les auteurs s'inspirent eux-aussi des pratiques évaluatives anglo-saxonnes, qui visent à naturaliser les options politiques en considérant que tout ce qui n'est pas validé empiriquement *ex ante* n'est qu'idéologie.

Parmi les méthodes évaluatives étudiées dans leur ouvrage, figure en meilleure place l'expérimentation aléatoire contrôlée (EAC) destinée à évaluer les politiques publiques. L'idée de ces EAC est de mesurer l'impact d'un « traitement » (au sens médical du terme dont l'EAC s'inspire) sur une population cible, par rapport au résultat obtenu sur une population témoin. On peut faire remonter l'histoire des expériences aléatoires contrôlées dans leur version contemporaine, au début des années 1960, alors que des chercheurs en économie viseront l'extension des expérimentations aléatoires pour « réformer » l'action publique<sup>40</sup>. Cette accélération des EAC des années 1960 coïncide avec un développement plus général de l'évaluation des politiques publiques aux États-Unis, où il faut faire la preuve de sa légitimité d'autant plus que les dépenses publiques s'affaiblissent<sup>41</sup>. Jatteau montre que la diffusion de cette méthode est le fait d'organismes privés qui gèrent une partie importante des EAC jusqu'à la fin de l'année 2000<sup>42</sup>. Séduisantes dans l'idée, ces expérimentations aléatoires posent des problèmes scientifiques et méthodologiques importants<sup>43</sup>, notamment leur validité externe, c'est-à-dire le transfert des résultats dans les pratiques, tout comme elles soulèvent d'intenses questions éthiques. Mais surtout, en suivant ces logiques, les auteurs invitent à refondre les politiques publiques qui devraient dorénavant s'adresser à des publics « cibles » d'individus et consister en des « aides à la personne<sup>44</sup> », et non plus à des groupes sociaux<sup>45</sup>, poursuivant ainsi la transformation des actions de l'État.

Qu'elles soient issues des ACB ou de la thèse défendue par Ferracci et Wasmer, ces dernières vagues d'évaluation des politiques publiques ont de véritables effets. Elles visent à réformer l'État en faisant « un tri » dans les missions et les politiques publiques, à partir de « d'études rigoureuses d'instituts indépendants » (Thierry Mandon, alors Secrétaire d'État à la simplification). Elles conduisent aussi à l'émergence de nouveaux métiers de la *data driven policy* « chief data officer » et son équivalent français « administrateur général des données », fonction qui vise à promouvoir l'utilisation des données

40. Jatteau Arthur, *Faire preuve par le chiffre ? Le cas des expérimentations aléatoires en économie*, Thèse de Doctorat, ENS Cachan, 2016, p. 158.

41. *Ibidem*, p. 182.

42. *Ibidem*, p. 169.

43. Labrousse Agnès, « Nouvelle économie du développement et essais cliniques randomisés », *Revue de la Régulation*, 7, printemps, 2010.

44. Jatteau Arthur, *Faire preuve par le chiffre ? op. cit.*, p. 168.

45. *Ibidem*, p. 159.

pour guider les politiques publiques<sup>46</sup>. Suggéré par Marylise Lebranchu, alors ministre de la réforme de l'État et de la décentralisation (2012-2014), le gouvernement par la donnée devient le « *point de l'innovation publique* ». Il s'agit selon cette ministre socialiste de « *passer à des bases de données fines et en temps réel* » pour nourrir le temps court de l'action politique qui exige des résultats immédiats. L'usage de termes tels que « sciences de l'automatique », ou encore de modélisation mathématique de « la chaîne de valeur d'une politique publique », sont mobilisés par la ministre comme si ces termes pouvaient, impunément, être dépossédés de leur contenu historique et politique. On ne manquera pas de rappeler pourtant que l'analyse de la « chaîne de valeur », énoncée par des économistes, a originellement visé le renforcement de l'avantage compétitif des firmes, dans un contexte de concurrence accrue liée à la globalisation et à la mondialisation.

## CONCLUSION

La grande transformation dans l'évaluation des politiques publiques marque aussi le passage de la planification au gouvernement par le nombre<sup>47</sup>. Ce n'est pas tant le nombre en soi qui pose problème que le fait que ceux qui s'attribuent le droit dorénavant de fixer les objectifs de politiques publiques soient les économistes, équipés de leurs modèles d'équilibre et de leur représentation anthropologique spécifique (l'individualisme méthodologique).

Les coups de force opérés par quelques glissements, en particulier le passage des analyses coûts-efficacité aux analyses coût-bénéfice<sup>48</sup>, l'avènement de « golden standard » tels que les expériences aléatoires contrôlées<sup>49</sup>, et de l'idéologie de « l'État moderne-État efficace » basculent surtout les rapports aux savoirs et aux pouvoirs. Ces modalités d'évaluation investissent les discours et les représentations de ce que « être efficace » veut dire.

La narration collective autour de grands projets était l'occasion, sans échapper à la conflictualité, d'organiser la société autour d'un monde et d'un sens commun qui relie les citoyens les uns aux autres, avec une fonction politique de mobilisation en plus des fonctions économiques traditionnelles. Cette narration fait place à une forme de néoplanification qu'incarne l'évaluation moderne. La version scientiste la plus contemporaine de cette évaluation des politiques publiques produit, cette fois, des énoncés utilitaristes et individualistes de l'intérêt général et du bien commun ne manquant pas ainsi de les dénaturer radicalement. ■

46. Voir *La Gazette des Communes*, 17 septembre 2014.

47. Supiot Alain, *La Gouvernance par les nombres*, op. cit.

48. Pottier Antonin, *Comment les économistes réchauffent la planète*, op. cit.

49. Jatteau Arthur, *Faire preuve par le chiffre ?* op. cit. ; et Labrousse Agnès, « Nouvelle économie du développement et essais cliniques randomisés », art. cit.

# PLANIFIER À L'ÂGE DES ALGORITHMES

Par Cédric DURAND et Razmig KEUCHEYAN

À la fin du xx<sup>e</sup> siècle, au moment de la chute du bloc soviétique, la question de la planification économique semblait réglée une fois pour toutes. Dans l'opposition entre le marché et le plan, le marché avait emporté une victoire décisive. Quelles que soient les modalités particulières de sa mise en œuvre en URSS, en Yougoslavie, en Hongrie, en Allemagne de l'Est ou en Chine – les variantes furent nombreuses –, la planification n'est pas parvenue à se constituer en alternative durable et crédible. Mais trente ans après la chute du mur, un constat s'impose : la planification est une affaire non classée. Aux quatre coins du monde, les débats qui la concernent montent en puissance, dans le champ académique comme dans le champ politique. En février 2018, une conférence de trois jours qui s'est déroulée à Auckland, en Nouvelle-Zélande, à l'invitation de syndicats et d'un centre de recherche, avait pour titre « The Return of Economic Planning ». Son appel à contribution constate :

Dans l'entreprise d'aujourd'hui, on observe un accroissement remarquable de la planification : en matière de stratégies mises en œuvre, de prolifération des techniques de gestion du risque, de systèmes d'information, ou encore dans le domaine de la livraison et de la logistique. La planification économique est devenue une norme dans le capitalisme contemporain. La question, par conséquent, n'est plus de savoir s'il faut planifier l'économie, mais comment et à quelles fins<sup>1</sup>.

En septembre 2017, le *Financial Times* titrait quant à lui : « La révolution des *big data* peut ressusciter l'économie planifiée » (« The Big Data revolution can revive the planned economy »). Aux yeux de l'un de ses éditorialistes, les possibilités de calcul offertes par les *big data* et les algorithmes laissent présager que certaines défaillances de la planification centralisée du xx<sup>e</sup> siècle pourront être surmontées à l'avenir<sup>2</sup>.

1. Voir l'appel à contribution à l'adresse : <https://esra.nz/return-economic-planning-call-papers/>.

2. Voir Thornhill John, « The Big Data revolution can revive the planned economy », *Financial Times*, 4 septembre 2017.

## LE RETOUR DE LA PLANIFICATION

Plusieurs raisons conduisent à la réouverture de ce dossier. D'abord, la crise du capitalisme, celle qui éclate en 2008, et dans laquelle nous nous trouvons encore. Cette crise a non seulement fait la démonstration, une de plus, de l'irrationalité du marché, ou plus fondamentalement de ce que Marx appelle « l'anarchie de la production ». Mais les tentatives pour la résoudre s'effectuent au prix d'une intervention massive des États. Dans ces conditions, la victoire du marché « libre et non faussé » paraît moins éclatante. La planification, bien entendu, est autre chose que la simple intervention – fût-elle massive – des États dans les processus économiques et financiers. Elle suppose une forme de contrôle politique sur la production, et non pas seulement la régulation *ex post* des échanges marchands. Ce contrôle peut être plus ou moins démocratique, plus ou moins centralisé, et plus ou moins automatisé. Mais il est *ex ante*, bien qu'il s'accompagne de révisions périodiques des prévisions du plan. Ensuite, des enjeux nouveaux incitent à repenser la planification. Ainsi de la transition écologique. Dans le domaine environnemental, nombreux sont ceux qui font de la planification sans le savoir, ou sans utiliser le terme. Élaborer des scénarios écologiques : c'est ainsi que les énergéticiens spécialistes de ce domaine s'expriment aujourd'hui. L'« Association négaWatt » développe des modèles de soutenabilité parmi les plus influents en France<sup>3</sup>. Fondé en 2001, ce collectif d'ingénieurs affirme :

Un scénario énergétique est la traduction en chiffres d'une certaine vision de l'avenir, la représentation d'un futur aussi réalisable que possible, un outil pour réfléchir aux priorités, aux rythmes, à la cohérence des orientations d'une stratégie énergétique soutenable<sup>4</sup>.

On ne saurait mieux définir la planification. Un « scénario » désigne une vision du futur basée sur des priorités chiffrées, ayant un caractère contraignant pour les acteurs de l'économie. Il a une cohérence globale, fruit d'une délibération démocratique, dans laquelle les « experts » nourrissent les débats. Un scénario permet de se projeter dans le long terme, en sortant du « court-termisme » du marché. Le « scénario négawatt » détermine la façon dont l'appareil productif doit évoluer pour atteindre l'objectif de « zéro émissions » à l'horizon 2050. Les transports, l'agriculture, le bâtiment et l'énergie font l'objet de scénarios spécifiques, qui sont ensuite fusionnés dans une « feuille de route ».

3. Un « négawatt » est une unité d'énergie économisée.

4. Voir Association négaWatt, *Manifeste négaWatt. En route vers la transition énergétique !* Paris, Actes Sud, 2015, p. 91.

Ces scénarios de transition écologique ont deux caractéristiques. En premier lieu, leur focale est le secteur énergétique :

Le temps de l'énergie est un temps long : une grande partie des infrastructures et de l'organisation économique et sociale que nous construisons aujourd'hui déterminera encore la production et la consommation d'énergie dans la deuxième moitié de ce siècle<sup>5</sup>.

Cette centralité de l'énergie découle du fait que le changement climatique est la conséquence de dépenses non soutenables en la matière. Les expériences de planification du xx<sup>e</sup> siècle avaient pour objectif la croissance de la production, et non la décroissance de la consommation énergétique, d'où leur caractère « productiviste ». Ce sont les *outputs* qui étaient planifiés, souvent dans un contexte de rattrapage des économies capitalistes avancées. Dans le cas de la transition énergétique, la focale est placée sur la retenue dans l'usage des *inputs*, et plus largement l'interaction avec le métabolisme de la planète.

La maîtrise du « temps long » de l'énergie et des infrastructures aura un impact sur l'activité économique en général. Le système énergétique en vigueur dans une société détermine le type de marchandises produit, ainsi que les modalités de leur circulation. Certains économistes écologiques ont ainsi développé une théorie de la « valeur-énergie<sup>6</sup> ». Toute marchandise renferme un quantum d'énergie (dont le travail humain est l'une des modalités), qu'il s'agit de faire décroître dans le cadre de la transition énergétique.

En second lieu, les scénarios écologiques reposent sur une représentation physique, et non économique, de l'économie et de son évolution. Les indicateurs économiques – prix, croissance, revenu, inflation, valorisation boursière... – mentent. Le gaspillage énergétique, par exemple, fait croître le PIB. Ils reposent sur l'idée, antérieure à la prise de conscience écologique, que le développement de l'économie n'est pas contraint par le caractère fini des ressources. Ils n'intègrent pas l'idée de limite naturelle à la croissance. Réfléchir en termes d'énergie, de surface agricole, de CO<sup>2</sup>, de matériaux, de biomasse... permet d'intégrer cette contrainte et de dépasser l'aporie de l'hypothèse de « substituabilité ». Selon cette dernière, l'investissement dans le capital humain, les équipements et les infrastructures pourrait compenser l'épuisement des ressources naturelles<sup>7</sup>.

À leur manière, les experts de la transition écologique retrouvent ainsi une intuition fondatrice de la « critique de l'économie politique » de

5. *Ibidem*, p. 92.

6. Voir Costanza Robert, « Embodied energy and economic valuation », *Science*, vol. 210 (4475), décembre 1980, pp. 1219-1224.

7. Voir Arrow Kenneth et al., « Are We Consuming Too Much? », *Journal of Economic Perspectives*, 18 mars, 2004, pp. 147-172.

Marx. À partir de sa critique du fétichisme de la marchandise, celle-ci vise à subvertir les catégories par lesquelles l'économie classique se représente les processus économiques. Cette critique ouvre la voie à un projet d'économie radicalement autre, dont les échecs de la planification soviétique et de ses variantes ont cependant révélé crûment le caractère fragmentaire.

## LE PROJET DE MARX ET LA PLANIFICATION SOVIÉTIQUE

Le communisme envisagé par Marx et Engels s'oppose à l'économie capitaliste en ce qu'il ne comporte ni marchandise, ni salariat. Par la coopération, il s'agit de surmonter la division en classes qui sépare les producteurs des moyens de productions, et la division marchande qui sépare les producteurs de leurs produits. À la première répond l'expropriation des propriétaires capitalistes et la socialisation des moyens de production ; à la seconde la planification, qui doit prendre le relai du marché comme mécanisme dominant de coordination.

Pour Marx, le rôle du plan est de faire en sorte que « les relations sociales existant entre les hommes et leurs travaux et entre les hommes et les produits de leurs travaux demeurent d'une simplicité transparente tant dans la production que dans la distribution<sup>8</sup> ». Engels affirme quant à lui que « les effets utiles des divers objets d'usage, pesés entre eux et par rapport aux quantités de travail nécessaires à leur production, détermineront le plan<sup>9</sup> ». Le calcul économique communiste doit ainsi composer avec deux éléments : d'une part, « les effets utiles », c'est-à-dire la valeur d'usage des différents produits que se propose de réaliser le plan ; de l'autre, les ressources nécessaires à leur production, à savoir les quantités de travail et les moyens de production au sens large, qu'il s'agisse des machines, des bâtiments, des produits intermédiaires ou des ressources naturelles.

La planification doit se passer du détour de la monnaie. À travers le plan, l'activité économique a un caractère directement social, qui permet à la société, pleinement consciente d'elle-même, de ses ressources et de ses capacités, de satisfaire les besoins. Débarrassées du morcellement des travaux privés et du fétichisme de la marchandise, soulagées du risque de surproduction inhérent à la production marchande, les relations entre les hommes dans et pour la production deviennent transparentes. Elles pourront s'accorder *a priori*, ce qui autorise Engels à espérer que « les gens régleront tout très simplement sans intervention de la fameuse "valeur" ».

C'est avec cette feuille de route à l'esprit qu'au début des années 1920, les économistes soviétiques envisagent la construction d'une économie intégralement planifiée en produit, sans monnaie et donc sans prix, où

8. Marx Karl, *Le Capital*, Livre 1, Puf, Paris, 2009 [1867], p. 90.

9. Engels Friedrich, *L'Anti-Dühring (M. E. Dühring bouleverse la science)*(1878), Paris, Éditions sociales, 1950, p. 349.

tout serait calculé avec précision et réparti en fonction des besoins<sup>10</sup>. Ce projet ne vit jamais le jour. À l'issue de batailles politiques et de bouleversements terribles, un modèle de planification impérative s'est imposé. Depuis le premier plan quinquennal stalinien de 1928 jusqu'à la dissolution du Gosplan en avril 1991, il incarnera un mode d'organisation de l'activité économique alternatif au capitalisme occidental.

Pour apprécier cette expérience historique, il faut se garder de toute illusion rétrospective et, en particulier, éviter de postuler son inéluctable vocation à s'effacer devant son adversaire de la guerre froide. Ainsi, au début des années 1960, le slogan soviétique « Rattraper et dépasser les pays les plus avancés ! » semblait plausible. Raymond Aron envisageait dans ses *Dix-huit leçons sur la société industrielle* (1962) le dépassement de la production industrielle des États-Unis par celle de l'URSS<sup>11</sup>. Jusqu'à l'édition de 1989, *Economics*, le célèbre manuel de Paul Samuelson, affirmait :

L'économie soviétique est la preuve que, contrairement à ce que de nombreux sceptiques croyaient auparavant, une économie socialiste de commandement peut fonctionner et même prospérer<sup>12</sup>.

Dans le demi-siècle qui va de la révolution d'Octobre à la fin des années 1960, le système soviétique a transformé une société rurale et très faiblement industrialisée héritée de l'Empire tsariste, et construit un pays majoritairement urbain, doté d'un des meilleurs systèmes éducatifs au monde et disposant d'un des appareils industriels les plus puissants<sup>13</sup>. Ce succès économique impressionnant – seul le Japon a fait mieux en termes de produit intérieur par habitant sur cette période<sup>14</sup> – a été atteint en dépit, mais aussi au prix, de dizaines de millions de morts au cours de la guerre civile qui a suivi la révolution, de famines provoquées par les collectivisations forcées, de la terreur stalinienne, de la guerre totale face au nazisme et d'immenses destructions environnementales.

À partir des années 1970, le modèle atteint ses limites, avec l'apparition d'une série de symptômes d'entrée en crise : baisse des taux de croissance du revenu national, inflation, endettement extérieur, insatisfaction quantitative et qualitative de la demande en biens de consommation<sup>15</sup>.

10. Voir Boukharine Nicolas et Preobrajenski Evgueni, *ABC du communisme*, Paris, Maspero, 1968.

11. Asselain Jean-Charles, « Comment le capitalisme a remporté le conflit du siècle », in Bernard Chavance, Eric Magnin, Ramine Motamed-Nejad et Jacques Sapir (dir.), *Capitalisme et Socialisme en perspective*, Paris, La Découverte, pp. 93-102.

12. Samuelson Paul A. et Nordhaus William D., *Economics*, New York, McGraw-Hill, 1989, p. 837.

13. Charles Bettelheim (dir.), *L'Industrialisation de l'URSS dans les années trente*, Paris, Editions de l'EHESS, 1982.

14. Allen Robert, *From Factory to Farm. A Reinterpretation of the Soviet Industrial Revolution*, Princeton, Princeton University Press, 2003, p. 7.

15. Andreff Wladimir, *La Crise des économies socialistes*, Grenoble, PUG, 1993, pp. 275-322.

## TRIPLE ÉCHEC

La planification soviétique a bien permis un développement industriel, et démontré la viabilité d'une planification économique de grande ampleur. Mais l'écart entre le système mis en place et le projet marxien est considérable, et permet de diagnostiquer un triple échec de l'expérience soviétique eu égard à ses ambitions initiales.

En premier lieu, le processus de mise en œuvre du plan est très chaotique. Le calcul économique au sein du plan découle des priorités décidées au niveau central. Il s'appuie sur des normes de production et de consommation ainsi que sur un système de balances matérielles censées équilibrer, pour une certaine période, les ressources avec les besoins pour un produit donné ou, à un niveau plus agrégé, un genre de produits<sup>16</sup>. Cependant, tout au long de son existence, la planification soviétique se caractérise par d'importants décalages entre les prévisions et les réalisations, qui sont sources d'immenses gaspillages et d'incessants accommodements informels entre les firmes.

Dans ce cadre, et c'est un second échec, les prix ne sont pas seulement des unités de compte permettant d'organiser la production mais jouent un rôle dans l'affectation des ressources. Leur niveau est entériné au cours d'un marchandage bureaucratique vertical<sup>17</sup> qui reflète le fait que la monnaie est recherchée pour elle-même par les ménages et par les entreprises<sup>18</sup>. En effet, sa détention n'est pas qu'une formalité comptable, c'est une condition de la réalisation des échanges dans le cadre de l'économie légale – c'est l'unique moyen de paiement – et, davantage encore, dans le cadre de l'économie parallèle. En bref, la monnaie continue à être active et à influencer les comportements des agents économiques. Cette influence atteste de la persistance de formes latentes de concurrence marchande et d'un fractionnement des procès de travail<sup>19</sup> qui empêchent les rapports économiques d'être transparents.

Troisième échec, loin de parvenir à l'abondance, la pénurie est devenue le principe régulateur des économies planifiées. Celle-ci ne témoigne pas seulement du dysfonctionnement structurel dans l'allocation des produits, mais également, à mesure que les aspirations au consumérisme se renforçaient, de l'incapacité à faire émerger des normes culturelles de consommation alternatives à celles des pays occidentaux. Le caractère autoritaire

16. Ellman Michael, « Economic calculation in socialist economies », in Eatwell John et al. (dir.), *Problems of the planned economy*, London, Macmillan, 1990, pp. 91-96.

17. Nove Alec, *L'Économie soviétique*, Paris, Plon, 1963, pp. 198-214. Voir aussi Kornai Janos, *Le Système socialiste*, Grenoble, PUG, 1996, pp. 183-188.

18. Sapir Jacques, « Le débat sur la nature de l'URSS », in Ramine Motamed-Nejad (dir.), *URSS et Russie rupture historique et continuité économique*, Paris, Puf, 1997, pp. 98-99. Voir aussi Aglietta Michel et Sapir Jacques, « Inflation, pénurie et l'interprétation des déséquilibres dans les économies de type soviétique », in Vladimir Ivarter et Jacques Sapir (dir.), *Monnaie et Finances dans la transition en Russie*, Paris, L'Harmattan/Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1995, pp. 3-40.

19. Bettelheim Charles, *Calcul économique et formes de propriété*, Paris, Maspero, 1970.

– à certaines périodes « totalitaire » – de l'État-parti soviétique est ici en cause. Au plan économique, il se traduit par la perpétuation d'une séparation verticale des producteurs vis-à-vis des moyens de production et de l'investissement qui s'est manifestée, dans le contexte de la guerre froide, par une préférence pour les dépenses militaires aux dépens des biens de consommation. Sans démocratie, la bureaucratie soviétique s'est enfoncée dans une confrontation militaire et productiviste avec l'Ouest, sans parvenir à asseoir la légitimité du projet soviétique sur la satisfaction des besoins de la population.

## L'INFORMATISATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE

Une autre voie planificatrice aurait-elle pu voir le jour et se consolider grâce aux technologies de l'information en URSS? Dans les années 1950-1960, économistes et informaticiens soviétiques élaborent des projets de « management économique automatique » et de « planification optimale ». Ceux-ci promettaient de réduire les dysfonctionnements du plan en termes de gaspillages, de détournements de production, de redondances bureaucratiques, de pertes d'information<sup>20</sup>. Hélas, ces programmes ne furent jamais expérimentés, se heurtant à la fois aux limites des capacités de calcul des ordinateurs de l'époque et à l'hostilité des bureaucrates dont ils menaçaient les prérogatives<sup>21</sup>.

On retrouve la même volonté de planification cybernétique avec le projet « Cybersyn » lancé au Chili au lendemain de la victoire de Salvador Allende de 1970<sup>22</sup>. Les premiers éléments mis en place visaient à combiner gestion en temps réel de la planification centralisée et implication autogestionnaire des travailleurs. L'expérience fut interrompue par le coup d'État militaire d'Augusto Pinochet. Dans un cas comme dans l'autre, ces tentatives avortées eurent lieu dans un contexte où le développement informatique n'en était qu'à ses balbutiements.

Aujourd'hui, la possibilité d'une planification centralisée assistée par ordinateur se pose avec bien plus de force qu'il y a cinq ou sept décennies. Des systèmes d'information sophistiqués et largement automatisés œuvrent chaque jour au fonctionnement de nos économies en tant qu'outils de planification industrielle et commerciale et de gestion des politiques publiques.

Depuis les années 1990, les progiciels de gestion (*Entreprise resource planning*, ou « ERP ») intégrés sont devenus des auxiliaires indispensables offrant aux dirigeants une vision panoptique et cohérente des activités des firmes et renforçant leur capacité de contrôle en temps réel. Par exemple,

20. Voir Spufford Francis, *Red plenty. Inside the fifties' soviet dream*, Londres, Faber and Faber, 2010.

21. Gerovitch Slava, *From newspeak to cyberspeak: a history of Soviet cybernetics*, Cambridge MA, MIT Press, 2002, chap. 6.

22. Medina Eden, *Le Projet Cybersyn : la cybernétique socialiste dans le Chili de Salvador Allende*, Paris, Éditions B2, 2017.

lorsqu'une entreprise décide de s'implanter à l'étranger, elle planifie ses objectifs de développement sur plusieurs années, et les rabat sur des indicateurs dont l'évolution est suivie au jour le jour afin d'engager des actions correctives dès que nécessaire.

Le concept de *Business Sphere* mis en œuvre chez Procter and Gamble depuis le début des années 2010 illustre la centralité des systèmes d'information dans le renouvellement des pratiques du top-management :

Sur le plan technologique, il s'agit d'une salle sphérique équipée d'écrans géants où les informations de gestion sont affichées sous forme de graphes en vue d'examen, de traitement et de prise de décision. [...] Les business spheres s'apparentent sur le plan managérial à des espaces de réunion interconnectés et interactifs à travers le monde dont l'objet est de proposer une visualisation aisée de données massives. [...] Le modèle des business spheres s'appuie sur des outils prévisionnels particulièrement sophistiqués concernant la part de marché (et ses évolutions) et d'autres paramètres-clés de la performance de la firme sur les marchés. En s'appuyant sur les prévisions, la firme peut ajuster les prix de manière instantanée, mais aussi les investissements publicitaires, la capacité industrielle et logistique, etc., ce qui lui permet ainsi de s'adapter rapidement aux mutations des marchés<sup>23</sup>.

Le design futuriste de la *business sphere* rappelle la salle de commandement imaginée pour le projet Cybersyn. Les deux dispositifs reposent sur l'idée que la centralisation des données permet d'optimiser les prévisions et, de ce fait, d'ajuster en temps réel le plan économique – privé dans un cas, public dans l'autre, – en fonction des évolutions non anticipées.

Ce suivi en temps réel de la réalisation des plans se retrouve également dans les contrats pluriannuels de service des grandes sociétés informatiques. Des objectifs détaillés en termes de volume et de qualité des prestations fournies sur l'ensemble de la durée du contrat et par sous-périodes sont établis, et leur suivi est réalisé en temps réel, donnant lieu à des actions correctrices et, le cas échéant, des pénalités. Le problème cybernétique des effets de retour entre le plan et sa réalisation se pose donc de manière radicalement différente maintenant que l'immédiateté du suivi est devenue la règle, améliorant les possibilités d'optimiser l'allocation des ressources en fonction d'objectifs préalablement définis, et d'adapter le plan aux erreurs, déviations et événements inattendus à mesure qu'ils surviennent.

23. Paché Gilles et al., « Logistique et technologies disruptives dans les réseaux globalisés de production : le rôle-clé des données massives », *Revue d'économie industrielle*, à paraître en 2019.

## CONNECTIVITÉ PERMANENTE

Procter and Gamble est une entreprise parmi des millions d'autres. Son régime interne, par ailleurs, est hiérarchisé : les salariés et les clients n'ont pas leur mot à dire dans les décisions prises par la direction. Comment passer de la planification des activités d'une entreprise à celle d'une économie dans son ensemble, ce sur la base de procédures démocratiques ? La question reste entière. Cependant, l'explosion des capacités de collecte et de traitement de l'information rend désormais possible une connectivité permanente qui pose à nouveaux frais la question de la transparence des relations économiques.

Le suivi numérique en temps réel des processus de production et des transactions économiques n'est désormais plus cantonné à l'échelle des entreprises. Il s'étend au-delà, au sein des chaînes de valeur où se combinent les tâches accomplies au sein de diverses entités pour parvenir à des produits finis. Les données numériques permettent une gestion centralisée de chaînes de valeur de plus en plus longues et complexes. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles la propriété intellectuelle des données est un enjeu central aujourd'hui.

Par exemple, dans le cadre du programme « Industry 4.0 » initié par le gouvernement allemand, les industriels ont commencé à déployer des systèmes cyber-physiques qui combinent des capteurs connectés (« internet des objets »), des technologies de cloud computing et des algorithmes de traitement des données, de telle sorte que « les pièces numériques du puzzle de la chaîne d'approvisionnement s'assemblent d'une manière qui permet une gestion plus holistique et en temps réel de l'ensemble de l'écosystème<sup>24</sup> ». Ce type d'intégration des chaînes implique une circulation très dense de caractéristiques techniques, redoublant le système de prix d'un riche substrat informationnel.

D'autres technologies comme le blockchain changent la manière dont la confiance et la sécurité peuvent se déployer dans une économie. Elles garantissent l'intégrité d'un système de transaction entre des individus ou des entités dispersées sans passer par un contrôle hiérarchique. D'abord utilisée pour le développement des monnaies électroniques, cette technologie sert maintenant également de support au développement d'une comptabilité en nature. Si l'on en croit le cabinet Deloitte, celle-ci pourrait favoriser une extension de réseaux de troc<sup>25</sup>.

En raison de son caractère décentralisé, cette technologie est aussi déployée par des acteurs privés et publics divers pour assurer la transparence

24. Hermann Mario, Pentek Tobias, Otto Boris, « Design principles for industries 4.0 scenarios », 49<sup>e</sup> *Hawaii International Conference on System Sciences*, IEEE, 2016, pp. 3928-3937 ; Aronow Stan, Ennis Kimberly, Romano Jim, « The Gartner Supply Chain Top 25 for 2017 », *Gartner Consulting*, 24 mai 2017.

25. Welmans Tyler, « Blockchain and Crypto-Assets : leading toward a global barter economy? », *Financial Times*, 19 juin 2018.

du commerce maritime, tracer l'origine des diamants ou encore garantir la provenance des produits de la pêche et l'intégrité de la chaîne du froid pour des produits pharmaceutiques<sup>26</sup>. Elle permet de mettre en évidence ce que ne révèle pas à lui seul l'échange marchand, et fait ainsi écho à l'aspiration à une transparence des rapports sociaux recherchée par les premiers théoriciens du plan. Dans l'immédiat, elle sert à automatiser certaines tâches, telles que les procédures douanières dans le cas du commerce maritime ou la destruction de produits en cas de rupture de la chaîne du froid. Pour ce qui nous intéresse, elle illustre la possibilité d'une coordination non-marchande décentralisée répondant à des principes préétablis : les décisions économiques ne sont pas prises en fonction des caractéristiques intrinsèques et observables des produits, mais en raison de l'histoire sociotechnique des marchandises concernées.

Les cas de l'Industry 4.0 et du blockchain sur des produits non financiers montrent que les systèmes d'information contemporains déploient des capacités de coordination des interactions économiques entre des entités dispersées qui se passent du détour monétaire. Elles contournent ainsi, certes de manière localisée, le fétichisme de la marchandise.

## TRAQUER L'AVENIR DANS LES TRACES NUMÉRIQUES

Une autre évolution récente tient au fait que les systèmes d'information développent des capacités d'anticipation accrues. C'est par exemple le cas de la « maintenance prédictive », où les big data sont mobilisés, en complément des capteurs placés sur les équipements industriels signalant des signes d'usure, afin de déclencher des interventions avant que les pièces fragilisées ne provoquent une panne. De la même manière, les traces numériques laissées par nos activités en ligne permettent aux plateformes d'anticiper nos attentes à partir de notre comportement passé. Par exemple si vous avez acheté un livre de Marc Lévy sur Amazon, lors de votre prochain passage sur le site, l'algorithme vous proposera un livre de Guillaume Musso, mais pas de Marcel Proust. Ceci correspond, au niveau individuel, à une aide à la décision et permet, au niveau agrégé, une optimisation des processus logistiques, en réduisant drastiquement le besoin de stockage et donc les risques de mauvaises allocations<sup>27</sup>.

Ces types d'utilisation des algorithmes procèdent de ce que Dominique Cardon appelle un « comportementalisme radical » : elles renvoient en

26. Bocek Thomas et al., « Blockchains everywhere : a use-case of blockchains in the pharma supply-chain », IFIP/IEEE Symposium on Integrated Network and Service Management, IEEE, 2017, pp. 772-777 ; Franciso Kirstoffer, Swanson David, « The supply chain has no clothes : technology adoption of blockchain for supply chain transparency », *Logistics*, 2018/2, n° 1 ; Kshetri Nir, « Blockchain's roles in meeting key supply chain management objectives », *International Journal of Information Management*, 2018, n° 38, pp. 80-89. Merci à Alex Emberton et Claes Befrage de l'université de Liverpool de nous avoir signalé ces références.

27. Wang Binbin et Xiaoyan Li, « Big Data, Platform Economy and Market Competition. A Preliminary Construction of Plan-Oriented Market Economy System in the Information Era », *World Review of Political Economy*, vol. 8, n° 2, été 2017.

permanence au consommateur l'image de sa consommation passée<sup>28</sup> et les équipements industriels aux régularités précédemment observées. A priori, on ne voit pas comment la centralisation de l'information passée par les plateformes pourrait favoriser l'innovation ou anticiper sur des besoins futurs, dont le consommateur-usager n'a souvent pas lui-même encore idée. L'innovation est par définition orientée vers l'avenir, et elle a un caractère dialogique et stochastique.

Et pourtant : les capacités d'innovation sont de plus en plus associées au contrôle et à la gestion des données. Le PDG de Siemens, Joe Kaeser, parlait à ce propos de « Saint Graal de l'innovation<sup>29</sup> ». Avec les progrès accomplis dans le domaine de l'apprentissage des machines, l'accumulation de données apparaît de plus en plus comme un préalable au processus d'innovation. Les big data ouvrent la possibilité de résolution informatique de problèmes qui dépassent les simples questions d'optimisation. En identifiant des régularités, elles suggèrent des relations non identifiées qui, si elles ne constituent pas en tant que telles des innovations, contribuent cependant à orienter la recherche et le développement.

Ainsi, pour favoriser l'innovation, Wal-Mart utilise un logiciel intitulé HANA qui d'après le Chief Information Officer de l'entreprise « flotte au-dessus de son progiciel de gestion intégré ». Les données fournies par les 245 millions de clients au rythme de 1 million de transactions par heure, les données fournies par les 17 500 fournisseurs de l'entreprises, les données générées par l'activité interne de la firme ainsi qu'un grand nombre de données externes (météo, réseaux sociaux, indicateurs économiques, etc.) constituent une gigantesque mine dans laquelle viennent puiser les analystes pour répondre aux problèmes que les différents services sont invités à leur soumettre et faire apparaître des solutions dont il n'ont pas l'intuition<sup>30</sup>.

Dans quelle mesure ces dispositifs constituent-ils des instruments efficaces pour l'innovation? Difficile de répondre en l'absence d'études sur le sujet. L'hypothèse selon laquelle les données massives permettent d'identifier les problèmes-clés et par conséquent de disposer d'un avantage concurrentiel en termes d'innovation est en tout cas au cœur des pratiques des entreprises et des préoccupations des régulateurs. C'est ce que déclare Margrethe Vestager, la Commissaire européenne en charge de la concurrence, pour expliquer les raisons qui l'ont poussée à ouvrir une enquête sur Amazon à l'automne 2018 :

28. Voir Cardon Dominique, *À quoi rêvent les algorithmes? Nos vies à l'heure des big data*, Paris, Seuil, 2015, pp. 66-71.

29. Kaeser Joseph et Gross Daniel, « Siemens CEO Joe Kaeser on the next industrial revolution », *Strategy and Business*, 9 février 2016, URL : <https://www.strategy-business.com/article/Siemens-CEO-Joe-Kaeser-on-the-Next-Industrial-Revolution?gko=efd41>.

30. Marianne Wilson, « Wal-Mart Focuses on Speed, Innovation with SPA's HANA Technology », *Chain Store Age*, 6 mai 2015; Marr, B. « Really Big Data At Walmart: Real-Time Insights From Their 40+Petabyte Data Cloud », *Forbes*, 23 janvier 2017.

Ma question concerne les données, demande Mme Vestager. Utilisez-vous également ces données pour effectuer vos propres prévisions, pour estimer quelle sera la prochaine grosse innovation (« the next big thing »), que veulent les gens, quels types d'offres ils souhaitent recevoir, ce qui les conduit à acheter des marchandises?<sup>31</sup>

Dans ce cas précis, il s'agit de déterminer comment Amazon bénéficie du fait d'accumuler des données sur les ventes réalisées par des parties tierces sur sa plate-forme. Mais l'hypothèse plus large est que le contrôle des données nourrit l'innovation. Si dans le cas des firmes capitalistes le critère déterminant est la question des profits, d'autres paramètres sociaux-algorithmiques pourraient faciliter le fonctionnement d'une économie planifiée.

## PLANIFIER AVEC LES ALGORITHMES ?

Optimisation, interactions non-monétaires, anticipation, innovation : les systèmes d'information touchent à chacune de ces dimensions-clés de la coordination économique. Quelles sont les conséquences de cette nouvelle donne informationnelle pour les projets planificateurs ? Dans quelle mesure les termes du débat classique sur le calcul économique socialiste en sont-ils changés ?

Deux positions s'affrontent à ce propos. Pour certains, dans le sillage de l'école autrichienne de von Mises et Hayek, l'accent peut être mis sur la persistance de problèmes découlant de la nature tacite et dispersée de la connaissance. Celle-ci rendrait impossible l'émergence, dans le cadre d'une planification centralisée, d'une dynamique d'apprentissage collectif et de créativité satisfaisante<sup>32</sup>. Pour d'autres, au contraire, les changements technologiques ont fait évoluer les termes du débat, puisqu'ils font tomber une des principales objections à la planification, qui concernait l'impossibilité d'effectuer les calculs nécessaires au fonctionnement du plan centralisé.

Le débat porte pour l'essentiel sur trois problèmes. Le premier concerne la collecte de l'information pertinente, le second l'optimisation, c'est-à-dire le traitement de l'information et la capacité à effectuer des arbitrages cohérents avec le coût d'opportunité correspondant à la décision concernée, étant donnée un ensemble de contrainte et de préférences. Le troisième est celui de l'innovation, de l'incertitude et de la mutation qualitative de la société au gré du développement des forces productives et des changements culturels, sociaux et politiques.

31. Bond Shannon, « Amazon's ever-increasing power unnerves vendors », in *Financial Times*, 20<sup>e</sup> September 2018.

32. Kane Joseph, « Mises Meets the Internet: Revisiting the Calculation Debate in Light of Recent Technology », *Social Science Research Network*, 27 février 2016.

Si l'information pertinente peut être assemblée, les technologies informatiques disponibles permettent d'optimiser l'allocation des ressources à un moment donné et, en particulier, d'ajuster le plan initial en temps réel en fonction des développements observés. C'est un point important si l'on se souvient, par exemple, que Lionel Robbins considérait, dans les années 1930, qu'une solution mathématique au problème de l'affectation rationnelle des ressources était concevable sur le papier mais qu'en pratique, cette solution était irréalisable :

Elle nécessiterait l'écriture de millions d'équations sur la base de millions de données statistiques fondées sur un nombre encore plus grand de millions de calculs individuels. Au moment où les équations auront été résolues, l'information sur laquelle elles ont été fondées sera devenue obsolète et elles devront être calculées à nouveau<sup>33</sup>.

Le même argument concernant les limites des capacités calculatoires avait été décisif dans les années 1960 contre le projet de l'économiste ukrainien Glushkov d'une planification intégrale de l'économie soviétique sans monnaie, le temps de calcul étant alors évalué à plusieurs centaines de millions d'années<sup>34</sup>.

Aujourd'hui, même si la complexification des économies implique une multiplication des données à prendre en compte, et même si l'on sait que mobiliser la puissance de calcul a un coût énergétique et donc écologique non négligeable, les progrès accomplis en matière de computation rendent envisageable la détermination centralisée de l'allocation optimale des ressources. C'est l'hypothèse développée par Allin Cottrell et Paul Cockshott, qui ont imaginé un système de planification basé sur une comptabilité en temps de travail et guidé par les informations révélées par les choix des consommateurs lors de la dépense des certificats de travail non cessibles pour l'achat des biens de consommation<sup>35</sup>.

Les arguments opposés à ce modèle ne concernent par les difficultés de calculs. Ils portent sur la disponibilité des données pertinentes pour développer le plan et permettre l'innovation<sup>36</sup>. La question fondamentale est celle, soulevée par Hayek, de la connaissance : dispersée, tacite, inaccessible, la connaissance mobilisée par les agents économiques dans leurs

33. Robbins Lionel, *The Great Depression* (1934), Book for Libraries Press, Freeport, New York, 1971, p. 151.

34. Vsevolod Pugachev, « Voprosy optimal'nogo planirovaniia narodnogo khoziaistva s pomoshch'iu edinoi gosudarstvennoi seti vychist'el'nykh tsevtrov », *Voprosy Ekonomiki*, n° 7, 1964, pp. 93-103.

35. Cottrell Allin et Cockshott W. Paul, « Calculation, complexity and planning : the socialist calculation debate one again », *Review of Political Economy* 5, n° 1, janvier 1993, pp. 73-112.

36. Hodgson Geoffrey, « Socialism against markets? A critique of two recent proposals 1998 », *Economy and Society*, vol. 27, n° 4, 1998, pp. 407-433; Kane Joseph, « Mises Meets the Internet: Revisiting the Calculation Debate in Light of Recent Technology », *art. cit.*

décisions économiques en tant que producteurs ou en tant que consommateurs ne sauraient s'incarner dans les données. L'ajustement des prix sur le marché est censé à la fois exprimer et produire cette connaissance irréductible à toute forme de codification, ce qui signale du même coup l'impossibilité d'une planification rationnelle.

Sans entrer dans les détails de cette discussion essentielle, mais trop complexe pour être détaillée ici, signalons d'abord que la critique marxiste du fétichisme de la marchandise porte précisément sur l'incapacité du système de prix à rendre compte de l'information pertinente, celle portant sur les besoins à satisfaire et les conditions de production. Toute discussion sur les difficultés cognitives du plan doit donc mettre en miroir ce problème du fétichisme, dont on trouve des réminiscences dans le cadre de l'économie standard à travers les notions d'externalités et d'échecs de marché.

De ce point de vue, la possibilité de faire entrer dans le cadre du calcul économique du plan une pluralité d'indicateurs et d'établir une hiérarchie des contraintes peut apparaître comme un avantage vis-à-vis de l'unidimensionnalité de l'information monétaire véhiculée par le marché. C'est précisément ce que cherchent à faire les « scénarios » de transition écologique, qui utilisent des indicateurs de ce type pour se représenter et planifier la satisfaction des besoins réels.

Une seconde objection concerne l'idée que les agents ne connaissent pas avant d'interagir sur le marché leurs préférences. À l'heure du *big data* et du développement de la puissance prédictive qu'il permet, cette hypothèse doit être nuancée. La plupart des décisions économiques individuelles de consommation ou d'investissement sont sinon prévisibles, du moins réductibles à une variété limitée d'options facilement synthétisable en régularité à un niveau d'agrégation plus élevé. L'incertitude radicale se cantonne donc à un domaine décisif, mais limité, correspondant à l'investissement et à la diffusion des innovations.

Le dernier élément porte sur ce que la critique du plan ignore. Celle-ci est aveugle au genre de connaissance dialogique que peut faire émerger le processus de planification lui-même. En établissant des priorités collectives, il crée un nouveau contexte pour l'expression des préférences économiques. Les préférences n'étant pas indépendantes du contexte<sup>37</sup>, ce cadre d'expression fait émerger un genre de connaissance inaccessible par les processus de marché, que l'on peut associer à l'idée d'une forme supérieure de conscience de la société vis-à-vis d'elle-même, dont Marx prévoyait la venue. Le grand nombre est plus intelligent que le petit nombre : ce principe est couramment admis en matière politique, pour justifier la supériorité épistémique de la démocratie sur d'autres régimes

37. Tversky Amos et Simonson Itamar, « Context-dependent preferences », *Management Science*, vol. 39, n° 10, octobre 1993, pp. 1179-1189.

politiques<sup>38</sup>. Il n'y a pas de raison qu'il ne le soit pas également dans le domaine économique.

Contre toute attente, les algorithmes pourraient donc être socialistes. Tout comme Engels affirme dans *l'Anti-Dühring* (1878) que dans les trusts de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le marché a déjà cédé sa place à la planification, il faut aujourd'hui prendre au sérieux l'hypothèse selon laquelle Google, SAP ou Alibaba préfigurent une organisation économique postcapitaliste. C'est en tout cas ce que suggère Jack Ma, le PDG de cette dernière firme :

Au cours du siècle passé, on en est venu à penser que l'économie de marché est le meilleur système. Mais à mon sens, on va assister à un changement significatif dans les trois prochaines décennies, et l'économie planifiée va devenir de plus en plus importante. Pourquoi ? Parce que grâce à l'accès à divers types de données, on sera sans doute en mesure de trouver la main invisible du marché<sup>39</sup>.

Sans préjuger de la profondeur de cette planification possible, celle-ci devrait a minima porter sur une pluralité d'indicateurs écologiques et sociaux délimitant des contraintes librement choisies au sein desquelles devrait se mouvoir l'activité économique, posant dans des termes inédits la question des rapports entre plan et démocratie.

## UNE PLANIFICATION DÉMOCRATIQUE AU XXI<sup>E</sup> SIÈCLE

Comme dit Marx, il est dangereux de vouloir écrire des recettes pour les marmites de l'avenir. Mais si l'on veut dépasser le capitalisme, comme y invite la crise dans laquelle nous sommes plongés depuis 2008, il est nécessaire de s'interroger sur les contours du système par lequel on veut le remplacer. Le retour critique sur les expériences et les théories de la planification passées sera un élément essentiel de la réflexion, qui devra également porter sur la question démocratique, la théorie des « communs » et de la propriété, et le renouvellement de la problématique des besoins.

Un programme de travail consacré à la planification au XXI<sup>e</sup> siècle doit d'abord se demander ce qu'il en est de la planification au sein du capitalisme lui-même. L'opposition entre le plan et le marché est trop tranchée. Les grandes corporations ou les armées ont toujours planifié. Dans certains pays capitalistes avancés ou en voie de développement, des appareils d'État étaient spécifiquement chargés de la planification dans la seconde

38. Voir Landemore Héléne, *Democratic Reason. Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, Princeton, Princeton University Press, 2017.

39. Cité dans « Can big data help to resurrect the planned economy? », *Global Times*, 14 juin 2017. Merci à Nathan Sperber de nous avoir signalé cette citation.

moitié du xx<sup>e</sup> siècle<sup>40</sup>. C'était le cas du « commissariat général au Plan » (devenu en 2013 « France Stratégie ») en France, et c'est toujours le cas en Chine, et dans nombre de pays africains où l'on assiste même à un retour de la planification depuis une quinzaine d'années<sup>41</sup>.

Le « plan Monnet », qui couvre les années 1947-1953, concernaient six industries : le charbon, l'électricité, le ciment, l'acier, les machines agricoles, et les transports. Il s'inscrivait dans le cadre de la reconstruction après la guerre. Il ne s'agit pas du même type de planification que dans le bloc soviétique, la propriété privée et le marché demeurant structurants. La planification était dite « indicative ». Dans certains pays, comme la Grande-Bretagne, ces appareils d'État trouvent leur origine dans des institutions mises en place pendant la guerre pour gérer le rationnement. Mais elle jouait un rôle structurant dans la construction d'un projet de développement national, comme en témoigne cet extrait du discours du Général de Gaulle de 1961 sur « l'ardente obligation du Plan » :

Il faut que le plan de développement national [...] devienne une institution essentielle, plus puissante dans ses moyens d'action, plus ouverte à la collaboration des organismes qualifiés de la science, de l'économie, de la technique et du travail. Qu'elle soit plus populaire quant à l'intérêt que son œuvre doit susciter dans le peuple tout entier. Il faut que les objectifs à déterminer par le plan pour l'ensemble du pays et pour chacune de ses régions, que les buts à fixer pour l'amélioration corrélative de la condition de toutes les catégories, et d'abord des plus modestes, que les investissements publics et privés à décider pour que le rythme aille en s'accéléralant, il faut que tout cela soit, pour tous les Français, une ardente obligation<sup>42</sup>.

Qu'avons-nous à apprendre de ces appareils dans la mise en œuvre d'une planification socialiste au xxi<sup>e</sup> siècle? Celle-ci sera-t-elle un prolongement de la planification capitaliste, ou reposera-t-elle sur une autre logique? Les nouvelles technologies, appelées comme on l'a vu à jouer un rôle central dans la planification future, sont nées au sein du capitalisme. Il se pourrait par conséquent, comme le suggère le courant « accéléralionniste », que le socialisme résulte de la radicalisation de tendances déjà à

40. Voir Devine Pat, *Democracy and Economic Planning. The Political Economy of a Self-Governing Society*, Polity Press, Londres, 1988, chap. 2; Christian Michel, Kot Sandrine et Matejka Ondrej (dir.), *Planning in Cold War Europe. Competition, Cooperation, Circulations (1950s-1970s)*, Berlin, De Gruyter, 2018.

41. Samuel Boris, « Planifier en Afrique », *Politique africaine*, vol. 145, n° 1, 2017, pp. 5-26.

42. De Gaulle Charles, Allocution télévisée du 8 mai 1961, disponible à l'adresse : <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaull00072/allocution-du-8-mai-1961.html>.

l'œuvre dans le système<sup>43</sup>. C'était après tout l'une des hypothèses de Marx, pour qui le socialisme est virtuellement présent dans le capitalisme tardif.

D'un autre côté, la planification socialiste suppose une rupture nette avec la dynamique de l'accumulation, une révolution qui concerne tant les finalités que les modalités de l'activité économique. Ceci implique un changement en profondeur de la structure de la propriété, ainsi que de l'organisation du travail et de ses finalités, comme on va le voir dans un instant.

## PLANIFICATION ET DÉMOCRATIE

Deuxième enjeu: le rapport entre la planification économique et la démocratie. La prolifération des algorithmes induit un risque d'atteintes aux libertés et de confiscation de la démocratie<sup>44</sup>. S'ils peuvent être mis au service de la planification, ils doivent d'abord être soustraits à l'emprise des GAFAs, et placés sous contrôle démocratique. Il s'agit de « socialiser les data centers », comme dit Evgeny Morozov<sup>45</sup>.

Ce constat rejoint un problème récurrent des expériences de planification du passé. Historiquement, la planification centralisée a non seulement échoué à supplanter le marché comme modalité de coordination économique. Elle a également généré des structures politiques autoritaires. La théoricienne marxiste dissidente hongroise Agnès Heller parle de « dictature sur les besoins » pour qualifier le régime soviétique<sup>46</sup>. Dans ce régime, une bureaucratie de planificateurs coupée de la société civile détermine quels sont les besoins « légitimes », ceux que le plan va satisfaire, et les besoins « illégitimes », qu'il ne va pas satisfaire.

Ceci soulève un problème de légitimité politique pour ces régimes, de faible consentement de la population. Un célèbre proverbe de l'époque soviétique affirme: « Ils font semblant de nous payer, et nous faisons semblant de travailler. » Mais cela pèse également sur la qualité de l'information que l'instance de planification est à même de collecter. La coordination est top-down, et non bottom-up. Or une forme de participation active des citoyens est nécessaire si l'on veut déterminer les besoins à satisfaire, et par-là fixer les quantités et qualités à produire. La participation a pour autre vertu de motiver et responsabiliser les producteurs, l'absence d'incitation au travail étant un problème endémique des régimes planificateurs. La question démocratique se mêle donc ici à des considérations d'efficacité économique.

La planification est un problème indissociablement économique et politique. Aujourd'hui, certains scénarios de transition écologique

43. Voir Mason Paul, *Postcapitalism. A guide to our future*, Londres, Allen Lane, 2015.

44. Voir Desmoulin-Canselier Sonia, « L'emprise des algorithmes », *La vie des idées*, 20 juin 2018, disponible à l'adresse: <http://www.laviedesidees.fr/L-emprise-des-algorithmes.html>.

45. Voir Morozov Evgeny, « Socialize the data centers! », *New Left Review*, n° 91, janvier-février 2015.

46. Voir Feher Ferenc, Heller Agnes et Markus György, *Dictatorship over Needs*, Oxford, Basil Blackwell, 1983.

prennent acte de cette double dimension de la planification. C'est le cas par exemple de celui élaboré par Dominique Bourg, professeur d'écologie politique à l'université de Lausanne<sup>47</sup>. Selon Bourg, les démocraties représentatives sont par essence « myopes », elles sont court-termistes, c'est-à-dire incapables de se projeter dans le long terme. Le cycle démocratique est celui du mandat électif, qui selon les pays est de quatre à huit ans. Or les enjeux environnementaux sont de (beaucoup) plus long terme. C'est ce qui explique selon lui que les démocraties n'aient pas été en mesure jusqu'ici de trouver des solutions au problème du changement climatique.

Pour résoudre ce problème, Bourg propose de mettre en place une « Assemblée du futur », qui serait une troisième chambre venant compléter l'Assemblée nationale et le Sénat. Cette assemblée serait chargée de tout ce qui concerne le long terme, et particulièrement les investissements (massifs) concernant la transition écologique. Une partie de ses membres seront élus, mais d'autres seront des experts, par exemple des climatologues, et d'autres encore issus de la société civile. Elle sera une sorte de « Conseil économique et social » ou de « GIEC » doté de pouvoirs substantiels.

Si les entreprises planifient aujourd'hui au moyen d'algorithmes, le passage à la planification de l'économie dans son ensemble, on l'a vu, ne va pas de soi. L'« Assemblée du futur » pourrait être le lieu de cette montée en échelle. Elle synthétisera l'information en provenance des différents secteurs de l'économie, permettant ainsi la délibération et l'arbitrage concernant les décisions d'investissement et l'allocation des ressources. En somme, un « Commissariat au plan » reposant sur des procédures démocratiques, et où les intérêts des groupes sociaux et des régions seraient représentés. Au XXI<sup>e</sup> siècle, la planification résultera ainsi de l'alliance des algorithmes et d'une « Assemblée du futur ».

## AU-DELÀ DES « COMMUNS »

Troisièmement, un programme de travail consacré à la planification doit aborder la question de la propriété. Si la planification suppose un contrôle politique *ex ante* de la production, les facteurs de production ne pourront demeurer aux mains de privés. D'une manière ou d'une autre, ils devront être socialisés. Après les échecs de la planification au XX<sup>e</sup> siècle, les socialistes sont revenus de l'idée que seule la propriété étatique était vertueuse et porteuse d'émancipation. Le régime de propriété qui soutiendra la planification future sera mixte, combinant propriété étatique, coopérative, « commune » et privée.

L'une des formes qu'a revêtue ce débat historiquement est celle du « socialisme de marché », en laquelle des théoriciens comme Oskar Lange

47. Voir Bourg Dominique et al., *Inventer la démocratie du XXI<sup>e</sup> siècle. L'Assemblée citoyenne du futur*, Paris, Les Liens qui Libèrent/Fondation pour la nature et l'homme, 2017.

ou Alec Nove ont vu une alternative à la planification centralisée<sup>48</sup>. Des formes de socialisme de marché ont été expérimentées en Yougoslavie, en Hongrie et en Chine, avec plus ou moins de succès selon les périodes. Dans certaines, les entreprises sont propriété de l'État, mais le calcul des prix résulte d'une imitation du mécanisme du marché par le planificateur. C'est le modèle élaboré par Lange.

Dans d'autres, le socialisme de marché combine propriété collective – étatique ou coopérative – des moyens de production et décentralisation. La concurrence existe entre unités de production. Celles-ci sont autonomes en matière de gestion et choix d'investissement. Les investissements stratégiques pour la société sont cependant décidés centralement. Les prix le sont également, mais ils sont susceptibles de fluctuer en fonction de l'apparition ou non d'un surplus. Dans certains cas, un système de double prix existe.

Le débat sur le « socialisme de marché » a perdu de sa vigueur depuis les années 1980. Parmi les controverses qui animent les gauches depuis une vingtaine d'années, l'une des principales porte sur les « communs ». Elle s'est organisée autour des thèses d'Elinor Ostrom, prix Nobel d'économie, et en France de celles de Benjamin Coriat, Fabienne Orsi, Pierre Dardot et Christian Laval<sup>49</sup>. Il est intéressant de constater que l'on y retrouve certains arguments relatifs à la décentralisation de la production et la place du marché dans les alternatives au capitalisme<sup>50</sup>.

On peut résumer à grands traits le débat sur les communs ainsi : existe-il en plus de la propriété privée et de la propriété étatique, ou entre le marché et les services publics, une troisième logique, irréductible aux deux autres, qui serait celle des communs ? Une manière de définir les communs consiste à dire qu'ils se caractérisent par l'usage collectivement défini plutôt que l'appropriation, qu'elle soit individuelle ou collective. Les communs sont non exclusifs, même s'ils sont souvent rivaux. (Les « communs intellectuels » ne le sont pas.) Ils ne désignent pas tant un type de bien qu'un principe, que Dardot et Laval appellent la « co-activité », sous-tendu par ce que Marx appelle la valeur d'usage.

L'une des vertus du débat sur les communs est qu'il a relancé la réflexion sur la nature de la propriété, interrompue par la crise du marxisme et la chute du bloc soviétique à la fin du xx<sup>e</sup> siècle. Un enjeu sous-estimé par ses protagonistes, cependant, est que la gestion des communs suppose la planification. C'est particulièrement vrai concernant ce qu'Elinor Ostrom appelle les « pools communs de ressources » (*common pool resources*), tels que les poissons, les arbres, les nappes phréatiques, etc.<sup>51</sup> Ces ressources

48. Voir Nove Alec, *The Economics of Feasible Socialism*, Londres, Routledge, 2010.

49. Voir Rochfeld Judith, Cornu Marie, Orsi Fabienne (dir.), *Dictionnaire des biens communs*, Paris, Puf, 2017.

50. Voir Dardot Pierre et Laval Christian, *Commun. Essai sur la révolution au xx<sup>e</sup> siècle*, Paris, La Découverte, 2014, et Coriat Benjamin (dir.), *Le Retour des communs. La crise de l'idéologie propriétaire*, Paris, Les Liens qui libèrent, 2015.

51. Voir Orsi Fabienne, « Reconquérir les communs : un enjeu déterminant pour l'avenir des communs », *Les Possibles*, janvier 2015, p. 3.

sont non exclusives : on ne peut en principe exclure des utilisateurs potentiels, mais elles sont rivales : le fait qu'une personne mange ce poisson empêche qu'une autre le consomme. De surcroît, en l'absence de régulations, ces ressources sont susceptibles de s'épuiser. Gérer les conflits qui résultent de leur usage suppose une « gouvernance » – le terme employé par Ostrom<sup>52</sup> – de ces ressources, qui inclut la planification de leur usage dans la durée.

Le problème de l'« autogestion » est un corollaire de ce débat. La planification, on l'a dit, suppose une forme de contrôle démocratique sur la production. La production est arrachée à l'emprise des forces du marché, à laquelle on substitue une hiérarchisation politique des choix productifs. Mais cela suppose-t-il d'accorder aux producteurs ou travailleurs un privilège dans la définition de ce qui doit être produit, comme le laisse entendre l'idée d'autogestion ? N'est-ce pas plutôt aux citoyens en général – producteurs et consommateurs – que doit revenir la tâche de le faire ? Si oui, dans quel cadre politique ?

Au xx<sup>e</sup> siècle, l'autogestion a pris corps dans des collectifs tels que les conseils de travailleurs (en période révolutionnaire) et les coopératives (en période routinière)<sup>53</sup>. Mais si la planification est du ressort de tous les citoyens, comment l'organiser concrètement ? Sur une base territoriale, dans des conseils de quartier, par exemple ? Comment ces conseils se doteront-ils des compétences nécessaires pour opérer des choix productifs ? Les travailleurs, eux, savent comment produire.

Par ailleurs, comme les citoyens sont aussi des producteurs, l'enjeu de la planification porte en partie sur l'organisation du procès de travail. Ceci soulève des questionnements irréductibles aux raffinements du calcul économique permis par les algorithmes. La qualité du travail exige de laisser place à l'expression des énergies subjectives individuelles et collectives dans le cadre de l'activité de production. Ce n'est qu'à la condition d'être en mesure d'influer sur l'organisation de leur activité professionnelle et de se reconnaître dans ses finalités que les individus pourront éprouver de la satisfaction au travail<sup>54</sup>.

Or, loin de favoriser cette réalisation de soi au travail, la diffusion de l'usage des technologies de l'information à l'époque néolibérale s'est traduite, pour la majorité des salariés, par une dégradation de leur activité professionnelle. La puissance des outils numériques ne pourra contribuer

52. Voir Ostrom Elinor, *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991. Pour une synthèse en français de l'apport d'Elinor Ostrom, voir Chanteau Jean-Pierre, Coriat Benjamin, Labrousse Agnès et Orsi Fabienne (dir.), « Autour d'Ostrom : communs, droits de propriété et institutionnalisme méthodologique », *Revue de la régulation*, n° 14, Automne 2013.

53. Pour une histoire des coopératives, voir Borrits Benoît, *Au-delà de la propriété. Pour une économie des communs*, Paris, La Découverte, 2018, chap. 1.

54. Coutrot Thomas, *Libérer le travail : pourquoi la gauche s'en moque et pourquoi ça doit changer*, Paris, Le Seuil, 2018, chap. 6 et 7.

à un projet émancipateur qu'à la condition de permettre aux travailleurs de davantage définir l'objet et l'organisation de leur travail. De ce point de vue, réfléchir à la planification en tant que commun est une voie féconde, bien qu'à notre connaissance complètement inexplorée pour l'instant. En effet, l'un des attraits de la perspective des communs est de donner une place centrale à la catégorie d'usage qui récuse la césure entre production et consommation.

## LA SOBRIÉTÉ CONTRE LE PRODUCTIVISME

La planification, enfin, est indissociable d'une réflexion sur la qualité de ce qui est produit. Les marchandises du futur doivent être soustraites à l'obsolescence capitaliste, et conçues pour être durables. La raréfaction des ressources naturelles et la multiplication des pollutions ne laissent guère le choix. L'enjeu n'est pas mince, si l'on se souvient que l'un des problèmes de la planification au xx<sup>e</sup> siècle était le gaspillage, c'est-à-dire la production de biens ne répondant à aucun besoin. En URSS, gaspillage et pénurie allaient de pair.

On a beaucoup critiqué Marx et les marxistes pour leur productivisme. La « société d'abondance » qu'ils promettent, celle qui doit succéder au capitalisme, est souvent présentée comme supposant une croissance indéfinie des forces productives. Il n'est pas question de nier qu'un tel productivisme existe chez Marx, et chez nombre de marxistes au xx<sup>e</sup> siècle. Dans la *Critique du programme de Gotha* (1875), Marx dit par exemple :

Quand, avec le développement multiple des individus, les forces productives se seront accrues elles aussi et que toutes les sources de la richesse collective jailliront avec abondance, alors seulement l'horizon borné du droit bourgeois pourra être définitivement dépassé et la société pourra écrire sur ses drapeaux : de chacun selon ses capacités, à chacun selon ses besoins<sup>55</sup>.

Mais ce que nombre de commentateurs n'ont pas vu, c'est que chez Marx, le concept d'« abondance » n'est pas défini seulement du côté de l'offre. Il l'est aussi du côté de la demande ou de l'usage. Pour Marx, il n'y a en dernière instance d'utilité que pour un consommateur. Par conséquent, l'abondance et la rareté sont relatives<sup>56</sup>. L'abondance suppose la *sobriété*, un principe d'autolimitation de la production, et en aucun cas un

55. Marx Karl, *Critique du programme de Gotha*, disponible à l'adresse : <https://www.marxists.org/francais/marx/works/1875/05/18750500.htm>

56. Voir sur ce point Le Bec Jean-Yves, « Abondance/Rareté », in Georges Labica et Gérard Bensussan (dir.), *Dictionnaire critique du marxisme*, Paris, Puf, 2001, pp. 1-3.

développement sans limite des forces productives. En ce sens, derrière toute discussion concernant la production, marchande ou planifiée, il y a une discussion plus fondamentale sur les besoins que l'on veut satisfaire. C'est ce que Marx veut dire dans la fameuse dernière phrase de ce passage. Reste à inventer un mécanisme politique permettant de déterminer et concilier les besoins de chacun... ■

# UNE PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE ET SOCIALE : UN IMPÉRATIF!

Par Laure DESPRÉS

Face au changement climatique, à l'effondrement de la biodiversité, à la généralisation des pollutions et à la raréfaction de certaines ressources naturelles, de nombreux gouvernements et les institutions internationales ont adopté des stratégies diverses mais qui présentent suffisamment de points communs pour que nous puissions les regrouper sous une même appellation de « stratégies de la croissance verte ». Elles présentent toutes en effet, quatre caractéristiques principales. Tout d'abord, alors même que « le changement climatique est la plus grande et la plus vaste défaillance du marché jamais vue<sup>1</sup> », elles privilégient le marché comme mode de coordination entre acteurs économiques, sous la condition d'internaliser les effets externes par des écotaxes ou par la création de marchés de droits à polluer. Elles postulent ensuite que la croissance de l'activité économique est une condition nécessaire et suffisante à l'amélioration du bien-être des populations, quand toute la recherche sur les indicateurs alternatifs prouve que ce n'est plus vrai dans les pays les plus développés, depuis les années quatre-vingt (FAIR). Elles confondent intérêt général et intérêt des macro-acteurs économiques, alors même que ceux-ci sont caractérisés par le court-termisme, accaparent une part toujours croissante de la richesse produite et imposent aux états affaiblis des politiques qui favorisent le développement de la pauvreté et de la précarité. Enfin pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre (GES), elles font confiance aux hautes technologies très consommatrices d'énergie et de matières premières, rares ou de plus en plus difficiles et polluantes à extraire. Ainsi, elles ne tiennent pas suffisamment compte des limites biophysiques de la planète et postulent que le découplage absolu entre la croissance et l'utilisation des ressources naturelles est réalisable<sup>2</sup>.

Or, dans le capitalisme contemporain, les signaux de prix ont perdu en grande partie leur pertinence. En effet, les industries de réseaux à rendement croissant dominant la vie économique et le coût monétaire croissant n'est plus un frein à l'extension illimitée de la production. Les profits des grandes entreprises ne dépendent plus tant des biens et des services rendus

1. Stern Nicholas, *Stern review on The Economics of Climate Change, Executive Summary*, London, HM Treasury, 2006, p. 1.

2. Bihouix Philippe, *L'Âge des low-tech : vers une civilisation techniquement soutenable*, Paris, Le Seuil, 2014.

à leurs clients que des informations que ceux-ci leur fournissent souvent involontairement : le modèle économique de la pseudo-gratuité entretient l'illusion de la possibilité d'une croissance indéfinie de la consommation. Enfin, les macro-acteurs ont acquis un poids politique tel qu'ils sont en mesure de manipuler à leur profit les politiques économiques qui devraient au contraire les inciter à infléchir leur comportement dans le sens de l'intérêt général. En conséquence, les stratégies de la croissance verte se sont révélées jusqu'à présent impuissantes à traiter ni même à limiter un tant soit peu la crise écologique. Certes certaines mesures prises « vont dans le bon sens », mais à un rythme beaucoup trop lent pour atteindre les objectifs fixés par les accords internationaux en matière de limitation des émissions de GES, de biodiversité et de pollutions. Encore faut-il remarquer que ces objectifs eux-mêmes sont bien en dessous de ce qui serait nécessaire pour traiter de ces problèmes<sup>3</sup>. En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la situation n'est guère plus brillante : le marché satisfait les demandes solvables mais est incapable de couvrir les besoins fondamentaux des populations. Les États appauvris sont progressivement réduits à l'impuissance et doivent petit à petit abandonner, lorsqu'ils avaient réussi à la conquérir, leur fonction de gestionnaire des communs et de producteur de services publics.

Il est donc crucial de trouver une alternative au système actuel de marché dominé par des macro-acteurs aussi ou plus puissants que les États. Certes le phénomène n'est pas nouveau mais les dégâts se manifestent désormais à une échelle mondiale et le mouvement d'effondrement écologique et social s'accélère. Il est donc impératif et urgent de mobiliser toutes les ressources disponibles pour construire un système économique compatible avec les limites que nous impose la nature, mais qui ne sacrifie pas les populations les plus vulnérables. Cela s'impose d'autant plus que du point de vue purement économique et financier, le capitalisme mondialisé est également au bord de l'implosion<sup>4</sup>.

En nous inspirant d'Abram Bergson, nous définirons la planification comme un système d'institutions alternatif aux marchés, qui détermine l'affectation des ressources disponibles<sup>5</sup>. Cette définition très large couvre des systèmes économiques et des situations historiques très diverses : les économies de guerre du xx<sup>e</sup> siècle, la planification soviétique et la planification indicative des *Welfare States* et même le mode de gestion des grands domaines quasi autarciques des économies antiques ou d'ancien régime. La crise généralisée, qui dépasse de loin ce que l'humanité a pu connaître jusqu'ici, nous

3. Pour une présentation et une critique plus détaillées des stratégies de la croissance verte, voir Després Laure, « La transition écologique, un objectif pour une planification renouvelée », décembre 2017, URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01863558/document>.

4. Hannoun Hervé, Dittus Peter, *Revolution required. The ticking time bombs of the G7 Model*, 2017.

5. Bergson Abram, *Planning*, New York, Columbia University Press, pp. 3-7.

impose donc de penser un tout nouveau type d'institution planificatrice qui puisse répondre aux enjeux actuels de la transition écologique et sociale.

## DIVERSITÉ DES PLANIFICATIONS

La planification a aujourd'hui une réputation exécrationnelle dans les pays développés car l'exemple historique qui vient immédiatement à l'esprit est celui de l'URSS. Or la planification soviétique représentait un type de planification bien particulier, reposant sur l'ambition d'un contrôle hiérarchique complet de l'activité des entreprises par les administrations chargées de l'élaboration, de la réalisation et du contrôle du plan (Gosplan, ministères de branche, Gosstab et Gosbank...). Il s'agissait de décider centralement non seulement de l'affectation des ressources et des investissements mais aussi de la production et de la répartition de tous les biens et services, dans leurs plus infimes détails. Ce projet totalitaire s'est révélé un échec complet pour toute une série de raisons<sup>6</sup>.

Le vrai talon d'Achille de la planification de type soviétique, c'est l'hypothèse implicite que les unités de base et les diverses administrations concernées ne sont pas réellement des agents économiques, avec leurs intérêts propres, qu'elles n'ont pas de comportement stratégique et qu'elles ne vont pas biaiser les informations transmises au centre. C'est aussi le fait que le système de normes comptables, qui sert à la fois à indiquer aux unités de base les tâches planifiées à remplir et à rendre compte de l'exécution du plan, couvre toutes les dimensions de l'activité des entreprises et est tellement complexe qu'il est impossible à celles-ci de toutes les respecter. En outre, il est par nature impuissant à rendre compte de la réalité des valeurs d'usage produites.

Chaque entreprise était soumise à un ensemble de plans : plan de production, plan d'approvisionnement, plan financier avec objectifs de profit, plan de masse salariale, etc. calculés par des administrations différentes selon des calendriers incompatibles. Par exemple, le plan d'approvisionnement en intrants était défini par le Gosstab avant que ne soit connu le plan de production issu du Gosplan. L'ensemble des plans était donc surdéterminé et incohérent. : il était impossible de tous les respecter et seul le plan de production importait réellement. Le plan d'approvisionnement était amendé par des contacts directs entre entreprises basés sur la réciprocité, pourtant en principe strictement interdits. Dans ces conditions, le fonctionnement réel de la planification soviétique était bien éloigné de la description qu'en faisaient les manuels méthodologiques<sup>7</sup>.

6. Pour une analyse plus complète de l'échec de la planification de type soviétique, voir la contribution de Bernard Chavance à ce numéro d'*Actuel Marx*.

7. Tartarin Robert, « Planification et régulation dans les économies socialistes : pour une théorie de la valeur comptable », *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, juin 1981, p. 190.

La répartition des biens de consommation s'effectuait sur des « pseudo-marchés » où la demande émanait bien des consommateurs, mais où l'offre de bien était déterminée par le Plan de façon totalement indépendante. En particulier, les entreprises ne pouvaient pas augmenter leur production de biens déficitaires ni diminuer celle des biens excédentaires. Comme le Gosplan était responsable de l'écoulement de leur production, sans contrôle de qualité pour la production civile, les entreprises n'avaient aucun intérêt à satisfaire ni à tenir compte de la demande. De plus, du fait de la priorité donnée à l'industrie lourde et au secteur militaire, la production résiduelle ne permettait de couvrir les besoins fondamentaux de la population civile qu'à un niveau médiocre surtout en termes de qualité.

La mise en œuvre du SOFE (Système de fonctionnement optimal de l'économie) en URSS dans les années 1965-1970 était basée sur l'usage d'un réseau d'ordinateurs pour faire circuler l'information entre les ministères sectoriels, les grandes entreprises et le Gosplan, et pour calculer le plan. Son échec ne fut pas dû tant à la faible capacité de calcul et de stockage des informations du SOFE, qu'au refus des entreprises et des ministères de participer au système et de révéler leur vraie situation, pour ne pas affaiblir leur position de marchandage dans l'élaboration du Plan<sup>8</sup>. Dans la pratique, les plans étaient calculés à partir du niveau atteint l'année précédente, ce qui n'encourageait ni le progrès technique ni les innovations.

Paradoxalement, les autorités politiques n'avaient qu'un contrôle limité du système économique. Dans les années 60 et 70, elles n'ont pas réussi à mettre en œuvre leur décision de réorienter des investissements de l'industrie lourde vers l'agriculture et l'industrie légère. Face à l'opposition du ministère de la Défense et des ministères des branches militaires, le pouvoir politique n'a pas pu imposer son changement de priorité.

Plusieurs autres causes politiques et économiques expliquent l'effondrement du système soviétique<sup>9</sup>. L'absence de démocratie, la concentration des pouvoirs économiques, politiques et judiciaires entre les mains des dirigeants du Parti, la prétention du Parti à contrôler toute la vie intellectuelle et culturelle ont appauvri à l'excès la capacité de la société soviétique et de ses dirigeants à comprendre la réalité sociale et économique, à élaborer des réformes pertinentes et à surmonter les résistances à ces réformes nécessaires.

Il existe d'autres exemples historiques que la planification de type soviétique. Plus d'une dizaine de pays industrialisés ou en voie de développement<sup>10</sup> ont créé après la Seconde Guerre mondiale, des institutions

8. Andrefl Wladimir, *Quelle planification et quel degré de centralisation aujourd'hui ?* Document de travail, 2016, p. 13.

9. Peaucelle Irina, « Les théories de la planification au xx<sup>e</sup> siècle », *Les Cahiers de la prospective et de l'économie planifiée*, n° 1, janvier 2016, p. 59.

10. Seymour Harris E., *Economic planning, The plans of fourteen countries with analysis of the plans*, (1949), Calcutta, 1951, 2<sup>e</sup> édition, 600 p.

économiques qui conciliaient de vrais marchés de biens de consommation et une socialisation de l'investissement préconisé par Keynes pour sauver la société libérale de crises générales dévastatrices<sup>11</sup>. Cependant, la planification n'est pas restée exclusivement confinée au niveau national. En 1952, la France, la République fédérale d'Allemagne, l'Italie et les trois pays du Benelux créèrent la Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA), qui instaura un marché commun du charbon, de la ferraille, du minerai de fer et de l'acier et fut plus particulièrement chargée de la planification des investissements dans ces branches<sup>12</sup>.

Pour prendre un exemple de planification étatique particulièrement abouti, la planification indicative « à la française » a fait l'objet d'un réel consensus national. La méthode utilisée était la suivante : le Commissariat général du Plan (CGP) préparait des prévisions d'évolution du PIB et des taux de croissance des différents secteurs de l'économie. Pour cela, il organisait la concertation entre État, syndicats et patronat au sein de commissions spécialisées. Le but était d'orienter les investissements des entreprises publiques et privées vers les secteurs prioritaires pour la croissance. Selon le mot de Pierre Massé, 3<sup>e</sup> commissaire général au Plan de 1959 à 1966, le Plan français, qui se bornait à s'accorder avec les partenaires sociaux sur des objectifs communs, était pour tous un « réducteur d'incertitude ».

De 1946 à 1961, les trois premiers plans, qualifiés de « Plans de la reconstruction », ont orienté les investissements publics vers l'industrie lourde puis vers les industries de transformation de façon à améliorer le niveau de vie de la population, en particulier en matière de logement. Les trois « Plans de la croissance » de 1962 à 1975 « cherchent à conjuguer progrès social et essor industriel ». Les investissements publics et privés se portent vers les infrastructures de transport et de communication et les secteurs de pointe tels que l'aéronautique et l'électronique. La période 1976-1988 est caractérisée par une instabilité et une ouverture internationale croissante, provoquées par l'adoption en Grande-Bretagne et aux États-Unis, d'une politique de dérégulation et de retrait organisé de l'État, qui provoque l'émergence de marchés financiers mondialisés.

Les trois « Plans de la crise » suivants étaient basés sur des prévisions de plus en plus fragiles, et ont finalement abouti à la disparition de la planification. Le dernier et 9<sup>e</sup> Plan (1984-1989) privilégie ainsi « le redressement de la situation financière des entreprises afin de favoriser l'investissement et ainsi le rattrapage des retards technologiques des industries concurrentielles », ce qui n'est pas sans rappeler le discours

11. Keynes John Maynard, *La Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, (première édition en anglais 1936), Paris, Payot, 1998, chap. 24.

12. Leboutte René, *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, PIE Peter Lang, 2008, p. 188 et suiv.

gouvernemental actuel. Logiquement le Commissariat général du Plan devient « un centre de prospective et de propositions sur les grands enjeux stratégiques (avenir des retraites, dépenses de santé, chômage...) ». Il est finalement renommé Centre d'analyse stratégique en 2006 puis devient France stratégie en 2013<sup>13</sup>.

La planification indicative « à la française » diffère-t-elle profondément du modèle soviétique? Elle n'a pas pour ambition d'embrasser la totalité de la vie économique. Elle repose sur la persuasion, les incitations, la négociation et l'élaboration d'un consensus. Cependant, son caractère démocratique demeure limité. Bien que soumis au vote du Parlement, le plan est élaboré de façon largement technocratique. Ainsi, la stratégie en matière de nucléaire civil ou militaire n'a-t-elle jamais fait l'objet de discussions approfondies au sein de la représentation nationale. De même, les problèmes écologiques ont-ils été largement négligés et ce n'est pas faute d'avertissements venus de la société civile<sup>14</sup>.

Les entreprises françaises jusqu'au début des années 70, ont considéré l'espace national (élargi aux colonies et après leur indépendance à la Françafrique) comme leur champ d'action privilégié. Elles acceptent encore le compromis fordiste et l'État-Providence qui l'accompagne. Dans ces conditions, l'élaboration d'une stratégie rencontrant un large consensus dans la société était possible. À l'heure actuelle au contraire, les entreprises mondialisées et financiarisées, au service exclusif des intérêts de leurs actionnaires, organisent la concurrence entre territoires, salariés et sous-traitants, refusent de contribuer au financement des infrastructures publiques qu'elles utilisent pourtant et soumettent les autorités politiques à un chantage permanent au chômage. Les intérêts des grandes fortunes capitalistes (les fameux 0,1 %) sont clairement désormais contradictoires avec ceux du reste de la population. La planification à la française est bien morte.

## ENCHEVÊTREMENT DES DISPOSITIFS ET BALBUTIEMENTS DE LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE EN FRANCE

Certes la planification n'est pas à la mode. Cependant, au cours de l'histoire, on a vu bien souvent dans les périodes de danger exceptionnel, des évolutions idéologiques accélérées. Ainsi, pendant la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis et la Grande-Bretagne, pays où l'idéologie libérale était pourtant prédominante, ont adopté des procédures administratives d'affectation des ressources matérielles, financières et en main d'œuvre,

13. Vie publique, *La Planification indicative*, Administration centrale des services du Premier ministre, Direction de l'information légale et administrative, <http://www.vie-publique.fr/politiques-publicques/politique-industrielle/cadre/>

14. Plessis Céline, Topçu Sezin, Bonneuil Christophe, *Une autre histoire des « Trente Glorieuses ». Modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre*, Paris, La Découverte, 2013.

pour servir prioritairement l'effort de guerre. C'est à cette expérience (fin 1941-1942) que se réfère Lester Brown quand il appelle à une modification radicale de notre système économique pour limiter le réchauffement climatique : « cette mobilisation des ressources, effectuée en l'espace de quelques mois, démontre qu'un pays et en fait, le monde entier, peut restructurer son économie rapidement s'il est convaincu de la nécessité de le faire<sup>15</sup>. »

D'ailleurs on voit émerger, en France comme dans beaucoup d'autres pays, de nombreux dispositifs administratifs dont l'objectif est de favoriser la transition écologique et qui constituent un système de planification à l'état embryonnaire. Par exemple la proposition des économistes partisans de la croissance verte d'internaliser les effets externes peut être interprétée comme une quasi-planification par les prix. En effet, elle repose sur l'idée implicite que l'économie nationale fonctionne comme un modèle d'équilibre général à la Walras, dans lequel le « Commissaire-priseur » va annoncer des prix qui incluent les coûts externes. Les entreprises réagissent en produisant les quantités qui maximisent leurs profits, tout en économisant comme il convient les ressources naturelles et en respectant les capacités d'absorption des déchets et de régulation des écosystèmes. Ceci ne peut se réaliser qu'à la condition que le « Commissaire-priseur » réussisse bien à calculer *tous* les coûts externes et à imposer aux acteurs économiques leur internalisation. Cette tâche est non moins herculéenne que celle des administrations économiques soviétiques, qui devaient calculer toutes les quantités et les prix, mais sans se soucier qu'il s'agisse des prix et des quantités d'équilibre de l'offre et de la demande sur tous les marchés. On peut donc se rendre compte de l'ampleur de la tâche qui attendrait notre « Commissaire à la croissance verte ».

La multiplication des taxes carbone et des marchés de quotas d'émission dans le monde entier s'inspire directement de cette conception. En France, la Loi de transition énergétique pour la croissance verte en 2015 a fixé pour la « composante carbone » des taxes intérieures de consommation sur les produits pétroliers, le gaz et le charbon, un objectif de 56 euros la tonne de CO<sub>2</sub> en 2020 et de 100 euros en 2030<sup>16</sup>. Cette trajectoire est conforme aux recommandations de la commission Quinet qui s'était vu confier en 2008, après le Grenelle de l'environnement, la mission de réviser la valeur tutélaire du carbone, utilisée pour calculer grâce à une analyse coût-avantages, la rentabilité des investissements stratégiques en matière de transports, d'urbanisme, d'aménagement du territoire et d'énergie<sup>17</sup>.

15. Brown Lester R., *Le Plan B. Pour un pacte écologique mondial* (2007), Paris, Calmann-Lévy/Souffle Court Éditions, 2007, p. 310.

16. Ministère de la Transition Écologique et Solidaire (MTES), *Fiscalité carbone*, <https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/fiscalite-carbone>, 2017, consulté le 5 octobre 2018.

17. Quinet Alain, *La Valeur tutélaire du carbone*, Centre d'Analyse Stratégique, La Documentation Française, 2009, pp. 98-99.

En France, cette taxe concerne en principe tous les acteurs économiques qui ne sont pas couverts par le Système européen de quotas d'émission, c'est-à-dire les très gros émetteurs. Cependant, les transporteurs routiers, les exploitants de transports publics et de taxis, les exploitants agricoles, le transport fluvial de marchandises, le transport aérien hors aviation de tourisme, la pêche, la navigation maritime hors navigation de plaisance sont exemptés de cette taxe, ce qui en restreint considérablement la portée<sup>18</sup>. Au niveau mondial également, les différents dispositifs d'internalisation existants (taxes et marchés) ne concernent qu'une faible partie des émissions et les trois quarts de celles-ci sont couverts par un prix du carbone inférieur à 10 dollars par tonne de CO<sub>2</sub>, ce qui est en particulier le cas du Système européen de quotas d'émission<sup>19</sup>.

Dès 2011, la France a été pionnière en adoptant un « Plan énergie climat (plan d'atténuation) » et un « Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC)<sup>20</sup> » qui reprenaient les objectifs européens du « Paquet sur le climat et l'énergie à l'horizon 2020 ». Après le changement de majorité présidentielle en 2012, le gouvernement a fait voter « la Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte » qui a renforcé le rôle des intercommunalités. Les plans et schémas « climat, air, énergie » sont ainsi déclinés aux niveaux national, régional et territorial.

Le Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) est obligatoire pour tous les établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants. Il a pour objectif la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation des territoires au réchauffement climatique. Il repose sur un diagnostic qui comprend une évaluation des émissions de gaz à effet de serre et des autres polluants atmosphériques sur le territoire, des capacités de séquestration du CO<sub>2</sub>, des consommations énergétiques et de leur potentiel de réduction, une présentation de l'état des réseaux de distribution d'énergie et de leur développement ultérieur en matière d'efficacité énergétique et de qualité de l'air. Il présente la stratégie et les priorités que se donne le territoire en matière de réduction des émissions de polluants, de renforcement des capacités de stockage du carbone, de maîtrise de la consommation d'énergie, de production locale d'énergies renouvelables etc. et d'adaptation au changement climatique. Enfin le PCAET prévoit un dispositif de suivi et d'évaluation des actions, de la gouvernance et du pilotage adoptés. Il doit être mis à jour au moins tous les six ans.

18. El Beze Jeremy, « La réforme de la fiscalité de l'énergie : une extension de la tarification du carbone en France », *Policy Brief*, n° 2014-06, Chaire économie du climat, université de Paris Dauphine, CDC Climat, 2006.

19. Carbon Pricing Leadership Coalition, *Leadership Report 2017-2018*, Washington DC, World Bank, License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO, p. 10.

20. Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDTL), *Plan Climat de la France. Actualisation 2011*, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-plan-climat-de-la-France-plan-d,14496.html> (consulté le 18 mars 2016).

Les PCAET doivent être compatibles avec les orientations des Schémas régionaux climat-air-énergie (SRCAE) qui doivent eux-mêmes se conformer aux objectifs et aux priorités du Plan climat national. Ces schémas régionaux « résultent d'un travail collégial et constructif, piloté par le préfet de région et le président du Conseil régional... Ils sont animés pour l'État par les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), avec la contribution de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)... Ils impliquent ainsi tous les acteurs territoriaux qui agissent d'une manière ou d'une autre sur les problématiques concernées ». Comme les PCAET, ils comprennent des objectifs chiffrés en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique, etc. élaborés selon une méthodologie unifiée, mise au point au sein du réseau scientifique et technique du ministère<sup>21</sup> (MEEM, 2014).

En apparence la méthode d'élaboration et le fonctionnement de ces plans présentent de grandes analogies avec la planification à la française des Trente Glorieuses. Il s'agit de plans indicatifs, votés par des assemblées élues démocratiquement. Ils sont passés avant leur adoption définitive par une phase de concertation avec « les forces vives de la nation » ou du territoire. Leur fonction essentielle est de forger une conception commune du futur, afin de « réduire l'incertitude » des acteurs économiques et sociaux. Pourtant, des différences très importantes apparaissent. Aux partenaires traditionnels, patronat et syndicats, s'ajoutent désormais les organisations environnementales et éventuellement des personnalités reconnues pour leurs compétences, ainsi que des représentants des collectivités territoriales et des députés. De plus, depuis 2004 et en application d'une directive européenne de 2001, tous ces documents « doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale ainsi que d'une information et d'une consultation du public préalablement à leur adoption<sup>22</sup> ».

Enfin, il ne s'agit pas d'un plan national unique élaboré sous la responsabilité d'une administration spécialisée comme l'était le Commissariat général du Plan. Au contraire, aux trois niveaux, national régional, local, coexistent de nombreux documents de planification. Au niveau local, le Schéma de cohérence territoriale (SCOT), le Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ou communal (PLU), le Programme local de l'habitat (PLH) et le Plan de déplacements urbains (PDU) relèvent de la

21. Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer (MEEM), *Schéma régionaux Climat-Air-Énergie (SRCAE)*, 2014, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Schema-regionaux-climat-air.32879.html> (consulté le 18 mars 2016). La Direction territoriale du Centre-Est du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) mène une action Planification énergie-climat pour « aider les collectivités à construire leur stratégie de planification » : <http://www.cerema.fr/planification-energie-climat-367.html>

22. Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) Pays de la Loire, « Contexte européen et national », in *Évaluation environnementale des plans et programmes*, 2016 <http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/contexte-europeen-et-national-r1067.html>.

planification territoriale et de l'aménagement; le Plan de protection de l'atmosphère (PPA) de la démarche sur la qualité de l'air; le PCAET de la stratégie climat-air énergie.

Depuis 2016 et la mise en place des nouvelles régions, pas de plan mais un Schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) qui doit d'ici 2019 intégrer d'autres plans ou schéma (Qualité de l'air, Intermodalité, Cohérence écologique et Déchets), pour former le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Il continue à coexister avec le Plan régional santé-environnement (lui-même compatible avec le Plan national correspondant), avec le Schéma régional biomasse et le Plan régional d'efficacité énergétique. Enfin il doit prendre en compte la Stratégie nationale bas-carbone, le Plan de protection de l'atmosphère et le Plan de réduction des polluants atmosphériques. Toujours au niveau national, la Programmation pluriannuelle de l'énergie coexiste avec le Plan national d'adaptation au changement climatique, mais doit être compatible avec la Stratégie nationale bas-carbone. Comment et par qui sont déterminés les documents qui doivent « être compatibles », ceux qui doivent « prendre en compte » et ceux qui peuvent coexister sans aucun rapport entre eux reste mystérieux<sup>23</sup>.

À chaque niveau territorial et dans chaque domaine, l'élaboration des plans doit s'accompagner de concertation avec les acteurs locaux, d'une consultation et information du public. Cela signifie que la démarche de prospective et d'élaboration de projet est assez largement diffusée dans la société française, même si les évaluateurs notent souvent le relatif désintérêt du public. Cependant, ces différents documents sont élaborés à des moments différents, indépendamment du calendrier des élections, ce qui tend à dépolitiser les débats autour de la transition écologique. En outre, leur prolifération et la terminologie variable (plan, schéma, projets, stratégie, etc.) tendent à rendre la démarche de planification peu lisible pour les acteurs concernés et même complètement invisible pour la plus grande partie de la population.

L'organisation de la concertation elle-même n'est pas sans poser quelques problèmes, ne serait-ce que par la multiplication des instances consultatives regroupant les parties prenantes. Au niveau national, par exemple, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est une assemblée constitutionnelle qui représente, avec ses 233 membres « les forces vives de la nation » et a pour mission de conseiller le gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat en matière de politiques publiques. Le

23. Certains documents « doivent être compatibles avec » (c'est-à-dire « ne pas être en contradiction avec les options fondamentales ») ou bien prendre en compte (c'est-à-dire « ne pas ignorer ni s'éloigner des objectifs et des orientations fondamentales ») certains autres documents d'un même niveau et ceux du niveau supérieur. Pour plus de détails, voir ADEME, *Le Plan climat-air-énergie territorial. Comprendre, construire et mettre en œuvre ? Découvrez tout ce qu'il faut savoir sur l'évolution réglementaire des plans climat*, 2016, p. 30.

Conseil national du développement durable (CNDD) est une instance de réflexion et de proposition auprès du Premier ministre, et comprend 90 membres représentant les collectivités territoriales, les entreprises, les syndicats, les ONG environnementales et des personnalités qualifiées en matière de développement durable. Après le changement de majorité présidentielle, en 2013, il a été complété par le Conseil national de la transition écologique (CNTE) qui doit donner son avis sur les projets de loi qui concernent cette transition.

En réalité, « la concertation n'est pas envisagée comme un processus global. Les instances s'empilent, sans lien entre elles ». Les travaux du CESE et du CNTE ne sont pas pris en compte dans le travail parlementaire. Les ONG environnementales se plaignent souvent de cette « vraie-fausse concertation ». À l'issue du débat national sur la transition énergétique en 2013, l'administration s'est mise au travail pour rédiger la loi, dans l'opacité la plus totale. Selon la représentante du Réseau Action Climat, « il n'y a plus eu du tout de concertation. Les cabinets ont freiné des quatre fers... Nous voulons nous assurer que l'élaboration du projet de loi sera transparente et que les études de faisabilité promises lors du débat seront faites<sup>24</sup> ».

Certes, cette situation est due à l'absence de culture de la concertation, à un manque évident de coordination et surtout à l'absence de consensus sur les politiques à adopter dans la société française et en particulier au sein du Conseil national de la transition écologique. En effet, les ONG remarquent que certains sujets cruciaux sont tabous. Par exemple, il est impossible d'envisager de faire payer le « vrai prix du nucléaire » en tenant compte notamment du coût de démantèlement des centrales en fin de vie : « Le gouvernement ne veut pas en entendre parler ». Autre exemple, en 2013, 75 professionnels des énergies renouvelables ont interpellé le ministre de l'Écologie, Philippe Martin. Ils se plaignaient de ce que, en matière d'autoconsommation et d'autoproduction des énergies renouvelables, le résultat de la concertation ait été écrit d'avance. Les citoyens et les territoires ne sont pas incités à choisir leur propre méthode de production et de consommation d'énergie qui leur permettrait de s'autonomiser vis-à-vis « du modèle énergétique centralisé et nucléariste à la française » et d'éviter ainsi l'explosion des coûts de l'énergie. Visiblement, l'internalisation des effets externes et le renforcement de la résilience des territoires, si fortement recommandés par le ministère de l'Écologie, s'arrêtent là où commence le contrôle du lobby nucléaire sur l'appareil d'État<sup>25</sup>.

24. Forissier Clémentine, « Projet de loi sur la transition énergétique : le grand flou de la concertation », *Contexte*, n° 9, décembre 2013, [https://www.contexte.com/article/energie/projet-loi-transition-energetique-le-grand-flou-de-la-concertation\\_22745.html](https://www.contexte.com/article/energie/projet-loi-transition-energetique-le-grand-flou-de-la-concertation_22745.html), consulté le 11 octobre 2018.

25. *Idem*.

## PRINCIPES D'UNE PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE DES INVESTISSEMENTS

Quelle est, à notre sens, la différence entre ce système de réglementations et de pratiques administratives et une véritable planification de la transition écologique et sociale qui doit, rappelons-le, orienter les investissements sur un territoire ?

Tout d'abord, les objectifs sont différents. Une planification écologique et sociale devrait affecter en priorité les ressources à la stabilisation du climat, à la restauration des fonctionnalités des écosystèmes et à la satisfaction des besoins essentiels des populations. Il s'agit donc de définir de nouveaux *communs* (climat stabilisé, nourriture saine, écosystèmes fonctionnels, système financier orienté vers la transition écologique, etc.<sup>26</sup>, de développer ce que Jacques Fournier appelle l'*économie des besoins*<sup>27</sup>, et non pas d'appliquer, dans le cadre d'une stratégie de la croissance verte, « la logique néolibérale qui préconise le minimum de réglementation [...] et qui se méfie des politiques publiques et de l'État<sup>28</sup> ». L'économie des besoins comprend la production de services publics dans les domaines de l'éducation, de la santé, du logement, des transports, de l'aide sociale et de la vie urbaine, etc., par le secteur public mais aussi par l'économie sociale et solidaire, et par certaines entreprises privées dans un cadre régulé par la puissance publique. Dans nos économies, elle représente déjà environ 25 % du PIB. Toutes les aides éventuelles aux entreprises devraient être subordonnées à ces objectifs et naturellement, les subventions aux activités polluantes, encore très importantes, devraient être supprimées.

Dans les années 1980-1990, à la suite des premières lois de décentralisation, le gouvernement négociait avec les territoires leurs projets et les contrats qui en assuraient le financement global, par l'intermédiaire des administrations d'État déconcentrées. L'acte II de la décentralisation et la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF<sup>29</sup>) se sont accompagnés de réformes administratives qui ont modifié les règles d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. Une « nouvelle technologie de gouvernement » a été progressivement mise en place, « un gouvernement à distance ». Les documents de planification se sont multipliés, mal reliés entre eux, car produits à des dates différentes dans le cadre de démarches purement sectorielles, qui s'intéressent séparément à l'urbanisme, à l'habitat, aux transports, au développement des énergies renouvelables etc. Les administrations déconcentrées de l'État ont perdu beaucoup de

26. Borrits Benoît, *Au-delà de la propriété. Pour une économie des communs*, Paris, La Découverte, 2018.

27. Fournier Jacques, *L'Économie des besoins. Une nouvelle approche du service public*, Paris, Odile Jacob, 2013.

28. Selon Jacques Fournier lui-même dans un entretien à *L'Humanité* du 22 mars 2013 <https://www.humanite.fr/tribunes/jacques-fournier-l-economie-des-besoins-pour-depas-517961>

29. L'acte II de la décentralisation comprend la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi relative aux libertés et responsabilités locales (13 août 2004). La LOLF est entrée progressivement en vigueur entre 2001 et 2006.

leur pouvoir au profit d'Agences indépendantes chargées de distribuer les financements de façon discrétionnaire: les collectivités doivent être prêtes à répondre à tout moment à des appels à projets, avec des délais de dépôt des candidatures très courts et se font ainsi concurrence pour l'accès au financement. Ainsi, tout en s'étant « retiré des territoires », l'État garde un contrôle très étroit sur les projets des collectivités<sup>30</sup>.

Une « vraie » démarche planificatrice de la transition écologique et sociale devrait opérer une rupture profonde avec ce fonctionnement néolibéral de l'administration. Sans aucune illusion sur la portée réelle de l'exercice, nous présenterons ici trois caractéristiques essentielles d'une possible planification alternative.

Premièrement, il s'agit d'une planification multiniveau, locale, régionale et nationale. Pour réduire la complexité actuelle, un seul document de planification est élaboré à chaque niveau, dans le cadre d'un système de subsidiarité dans certains domaines, de coopération dans d'autres. Les grandes orientations du Plan national sont discutées à l'occasion des campagnes électorales, votées par le Parlement et s'imposent à tous. La manière de les atteindre localement compte tenu des caractéristiques écologiques et sociales du territoire est laissée à l'appréciation des collectivités territoriales. Cependant, la région doit élaborer son propre plan en tenant compte des projets élaborés au niveau local et inversement, de même les niveaux national et régional doivent coopérer: des négociations sont donc indispensables pour adopter une démarche globale qui couvre l'ensemble des investissements réalisés par les différentes instances de la puissance publique ainsi que ceux qu'elles peuvent influencer sur leur territoire.

Deuxièmement, la pratique administrative et politique actuelle consiste à élaborer des projets puis à mener une étude d'impact environnemental d'une part et à consulter le public de l'autre. En fait, il faudrait inverser la démarche. L'étude des caractéristiques biophysiques d'un territoire (qualité des sols, relief, climat, état de la biodiversité, des pollutions, etc.) devraient précéder la phase d'élaboration du plan, selon les recommandations des géographes de l'école de la planification écologique<sup>31</sup>. L'implantation de grands travaux, la délimitation des zones constructibles, etc., devraient en découler, plutôt que de chercher à minimiser les effets négatifs de projets définis *a priori*. De même, le public devrait pouvoir être informé et consulté avant l'élaboration des plans, ne serait-ce qu'à l'occasion des campagnes électorales, mais aussi dans le cadre de commissions organisées de façon transparente à chaque niveau. Les entreprises, les associations sociales et

30. Epstein Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, novembre 2005, pp. 101-111.

31. Tarlet Jean, *La Planification écologique, méthodes et techniques*, collection Géographia, Paris, Economica, 1985. L'école de la planification écologique est née aux États-Unis autour de Ian Mc Harg dans les années 1960 et a essaimé en France dans les années 1970. Son impact sur les pratiques est resté modeste, pour ne pas dire inexistant. Voir ADEME, *Le Plan climat-air-énergie territorial*, op. cit., pp. 79-82.

environnementales et toutes les autres parties prenantes devraient y participer, ce qui permettrait d'éviter que des intérêts particuliers ne s'imposent dans le secret contre l'intérêt général<sup>32</sup>.

Troisièmement, à l'heure actuelle, les plans à tous les niveaux sont rarement complètement réalisés soit qu'ils soient contradictoires entre eux, soit qu'ils n'aient pas obtenu de financement suffisant, soit que la puissance publique n'ait aucun moyen réel d'inciter ou d'obliger les acteurs à réaliser les investissements nécessaires. Un certain nombre de mesures pourraient être prises dans le cadre actuel de la planification et sont d'ailleurs recommandées par les missions d'évaluation. Par exemple, il n'existe pas de suivi systématique des sommes dépensées pour la réalisation des plans, que ce soit au niveau national pour le Plan national d'atténuation du changement climatique ou bien au niveau local pour les subventions de l'ADEME<sup>33</sup>. Plus généralement, pour que les plans locaux et régionaux soient correctement financés, il faudrait soit que les collectivités locales puissent maîtriser leurs ressources financières, ce qui approfondirait encore les inégalités territoriales, soit que l'État leur garantisse de façon pérenne les moyens de réaliser leur plan, ce qui implique l'abandon de la mise en concurrence des territoires pour l'obtention d'un financement globalement insuffisant.

Une planification effective nécessite donc d'impliquer les parties prenantes, collectivités territoriales et secteurs professionnels dans l'exécution même du plan et pas seulement dans sa phase d'élaboration. L'histoire a montré que la nationalisation des entreprises n'est pas une condition suffisante pour que le contrôle du politique soit efficace. Ce n'est pas forcément une condition nécessaire. D'autres possibilités existent déjà : contractualisation avec des entreprises privées ou relevant de l'économie sociale et solidaire, réorganisation du système bancaire et du crédit pour orienter l'épargne des ménages vers des investissements socialement utiles, etc. Cependant les règles de la commande publique et du respect de la concurrence rendent très difficile aujourd'hui de « conclure des contrats de services publics prenant en compte le changement climatique avec les grandes entreprises publiques<sup>34</sup> ». C'est dire si l'exécution des documents de planification est actuellement problématique.

32. Il faudrait réfléchir aux conditions à remplir pour que la participation du public et de la société civile soit effective : diminution du temps de travail, tirage au sort, rémunération, etc.

33. Caude Geoffroy (coordinateur), *Évaluation du plan national d'adaptation au changement climatique*, Rapport n° 010178-01, conseil général de l'Environnement et du Développement durable, MEDDE, novembre 2015, pp. 19-20 et p. 41.

34. *Ibidem*, p. 43.

## CONCLUSION

Au milieu du xx<sup>e</sup> siècle, pour que les sociétés démocratiques soient en mesure de reprendre la main sur les grands acteurs économiques qui contrôlent et manipulent les marchés à leur avantage, il aura fallu un effondrement de la civilisation européenne provoqué par deux guerres mondiales, une crise économique monstrueuse (1929) et l'émergence de pouvoirs totalitaires meurtriers dans plusieurs pays.

Au début du xxi<sup>e</sup> siècle, le réchauffement climatique et l'effondrement de la biodiversité s'ajoutent à l'instabilité économique chronique du système capitaliste mondialisé. De plus en plus souvent, à l'occasion de chaque nouvelle élection, les gouvernements qui mènent une politique néolibérale « probusiness » sans se soucier de la montée des inégalités, de la précarité et de la pauvreté et prennent des mesures cosmétiques contre une crise écologique devenue incontrôlée, sont remplacés par des forces politiques d'extrême droite. Or celles-ci pratiquent un négationnisme écologique inquiétant et proposent des solutions aberrantes aux problèmes économiques et sociaux par une politique séduisante du bouc émissaire, en rejetant sur l'*étranger* la responsabilité de tous les problèmes. Il faudra sans doute toute une série de catastrophes et d'effondrements partiels pour que les sociétés réussissent à se mobiliser pour reprendre le contrôle des ressources en voie de raréfaction et les affecter en priorité aux besoins fondamentaux des populations. Il faudra bien alors recourir à une alternative au mécanisme de marché comme système d'allocation des ressources et réinventer une forme de planification en fonction des circonstances et des contraintes du moment.

Cependant, il est indispensable de réfléchir dès maintenant de façon critique aux alternatives possibles, parce que l'histoire nous enseigne que les systèmes planifiés réels ont entraîné énormément de souffrances et ont été relativement inefficaces dans l'utilisation des ressources, en particulier naturelles. Il est impossible en particulier de faire l'économie d'une analyse des défaillances de l'État, dont on peut faire remonter les origines à Montesquieu et à Marx. D'une part, les exemples de captation de l'État par des intérêts particuliers, y compris dans des économies planifiées, sont innombrables. D'autre part, on sait désormais qu'une mesure d'ingénierie sociale et politique produit très souvent des conséquences qui n'avaient pas été anticipées par ses concepteurs. Même si l'avenir n'est jamais prévisible, il demeure essentiel de tenter d'identifier les effets pervers de tel ou tel type de mesure.

Certes, ce n'est pas parce que les intellectuels tentent d'utiliser l'arme de la raison dans l'arène politique qu'ils peuvent exercer une influence significative sur le cours de l'histoire. L'élaboration progressive, tout au

long du xx<sup>e</sup> siècle, d'un corpus théorique extrêmement sophistiqué sur les défaillances de marché n'a pas empêché que le rapport de force extrêmement favorable aux détenteurs de capitaux entraîne le triomphe du marché dérégulé à la fin de ce même siècle. Après la crise financière de 2007, de nombreux économistes de gauche ont cru que l'effondrement des marchés financiers allait faire prendre conscience aux politiques et aux populations qu'il y avait des alternatives à la mondialisation néolibérale. Bien au contraire, malgré des mobilisations populaires importantes mais sporadiques, on a assisté à un renforcement du pouvoir et de la richesse des plus puissants et des plus riches. Si douloureux que ce soit pour les intellectuels, la raison joue peu sur l'idéologie dominante. Mais celle-ci peut basculer très rapidement: « la force matérielle ne peut être abattue que par la force matérielle; mais la théorie se change, elle aussi, en force matérielle, dès qu'elle pénètre les masses<sup>35</sup>. » ■

35. Marx Karl, *Contribution à la critique de La philosophie du droit de Hegel* (1843), trad. J. Molitor, Paris, Éd. Allia, 1998, p. 4.

# DE LA GUERRE D'USURE À LA STRATÉGIE DU CHAOS: UNE HISTOIRE SOCIALE DE LA PLANIFICATION DE LA GUERRE

Par *Christophe WASINSKI*

Comment nos sociétés sont-elles passées, en deux cents ans environ, d'une planification industrielle à une planification néolibérale de la guerre? Tout n'a certes pas changé, en deux siècles, dans les conflits armés. Au même titre que les guerres du passé, les guerres contemporaines sont meurtrières et coûteuses. Cela dit, les sociétés pensent et préparent la guerre différemment aujourd'hui qu'au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. On voit émerger au XIX<sup>e</sup> siècle une conception de la guerre et de sa planification basée sur la standardisation des techniques et des tactiques et sur la destruction de masse. La conception et la planification des conflits contemporains, comme ceux menés ces vingt dernières années au Kosovo, en Afghanistan, en Irak ou encore en Libye, s'appuient davantage sur les capacités « disruptives » des moyens « *hi-tech* », « révolutionnaires » ou « innovants », au service d'une « stratégie du chaos ». Le fait que l'indicatif radio de Jim Mattis, l'actuel secrétaire à la Défense des États-Unis, lorsqu'il était déployé en Irak comme général du corps des Marines, était « chaos » donne une illustration de ce phénomène<sup>1</sup>. Pour le dire autrement, la planification des conflits des années 2000, et les discours qui l'entourent, paraissent traditionnellement associés au néolibéralisme et à son objectif de dérégulation à outrance. Qu'il soit bien clair cependant que le problème posé ici n'est pas celui de savoir si la guerre est devenue moins meurtrière (de façon générale, elle l'a toujours été et elle le reste) ou plus efficace (de façon générale également, elle a généré de l'instabilité sociale et politique et continue d'en produire). Notre objectif consiste à analyser les mécanismes qui sont à l'origine des transformations de la guerre et de sa planification. La connaissance de ces mécanismes s'avère à nos yeux essentielle car ils jouent un rôle de premier plan dans la perpétuation des conditions sociales qui permettent à la guerre de s'épanouir. En d'autres termes, ces mécanismes ne se contentent pas de faire évoluer la technique des opérations mais font aussi en sorte que la violence militaire se maintienne à l'horizon des possibles pour nos sociétés.

1. Weinstein Adam, « Want To Know How Mattis Got The Callsign 'Chaos'? Here's The Story », *Task and Purpose*, 21 septembre 2017 (<https://taskandpurpose.com/mattis-nickname-callsign-chaos>).

## POUR UNE APPROCHE SOCIALE ET POLITIQUE DE L'ANALYSE DE LA GUERRE

Lorsque l'on consulte la littérature publiée dans le champ des études stratégiques par les officiers, les historiens, les politologues et autres experts issus des *think tanks* sur l'évolution de la guerre et de sa planification, on remarque que trois types d'explications (présentées de façon non mutuellement exclusives dans certaines études) occupent le devant de la scène. Il y a ainsi des explications qui insistent sur le rôle déterminant des technologies militaires, sur le poids des menaces extérieures, ou sur le fonctionnement des bureaucraties militaires<sup>2</sup>. Les études stratégiques se préoccupent par contre nettement moins des effets des dynamiques sociales, économiques et politiques sur les conflits. La réflexion sur le rôle de ces éléments se trouve plus généralement dans les travaux d'auteurs qui se situent aux marges de ces mêmes études stratégiques, comme ceux de Gabriel Kolko sur les conflits du xx<sup>e</sup> siècle, de Jacques Pauwels sur la Première Guerre mondiale, de Ernst Mandel, Akira Iriye, John Dower, Arno J. Mayer et Howard Zinn sur la Seconde Guerre mondiale, de Bruce Cumings sur la guerre de Corée ou encore ceux de Claude Serfati sur l'évolution de l'institution militaire en France<sup>3</sup>.

On notera au passage que plusieurs de ces auteurs, mais pas tous, revendiquent explicitement l'existence d'une filiation entre leurs analyses et la pensée marxiste. Leurs études ne consistent certes pas en des relectures détaillées des écrits de Marx et Engels sur la guerre. Elles procèdent par appropriation d'interrogations « classiquement marxistes » relatives aux enjeux de pouvoir dans les guerres. Plus spécifiquement, ces auteurs ont mis en évidence le rôle de l'impérialisme économique dans les conflits, le poids des idéologies nationalistes belliqueuses utilisées afin de détourner l'attention des populations des problèmes des inégalités sociales et économiques, l'impact des intérêts du complexe militaro-industriel en matière de dépenses publiques, le fait que la guerre frappait souvent bien plus durement les individus issus des groupes sociaux les moins privilégiés (ouvriers, femmes, personnes de couleur ou issues de minorités) et, enfin, l'influence des narrations justificatrices après-coup de la violence militaire par les forces sociales conservatrices. Ces études ne se focalisent donc pas étroitement sur les conditions de vie des soldats dans les tranchées ou sur celles des ouvriers vivant dans des villes soumises à de fréquents bombardements. Elles tentent de produire de véritables synthèses qui prennent en

2. Grissom Adam, « The Future of Military Innovation », *The Journal of Strategic Studies*, vol. 29, n° 5, 2006, pp. 905-934.

3. Kolko Gabriel, *Century of War: Politics, Conflicts, and Society since 1914*, New York, New Press, 1994; Pauwels Jacques, *14-18. La Grande Guerre des classes*, Bruxelles, Aden, 2014; Mandel Ernst, *The Meaning of the Second World War*, Londres, Verso, 2011; Iriye Akira, *Power and Culture. Japanese-American War, 1941-1945*, Harvard, Harvard University Press, 1981; Dower John, *War without Mercy. Race and Power in the Pacific War*, New York, Pantheon, 1987; Mayer Arno J., *La « Solution finale » dans l'histoire*, Paris La Découverte, 2002; Zinn Howard, *La Bombe. De l'inutilité des bombardements aériens*, Montréal, Lux, 2011; Cumings Bruce, *The Korean War*, New York, Modern Library, 2011; Serfati Claude, *Le Militaire: une histoire française*, Paris, Amsterdam, 2017.

considération les causes des conflits, leur planification et leurs multiples conséquences. Plus encore, ces études ne rejettent pas, loin s'en faut, le rôle des variables mises en avant par les études stratégiques – la technologie, l'influence des bureaucraties militaires et les rapports d'inimitié entre les États. Simplement, elles ne les considèrent pas de manière indépendante mais les analysent dans leurs contextes sociaux, politiques et économiques.

Dans les lignes qui suivent, nous reprenons à notre compte cette approche générale afin de montrer que le passage d'une planification de guerre de type industriel à une planification néolibérale s'explique par les évolutions du contexte social et politique qui procède lui-même, en bonne partie, de l'histoire des rapports de force entre groupes sociaux. Trois précisions s'imposent avant de poursuivre. Tout d'abord, nous abordons la planification au sens large. Nous nous intéressons à la planification de la guerre et non à la stricte planification des opérations militaires. Cette dernière approche supposerait de se concentrer sur le travail des officiers qui s'en font les spécialistes, et sur la façon dont ils préparent des actions offensives, défensives ou des retraites, gèrent des secteurs opérationnels, organisent la chaîne logistique ou encore l'évacuation des blessés. La planification de la guerre, sur laquelle nous nous concentrons, s'intéresse moins à ces questions techniques (mais importantes) qu'à la façon dont les sociétés se préparent à la guerre. Ensuite, nous nous attacherons à la planification de la guerre au sein des sociétés « occidentales ». Pour le dire de manière abrupte, nous nous concentrerons sur quatre États : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne. Il existe indubitablement une planification de la guerre par l'Irak, l'URSS ou le Vietnam. Toutefois, si l'on veut comprendre les grands cataclysmes qu'ont été les deux guerres mondiales ou les guerres plus récentes menées en Irak, il convient de s'intéresser à la planification de la guerre par les pays « occidentaux », pour la raison notamment que cette planification a joué un rôle dans le déclenchement de ces conflits. Enfin, ce texte propose une synthèse interprétative de l'évolution de la planification de la guerre. Nous ne proposons pas une recherche basée sur le dépouillement systématique d'un corpus d'archives ou de documents. Nous nous appuyons donc ici sur des sources de seconde main.

## LA MARCHÉ VERS LA GUERRE TOTALE

Comment expliquer la radicalisation de la guerre et de sa planification qui a rendu possibles les deux guerres mondiales ? Pour répondre à cette question, on peut se concentrer, comme l'ont fait des historiens spécialisés, sur le processus de bureaucratisation et de rationalisation de la gestion des forces armées à partir du XIX<sup>e</sup> siècle. Ces historiens ont insisté

sur le fait que l'armée prusso-allemande était la meilleure illustration de ce phénomène durant la période considérée<sup>4</sup>. Les officiers issus de cette armée gagnent le respect de leurs pairs européens et américains à travers une série de victoires remportées dans le contexte des guerres d'unification menées contre le Danemark, l'Autriche et la France. Leurs victoires sont interprétées comme la conséquence d'une amélioration notable dans le domaine de la planification des opérations. Celle-ci est prise en charge par un grand état-major permanent qui est subdivisé en sections. Ces sections s'intéressent aux leçons à tirer de l'histoire militaire, aux problèmes logistiques, aux questions de mobilisation et de transport (ferroviaire) et, bien entendu, à la préparation des plans de guerre. Au sein de cette dernière section, les planificateurs militaires envisagent de multiples scénarios des guerres entre les puissances européennes<sup>5</sup>. Ils construisent leurs plans en recourant notamment à des simulations (*Kriegspiel*) menées sur des cartes. Les forces armées se dotent aussi d'écoles militaires destinées à la formation des officiers qui assureront ensuite le travail de planification. Afin de les éduquer, de nombreux livres et revues spécialisés sont publiés. La professionnalisation militaire n'est donc pas un vain mot. Cette évolution va de pair avec la recherche de l'efficacité sur le champ de bataille, un processus qui se traduit lui-même par la recherche de l'anéantissement de l'ennemi dans de grandes batailles. Les réflexions opérationnelles initiées par le comte Alfred von Schlieffen au sein de l'état-major allemand à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle l'illustrent à merveille<sup>6</sup>. Sans conteste, le travail réalisé en matière de planification et d'organisation des forces armées explique en partie la marche vers la guerre totale. Cependant, ces éléments bureaucratiques ne sont pas suffisants pour comprendre ce changement dans la guerre. Au XVII<sup>e</sup> siècle déjà, au sein des forces armées de Louis XIV par exemple, Vauban avait contribué à la mise en place d'un système de planifications et d'une organisation performante<sup>7</sup>. On n'assista pas pour autant à l'essor de batailles d'anéantissement. Au contraire, la guerre habituelle consistait en manœuvres peu décisives et en sièges.

Pour élucider la problématique de la guerre totale et de sa planification, il convient de prendre également en considération l'évolution des rapports de force entre classes sociales au cours du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>8</sup>. Le début du siècle confirme la montée en puissance d'une bourgeoisie favorable au libéralisme, au détriment de l'aristocratie et de ses valeurs féodales – le phénomène était déjà en gestation depuis plus d'un siècle en Europe

4. Bucholz Arden, *Moltke, Schlieffen, and Prussian War Planning*, New York, Berg, 1991.

5. Kennedy Paul M., *War Plans of the Great Powers, 1880-1914*, London, Allen & Unwin, 1979.

6. Zuber Terence, *Inventing the Schlieffen Plan: German War Planning 1887-1914*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

7. Lynn John, *Giant of the Grand Siècle: The French Army, 1610-1715*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

8. Pauwels Jacques, *1914-1918, op. cit.*

et, en France, le blocage de la bourgeoisie dans son ascension à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle a été l'une des causes du déclenchement de la Révolution de 1789. En tant que groupe social, elle va œuvrer pour une industrialisation qui générera de nouveaux problèmes sociaux, en particulier lors de la seconde moitié du siècle. Pour tourner à plein régime, les usines ont besoin de beaucoup de main d'œuvre, par ailleurs mal payée et travaillant dans des conditions difficiles. Les protestations des masses de travailleurs rassemblés, autour de ces usines, dans les villes deviennent une source d'inquiétude pour les classes dirigeantes européennes. Le renforcement des syndicats et l'émergence de partis politiques de gauche accroît encore cette angoisse. Diverses politiques sont utilisées pour « pacifier » les relations sociales, de l'encadrement paternaliste impliquant éventuellement une redistribution minimale de gains économiques aux travailleurs, à la surveillance et à la répression policière, voire militaire. Quant à l'amélioration des moyens techniques permettant aux entreprises de produire toujours plus de bien, elle finit par créer des crises de surproduction qui ont un impact négatif pour les travailleurs dont les salaires sont poussés à la baisse.

L'instabilité sociale que produit cette industrialisation conduit la bourgeoisie à se rapprocher de l'aristocratie conservatrice afin de consolider sa position sociale<sup>9</sup>. Une forme de partage du travail s'opère entre les deux groupes sociaux. Alors que la bourgeoisie est à la tête de l'industrie et des banques, les membres de l'aristocratie occupent des fonctions politiques, diplomatiques et militaires<sup>10</sup>. Les marges de manœuvre de l'aristocratie sont cependant plus étroites qu'elles ne l'étaient sous l'Ancien Régime. L'idée d'un contrôle politique, y compris parlementaire, des forces armées fait son chemin au sein des sociétés européennes et américaines. Ajoutons que le retour en force de l'aristocratie s'accompagne d'une multiplication des discours conservateurs, nationalistes, impérialistes et belliqueux. Selon Arno Mayer, ceci s'explique par la prise de conscience, après 1870, par les groupes sociaux les plus fortunés du fait que le combat contre le socialisme « nécessitait une idéologie populaire distincte »<sup>11</sup>. En tout état de cause, ces discours servent à enrôler les masses de travailleurs dans un ordre social et économique qui ne leur est pas favorable et au sein duquel leurs droits politiques sont limités (du fait du recours à des mécanismes de suffrages pluraux et censitaires dans les régimes qui se veulent libéraux). Plus encore, ces discours vont légitimer des politiques militaristes favorables au maintien de dépenses militaires conséquentes et de la levée en masse<sup>12</sup>. Enfin, ces discours servent à justifier l'exploitation des colonies, ce qui a pour

9. Mayer Arno, *La Persistance de l'Ancien Régime. L'Europe de 1848 à la Grande Guerre*, Paris, Aubier, 2010.

10. Demeter Karl, *The German Officer Corps in Society and State 1650-1945*, New York, Praeger, 1965.

11. Mayer Arno, *Dynamics of Counterrevolution in Europe, 1870-1956: An Analytic Framework*, New York, Harper, 1971, p. 62.

12. *Ibidem*, p. 115.

corollaire d'attiser les rivalités entre les puissances (comme à Fachoda ou à Agadir). Ces discours ne passent pas non plus inaperçus dans les régions périphériques des empires, comme dans les Balkans où les populations aspirent à davantage d'autonomie, ils seront aussi facteur d'instabilité au niveau international.

Il faut ensuite noter que les crises de surproduction du XIX<sup>e</sup> siècle amènent certaines entreprises à orienter leur production dans le secteur de l'armement. Ce phénomène concerne initialement des sociétés métallurgiques, telles que Krupp en Prusse (puis en Allemagne) ou Vickers en Grande-Bretagne, qui subissent le contrecoup de la saturation du marché du rail durant la seconde moitié du siècle<sup>13</sup>. Les sociétés des Carnegie, du Pont, Nobel, Remington, Schneider-Creusot ou encore Skoda, s'engouffrent aussi dans la brèche que constitue l'industrie d'armement. Lorsque les besoins des forces armées nationales sont limités, ces sociétés prospectent en dehors des frontières de leurs États, contribuant à une large diffusion des technologies militaires de l'époque. Sur le fond, ces sociétés ne sont pas responsables du déclenchement des guerres de l'époque, car ce sont bel et bien les gouvernements et les militaires qui prennent les décisions formelles en la matière. Mais, pour reprendre les mots d'Anthony Sampson, l'« internationalisation des sociétés d'armement a constamment incité à l'innovation et à l'expérimentation, souvent à l'encontre des instincts conservateurs des gouvernements domestiques et des amiraux et généraux qui préféraient les vieilles et élégantes traditions de la guerre<sup>14</sup> ». L'affirmation d'une dimension toujours plus technique de la guerre, qui est consubstantielle à l'avènement de la guerre totale, se trouve donc en partie expliquée par le contexte socio-économique.

À bien des égards, il faut considérer que la Seconde Guerre mondiale se situe dans le droit fil de la première. La guerre s'explique notamment par des projets impérialistes tournés vers l'Est pour l'Allemagne, et vers le Pacifique pour le Japon<sup>15</sup>. Sur le plan de la planification opérationnelle, la Seconde Guerre mondiale n'est pas non plus sans rapport avec le premier conflit mondial. Comme l'a bien montré Karl-Heinz Frieser, un officier des forces armées allemandes, la *Blitzkrieg* a consisté à faire d'une situation économique et matérielle difficile une « vertu opérationnelle »<sup>16</sup>. L'auteur va jusqu'à décrire les opérations du début de la guerre comme relevant d'une forme de désespoir rationalisé au niveau opérationnel. Les officiers qui croient en cette recette s'évertuent en fait à faire revivre le plan Schlieffen mais avec des moyens mécanisés et motorisés. Les expérimentations en

13. Sampson Anthony, *The Arms Bazaar from Lebanon to Lockheed*, New York, Viking, 1977, pp. 36-37 et 44.

14. *Ibidem*, p. 56.

15. Tooze Adam, *Le Salaire de la destruction. Formation et ruine de l'économie nazie*, Paris, Perrin, 2012; Traverso Enzo, *La Violence nazie : une généalogie européenne*, Paris, La Fabrique, 2002; Iriye Akira, *Power and Culture*, op. cit.

16. Frieser Karl-Heinz, *The Blitzkrieg Legend: The 1940 Campaign in the West*, Annapolis, Naval Institute Press, 2005, p. 11.

Pologne en 1939 et en 1940 en France seront à l'origine du mythe de l'efficacité de l'armée allemande. Quelques années plus tard, lorsque cette même armée se trouvera bloquée à Stalingrad et à Leningrad, les limites de cette planification apparaîtront pleinement. En définitive, la Seconde Guerre mondiale est bel et bien une guerre totale. Selon John Ellis, la Seconde Guerre mondiale est également dans la continuité directe de la Première sur le plan de ses effets destructeurs globaux<sup>17</sup>. Les gagnants seront finalement ceux qui parviendront à mobiliser le plus de ressources. La Seconde Guerre mondiale, comme la Première, engendre des coûts faramineux pour les belligérants. Certains États en subiront les effets pendant des années. La Grande-Bretagne a certes gagné la Seconde Guerre mondiale sur les plans militaire et diplomatique mais, au niveau économique, elle s'est appauvrie de façon conséquente. Ceci n'est d'ailleurs pas sans lien avec la perte de ses colonies et de son statut de grande puissance après 1945.

S'il est entendu que l'économie a joué un rôle essentiel dans le déroulement de la Seconde Guerre mondiale, on ne peut minimiser l'effet qu'ont également eu les discours racistes sur son cours. Au demeurant la présence de ces discours, dans le contexte des conflits impérialistes, relève plus de la constante que de l'exception. En tout état de cause, à la lecture des travaux historiques, on constate que les visions racistes ont eu un impact important dans le domaine de la planification de la guerre et dans la conduite des opérations. Karl-Heinz Frieser note par exemple que Hitler était convaincu que la guerre serait facile car les Français étaient « dégénérés » et les Britanniques « décadents »<sup>18</sup>. Les recherches de John Dower et celles d'Omer Bartov ont également montré que les représentations racistes avaient contribué à la brutalisation de la guerre dans le Pacifique et sur le front de l'Est<sup>19</sup>. Enfin, des historiens américains continuent à se demander jusqu'à quel point la vision racisée des Japonais a pu contribuer à la prise de décision par l'administration Truman d'user de la bombe atomique contre Hiroshima et Nagasaki<sup>20</sup>.

## PLANIFIER LES GUERRES LIBÉRALES

Un des éléments les plus importants pour comprendre l'évolution de la planification de la guerre durant la guerre froide est la montée en puissance des États-Unis sur la scène internationale. Cette montée en puissance est rendue possible non seulement par la taille et les capacités économiques

17. Ellis John, *Brute Force: Allied Strategy and Tactics in the Second World War*, Londres, Deutsch, 1990; Mandel Ernst, *The Meaning of the Second World War*, op. cit.

18. Frieser Karl-Heinz, *The Blitzkrieg Legend*, op. cit., p. 17.

19. Bartov Omer, *The Eastern Front, 1941-1945. German Troops and the Barbarisation of Warfare*, Londres, MacMillan, 1985.

20. Ide Derek, « Dropping the Atomic Bomb: A Historiographical Review of the Most Destructive Decision in Human History », *The Hampton Institute*, 19 juin 2014 (<https://www.hamptoninstitution.org/hiroshima-historiography.html#W51lcegZ2w>).

du pays mais aussi par le fait que cet État n'a pas été détruit par la guerre. Elle est ensuite rendue possible par les choix opérés en matière de politique étrangère à Washington. En l'occurrence, comme le rappelle Perry Anderson, « [s]ous la présidence de Truman, les plus hauts niveaux de responsabilité étaient massivement occupés par des banquiers d'affaires et des avocats d'entreprises, par des industriels et des négociants : Forrestal, Lovett, Harriman, Stettinius, Acheson, Nitze, McCloy, Snyder, Hoffman – toutes les personnes qui ne risquaient pas de négliger les intérêts du capital américain en redessinant le paysage de l'après-guerre. La libre entreprise était le fondement de toute autre liberté. Seuls les États-Unis pouvaient assurer sa défense et son extension dans le monde entier<sup>21</sup> ». Plus encore, selon Perry Anderson et Gabriel Kolko, ce qui inquiète principalement les États-Unis à cette époque, c'est l'émergence de « blocs commerciaux autarciques<sup>22</sup> ». La menace, selon Washington, ne provient donc pas uniquement des communistes, mais aussi des nationalistes lorsqu'ils promeuvent le protectionnisme. Sans conteste, des leçons ont été tirées des événements de la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle sur le plan économique international. Partant, les États-Unis œuvreront à la mise en place d'un nouvel ordre international économique qui fait la part belle au libéralisme économique, en s'appuyant entre autres sur le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

Géographiquement, les priorités diplomatiques et stratégiques des États-Unis se situent en Europe et, dans un second temps, en Asie (plutôt en Amérique latine avant 1945). Ajoutons que les États-Unis laissent une certaine latitude aux États européens pour gérer leurs colonies. Pour les décideurs américains, grâce à l'exploitation des ressources disponibles dans ces dernières, les États européens peuvent contribuer au bon fonctionnement du système économique international basé sur les échanges. Selon Gabriel Kolko, les États-Unis craignaient que, dépourvus d'un accès aux ressources coloniales, les États européens ne se replient économiquement sur eux-mêmes<sup>23</sup>. Favorables à la décolonisation sur le plan rhétorique, les États-Unis ne sont pas convaincus que les États du Sud puissent se prendre en main. De fait, les décideurs de Washington nourrissent une attitude paternaliste vis-à-vis de ces États. Les États-Unis prennent par ailleurs conscience du fait qu'ils ne peuvent pas être présents partout dans le monde pour assurer la stabilité du système qu'ils promeuvent. La seule guerre de Corée leur a déjà coûté énormément de ressources. Ils sont donc tout à fait disposés à déléguer une partie du « fardeau sécuritaire » à

21. Anderson Perry, *Comment les États-Unis ont fait le monde à leur image. La politique étrangère américaine et ses penseurs*, Marseille, Agone, 2016, p. 67.

22. *Ibidem*, p. 67 ; Kolko Gabriel, *Confronting the Third World. United States Foreign Policy 1945-1980*, New York, Pantheon, 1988.

23. Kolko Gabriel, *Confronting the Third World*, *op. cit.*, p. 42.

leurs alliés européens qui, dans ce contexte, tentent de conserver ce qu'ils peuvent de leurs empires. Somme toute, l'ordre libéral, supposément plus égalitaire, prôné par les États-Unis et auquel se rallient les Européens, repose sur le maintien de relations asymétriques entre le Nord et le Sud, au détriment de ce dernier.

La montée en puissance des milieux d'affaire favorables au libéralisme économique, qui est à l'origine des changements internationaux, se traduira également par des évolutions dans le domaine de la planification de la guerre. Les « élites » libérales s'appuient de plus en plus sur une nouvelle caste d'experts universitaires – économistes, physiciens, politologues ou encore psychosociologues – en charge de gérer les questions de sécurité. Les affaires de sécurité ne sont donc plus du seul ressort d'un corps des officiers ultra-conservateur. Il n'est d'ailleurs pas rare que les experts civils libéraux entrent en conflit avec les officiers supérieurs aux États-Unis. Parfois aussi, il est vrai, des sous-groupes de la caste militaire (comme celui composé des officiers des forces spéciales) nouent des alliances bureaucratiques de revers avec ces experts afin de contourner la hiérarchie des forces armées qui leur est peu favorable. Il faut néanmoins préciser que le rôle des experts civils spécialisés sur les questions de défense est moins saillant en Europe. Mais les idées des universitaires états-uniens, notamment en ce qui concerne le rôle des armes nucléaires, sont efficacement relayées outre-Atlantique par l'intermédiaire de l'OTAN. La pensée stratégique libérale introduit sans conteste des changements dans la planification stratégique, même s'il convient de rester critique à l'égard de l'argument selon lequel on assiste à une véritable révolution dans le domaine de la guerre.

Ainsi, au début de la guerre froide, la doctrine qui émerge concernant le rôle dissuasif des armes nucléaires<sup>24</sup>, leur donne pour fonction, non pas d'assurer la possibilité d'une victoire militaire, mais d'inhiber les comportements belliqueux des décideurs. Une vaste communauté d'experts civils (Bernard Brodie, Thomas C. Schelling, Henry Kissinger et, plus globalement, les chercheurs de la RAND Corporation), qui s'épanouit d'autant plus facilement qu'elle a accès à des financements publics et privés pour mener ses recherches, les perçoit surtout comme des armes de non-guerre. Et cependant cette pensée dissuasive cohabite avec une réflexion et une planification militaires classiques sur le rôle des bombardements stratégiques (qui est parfois nommée « douhetisme », du nom du théoricien de la guerre aérienne Giulio Douhet). À certains égards, la notion de dissuasion vient travestir et donner une nouvelle légitimité aux bombardements stratégiques qui furent mis en œuvre contre des villes lors de la Seconde Guerre mondiale. Même le développement de la bombe H,

24. Kaplan Fred, *The Wizards of Armageddon*, New York, Touchstone, 1983; Ross Steven, *American War Plan 1945-1950*, London, Frank Cass, 1996.

bien plus puissante que la bombe atomique de années 1940, ne calmera pas toutes les ardeurs stratégiques classiques au cours de la guerre froide.

C'est également dans cette période que des experts civils forgeront le concept de « guerre limitée » (Charles E. Osgood, Morton H. Halperin). Le terme est surtout utilisé pour désigner les combats menés par des militaires américains et européens loin des frontières de leur État, comme ce fut le cas en Corée. Dans les faits, et même si l'arme nucléaire n'a pas été utilisée lors de cette guerre, il est difficile de voir en quoi ce conflit, d'une brutalité immense, a été limité, la majorité des villes de la péninsule ayant pour ainsi dire été rasée par les bombardements des belligérants<sup>25</sup>. La guerre menée par les États-Unis dans le Sud-Est asiatique au cours des années 1960 et au début des années 1970 a également été qualifiée de « guerre limitée ». Lors de ce conflit, les États-Unis déverseront pourtant sur le Cambodge, le Laos et le Vietnam environ quatre fois la quantité de bombes qu'ils avaient larguées à travers le monde lors de la Seconde Guerre mondiale<sup>26</sup>. Plus encore, dans les guerres contre-insurrectionnelles qu'ils mènent, respectivement, en Malaisie, en Algérie et au Vietnam, les généraux Briggs, Challes et Westmoreland planifient leurs opérations en s'inspirant des doctrines et pratiques des guerres conventionnelles. Les leçons des Première et Seconde guerres mondiales leurs servent donc d'aiguillon.

On voit aussi émerger au cours de la guerre froide une pensée contre-insurrectionnelle. Officiellement, selon les zéloteurs de cette pensée, les forces armées doivent faire un usage minimal de la force lorsqu'elles combattent des insurgés. D'après leur discours, les forces armées se comportent, en situation de contre-insurrection, comme une sorte de force de police polyvalente et dotée de moyens fort diversifiés. Selon un euphémisme en vogue, les pratiques contre-insurrectionnelles sont censées reposer sur « la séduction des cœurs et des esprits » des populations. Dans les faits, dans de nombreux États du monde, la contre-insurrection prend purement et simplement le relais de la contre-révolution<sup>27</sup>. De plus, la violence est rarement absente des opérations contre-insurrectionnelles. Les soldats qui mènent ces opérations en Indochine, au Cameroun, en Malaisie, en Algérie, au Kenya, ou encore au Vietnam, ne se contentent pas de patrouiller dans les villes et les campagnes. Ils déplacent de force des populations civiles et les enferment dans des camps, recourent à la pratique de la terre brûlée lorsqu'ils détruisent des villages et des cultures, usent de la torture à grande échelle afin de soutirer des renseignements et terroriser leurs adversaires, soutiennent des milices peu respectueuses du droit des civils et éliminent physiquement ceux qui

25. Cumings Bruce, *The Korean War*, op. cit.

26. Gibson William, *The Perfect War. Technowar in Vietnam*, New York, Atlantic, 1986.

27. Boot Max, *The Road not Taken. Edward Lansdale and the American Tragedy in Vietnam*, New York, Liveright, 2018, pp. 321-322. Les militaires français parlent quant à eux de « guerre révolutionnaire » pour désigner les actions de leurs forces armées en Indochine et en Algérie.

sont suspectés de participer aux guérillas<sup>28</sup>. Sous le couvert d'un discours qui insiste sur un usage raisonnable de la force, les opérations contre-insurrectionnelles consistent souvent en des tentatives pour centraliser, rationaliser et systématiser les pratiques disciplinaires et punitives qui ont cours de longue date dans les régimes coloniaux<sup>29</sup>. Sur un plan symbolique, ce processus est bien représenté dans le film *La Bataille d'Alger* de Gillo Pontecorvo lorsque l'on y voit des parachutistes français se saisir, par la force, des fichiers de la police. Ce même fichier leur servira à étendre leur système de surveillance, reposant sur des enlèvements et la torture.

Enfin, il est frappant de noter que la planification stratégique de la guerre froide repose régulièrement sur des analyses très superficielles, de la part des militaires et des experts civils, des conditions sociales et historiques qui sont à l'origine des tensions politiques. Ceux qui étudient « scientifiquement » la stratégie nucléaire, quant à eux, font souvent l'économie d'une étude de l'histoire politique de la Russie et de l'URSS. Entre autres choses, ils ne s'intéressent pas aux conditions sociales qui ont fait émerger et se pérenniser le communisme pendant des décennies. On retrouve la même carence chez les experts étudiant les guerres contre-insurrectionnelles, et qui ne réfléchissent guère à l'incidence des structures et classes sociales sur les conflits. Les effets politiques de la concentration des terres agricoles aux mains des classes de grands propriétaires, par exemple, font trop peu souvent l'objet d'une analyse digne de ce nom. Cette pensée sécuritaire tend à ne considérer le communisme, officiellement sa cible principale, que comme une vaste conspiration résultant de l'intoxication des esprits faibles des populations (agricoles et ouvrières) des États du Sud. Plus encore, en France en particulier, cette pensée tend à construire un continuum dans lequel le communisme prend le relai du nazisme, lui-même perçu comme la conséquence d'une propagande diabolique<sup>30</sup>. Sur le fond, au-delà des calculs des rapports de forces strictement militaires (nombre de missiles, de chars, effectifs, etc.), cette pensée a de grandes difficultés à appréhender sérieusement la dimension matérielle inhérente aux dynamiques sociales et politiques<sup>31</sup>. Il serait d'ailleurs intéressant d'étudier systématiquement les discours stratégiques de l'époque en s'appuyant sur les travaux de Georg Lukács qui mettent en exergue la tendance dans la pensée libérale à rejeter le matérialisme et à privilégier l'élucidation de la réalité par le seul rôle de la subjectivité et des représentations.

28. Wasinski Christophe, « La volonté de réprimer : généalogie transnationale de la contre-insurrection », *Cultures & Conflits*, automne-hiver 2010, n° 79-80, pp. 161-180.

29. Vidal-Naquet Pierre, *La Torture dans la République 1954-1962*, Paris, Minuit, 1972 ; Elkins Caroline, *Imperial Reckoning. The Untold Story of Britain's Gulag in Kenya*, New York, Holt, 2005.

30. Villatoux Paul et Marie-Catherine, *La République et son armée face au « péril » subversif : Guerre et action psychologiques 1945-1960*, Paris, Les Indes savantes, 2005.

31. Lukács Georg, *La Destruction de la raison de l'après Nietzsche à Heidegger et Hitler*, Paris, Delga, 2017.

## STRATÉGIE DU CHAOS POUR VIOLENCE NÉOLIBÉRALE

L'avènement de la guerre totale et industrielle va de pair avec l'introduction de nouveaux équipements militaires : chars d'assaut, avions de chasse et de bombardement ou encore sous-marins. Ces équipements sont pris en charge par des bureaucraties militaires spécialisées. De longue date, dans l'histoire des forces armées, on distingue les marines des armées de terre. Après la Première Guerre mondiale, suite à d'âpres luttes bureaucratiques, des forces aériennes indépendantes commencent à voir le jour. Ces différentes composantes des forces armées prennent l'habitude de défendre leurs prés carrés bureaucratiques. Par ailleurs, au sein même de ces composantes, des rivalités émergent entre, par exemple, ceux qui sont en faveur des tanks et ceux qui privilégient l'infanterie, les fortifications ou même, durant l'entre-deux-guerres encore, la cavalerie<sup>32</sup>. La planification militaire est bien entendu affectée par ces rivalités. Dans une situation où les ressources sont limitées, les responsables des différentes armes doivent justifier les raisons pour lesquelles leurs composantes méritent d'être financées de manière prioritaire. Dans ce contexte, pendant les années 1920-1930, on voit apparaître, dans des articles de revues spécialisées, des livres publiés par des éditeurs privés, des conférences prononcées dans les académies militaires et des documents de doctrine sanctionnés par les institutions, des discours militaires qui se font les prophètes d'armes supposées décisives, telles que l'arme blindée (John F.C. Fuller, Basil H. Liddell Hart, Charles de Gaulle, Heinz Guderian) ou l'aviation de bombardement (Giulio Douhet, Hugh Trenchard, William Mitchell). Aux États-Unis, comme cela a été bien documenté par des historiens, la force aérienne cherche également des relais dans les médias, afin de convaincre le public de l'utilité des bombardiers<sup>33</sup>. Pour se donner de la visibilité, les pilotes assureront aussi la distribution du courrier lors d'une grève postale. Le fait de rendre publics certains exercices militaires spectaculaires participe de la même logique : bien se faire voir auprès de l'opinion. Aux États-Unis également, les militaires cajolent, dès l'entre-deux guerres, les réalisateurs de films de guerre pour que ceux-ci valorisent dans leurs productions l'univers des forces armées et les équipements<sup>34</sup>. Pour le dire prosaïquement, les militaires effectuent un travail de lobbying qui vise, en dernière instance, les ministres et les parlementaires qui décident des budgets à allouer aux forces armées et conviennent de leur répartition entre les différentes armes. Ces éléments ont bien entendu un impact important sur la planification militaire. On en conviendra facilement, l'acquisition de bombardiers ou

32. Johnson David E., *Fast Tanks and Heavy Bombers: Innovation in the US Army, 1917-1954*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

33. Sherry Michael S., *The Rise of American Air Power: The Creation of Armageddon*, New Haven, Yale University Press, 1987.

34. Suid Lawrence H., *Guts and Glory. The Making of the American Military Image in Film*, Lexington, The University Press of Kentucky, 2002, pp. 24-41.

de blindés affecte la façon dont les militaires préparent les conflits. Par ailleurs, la réflexion militaire, qui exprime ses préférences pour tel ou tel type d'arme, tend à se transformer en un discours de justification de l'autonomie des bureaucraties militaires. Certains historiens pensent que les bombardements aériens massifs qui ont rasé les villes allemandes lors de la Seconde Guerre mondiale, sans pour autant parvenir à faire capituler le régime nazi, s'expliquent par ce type de processus<sup>35</sup>. Les aviateurs avaient justifié le développement de forces aériennes par un discours et une planification affirmant que les bombardements stratégiques permettraient de rapidement faire plier la volonté de l'adversaire. En réalité, la victoire en Europe viendra surtout de l'invasion terrestre de l'Allemagne.

Toujours aux États-Unis, comme nous l'avons déjà évoqué, dans le contexte de la guerre froide, les hommes politiques, les industriels et les experts civils s'invitent de plus en plus dans les débats qui concernent l'acquisition du matériel militaire et, par ricochet, dans la planification de la guerre. Les militaires sont amenés à nouer des alliances avec eux afin de renforcer leurs positions dans les luttes politiques et bureaucratiques pour l'obtention de ressources. Ce processus se concrétise par la mise sur pied de structures qui assurent la continuité entre les univers militaires et industriels. Un des exemples les plus notoires est celui de la RAND Corporation. Ce centre de recherche stratégique, qui a pour ambition de produire de l'expertise pour l'US Air Force, est mis sur pied par le fabricant aéronautique Douglas<sup>36</sup>. Rapidement, du fait du risque de conflit d'intérêt, la RAND est transformée en un organisme indépendant. Elle subsiste grâce aux contrats de recherche qu'elle reçoit, principalement, de l'US Air Force. La RAND se fait notamment l'avocate de la dissuasion nucléaire et de la guerre contre-insurrectionnelle. Parallèlement, on voit apparaître au sein du Pentagone des institutions qui ont pour mission d'étudier l'évolution des technologies de défense. La plus célèbre est certainement l'organisation qui fut alternativement connue sous le nom de DARPA (Defense Advanced Research Project Agency) et ARPA (Advanced Research Project Agency). En dépit des mythes qui l'entourent, l'efficacité de cet organisme né en 1958 reste sujette à caution<sup>37</sup>. La mise en place du poste de DDR&E (Director Defense Research & Engineering) sous l'administration Eisenhower relève de la même dynamique<sup>38</sup>. La personne nommée à ce poste assure, pour le compte des forces armées, un suivi de l'évolution des technologies, notamment dans le champ nucléaire et dans le domaine de l'électronique. Ces structures vont contribuer à rapprocher

35. Sherry Michael, *The Rise of American Air Power*, op. cit.

36. Kaplan Fred, *The Wizards of Armageddon*, op. cit.

37. Weinberger Sharon, *The Imagineers of War. The Untold Story of DARPA, the Pentagon Agency That Changed the World*, New York, Vintage, 2018.

38. Nolan Janne E., *Guardians of the Arsenal. The Politics of Nuclear Strategy*, New York, BasicBooks, 1989, pp. 128-129

les militaires des industriels de défense au cours de la guerre froide. On voit également apparaître, en 1953, le Committee on the Present Danger (CPD)<sup>39</sup>. Le CPD est une plateforme favorable à davantage de dépenses en matière de défense. Elle rassemble et obtient le soutien de nombreux hommes politiques et d'affaires conservateurs. L'organisation connaît une résurrection en 1976. Ses membres étrillent alors la politique de détente et font pression, dans le contexte des élections présidentielles qui mettront Ronald Reagan au pouvoir, pour que les dépenses militaires soient substantiellement augmentées. Les intérêts des industries de défense sont donc bien relayés dans l'univers militaire. Somme toute, ces éléments tendent à confirmer les thèses du sociologue Charles Wright Mills qui était convaincu de l'existence d'une grande proximité entre les responsables économiques, politiques et militaires aux États-Unis lors de la guerre froide<sup>40</sup>. Tout ceci aura bien entendu des effets sur la politique d'armement, en soutenant l'augmentation de la production, entre autres, d'armes nucléaires, mais aussi sur le discours stratégique, plus offensif, et sur la planification de la guerre, les militaires états-uniens se préparant à une hypothétique troisième guerre mondiale en Europe.

Il faut enfin noter que le rôle du complexe militaro-industriel dans les autres États pendant la guerre froide a fait l'objet de recherches moins nombreuses. Des industriels de la défense ont certes travaillé pour leurs propres chapelles, par exemple, en France (Dassault) ou en Grande-Bretagne (British Aerospace) lors de cette période. Toutefois, l'impact de ces industriels sur les politiques de défense et la planification de la guerre au sein de leur État semble avoir été plus limité qu'aux États-Unis. En fait, la planification de la guerre par ces États était davantage influencée par celle des États-Unis et par les pressions exercées au sein de l'OTAN pour les membres de cette organisation. Les grandes conceptions stratégiques atlantiques étaient donc souvent pensées à Washington, sous pression du complexe militaro-industriel local. Par ailleurs, on peut se demander si les industriels européens n'ont pas dépensé davantage d'énergie à essayer d'écouler leurs productions à l'étranger, comme au Moyen-Orient, qu'à influencer leurs autorités nationales en matière de défense.

Au cours des années 1990 et 2000, le rapprochement entre militaires et industriels passe à la vitesse supérieure. Comme Thomas Frank l'a bien montré, on assiste aux États-Unis à une véritable captation des ressources étatiques par les multinationales, non des moindres par celles qui produisent du matériel pour le compte des militaires<sup>41</sup>. Cette captation

39. Sanders Jerry W., *Peddlers of Crisis. The Committee on the Present Danger and the Politics of Containment*, Boston, South End Press, 1983.

40. Mills C. Wright, *L'Élite au pouvoir*, Marseille, Agone, 2012.

41. Frank Thomas, *The Wrecking Crew. The American Right and the Lust for Power*, Londres, Harvill Secker, 2008, pp. 22-23.

ne consiste pas uniquement en la vente d'équipements extrêmement coûteux au Pentagone et aux alliés. Elle repose aussi sur le fait que l'expertise stratégique, qui nourrit les débats publics et politiques sur les questions de sécurité en amont de la planification militaire formelle et des politiques d'acquisition d'armement, est en partie privatisée<sup>42</sup>. C'est donc cette expertise, en partie financée par les entreprises, qui participe à la détermination des besoins militaires sur base, le cas échéant, des descriptions « adéquates » de l'environnement sécuritaire. Ajoutons que le renforcement de ce processus commence dans le contexte de la réduction des dépenses militaires qui, au début des années 1990, coïncide avec la fin de la guerre froide. Il est alors décidé de favoriser la création de « géants » industriels, supposés plus compétitifs, dans le domaine de l'armement. Dans les faits, ces grands groupes peu nombreux ont surtout mis les forces armées dans une situation accrue de dépendance<sup>43</sup>.

Cette situation est loin d'être neutre pour la planification de la guerre. Depuis les années 1970, la pensée et la planification stratégiques sont de plus en plus en phase, y compris sur le plan lexical, avec ce que promeut la nouvelle réflexion managériale issue du secteur privé. Les militaires américains et leurs alliés ont ainsi biberonné à l'idéologie de la conduite décentralisée des opérations conçues sur un modèle de « guerre réseautée » (« network centric warfare »). De même, il est régulièrement question, dans la vulgate militaire, de « révolution dans les affaires militaires », de « transformation » des forces ou encore d'« innovations disruptives ». À travers ces discours, les experts surenchérisent en matière de promesses. Selon eux, des forces armées d'un nouveau genre, utilisant moins d'hommes et dotées de matériel sophistiqué, seraient en mesure de vaincre rapidement contre les nouveaux adversaires de l'Ouest. Ces conceptions, qui font écho à la notion de dérégulation dans le secteur civil, remettent largement en question le taylorisme qui a prévalu pendant des décennies dans le champ militaire<sup>44</sup>. C'est en ce sens que l'on peut qualifier cette planification, qui trouve en partie son origine dans le poids prépondérant du secteur privé, de type néolibéral.

Le nom donné à l'offensive américaine en Irak en 2003, « Shock & Awe », est plus symptomatique encore de ce style de planification. Au même titre que l'indicatif radio du général Mattis, « chaos », elle tend à faire d'une sorte de vandalisme militaire une valeur stratégique. Depuis plus de quinze ans, les populations d'Afghanistan et l'Irak font quotidiennement

42. Wasinski Christophe, « Créer une Révolution dans les affaires militaires: mode d'emploi », *Cultures & Conflits*, hiver 2006, n° 63, pp. 149-164.

43. St. Clair Jeffrey, *Grand Theft Pentagon. Tales of Corruption and Profiteering in the War on Terror*, Monroe, Common Courage Press, 2005; Hartung William D., *Prophets of War. Lockheed-Martin and the Making of the Military-Industrial Complex*, New York, Nation Books, 2012.

44. Frank Thomas, *Le Marché de droit divin. Capitalisme sauvage & populisme de marché*, Marseille, Agone, 2003, p. 240.

les frais de la mise en œuvre de ces discours. À toute chose malheur est bon cependant pour les sociétés privées et les experts des questions stratégiques. La durabilité du chaos engendré par l'application des recettes de la planification « disruptive » néolibérale a créé des opportunités nouvelles. Les sociétés spécialisées dans la logistique, tels qu'Halliburton ou Kellogg Brown Root (KBR), et les nouvelles sociétés de mercenaires, tel que Blackwater, ont su tirer leur épingle du jeu de l'instabilité provoquée par ces opérations en obtenant de juteux contrats auprès des autorités américaines dépassées par la tournure prise par les événements en Afghanistan et en Irak<sup>45</sup>. Ironiquement, l'échec de la planification néolibérale de la guerre mène à recourir à davantage de privatisation de la guerre.

## CONCLUSION

Si l'on veut comprendre l'évolution de la guerre et de sa planification sur le long terme, l'analyse des évolutions des rapports de forces entre les États, pas plus que les études qui se concentrent uniquement sur le comportement des organisations militaires ou qui ne s'intéressent qu'aux technologies, ne s'avère satisfaisante. Il convient également de prendre en considération les rapports de classes, les intérêts « domestiques » des décideurs politiques ou encore ceux des industries de défense. En tenant compte de l'ensemble de ces éléments, nous avons tenté de montrer comment on était passé d'une planification de la guerre de masse à une planification néolibérale en passant pas une phase de planification libérale au cours de la guerre froide. D'une manière plus générale, il est essentiel de prendre en considération ces éléments car ils jouent un rôle de premier plan dans la perpétuation des conditions sociales et des discours qui permettent à la guerre de se maintenir à l'horizon des possibles dans nos sociétés. ■