



Perspectives chinoises

2014/3 | 2014

L'essor des mouvements écologistes

Stephen Bell et Hui Feng, *The Rise of the People's Bank of China: The Politics of Institutional Change*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2013, 376 p.

Horacio Ortiz

Traducteur : David Bartel



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6915>

ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 26 septembre 2014

Pagination : 64-65

ISBN : 979-10-91019-12-5

ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Horacio Ortiz, « Stephen Bell et Hui Feng, *The Rise of the People's Bank of China: The Politics of Institutional Change*, », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2014/3 | 2014, mis en ligne le 01 janvier 2017, consulté le 23 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6915>

Ce document a été généré automatiquement le 23 avril 2019.

© Tous droits réservés

Stephen Bell et Hui Feng, The Rise of the People's Bank of China: The Politics of Institutional Change,

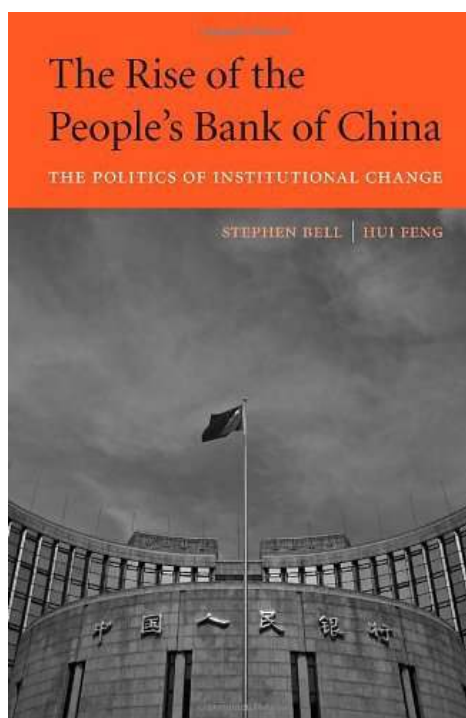
Cambridge, MA, Harvard University Press, 2013, 376 p.

Horacio Ortiz

Traduction : David Bartel

1 Ce livre propose une histoire de la banque centrale chinoise, la Banque populaire de Chine (BPC) depuis le début de la période dite « de réforme et d'ouverture ». Il retrace l'importance croissante de cette institution dans la politique monétaire dans un contexte d'évolutions au sommet de l'État et du Parti communiste chinois (PCC). Le livre est organisé en deux parties. La première est une présentation chronologique des évolutions de la Banque populaire de Chine distinguant deux périodes : de 1979 à 1992 et de 1992 jusqu'à aujourd'hui. La seconde s'intéresse aux principales politiques de la banque, en particulier à sa gestion de l'inflation, à sa politique de taux de change et à sa régulation du secteur financier.

2 Institution pivot du système financier chinois, la Banque populaire de Chine joue aussi un rôle crucial dans le système financier international. Une revue d'ensemble de son histoire récente est donc extrêmement bienvenue. Le livre présente clairement les principales



évolutions en matière de politiques et de régulations des trois dernières décennies, faisant le lien avec les négociations au sein du PCC en réponse aux événements macro-économiques intérieurs et internationaux.

- 3 Les auteurs du livre, Stephen Bell et Hui Feng, viennent de la School of Political Science and International Studies de l'université du Queensland en Australie. Stephen Bell est professeur et directeur de l'école. Ses recherches portent sur la gouvernance et le développement institutionnel. Il a fait de la Chine son objet de recherche il y a quelques années. Son collègue Hui Feng travaille sur les transformations économiques en Chine contemporaine, avec un intérêt particulier pour le secteur financier.
- 4 Les auteurs montrent comment la Banque populaire de Chine est devenue un important centre de décision des politiques monétaires dans les années 1990, quand Zhu Rongji, le Premier Ministre de l'époque, et d'autres cadres dirigeants du PCC l'utilisèrent pour promouvoir leur carrière en proposant un programme de politiques économiques libérales. Surtout, la Banque populaire de Chine est devenue l'institution chargée de répondre aux épisodes inflationnistes qui ont marqué les années 1980. Dans les années 1990, elle prend le dessus sur le ministère des Finances dans la conduite des politiques monétaires. Une position qui se maintiendra et se renforcera sous la mandature Hu-Wen, en particulier sous la direction de Wen Jiabao qui supervisait déjà les affaires financières avec Zhu Rongji par le passé.
- 5 La seconde partie du livre montre comment l'essor de la Banque populaire de Chine s'est déroulé en une suite de réactions pragmatiques à des événements historiques particuliers et contingents, reflétant l'équilibre des pouvoirs entre différents ministères et secteurs idéologiques du PCC. La Banque populaire de Chine était en charge de la lutte contre l'inflation qui allait partiellement à l'encontre des intérêts des entreprises d'État et de certains ministères, plus enclins à utiliser le crédit bancaire et la création de monnaie pour pousser la croissance du produit intérieur brut. La banque est l'institution qui a penché le plus fort contre la dévaluation du RMB au lendemain de la crise financière asiatique de 1997. Elle était aussi au centre des négociations pour relâcher les liens attachant le RMB au dollar américain en 2005, en particulier sous la direction de Zhou Xiaochuan. Celui-ci, dont le père fut un mentor pour Jiang Zemin, a été nommé en 2002 par Zhu Rongji. Il a continué à être en fonction pendant la décennie Hu-Wen et jusqu'à aujourd'hui.
- 6 Bien que certains éléments factuels soient seulement superficiellement analysés, ou même erronés (l'analyse de la réforme boursière semble s'interrompre en 2006), le livre offre un aperçu très instructif des évolutions de la Banque populaire de Chine durant les 30 dernières années. La méthode est éclectique. Le livre s'appuie sur de la littérature secondaire, sur l'analyse de réglementations spécifiques, ainsi que sur des entretiens avec des cadres dirigeants. Par souci d'anonymat, aucune tentative n'est faite pour situer les déclarations des personnes interrogées dans leur contexte social ou leur stratégie personnelle. Leurs remarques sont là la plupart du temps pour justifier ce que les auteurs affirment, sans autre perspective critique.
- 7 Le cadre théorique de l'ouvrage, précisé dans les chapitres introductifs, s'inspire principalement de la littérature sur le changement institutionnel. Les auteurs débattent des théories de la dépendance au chemin (*path-dependence*), de l'idée que les institutions dirigent les comportements individuels et s'accordent sur ce qu'ils considèrent comme une « vue nuancée » selon laquelle les individus sont certes contraints par les règles organisationnelles, mais conservent aussi des marges de jeu et de créativité au sein des contingences historiques et des environnements idéologiques dans lesquels ils opèrent. Malgré un long chapitre introductif qui discute des théories du changement institutionnel, la principale question posée par l'ouvrage s'appuie sur deux présupposés théoriques qui ne sont jamais explicitement abordés par les auteurs. Cette question est exprimée dans les trois premières pages : le livre cherche à rendre

compte de l'essor de la Banque populaire de Chine comme faisant partie d'une tentative de « construire une solide infrastructure monétaire et financière orientée vers le marché » au sein d'un « système financier en transition (et donc immature) » dans le contexte d'une « transition post-communiste » commune aux « pays en développement ». Les auteurs s'interrogent ainsi : « comment peut-on expliquer l'autorité croissante de la banque au sein de la hiérarchie stricte de l'État-Parti chinois dans lequel l'élite du Parti conserve traditionnellement son autonomie au regard des politiques monétaires et financières ? Notre réponse est que l'essor de la Banque populaire de Chine a été fondé sur une relation de dépendance mutuelle croissante avec les cercles dirigeants du Parti » (p. 3-5). Les postulats implicites de ce questionnement ne sont pas systématiquement explicités dans le livre. Néanmoins, ils structurent l'analyse d'une manière qui requiert notre attention, non seulement parce qu'elle rend compte pour beaucoup des contradictions du livre, mais aussi parce que cette forme d'analyse se retrouve dans d'autres comptes rendus des évolutions économiques de la Chine au cours des trois dernières décennies.

- 8 Le premier postulat est l'idée selon laquelle un modèle « occidental » de « marchés libres » serait supérieur à la « tradition léniniste » et que l'évolution de la Banque populaire de Chine se caractérise par sa « quête en faveur d'une économie orientée vers le marché » contre les « contraintes » « héritées » du passé (ces termes apparaissent au moins 20 fois dans le livre). Ces deux pôles ne sont pourtant malheureusement jamais analysés de manière détaillée, ni au niveau empirique, ni au niveau théorique. Ce que les auteurs voient dans le « marché libre » ou le « léninisme » demeure obscur, de même que l'on peut se demander ce qui est « traditionnel » à propos d'une expérience qui, en 1979, avait au plus 30 ou 40 ans en Chine. À aucun moment les auteurs ne précisent quelles banques centrales appartiennent à l'« Occident » ou pourquoi, en dépit des différences flagrantes entre la Banque centrale européenne et la Réserve fédérale américaine, par exemple, celles-ci devraient être considérées comme fonctionnant de manière similaire.
- 9 Les auteurs ne tentent pas de justifier ce qui, à leurs yeux, rend le modèle « orienté vers le marché » plus « sophistiqué » et moins « inefficace », ce qui les amène à des affirmations confuses et contradictoires. Tous les changements de la Banque populaire de Chine analysés dans l'ouvrage sont comparés à un modèle « occidental », « moderne » et « sophistiqué » de « marché libre » que les auteurs opposent à un système financier chinois « immature », « sous-développé » et « imparfait ». Ils contredisent pourtant ce cadre d'analyse en citant Tang Tsou (« Chinese Politics at the Top: Factionalism or Informal Politics? Balance-of-Power or a Game to Win All? », *China Journal*, n° 34, 1995, p. 95-156) : « L'histoire chinoise est si complexe qu'elle permet souvent de tester les théories, les modèles et les propositions générales fondés sur des cas occidentaux. En retour, l'expérience chinoise peut former la base de nouvelles propositions enrichissant les théories et les modèles qui ont été construits à partir de l'expérience occidentale » (p. 14). D'un point de vue empirique, les auteurs considèrent tous les outils qui dépassent l'usage des taux d'intérêts pour gérer la création monétaire, comme par exemple l'orientation des prêts bancaires, comme relevant de l'« héritage » de la « tradition léniniste » et de ses défauts. Pourtant, à certaines occasions, ils soutiennent que cela offre à la Banque populaire de Chine un éventail d'outils plus large que les autres banques centrales et que pour cette raison, « la Chine est mieux positionnée pour favoriser la stabilité et la croissance comparativement aux principales économies occidentales en matière d'options politiques à sa disposition » (p. 208). Ce qui conduit à une confusion considérable. Par exemple, l'initiative de Chiang Mai est un accord signé en 2004 entre différents gouvernements asiatiques pour prévenir la volatilité du change, en particulier la spéculation à court terme, en usant des réserves monétaires pour avoir une influence directe sur les prix. Les auteurs interprètent cet accord comme témoignant d'un

processus d'internationalisation qu'ils pensent aller de concert avec un contrôle moindre des marchés, alors même que cet accord va exactement dans la direction opposée (p. 256). Au lieu de lire les outils particuliers et les politiques propres de la Banque populaire de Chine comme les fruits de l'histoire chinoise contemporaine, les auteurs insistent pour les comparer à un modèle économique néoclassique, sans chercher à comprendre comment ce modèle a été adopté et consciemment transformé par ceux dont ils analysent les actions.

- 10 Le second postulat théorique majeur concerne l'appréciation du pouvoir de la Banque populaire de Chine. Pour les auteurs, ce pouvoir ne se mesure pas à l'aune de la centralité de la banque dans les décisions concernant la politique monétaire, mais plutôt de la capacité des politiques de la Banque populaire de Chine à s'approcher au plus près de l'injonction néoclassique de lutte contre l'inflation. Ce qui implique, par conséquent, une distinction analytique entre la Banque populaire de Chine et le Parti communiste chinois. Selon les auteurs, la mise en œuvre par la Banque populaire de Chine de cette politique est la preuve de son « indépendance » ou tout au moins de son « autonomie » vis-à-vis du « gouvernement » et de « l'ancien système de planification étatique léniniste qui refuse d'abandonner son autorité dans le secteur financier et politise les politiques monétaires » (p. 108). Et cela conduit à nouveau à des affirmations contradictoires. Les auteurs commencent par affirmer qu'ils considèrent l'indépendance de la Banque populaire de Chine par rapport à « l'élite du PCC » et proposent de distinguer les « politiciens » des « bureaucrates » sans ne jamais définir aucun des deux termes : « dans ce livre, "élite" fait référence uniquement aux dirigeants du Parti communiste dans la mesure où il est utile de différencier politiciens et bureaucrates dans cette étude » (p. 48). Un peu plus loin, ils remarquent que « l'imprécision pour interpréter les motivations et les préférences des bureaucrates de haut rang est également liée à la dualité de leur identité comme officiels du gouvernement et cadres du Parti. La notion même de "bureaucrate" est brouillée avec celle de "politicien" » (p. 126). L'idée de « l'indépendance à l'égard du gouvernement », qui est déjà d'une pertinence douteuse quand on considère les banques centrales américaine et européenne, est fondée ici sur une analyse très pauvre de la logique du pouvoir politique et économique en Chine.
- 11 De plus, ce cadre analytique contredit de fait la description offerte par les auteurs eux-mêmes. En effet, ils affirment que la Banque populaire de Chine a appliqué des politiques de lutte contre l'inflation et est devenue par là même indépendante de l'élite du Parti grâce à l'action de Zhu Rongji alors Premier Ministre et de celles de Dai Xiaolong et Zhou Xiaochuan, deux alliés de long terme de Zhu, nommés directeurs de la banque sous sa mandature. Il est difficile de comprendre comment cela implique que la lutte contre l'inflation n'était pas à ce moment une priorité du gouvernement, ou, du point de vue de l'analyse de voir où se trouve réellement cette « indépendance à l'égard du gouvernement ». Ce discours a été utilisé dans d'autres situations depuis les années 1990, faisant valoir que la banque centrale devait être éloignée des tentations inflationnistes des gouvernements, en particulier avant des élections générales concurrentielles. Or, un tel cadre d'analyse empêche de saisir la spécificité du rôle du Parti communiste chinois dans la distribution du pouvoir en Chine, conduisant ainsi les auteurs à désigner le système financier et monétaire chinois comme une « étrange combinaison » (p. 84) de planification centrale, de marché et de croissance.
- 12 Le cadre analytique qui constitue le point de départ des auteurs, en tentant d'analyser la Banque populaire de Chine au sein d'une « reconfiguration des relations institutionnelles entre l'État et le marché, entre le Parti et les organes du gouvernement, et entre la planification traditionnelle et des éléments de marché au sein de l'État-Parti » semble les confiner à des catégories qui, contrairement à un idéal-type wébérien, ne produisent pas de clarté mais conduisent plutôt à des affirmations qualifiant la réalité d'« étrange » ou de « vague ». Les auteurs remarquent que la

Banque populaire de Chine participe d'une recentralisation du pouvoir dans les mains de l'État après 1979, en même temps qu'ils analysent comment elle devient un centre d'expertise inspiré partiellement par une communauté épistémologique globale. Encore, au lieu d'analyser la création d'un centre de pouvoir technocratique faisant intrinsèquement partie du PCC et de l'État chinois à un moment où ces institutions sont transformées par leur arrivée sur un échiquier mondial qu'elles ont participé à modifier, les auteurs fondent leur analyse sur des catégories qui relèvent d'un enthousiasme néoclassique en faveur de réformes « audacieuses et radicales » (p. 295) pour un projet que même le Fond monétaire international critique aujourd'hui.

- 13 Si cet ouvrage offre une riche synthèse des changements de politiques et de régulations de la banque centrale chinoise depuis 30 ans, il aurait probablement tiré davantage profit d'un cadre analytique plus empirique prenant en compte les spécificités de l'histoire contemporaine chinoise.

AUTEURS

HORACIO ORTIZ

Horacio Ortiz est chercheur post-doctorant au Centre de Sociologie de l'Innovation, Mines Paris Tech (horacio.ortiz@free.fr).