

JEAN-MARIE BOUISSOU¹

L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE DIX ANS DE CRISE

RÉSUMÉ. Alors que la crise financière et économique dure au Japon depuis dix ans, l'obstination avec laquelle le gouvernement a poursuivi une politique de relance dispenseuse et peu efficace, et la lenteur mise à prendre les mesures pour apurer les mauvaises créances bancaires font problème. On peut s'interroger : où est passée cette efficacité qui a fait la réputation de l'administration japonaise et de ses politiques économiques ?

Pour comprendre, il faut analyser la crise pour ce qu'elle est en dernier ressort : la crise d'un modèle de compromis social original, qui a assuré trois décennies de croissance et de stabilité, mais qui est totalement incompatible avec la mondialisation de l'économie. Ce « modèle » fonctionnait moins selon une logique proprement économique (celle de « l'État développeur »), mais plutôt selon une logique politique au service de l'hégémonie du Parti libéral-démocrate (celle de « l'État clientélaire »). Aussi le traitement de la crise des années

quatre-vingt-dix a-t-il répondu d'abord à une logique politique. L'administration, et particulièrement le ministère des Finances, ont été incapables de faire prévaloir la rationalité économique, ce qui remet en cause la thèse dominante selon laquelle ce serait elle qui « gouvernerait le Japon ».

La stratégie du PLD a consisté – consciemment ou non – à acheter avec de l'argent public le temps nécessaire à faire accepter par l'électorat des remèdes impopulaires et la nécessité d'un changement global. Ce faisant, elle a préservé la cohésion sociale et son propre pouvoir. D'un point de vue économique, le coût peut sembler élevé en termes de temps perdu et de ressources gaspillées. Mais le Japon semble disposer des atouts nécessaires pour rebondir, voire – mais cela est moins sûr – réinventer son propre modèle original de compromis social.

Classification *JEL* : E660 ; N150 ; O530.

La crise économique dont le Japon n'est pas encore sorti a commencé en 1990, quand l'indice Nikkei s'est effondré de 46 % en neuf mois², suivi par l'immobilier. Ce qu'il est convenu de nommer « l'économie réelle » est touché à partir de 1992, quand le taux de croissance chute à 1 % et que commence un recul généralisé de tous les indicateurs : volume de la production, consommation, prix de gros et de détail, investissement... Les premières faillites de banques locales et d'organismes de crédit interviennent en 1995, suivies par les premières sociétés d'assurance-vie en 1997. Un bref retournement intervient dans l'année fiscale 1996-1997, où le Japon enregistre la plus forte croissance de l'OCDE (3,6 %). Mais en 1998, la récession atteint -2,8 %, ponctuée des faillites retentissantes de Yamāichi, la deuxième maison de titres, et de Hokkaidō Takushoku, la dixième banque du pays. En mai 1999, le taux de chômage a atteint le niveau record de 4,9 %, soit 3 390 000 personnes (sans doute le double en réalité), où il est resté depuis. De révision en révision des chiffres, le montant estimé des mauvaises créances bancaires finit par atteindre 110 000 mds de yens (924 mds\$), soit environ 22 % du PIB.

Mais où est donc passée « l'efficacité japonaise » ?

Au cours de ces années, le gouvernement japonais n'a suivi avec obstination qu'une seule et unique politique : entre août 1992 et 1999, des injections massives de fonds publics sous forme de neuf plans de relance macroéconomique. Leur total est difficile à calculer exactement, en raison du fait que chaque plan inclut les fonds prévus dans les précédents et qui n'ont pas encore été engagés, mais il avoisine 110 000 mds de yens. Les premiers à en profiter sont les consommateurs, qui bénéficient de remises d'impôt pour quelque 35 000 mds de yens, et les entrepreneurs de travaux publics, qui reçoivent plus de la moitié de la manne. À partir de 1998, les plans ciblent aussi les PME-PMI, qui reçoivent 20 000 mds de yens sous forme de prêts sans garantie à très faible taux, et les chômeurs, auxquels 1 500 mds de yens sont destinés pour l'aide à la reconversion et la création d'emplois. Si ces plans permettent tant bien que mal de maintenir l'économie hors de la récession ouverte, ils creusent vertigineusement le déficit des finances publiques. Le total de la dette de l'État et des collectivités locales atteint désormais 130,3 % du PIB (contre 75 % en 1991, *Asahi Shimbun* [2000], p. 10). Il s'accroîtra encore avec le budget 2000-2001, qui est présenté en expansion de 5,8 % alors que les prévisions de croissance n'excèdent pas 1,5 %, et dont les dépenses sont couvertes par l'emprunt à hauteur de 43 %, soit 9,2 % du PIB (contre 1,5 % en 1992).

En ce qui concerne la crise du système financier, l'incapacité des pouvoirs publics à prendre la mesure du phénomène (ou du moins à l'avouer) et à agir en conséquence est encore plus frappante. En 1992, le ministère des Finances chiffre

2. De 39 985 le 31 décembre 1989 à 21 591 le 1^{er} août 1990. Il touchera son plancher à 11 787 en 1998.

officiellement les mauvaises créances³ détenues par la totalité des banques et des organismes de crédit à 9 000 mds de yens, puis à 13 000 mds en 1994 ; les statistiques bondissent ensuite pour culminer à 38 100 mds en 1994, descendent à 27 900 mds en 1997, puis repartent à la hausse en 1998 (29 800 mds). Mais les estimations publiées par les banques elles-mêmes, en incluant les « prêts qui demandent de l'attention » (*kaishû ni chûi wo yôsuru saiken*) sont très supérieures : 106 900 mds de yens en 1998, dont environ 60 % pour les 19 grandes banques nationales⁴ (*Imidas '99*, p. 44 et p. 119). Et l'on ne parle guère des bombes à retardement que sont les compagnies d'assurance-vie, qui auront le plus grand mal à honorer leurs engagements vis-à-vis de clients auxquels elles ont promis des intérêts fixes de l'ordre de 4,5 %, alors que la rentabilité de leurs placements se sont effondrés. La « dette latente » de ces établissements est estimée, selon les sources, entre 19 000 et 34 000 mds de yens.

Malgré la gravité évidente de la situation, il a fallu attendre pas moins de six ans pour que le gouvernement entre timidement en action. Le budget 1996-1997 contribue pour 685 mds de yens à la liquidation générale des organismes de crédit immobilier (les *jusen*) – laissant par ailleurs quelques 9 000 mds à la charge des banques et des coopératives agricoles qui les avaient financés à tout-va pendant les années d'économie spéculative. Il faut encore deux ans pour qu'une loi votée en octobre 1998 injecte 60 000 mds de yens d'argent public dans le capital des grandes banques, et donne en retour aux pouvoirs publics un droit de contrôle pouvant aller jusqu'à la nationalisation des établissements les plus touchés, pour les obliger à faire le ménage dans leurs bilans et à se restructurer. Mais le nettoyage n'est pas encore descendu au niveau des banques locales...

Paradoxalement, en même temps qu'il temporise ainsi, le gouvernement affirme sa volonté de procéder à des réformes tous azimuts, à commencer par celle de l'administration. Au 1^{er} janvier 2001, le nombre des ministères a subi une réduction drastique de 21 à 12, qui doit s'accompagner d'une diminution de leur intervention dans la vie économique. Cœur du système, le ministère des Finances a déjà dû abandonner le contrôle de la politique monétaire à la Banque du Japon, celui du système bancaire à une agence rattachée aux services du premier ministre, et va perdre jusqu'à son nom. Mais les commentateurs restent dubitatifs. Ils soulignent que le regroupement des ministères⁵ va créer des entités surdimensionnées que le pouvoir politique aura encore plus de difficulté à contrôler que les bureaux actuels, et rappellent que le pouvoir administratif s'exerce en grande partie par les voies informelles du *gy ôsei shido* (le « guidage »), dont rien ne prévoit sérieusement de limiter l'usage (Wright, 1999).

Même activisme proclamé en ce qui concerne le système financier : banques, maisons de titres, organismes de crédit et sociétés d'assurances sont promis depuis 1996 au « Big Bang » qui décloisonnera les branches d'activité et libérera la concurrence en dérégulant le prix des services et les taux d'intérêt, imposera les normes internationales en matière de transparence et fera entrer les opéra-

3. Pour la statistique officielle, les mauvaises créances sont celles qui font l'objet d'une « gestion de risque » (*risuku kanri saiken*). Leur définition traditionnelle comportait trois catégories : débiteur en faillite, débiteur en retard et débiteur bénéficiant d'allègement des intérêts. Elle a été renforcée en 1998, ce qui a entraîné un gonflement des statistiques.

4. Les grandes banques étaient vingt à l'origine : les 10 plus grandes banques de dépôt (la Hokkaido Takushoku a fait faillite en 1998) et les 10 plus grandes banques d'affaires et de crédit à long terme.

5. Fusion de la Construction, des Transports et de l'Aménagement du territoire ; des Postes, de l'Intérieur et des Affaires générales ; du Travail avec la Santé et la Protection sociale.

teurs étrangers dans le système. Déjà, la Long Term Credit Bank, nationalisée fin 1998, a été revendue à un consortium dirigé par l'américain Price Waterhouse...

Pour l'industrie, les pouvoirs publics affichent leur volonté d'aider à restaurer sa productivité et sa rentabilité, dont la crise a révélé le retard par rapport à ses concurrents américains et européens, en la livrant sans protection aux dures réalités du marché mondial. La quasi-totalité des obstacles qui entravaient les importations de biens, l'installation des prestataires de service et l'entrée des capitaux étrangers dans les firmes japonaises ont été levés. Cela a permis, entre autres exemples, les rapprochements Renault-Nissan et DaimlerChrysler-Mitsubishi, ou l'OPA hostile du britannique Cable and Wireless sur l'opérateur de télécoms Digital Equipment... Il s'agit aussi d'imposer aux entreprises une logique nouvelle, en accord avec la priorité accordée à la « création de valeur » au profit des actionnaires par le modèle anglo-saxon, qui donne le ton à la mondialisation. L'autorisation des holdings et les méga-fusions bancaires en cours⁶ vont dans ce sens en créant, à terme, des géants financiers qui détiendront d'énormes participations dans les entreprises sans être prisonniers des solidarités qui lient les firmes au sein des *keiretsu* (*The Economist*, 1999, p. 6). Enfin, la levée des restrictions à l'usage de la main-d'œuvre intérimaire accélérera la remise en question de « l'emploi à vie », qui est aujourd'hui présenté comme un obstacle au redressement, et l'imposition des normes internationales de la comptabilité consolidée devrait mettre un terme à une des méthodes les plus utilisées pour gérer en douceur les réductions d'effectifs (le transfert des salariés vers des filiales *ad hoc*, dont la vocation est plus sociale que productive).

Mais alors que cette dernière réforme devait entrer en vigueur pour l'année fiscale 2000-2001, le gouvernement l'a reportée d'au moins un an. Il a aussi prolongé d'autant la garantie totale qu'il accorde aux dépôts bancaires, alors que sa levée aurait dû inciter les déposants à retirer leurs fonds des établissements les moins performants pour les apporter à ceux qui auraient le plus progressé dans la voie de l'assainissement et la modernisation. En 1997 déjà, le gouvernement Hashimoto avait renoncé à privatiser les caisses d'épargne qui stérilisent le plus formidable gisement d'épargne du monde, au profit de budgets de travaux publics dont les commentateurs s'accordent à constater que la finalité est davantage politique que soucieuse d'efficacité économique (Woodall 1996 ; Kuji & Yokota, 1997).

Cette manière de broncher sur l'obstacle, en dépit de la volonté proclamée de réformer, va de pair avec la lenteur que les pouvoirs publics ont mise à réagir face à la crise qui mine l'économie depuis une décennie. Cette lenteur contraste avec la rapidité de réaction dont le Japon avait fait preuve face au premier choc pétrolier : après une récession de - 1,2 % en 1974, il avait retrouvé une croissance moyenne de 5,1 % entre 1976 et 1980, et accumulé des excédents commerciaux alors que les États-Unis et l'Europe s'empêtraient dans les déficits. L'archipel s'était aussi adapté très rapidement à l'appréciation massive du yen après les accords du Plaza en 1985. Le contraste n'est pas moins frappant avec la rapidité que les autorités américaines ont mise à régler la faillite des caisses d'épargne en 1989-1992 qui n'était, il est vrai, « que » de 250 mds\$ (environ 4 % du PIB). On ne peut aussi qu'être frappé du contraste avec la Corée. Fin 1997, ce pays était en

6. Entre les banques Asahi et Tokai d'une part, Sumitomo et Sakura d'autre part, et le trio Dai-ichi kangyo, Fuji et Industrial Bank of Japan.

état de faillite virtuelle, ses réserves de change exsangues, son crédit réduit à néant auprès des prêteurs internationaux. Comme au Japon, 1998 a été une année terrible de récession (- 5,8 %). Mais aujourd'hui, la Corée affiche une santé économique retrouvée avec un taux de croissance de 9,8 % en 1999, des réserves de change reconstituées à hauteur de 66 mds\$ et un déficit budgétaire inférieur aux critères de Maastricht (2,7 % du PIB). Le gouvernement a restructuré le secteur bancaire à la hache, en fermant et fusionnant la moitié des banques existantes, et n'a pas hésité à acculer à la faillite un des cinq grands chaebols, Daewoo, coupable de ne pas suivre ses consignes de désendettement et de reconcentration des activités.

À la lumière de ces contrastes, alors que la politique industrielle japonaise était créditée d'une efficacité et d'une clairvoyance sans pareille dans les décennie du « miracle » (1960-1990), elle semble aujourd'hui étrangement impuissante face à une situation pour laquelle tous les manuels d'économie fournissent pourtant une panoplie de remèdes éprouvés : ponctionner les contribuables pour apurer les bilans des banques, rétablir la productivité en réduisant les effectifs salariés et imposer une cure d'austérité budgétaire, en attendant que le retour de la croissance remplisse à nouveau les caisses de l'État, comme dans l'Amérique de la « nouvelle économie »...

Tous ces remèdes théoriques sont parfaitement connus des décideurs japonais. La question est donc de savoir pourquoi ils ne les ont pas mis en œuvre plus tôt et d'une manière plus décidée. Le discours officiel répond : parce que le modèle du Japon est enraciné dans sa culture et son « âme nationale », qui ne peuvent pas s'accommoder de la logique ultra-libérale. Parmi bien d'autres, Sakakibara Eisuke, le gourou du ministère des Finances (Sakakibara 1993), et le premier ministre Obuchi Keizo (juillet 1998-mars 2000) lui-même⁷ ont développé ce thème.

Économie politique du « modèle japonais » de la haute croissance

Nonobstant leur aspect polémique, ces discours contiennent l'amorce d'une vérité : l'explication des difficultés que le Japon a eues pour faire face rapidement et efficacement à la crise est à chercher au-delà de la rationalité économique. Je voudrais développer ici l'idée qu'elles s'expliquent en dernier ressort par deux facteurs. Le premier est *la nature du compromis social* mis en place à la fin des années cinquante, et sur lequel le Japon a construit non seulement sa croissance économique, mais aussi sa stabilité politique (les deux étant liés par une relation cause/conséquence mutuelle). Le second est *le mode de fonctionnement particulier du système politique* induit par ce compromis, qui a progressivement réduit le processus de décision à la quasi-paralysie, mais que la classe politique ne pouvait pas modifier sans risquer le même processus de désintégration que son homologue italienne.

7. Obuchi Keizo, « Say No to American-Style Lay-Offs », *Far Eastern Economic Review*, 2 décembre 1999, p. 9-12.

Il faut d'abord rappeler – tant les clichés sur « l'harmonie japonaise » ont la vie dure – que le compromis social qui se forge au début de la période de haute croissance est le fruit de quinze années de luttes sociales impitoyables avant que toutes les confédérations syndicales aient été détruites, marginalisées ou domestiquées. Entre 1945 et 1960, les gérontes qui gouvernent encore le Japon aujourd'hui ont été les témoins effrayés de grèves longues et féroces⁸. La mémoire syndicale reste traumatisée par les violences meurtrières perpétrées alors par les yakuzas contre les militants, et par le licenciement de centaines de milliers d'entre eux – entre 1949 et 1952 dans le cadre du plan Dodge et des « purges rouges » – dont la plupart sont restés à jamais exclus de la catégorie privilégiée des employés à vie. Ce traumatisme collectif a fait du compromis social tel qu'il fonctionne depuis quarante ans une conquête précieuse que chacun hésite profondément à remettre en cause, tant du côté des élites que de celui des salariés. Même en économie, le poids de l'histoire ne doit parfois pas être négligé...

Le compromis social japonais se fonde sur ce qu'on pourrait définir comme un « système généralisé de protection sociale indirecte ». Pour n'en donner qu'un exemple, le Japon ignore pratiquement l'indemnisation du chômage par l'État⁹. Il l'a remplacée par une gestion sociale en amont. Celle-ci repose à la fois sur la protection d'industries très peu productives, que *The Economist* qualifie de *welfare industries* comme on parle de « welfare State »¹⁰, et sur le maintien de sureffectifs dans les secteurs les plus performantes par le biais de l'emploi dit « à vie ». Quand des réductions d'effectifs s'avèrent inévitables parmi ces salariés privilégiés, elles sont concertées entre les employeurs, l'État et les syndicats. Les entreprises recasent les partants en multipliant les filiales subventionnée par des aides à la reconversion, plus ou moins utiles au plan économique, mais indispensables au plan social¹¹. Ces mesures, testées en 1960 à l'issue de la sanglante grève des charbonnages de Miike, ont permis de redéployer régulièrement l'industrie japonaise en procédant à des réductions d'effectifs parfois massives. Ainsi, après les chocs pétroliers et face à la concurrence des économies émergentes d'Asie, les effectifs de la construction navale sont passés de 115 000 salariés en 1975 à 27 000 en 1987 (Jaussaud, 1996, p. 28) et ceux de la sidérurgie et de l'aluminium ont été réduits dans les mêmes proportions, sans que se produise aucun drame social. Nous avons vu que le système de comptabilité japonais, en n'imposant pas les comptes consolidés, permet aux entreprises de ne pas faire peser sur leurs bilans les mauvais résultats enregistrés par nombre de leurs filiales « à finalité sociale ».

Ce système de protection indirecte est le fondement caché du compromis social établi au début des années soixante. Celui-ci repose sur trois piliers, dont le premier est la minorité des fameux « employés à vie ». Ceux-ci ne représentent guère plus de 20 % de la main-d'œuvre salariée, hors fonctionnaires. Ils jouissent

8. 63 jours dans les charbonnages et 86 jours dans l'industrie électrique en 1952 ; 193 jours en 1954 aux aciéries de Muroran et 106 jours aux soieries Omi Kenshi en 1954 ; 282 jours aux mines de charbon Mitsui de Miike en 1960, la dernière grande grève de l'après-guerre (Kawanishi 1992, chap. 4).

9. Ne peuvent bénéficier d'indemnités, pour une durée allant de 90 à 300 jours seulement, que ceux qui ont exercé un emploi régulier (Sysiphe, 1995, p. 288).

10. Ainsi l'agro-alimentaire, dont la productivité atteindrait à peine 40 % de celle de ce secteur aux États-Unis, mais qui emploie autant de salariés que l'automobile et l'électronique réunies (*The Economist*, 1999, p. 4). On se doute que l'expression de « welfare industries » est profondément péjorative sous la plume des journalistes de *The Economist*.

11. Un cas d'école est celui de Nippon Steel, dont les effectifs en 1988 comptaient 250 000 salariés, dont seulement 62 000 dans la sidérurgie, et le reste réparti dans 180 filiales créées à partir du premier choc pétrolier (cité par Jaussaud, 1996, p. 29).

– ou plutôt jouissaient – des « trois trésors sacrés » : garantie de l'emploi, avancement minimum à l'ancienneté et protection du syndicat-maison que la direction consulte systématiquement sur la gestion des ressources humaines et l'organisation du travail¹². En échange, les salariés à vie acceptent la flexibilité des salaires *via* l'importance d'éléments liés à la conjoncture (heures supplémentaires) et aux résultats (bonus), qui en représentent souvent plus de 40 %. Ils participent activement à l'amélioration de la productivité, par leurs suggestions dans les fameux « cercles de qualité » et autres « boîtes à idées », mais plus encore en acceptant une totale mobilité, des heures supplémentaires quasiment sans limite et parfois non payées, et le sacrifice de tout ou partie des congés légaux¹³. Le compromis inclut aussi le fait que les syndicats renoncent, implicitement ou même explicitement, à organiser les salariés qui ne sont pas « à vie ».

Le deuxième pilier du compromis social est la masse des salariés qui ne sont pas syndiqués et qui sont très mal protégés par la loi. Cette catégorie comprend d'un côté ceux qui travaillent dans les grandes entreprises comme « part-timers »¹⁴, et de l'autre les quelques 70 % des salariés qui travaillent dans des entreprises de moins de 300 salariés, qui ne regroupent que 18 % du total des syndiqués. Les moins protégés sont ceux qui travaillent dans les entreprises de moins de 100 salariés (53,2 % de la main-d'œuvre, 6,2 % des syndiqués). Compte tenu du flou de la législation du travail au Japon, y compris celle touchant le salaire minimum (Nohara, 1995), et de l'immense difficulté à recourir à un système judiciaire conçu pour fonctionner « contre le justiciable » (Seizelet, 1997, p. 98-100), cette main-d'œuvre est très mal protégée. Pourtant, entre 1960 et 1990, elle a vu ses salaires négociés croître parallèlement à ceux des salariés à vie¹⁵, dans le cadre d'une redistribution des fruits de la croissance qui fait du Japon une des sociétés les plus égalitaires du monde en termes de revenus. Bien que très hétérogènes et sujets à discussion, les indicateurs vont tous dans le même sens¹⁶ : les avantages obtenus par la minorité des salariés privilégiés ont été étendus, avec un temps de retard, à la masse de ceux qui étaient laissés en déshérence par les syndicats et très mal protégés par la loi, créant une société relativement plus égalitaire que celle des autres grands pays développés. L'écart entre les 20 % de la population qui touchent les plus faibles revenus et les 20 % les mieux lotis, qui est passé de 1 à 5,8 en 1959, à 1 à 4,3 en 1980 (Ishida & Krauss, 1989, p. 209), est aussi faible que dans les sociales-démocraties d'Europe du Nord.

12. Syndicats-maisons : selon le ministère du Travail (*General Survey on Industrial Relations*), en 1988 plus de 85 % des entreprises n'avaient qu'un seul syndicat. Consultation : en 1998, sans obligation légale, 94,4 % des entreprises de plus de 5 000 salariés avaient des mécanismes permanents à cet effet (*Gendai yōgo no kiso chishiki*, Tokyo, Jiyū kokuminsha, 1999, p. 690).

13. Pour les heures supplémentaires, la limite « légale » fixée en 1993 à 15 heures par semaine et 360 par an (contre 450 auparavant), payées 25 % de plus, n'a pas de valeur contraignante (Jausaud, 1996, p. 24). Celles qui ne sont pas payées portent le joli nom de *sabisu zangyō* (service gratuit pour finir le travail restant). Pour les congés payés, en 1991, d'après le ministère du Travail, 37 % des salariés ne prenaient « pratiquement rien » des 20 jours légaux, et seulement 30 % en prenaient au moins la moitié (Sysiphe, 1995, p. 213).

14. *Pāto* (part-timer) : selon le droit du travail, tous ceux qui travaillent 35 heures hebdomadaires ou moins entrent dans cette catégorie. Ils sont généralement titulaires de CDD qui, en droit japonais, peuvent être indéfiniment renouvelés.

15. *Handbook of Labour Statistics*, ministère du Travail (cité dans Hanada, 1994, p. 145).

16. Entre autres chiffres : l'écart moyen après impôt entre le salaire du président d'une compagnie et celui d'un nouvel embauché aurait diminué de 12 à 1 en 1963 à 7,5 à 1 en 1980 (Abbeglen & Stalk, 1985, p. 192) ; le rapport entre « le salaire des patrons et celui des ouvriers » (?) serait de 11 à 1 au Japon contre 25/1 aux États-Unis (Sysiphe, 1995, p. 221). Mais une partie de l'écart réel est masqué par l'accès aux notes de frais, dont les entreprises japonaises sont championnes du monde. Par ailleurs, compte tenu de la valeur de l'immobilier au Japon, les écarts en termes de patrimoines y sont très importants.

L'explication est dans la situation du marché du travail. Entre la fin des années cinquante et 1993, année où la tendance se renverse, le nombre des emplois proposés a toujours été supérieur à l'offre de travail. La question est de savoir pourquoi le patronat n'a pas pu modifier une situation si favorable aux salariés, alors qu'après 1910, il n'avait pas hésité à recourir massivement à l'immigration coréenne (Postel-Vinay, 1992). En dernière analyse, la raison est politique : c'est le gouvernement qui a légiféré sur l'immigration zéro, et n'a jamais modifié sa position. De plus, les entreprises ont dû se résigner à voir une partie de la main-d'œuvre « stérilisée » dans une agriculture et un petit commerce qui ne survivaient que parce que le Parti libéral-démocrate les protégeait et les arrosait de subventions. Ainsi, la tension extrême du marché du travail, qui assurait en dernier ressort la protection sociale « indirecte » de la masse des salariés, était le produit d'une action politique, dont il n'importe nullement de savoir si elle visait délibérément ce but ou non¹⁷. Le PLD en a obtenu deux résultats essentiels de son point de vue. Il a pacifié les relations sociales, ce qui lui a permis d'attirer progressivement l'opposition dans la connivence d'un système de « partitocratie redistributive régulée » (Bouissou & Pombeni, 2000) et de regagner un terrain précieux dans l'électorat ouvrier, où son taux de soutien est passé de 24,5 % en 1963 à 31 % en 1990 (Bouissou, 1996, p. 6-14). Surtout, il a préservé ses deux viviers électoraux vitaux dans la paysannerie et le petit commerce.

Ces viviers électoraux archaïques, avec le secteur proliférant du BTP, forment le troisième pilier du compromis social « à la japonaise ». La paysannerie comme le petit commerce bénéficiaient jusqu'à très récemment d'une protection quasi hermétique¹⁸, et bénéficient toujours d'un traitement fiscal de faveur et de larges subventions directes ou indirectes (sous forme de prêts très bon marché et sans garantie). Grâce à cela, en 1997, le Japon comptait encore environ 830 000 *pop and mom stores*¹⁹, soit presque 60 % des commerces, qui réalisaient à peine 13 % des ventes. Surtout, 11 130 000 personnes vivaient encore sur 2 500 000 micro-exploitations (1,6 ha. de superficie moyenne) réputées « agricoles », mais dont les exploitants tirent 80 % leurs revenus de ressources d'appoint (*Asahi Shimbun*, 2000, p. 139-140). Une part importante de ces ressources est fournie directement ou indirectement par des travaux publics proliférants, dont la finalité relève moins de la rationalité économique que d'une logique politique de redistribution. L'argent du contribuable urbain est utilisé pour financer dans les fiefs ruraux du PLD une masse d'infrastructures surdimensionnées à l'utilité incertaine – routes, tunnels, barrages, bétonnage des flancs de montagne et des côtes contre l'érosion, équipements collectifs dans le moindre bourg – et pour y verser des centaines de

17. Les responsables politiques ne recherchaient évidemment pas sciemment tous les effets qu'ils ont obtenu en interdisant l'immigration et en sur-protégeant l'agriculture. La loi sur l'immigration (19**), la loi-cadre sur l'agriculture (1961) et celle sur la protection du petit commerce (1972) ont toutes été adoptées dans une atmosphère d'urgente nécessité politique, voire de panique (Calder, 1988). Mais quand l'effet de ces mesures s'est fait sentir à plein sur le marché du travail, le PLD n'est pas revenu dessus, en dépit des pressions des milieux patronaux dans les années soixante-dix, non pas dans le dessein délibéré de « tendre » le marché du travail, mais à cause de craintes politiques : celle de voir l'archipel assailli de réfugiés vietnamiens, et celle de perdre ses fiefs électoraux. L'absence d'intentionnalité de la part des dirigeants politiques n'interdit nullement de mettre en évidence qu'il y a bien une logique de fonctionnement du système, et que les mesures qu'ils ont prises y contribuent.

18. La loi de protection du petit commerce, qui donnait aux associations locales de commerçants le dernier mot pour autoriser l'implantation des grandes et même des moyennes surfaces, n'a été modifiée qu'en 1992. Le marché du riz n'est encore qu'à peine entrouvert.

19. Micro-boutiques tenues par une personne seule ou un couple, généralement âgés (*Asahi Shimbun*, 2000, p. 191).

milliers de salaires d'appoint (Kuji & Yokota, 1997). En échange, le soutien de la « paysannerie » au PLD est passé de 59 % en 1963 à 71 % en 1990 (Bouissou, 1996, p. 614). Elle lui fournit environ 25 % des suffrages qu'il obtient aux législatives, et surtout, les plus sûrs. La sur-représentation des circonscriptions rurales aidant, une majorité des quelques 250 à 300 députés PLD doit son élection au vote rural. Cela n'a certainement pas aidé le parti gouvernemental à mesurer la portée réelle d'une crise économique dont les effets immédiats épargnaient, pour l'essentiel, cette clientèle rurale.

Les travaux publics apparaissent comme une pièce essentielle du système. À la fin des années quatre-vingt, ils pesaient plus de 7 % du PIB, soit deux fois plus qu'en France et quatre fois plus qu'aux États-Unis (Calder, 1988), et la crise n'a fait qu'accroître leur importance par le biais des plans de relance. Les quelques 500 000 entreprises du BTP emploient environ 6,7 millions de personnes, soit 10,3 % de la main-d'œuvre salariée. Elles constituent aussi la première source de financement du PLD, et lui offrent 500 000 machines prêtes à entrer en campagne à chaque élection (Woodall, 1997). Pour pouvoir remplir sans obstacle leur fonction politique, les travaux publics ont été soustraits aux contraintes budgétaires. La comptabilité publique les enregistre comme « investissements » et à ce titre, ils n'apparaissent pas comme dépenses dans le budget. Ils sont financés par des « emprunts de construction » (*kensetsu kokusai*), dont une grande partie est souscrite par le Programme des investissements et prêts du Trésor²⁰. Autre élément-clé du système, ce « deuxième budget » en est venu dans les années quatre-vingt à dépasser le budget officiel.

La sauvegarde des fiefs archaïques du PLD répondait aux besoins politiques du parti, mais aussi aux nécessités du système de protection sociale indirecte. Les exploitations « agricoles » jouaient le rôle d'éponges à chômage pendant les à-coups conjoncturels : les hommes, partis comme salariés temporaires, s'y repliaient en attendant une nouvelle embauche. Dans l'après-guerre, le petit commerce a « couvert » beaucoup des femmes que les pertes dans la population masculine avaient privées de la forme traditionnelle de sécurité sociale que constituait le mariage. Dans les années 1960-1970, il a aussi servi à compenser l'insuffisance des retraites pour toute une génération, dont une partie a investi le pécule de départ versé par l'entreprise dans de petits magasins de proximité destinés à compléter des pensions trop maigres.

Ainsi, l'économie politique du Japon d'avant la crise reposait sur trois piliers. Les salariés privilégiés assuraient la croissance continue de la productivité dans les secteurs qui tiraient la croissance, en échange d'un statut et d'une amélioration de leur niveau de vie garantis. La masse des salariés touchait une part satisfaisante des fruits de la croissance grâce à la situation du marché du travail, bien qu'une partie des entreprises qui les employaient aient eu une productivité très médiocre, quand elles ne relevaient pas de la « protection sociale ». Enfin, des secteurs archaïques pléthoriques et surprotégés maintenaient la tension sur le mar-

20. *Zaisei tōyūshi keikaku* : l'équivalent de notre Caisse des Dépôts. Sa vocation est de financer les « infrastructures sociales » et les organismes de prêt aux PME-PMI. Ce « deuxième budget » est géré pratiquement sans contrôle par le ministère des Finances. En dépit du droit de regard accordé théoriquement à la Diète, ce qu'écrivait John Campbell en 1977 reste vrai aujourd'hui : « On sait peu de choses des manœuvres politiques qui entourent (la distribution des fonds). Il est probable que les entreprises et les lobbies s'y intéressent de beaucoup plus près qu'au budget officiel » (Campbell, 1977, p. 210).

ché du travail, fournissaient la protection sociale de diverses catégories (chômeurs temporaires, retraités, femmes seules, personnes âgées) et perpétuaient le système en assurant la domination électorale du PLD.

Mais ce système ne fonctionnait qu'au prix de multiples surcoûts. Les grandes entreprises ne pouvaient pas ajuster rapidement leurs coûts aux aléas de la conjoncture, malgré les possibilités d'ajustement offertes par la flexibilité des salaires et le volant des « part-timers ». Les salaires étaient « anormalement » élevés²¹. Ils se répercutaient sur les consommateurs, mais aussi sur les entreprises à travers le coût des services (transports, etc.). S'y ajoutait le prix prohibitif du terrain, dont le PLD favorisait la rétention spéculative par une fiscalité appropriée, pour satisfaire les « exploitants agricoles » qui détenaient encore des milliers d'hectares au cœur même des mégalo-poles²². Enfin, les subventions aux secteurs archaïques coûtaient cher.

Ces surcoûts devaient être payés soit par le contribuable, sous forme de subventions, soit par le consommateur, sous forme de prix excessifs. Au premier rang des contribuables se trouvaient les salariés, victimes d'un système qui tolère la fraude généralisée des clientèles du PLD²³, mais aussi les entreprises performantes, qui payaient sur leurs bénéfices pour ceux que ne faisaient pas les *welfare industries*. Les prix pesaient lourdement sur les ménages, mais aussi sur les entreprises consommatrices de services. Une condition essentielle au fonctionnement du système était donc que le contribuable-consommateur demeure docile. Sa docilité était aussi nécessaire pour que les entreprises performantes puissent faire payer tous leurs surcoûts par le marché intérieur, sous forme de prix très élevés, afin d'être pleinement compétitives à l'exportation, et de pouvoir ainsi continuer à tirer la croissance. Mais quoi qu'on dise du « nationalisme » des consommateurs japonais, leur docilité n'y aurait pas suffi sur un marché ouvert. Et les *welfare industries* n'auraient pas survécu à la concurrence internationale. Le système ne pouvait donc fonctionner qu'en économie fermée. Il était fondamentalement incompatible avec toute forme de mondialisation.

Il fallait aussi que personne ne puisse trouver son profit à s'affranchir des règles du jeu, soit en déverrouillant un secteur protégé, soit en baissant ses prix pour accroître sa part du marché local, au risque d'entraîner une spirale de baisse qui aurait ruiné tout le système. Il fallait donc un arbitre neutre, capable de briser toute tentative de tricherie, même légale²⁴, et d'empêcher la « concurrence excessive » (*katô kyôsei*) en organisant une cartellisation de fait ou de droit. Cet arbitre était l'administration, qui agissait par le biais d'un maquis de réglementations et du fameux « guidage administratif » (*gyôsei shidô*; Morita, 1995, p. 91-96). L'autorité de l'administration et la confiance des citoyens dans sa neutralité et son intégrité étaient donc aussi une condition nécessaire au système.

21. En 1992, le salaire mensuel brut moyen, primes et bonus compris, atteignait l'équivalent de 21 680 francs. Le salaire horaire moyen était supérieur de 6 % (Sysiphe, 1995, p. 219), voire 8 % (*Japan Almanach 2000*, p. 109) à celui des États-Unis.

22. En 1999, la préfecture de Tokyo comptait encore 10 000 « exploitations agricoles » qui occupaient 7 000 ha, et Osaka, 17 000 qui occupaient 8 000 ha.

23. Les Japonais parlent du système *ku-ro-yon* (9-6-4) : les salariés payent sur 90 % de leurs revenus, les travailleurs indépendants sur 60 % et les « paysans » sur 40 %. D'autres expressions évoquent une répartition encore plus inéquitable.

24. Un cas d'école est celui du petit distributeur Lyons Petroleum, qui voulut – en toute légalité – court-circuiter le coûteux cartel du raffinage en important de l'essence depuis Hongkong. Le MITI lui cassa les reins (Uchida, 1993).

Ainsi, ce qu'on a appelé « le modèle japonais » allait bien au-delà des méthodes toyotistes d'organisation du travail et des particularités de la gestion des ressources humaines sur lesquelles tant d'articles ont glosé, et que l'Occident s'est efforcé de copier à partir de la fin des années soixante-dix. Il allait aussi bien au-delà d'une politique industrielle systématique et de la primauté accordée par la culture des managers à une logique de production et d'investissement à long terme plutôt qu'au profit immédiat. Le « modèle japonais » reposait fondamentalement sur *une gestion originale des aléas sociaux* induits par la modernisation, au moyen de ce que nous avons appelé « la protection sociale indirecte généralisée ». Il fonctionnait au profit d'un parti ultra-dominant, qui donnait au besoin les inflexions législatives nécessaires, en fonction d'*une logique politique dont « l'ultima ratio » était l'intérêt électoral* de ses élus de base. Depuis les années soixante-dix, cette coordination s'effectuait en concertation étroite avec l'opposition, qui représentait des groupes d'intérêts bien définis, dans le cadre informel d'une « partitocratie redistributive » garantissant à chacun des cinq grands partis le droit à l'existence et une part des fruits de la croissance pour sa clientèle (à l'exception relative du PCJ). Enfin, la compétitivité des industries exportatrices était en dernier ressort le moyen de réaliser les objectifs précédents plutôt que l'objectif ultime en soi ; *l'efficacité productive et le profit n'étaient pas le critère de succès du système*. Ses objectifs essentiels étaient de maintenir la cohésion sociale et le PLD au pouvoir. Il y fallait cinq conditions : un marché du travail tendu, des caisses de l'État bien garnies, des prix à la consommation anormalement élevés, un marché intérieur protégé et une puissante autorité administrative pour arbitrer toute l'activité économique.

Au terme de cette description, le lecteur peut à bon droit se demander comment le Japon a été capable de réaliser les performances économiques qu'il a affichées entre 1960 et 1990 alors que son « modèle » faisait une telle place à une logique non économique. Un premier élément de réponse tient dans le fait que le secteur des industries performantes qui tiraient la croissance et celui des *welfare industries* étaient isolés l'un de l'autre (Woodall, 1997). Les décisions touchant le premier répondaient à la logique de « l'État développeur » cher à Chalmers Johnson (Johnson, 1982). Elles se prenaient sur ce que Woodall appelle le *strategy policy market*, où les politiciens avaient peu d'intérêts directs²⁵, et laissaient donc l'administration distribuer les ressources en fonction des priorités économiques qu'elle avait fixées. Mais les décisions touchant le secteur sous-productif, les travaux publics et les catégories archaïques se prenaient sur un marché différent (*structural policy market*), dont la logique répondait, et répond toujours, aux besoins d'un « État clientélaire » qui travaille à préserver les fiefs électoraux du PLD. Si le clientélisme n'a pas inhibé le développement, au moins jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, c'est parce que ces deux marchés, dont les conditions d'équilibre sont différentes, fonctionnaient séparément et parce que le degré d'interaction qu'il y avait entre eux était globalement positif : le bon fonctionnement de « l'État développeur » fournissait les ressources nécessaires à « l'État clientélaire » ; le bon fonctionnement de « l'État clientélaire » fournissait la stabilité politique et sociale nécessaire à « l'État développeur ».

25. Les grandes entreprises de ce secteur performant contribuaient docilement aux caisses du PLD. Leurs salariés, bien encadrés par des syndicats domestiqués – même s'ils étaient liés à certains partis d'opposition – ne constituaient pas un électoral vital pour le PLD et ne risquaient pas de remettre en cause le *statu quo* social.

Il faut ajouter à cela que le coût de la protection sociale indirecte pour le secteur performant sous forme d'impôt et de salaires, était au moins en partie compensé par la faiblesse des charges sociales²⁶. La limitation de la concurrence, en imposant *de facto* des prix de vente similaires à toutes les entreprises d'un même secteur, permettaient aux plus performantes de réaliser de super-profits. Et quand les coûts sont devenus excessifs, les entreprises y ont répondu par la délocalisation, même si cela déplaisait au MITI. Dès 1990 – donc avant que la crise oblige à remettre tout le système à plat – les firmes automobiles japonaises produisent 1 300 000 véhicules par an aux États-Unis, et la quasi-totalité des téléviseurs vendus dans l'archipel étaient des *reverse imports* fabriqués en Malaisie ou ailleurs par les géants de l'électronique japonais.

Le traitement de la crise depuis 1990 : une logique politique

La complexité de la crise actuelle vient de ce qu'aujourd'hui, aucune des cinq conditions nécessaires au fonctionnement du « modèle japonais » de compromis social n'est plus remplie. D'une part, les finances publiques ont commencé à se dégrader dès les années soixante-dix : la dette publique à long terme est passée de 9,6 % du PIB en 1970 à 48,1 % en 1980 et 63,2 % en 1985 (*Asahi Shimbun*, 2000, p. 9). D'autre part, les pressions croissantes des États-Unis pour forcer le marché japonais à s'ouvrir ont de plus en plus remis en cause la viabilité à long terme du système dans un environnement international qui s'est modifié²⁷. Enfin, le mécontentement croissant des entreprises les plus performantes s'est exprimé directement auprès des dirigeants du PLD, et celui des consommateurs-contribuables a fini par lui faire perdre le Sénat en 1989.

Une partie des dirigeants patronaux et de ceux du PLD a compris ces signaux et a cherché à faire évoluer le système. La « réforme administrative », au centre de l'agenda politique pendant toute la décennie quatre-vingt (EHESS, 1984 ; Bouissou, 1995), portait en elle les germes d'une rupture avec le « modèle japonais » tel que nous l'avons défini. Pour ses zéloteurs, il s'agissait bien, en desserrant le carcan administratif et en ouvrant l'économie à la concurrence, de séparer le sort des entreprises performantes de celles des *welfare industries*. Les ressources dégagées par la suppression des surcoûts auraient servi à renforcer le système de protection sociale géré par l'État et financé par les cotisations et l'impôt, pour prendre la relève du système « indirect » trop coûteux pour les entreprises performantes et les consommateurs. La généralisation du *kokumin nenkin* en

26. En 1995, le prélèvement total de l'État (impôts + charges sociales) n'était que de 36 % du PIB (*Asahi Shimbun*, 2000, p. 89). Dans l'automobile, les charges sociales ne représentent que 28 % du salaire brut (Sysiphe, 1995, p. 221).

27. Le bras de fer nippon-américain n'a pas cessé depuis la crise du textile en 1970-1971 jusqu'aux négociations de 1993-1994, où Washington prétendait imposer à Tokyo des engagements chiffrés sur les parts du marché japonais qu'obtiendraient les fabricants américains, en passant par la dénonciation des accords de Bretton Woods (1971) ; « l'autolimitation » de nombreuses exportations japonaises à commencer par l'automobile (1981) ; les manœuvres pour pousser le yen à la hausse (accord du Plaza, 1985) ; l'octroi aux Américains d'une part minimale garantie du marché japonais des composants électroniques (1986) ; la désignation du Japon comme « partenaire déloyal » selon la clause *Super 301* de la législation commerciale américaine (1989) et les négociations de 1989-1990 pour le contraindre à lever tous les « obstacles structurels » censés entraver l'entrée des biens américains sur son marché (*Structural Impediment Initiative*).

1984²⁸ et la hausse régulière des prélèvements sociaux, qui sont passés de 9 % du PIB en 1980 à 14,3 % aujourd'hui (*Asahi Shimbun*, 2000, p. 89), allaient dans ce sens. De même la réduction régulière des subventions directes à l'agriculture, qui se stabilisèrent autour de 3,6 % à partir de 1980 (contre 10,8 % en 1970).

Ces velléités réformatrices allèrent assez loin tant qu'il s'agit des intérêts représentés par des partis d'opposition. La privatisation des Japan National Railways et des télécommunications en 1985-1986 s'en prenait à deux bastions de la confédération syndicale Sôhyô, pilier électoral du Parti socialiste. Mais la réforme s'enlisa dès qu'elle menaçait les intérêts des clientèles du PLD et du pouvoir administratif. Vers 1990, elle était pratiquement au point mort (Faure, 1997b). Dans cette situation, une partie du patronat commença à préconiser ouvertement l'éclatement du PLD qui permettrait de créer un « parti de la réforme », que Washington était pour sa part tout prêt à soutenir (Kawasaki, 1999).

La catastrophe financière de 1990 et la crise économique qui s'ensuivit changèrent la donne. Le système était désormais en faillite aux yeux de tous. Mais pour les élus du PLD, il ne suffisait pas que l'économie reparte. Encore fallait-il qu'elle reparte dans des conditions compatibles avec le maintien de leur hégémonie. Par conséquent, le traitement de la crise économique a répondu à une logique fondamentalement politique. En l'absence de majorité solide²⁹, les seules mesures prises furent d'abord celles qui pouvaient jouir d'un soutien unanime tant parmi les partis que dans l'opinion : les remises d'impôt censées revigorer la consommation des ménages et l'injection massive de fonds pour relancer l'activité *via* les travaux publics. Au demeurant, toute contraire qu'elle ait été à l'orthodoxie prônée par les grands organismes internationaux, cette politique n'a pas été totalement inefficace, puisqu'en 1996 le Japon a enregistré la plus forte croissance des pays de l'OCDE.

Parvenus à ce point, tous ceux qui adhèrent à la thèse très répandue selon laquelle le processus de décision au Japon est commandé au premier chef par l'administration, et en particulier par le ministère des Finances et le MITI (Johnson, 1982), se demanderont pourquoi la technocratie n'a pas été capable d'imposer aux dirigeants politiques des mesures plus en accord avec le bon sens économique. Qu'elle n'y ait pas réussi conforte une thèse que nous avons soutenue ailleurs – celle selon laquelle l'administration, si tant est qu'elle ait jamais dominé le processus de décision – ne le domine plus aujourd'hui (Bouissou, 1995 et 2000).

Il faut y ajouter la profonde délégitimation du ministère des Finances aux yeux de l'opinion toute entière. Il est considéré comme le principal responsable de la spéculation effrénée des années 1985-1990, à cause du laxisme dont il a fait preuve dans la supervision du secteur bancaire qu'il avait pour fonction de contrôler, mais qu'il a laissé prêter à tout-va dans les conditions les plus déraisonnables. Du constat de laxisme au soupçon de corruption, il n'y a qu'un pas que les

28. Le *kokumin nenkin* (pension nationale de base) a été créé en 1961 pour les seuls travailleurs indépendants. Étendue à tous les Japonais, elle assure à partir de 65 ans une pension maximale de 65 000 yens par mois (environ 3 250 F) pour des cotisations de 11 000 yens par mois pendant 40 ans. En 1994, la cotisation est passée de 16,5 % du salaire de référence à 17,5 %, et devrait atteindre 29,6 % en 2025.

29. Le PLD n'a pas la majorité à la Chambre entre 1993 et 1997, et ne contrôle pas le Sénat. Il a donc toujours besoin d'alliances, alors qu'autour de lui de nouveaux partis ne cessent de se former et de disparaître.

médias franchissent allégrement. Les pratiques douteuses des MOF-*tan* (les cadres chargés par chaque banque d'entretenir de bonnes relations avec les « superviseurs » aux Finances) et les somptueux pantouflages offerts aux fonctionnaires dans le secteur bancaire font les choux gras de la presse. Le spectacle de policiers perquisitionnant les bureaux des Finances et en sortant chargés de documents saisis devient banal dans les journaux télévisés. Certains analystes vont plus loin encore en accusant le ministère d'être asservi à Wall Street et de servir systématiquement les États-Unis aux dépens de l'intérêt national (Kikkawa, 2000). Les politiciens, trop heureux de disposer d'un bouc émissaire, font chorus et inscrivent les Finances en tête de liste sur l'agenda de la réforme administrative. Le ministère s'épuise dans une guerre désespérée pour tâcher de sauver ses attributions, et jusqu'à son nom qu'il perdra finalement. Dans ces conditions, il ne dispose d'aucune autorité pour imposer « des larmes et du sang » à qui que ce soit.

Pour tâcher de défendre son prestige et ses pouvoirs, le ministère n'a cessé de minimiser l'ampleur des dégâts dont on l'accuse d'être responsable. C'est lui dont les statistiques sous-estiment systématiquement les mauvaises créances. Lui encore qui cherche désespérément à éviter la faillite des établissements sinistrés en pressant les mieux portants de les reprendre. Lui toujours qui cherche à « couvrir » la banque Daiwa prise à New York en flagrant délit de trucage de bilan (1995). Lui enfin dont il s'avère, après la faillite de la maison de titres Yamaïchi, qu'il lui avait conseillé des manipulations destinées à dissimuler ses pertes... Bref, le ministère semble se comporter plutôt comme le « parrain » d'une mafia bancaire que comme le serviteur du bien public. À défaut d'avoir encore l'autorité pour convaincre le gouvernement de taxer les contribuables au profit de ses protégés, il cherche à les « couvrir » par tous les moyens. Ce faisant, sa stratégie coïncide avec celle des politiciens pour retarder la révélation de l'ampleur de la crise financière et les décisions impopulaires destinées à y remédier.

Il fallut attendre 1996 pour assister à la première tentative pour appliquer une solution « orthodoxe » à la crise des institutions financières. Le gouvernement fit passer en force l'inscription dans le budget 1996-1997 d'un crédit de 685 milliards de yens destiné à aider à la liquidation des organismes de crédit immobilier (les *jusen*). Mais cela fut fait dans l'intérêt direct du PLD plutôt que par souci de saine politique économique. On était en année électorale, et les coopératives agricoles – indispensables pour mobiliser le vote rural – avaient beaucoup prêté aux *jusen*. Au risque de mécontenter l'électeur-contribuable urbain, le PLD achetait en fait des suffrages ruraux avec son argent : tout yen versé par l'État était autant que les coopératives ne devraient pas déboursier pour liquider la faillite... Dans la même loi de finances, un effort fut fait pour rétablir l'équilibre budgétaire en relevant la taxe à la consommation de 3 % à 5 %. À première vue, il semble que l'orthodoxie économique ait pris le pas sur le calcul politique, car l'opération présentait un danger électoral évident. Mais ce danger était très atténué pour le PLD, parce qu'il avait réussi à attirer le Parti socialiste dans un gouvernement de coalition, et même à lui mettre entre les mains le portefeuille brûlant des Finances. Quant au principal parti d'opposition du moment, le Nouveau Parti Progressiste, son leader Ozawa Ichirô avait jadis préconisé haut et fort de porter la taxe à 10 %. Les deux principaux rivaux du PLD étaient donc aussi compromis que lui dans cette affaire. Sans cela, on peut douter que ses parlementaires auraient accepté de

prendre le risque, malgré les pressions du premier ministre Hashimoto lui-même. Ainsi, les mesures d'orthodoxie prises en 1996 n'infirmen nullement notre thèse selon laquelle la logique politique a primé tout au long du traitement de la crise.

On sait comment ce retour vers un peu d'orthodoxie cassa instantanément la reprise et, combiné avec la crise asiatique, plongea le Japon en 1998 dans une récession sans précédent (- 2,8 %). Mais au plan politique, cette catastrophe fut une bénédiction. Après huit années de traitement-placebo, l'électeur-contribuable prit enfin la pleine mesure de la gravité de la situation et s' alarma assez pour accepter enfin d'éponger les mauvaises créances bancaires. Ayant expérimenté presque toutes les formules de gouvernement possibles depuis 1993³⁰, il n'avait rien trouvé qui parût plus efficace que le PLD. Le PLD lui jeta le ministère des Finances en pâture : enquêtes et sanctions se mirent à pleuvoir³¹. Cette persécution à grand spectacle, en démontrant sa volonté de « châtier les coupables », donna au PLD un peu plus de légitimité pour demander un sacrifice au contribuable. L'opposition elle-même se rendit compte dans quel sens allait désormais l'opinion : le Parti démocrate, qui avait remporté une victoire relative aux élections sénatoriales de juillet en faisant campagne contre toute aide publique aux banques, changea sa position. En octobre, le gouvernement Obuchi put enfin faire voter le plan de sauvetage des banques. De plus, le ministère des Finances constituait le bastion central de la résistance bureaucratique à la fameuse « réforme administrative ». Son affaiblissement permit aussi au PLD de faire passer la loi de juin 1998, qui semble marquer la reconquête du pouvoir par la classe politique sur l'administration. Le PLD y ajouta même la dégradation symbolique du ministère, qui fut dépouillé de sa prestigieuse dénomination de *Okurasho*³² pour n'être plus que le platement technique « ministère du Trésor » (*Zaimusho*).

Au moment de franchir ainsi le Rubicon, le PLD pouvait considérer qu'il en avait déjà payé par avance le prix politique. Il avait perdu les postes de Gouverneur à Tokyo et à Osaka en 1995, puis essuyé un dur revers aux sénatoriales de juillet 1998. Cette dernière défaite aida sans doute l'état-major du parti à convaincre les parlementaires que l'inaction avait trouvé ses limites. De plus, un créneau électoral s'ouvrait, car il n'y avait plus de scrutin national avant la fin du mandat de la Chambre en octobre 2000. Enfin, le PLD prit soin de compenser le sacrifice aux contribuables par de nouveaux cadeaux à tout-va : 40 000 mds de yens en deux plans de relance en 1998, 1 500 mds pour les chômeurs et 20 000 mds pour les PME-PMI, un budget 2000-2001 en expansion au prix d'un déficit vertigineux, comme on l'a vu, et jusqu'à la distribution de bons d'achat aux personnes âgées et aux familles nombreuses. Seule cette combinaison – panique de l'opinion, gesticulation réformatrice et moralisatrice, conviction à la base du parti que l'inaction ne payait plus, pause dans le calendrier électoral et distribution massive de nouvelles compensations – a créé les conditions politiques nécessaires au traitement de la catastrophe financière. Il y a fallu huit ans...

30. Coalition sans le PLD mais avec les socialistes, puis sans eux ; coalition PLD-socialistes avec un premier ministre socialiste, puis PLD ; gouvernement PLD minoritaire avec le soutien extérieur des socialistes.

31. On assista successivement à la démission du ministre, du vice-ministre administratif et du secrétaire général, sans compter le gouverneur de la Banque du Japon ; quatre hauts fonctionnaires furent mis en examen, trois autres se suicidèrent, et 1 050 firent l'objet d'enquêtes internes, suivies de 112 sanctions administratives.

32. Remontant au v^e siècle, elle signifie littéralement : « ministère du Grand Entrepôt ».

Vers quel nouveau modèle de compromis social ?

En ce qui concerne les entreprises, la crise a révélé le déclin de la compétitivité de nombre d'entre elles (*The Economist*, 1999), même dans les secteurs globalement performants comme l'automobile ou l'électronique, et la difficulté de maintenir les *welfare industries* dans un marché désormais ouvert à la concurrence internationale. « L'économie réelle » est moins directement soumise aux contraintes politiques à court terme qui ont tant pesé sur la gestion de la crise financière. Cela n'empêche pas que les enjeux politiques soient ici aussi considérables. C'est toute la « communauté des intérêts » régulée par les pouvoirs publics *via* le protectionnisme et la cartellisation, sur laquelle reposait le modèle japonais de protection et de compromis social, qui est en train de se défaire. La compétition des intérêts qui s'ensuivra lors de la mise en place progressive d'un nouveau « modèle » est le ressort même du politique.

En premier lieu, la préférence nationale s'efface devant la logique du profit. Un cas d'école est l'OPA hostile réussie par le britannique Cable and Wireless sur Digital Equipment : l'attaquant l'a emporté grâce à deux très grands noms de l'establishment japonais des affaires, Toyota et la maison de commerce Itochu, qui ont choisi d'apporter leurs actions à un étranger mieux-disant plutôt qu'à l'opérateur semi-officiel NTT, héritier d'un monopole que jadis personne n'aurait osé défier. Les étrangers ne se contentent plus d'entrer en force dans le capital de certaines entreprises japonaises, comme Renault dans Nissan (5,16 mds\$), General Electric dans Nippon Leasing (6,5 mds\$) ou DaimlerChrysler dans Mitsubishi. Ils débarquent sous toutes les formes et dans tous les secteurs. Aux États-Unis, des *buy-out funds* (spécialistes du rachat des entreprises en difficulté) se constituent pour opérer au Japon, et les *vulture funds*, spécialisés dans les mauvaises créances, en auraient déjà racheté aux banques de l'archipel pour 70 mds\$, à 10 % de leur valeur nominale. Les plus grands noms commencent à recourir aux services de prestataires étrangers : en 1998, Fuji Bank a fait auditer une partie de ses comptes par Ernst and Young, et Sony confie une partie de la gestion de son fonds de pension à Goldman Sachs. Dans la distribution, Toys 'R' Us, qui, le premier, en a forcé les portes en 1992 et contraint Tokyo à réviser la loi de protection du petit commerce, domine aujourd'hui celle du jouet. Carrefour, la FNAC, Marionnaud et le N° 1 mondial Wall Mart s'apprentent à suivre, attirés par l'effondrement des prix de l'immobilier et par la faiblesse de la grande distribution locale, émasculée par trente ans de protection accordée aux boutiquiers. Ces nouveaux entrants lamentent le fief électoral du PLD : le nombre des grossistes et semi-grossistes a diminué de 15 % entre 1991 (462 000) et 1997 (392 000), et depuis la modification de la loi sur la protection du petit commerce en 1992, 209 000 boutiques ont déjà disparu, soit environ 3 % du total chaque année (*Asahi Shimbun*, 2000, p. 191).

En second lieu, les solidarités internes des *keiretsu* se défont. Avec l'effondrement de la bourse, beaucoup d'entreprises considèrent désormais les participations croisées qui verrouillent le capital des conglomérats comme une coûteuse obligation. Des alliances se nouent entre des entreprises qui appartiennent à des

groupes différents mais travaillent dans le même domaine. Les banques refusent de secourir les canards boiteux de leur groupe et, inversement, les entreprises bien portantes refusent d'aider à recapitaliser « leurs » banques. En 1998, Toyota, bien qu'engrangeant des bénéfiques records, a refusé d'aider Sakura, la banque de son *keiretsu* (Mitsui) ; Fuji Bank a essuyé un refus analogue auprès des entreprises de son propre groupe ; et quand Nikko Securities a décidé d'ouvrir 25 % de son capital, il a préféré l'américain Travelers Group à « sa » banque (Mitsubishi). Le coup de grâce pourrait être porté par les méga-fusions bancaires en cours, qui se font par dessus les frontières des *keiretsu* : Sumitomo (Sumitomo) avec Sakura (Mitsui), Dai-Ichi (Sankin) avec Fuji (Fuyo)... Ces fusions vont créer de puissants pôles financiers qui détiendront indistinctement des participations importantes dans tous les conglomérats, dont la logique interne ne leur importera plus au regard de leur propre logique de profit financier.

En troisième lieu, les liens quasi féodaux qui unissaient les grands donneurs d'ordres à leurs sous-traitants cèdent eux aussi à la logique du profit. Après avoir été pressés comme des citrons pendant les années de crise, où ils ont dû réduire leurs coûts et leurs marges à la limite du supportable, les plus performants sont aujourd'hui absorbés par leurs donneurs d'ordres, et les moins efficaces sont abandonnés pour des concurrents moins chers, asiatiques ou même européens comme Valéo, débarqué dans le sillage de Renault. Aux pires moments de la crise (1997-1998), près de 17 500 PME font faillite chaque année, contre à peine 7 000 en 1990 ; à quoi il faut ajouter une partie des faillites individuelles, dont le nombre a décuplé (11 300 en 1990, 103 800 en 1998)³³. Pour ne donner qu'un exemple, sur quelques 11 000 fabricants de moules pour l'industrie automobile et électronique, 20 % ont disparu depuis 1990.

Enfin, le trop confortable « système du convoi » (*gosô sendan*) – la cartellisation régulée par l'administration qui alignait les prix à un niveau permettant aux moins performants de survivre tout en assurant aux meilleurs de super-profits – est désormais condamnée. Parmi les grandes entreprises, le fossé se creuse entre celles qui réalisent les plus gros bénéfices de leur histoire malgré la crise et celles qui accumulent les déficits : Toyota et Honda contre Nissan, Mitsubishi et Mazda dans l'automobile, ou Sony et Matsushita contre la quasi-totalité des autres géants de l'électronique grand public... La nouvelle logique est celle de « la sélection naturelle » (*shizen tôta*).

C'est tout le mécanisme de régulation/fermeture sur lequel reposait le compromis social japonais qui est ainsi en train de s'effondrer. Des acteurs étrangers à la « culture de l'harmonie » qui le sous-tendait et indifférents aux intérêts particuliers du PLD qu'il servait prennent une importance croissante dans l'économie de l'archipel. Il va devenir impossible de trouver de quoi payer les surcoûts nécessaires à la protection sociale « indirecte », d'autant plus que le consommateur refuse désormais de les financer et pousse les prix à la baisse par ce qu'on pour-

33. Les statistiques ne comptabilisent que les faillites qui laissent un passif d'au moins 10 millions de yens. Avec celles dont le passif est moindre, qui cessent simplement leurs activités ou dont le propriétaire choisit la faillite personnelle, certaines sources font état de la disparition de 15 000 petites et très petites entreprises par mois en 1998.

rait, en exagérant à peine, considérer comme une manière de « grève »³⁴. Quelles conséquences peut-on attendre de ces modifications sur l'économie politique du Japon ? Et quel impact vont-elles avoir sur « la partitocratie redistributive » ?

Les dégâts sociaux à venir ne pourront pas être traités par la seule flexibilité des salaires et des effectifs des « part timers » sans que les salariés privilégiés soient touchés à leur tour, même si cela se fait avec les ménagements traditionnels du schéma à cinq phases³⁵. Alors que l'industrie manufacturière a déjà perdu 1 870 000 emplois de 1993 à 1998 (*Asahi Shimbun*, 1994 et 2000), les nouvelles réductions annoncées par les plus grandes entreprises se comptent en dizaines de milliers³⁶. Mais le plus dur reste à faire. Selon les sources officielles, les sureffectifs dans l'industrie et les services atteindraient aujourd'hui 2 800 000 salariés (4,6 % des effectifs) ; certains instituts privés les chiffrent à plus de 7 millions (11,5 %). Le MITI escompte les reconverter dans de nouveaux secteurs : services aux personnes et aux entreprises, relations internationales, environnement. Sa « Vision 2010 » prévoit d'y créer pas moins de 12,4 millions d'emplois (!), alors que seulement 4,1 millions seraient supprimés dans le secteur manufacturier et l'agriculture (Faure, 1997a, p. 46). Mais compte tenu de la contraction prévisible de la population active liée au vieillissement, on voit mal comment ces prévisions pourraient se réaliser : soit on reviendrait aux surcoûts insoutenables d'un marché du travail sur-tendu, soit l'archipel devrait recourir à une immigration massive qui bouleverserait les équilibres sociaux...

L'ouverture de l'économie japonaise à la concurrence internationale est irréversible. On peut d'ores et déjà prévoir les grandes lignes de ce qui va s'ensuivre.

Les fiefs électoraux les plus sûrs du PLD seront laminés. Le nombre des boutiques se contracte rapidement, comme on l'a vu. Celui des personnes vivant de l'agriculture et de la pêche a déjà diminué d'environ 3 200 000 entre 1992 et 1997, soit 12 % en cinq ans (*Asahi Shimbun*, 1994 et 2000). Selon les prévisions du MITI, il devrait encore s'effondrer de près de moitié d'ici 2010 (Faure, 1997a). Cela ne devrait pas provoquer de drame social, dans la mesure où cette disparition se fera surtout par attrition naturelle : 44,2 % des « agriculteurs » sont aujourd'hui âgés de plus de 65 ans (*Asahi Shimbun*, 2000, p. 136), et le PLD veillera assurément à ménager une transition en douceur. Mais le parti gouvernemental devra remplacer cet électorat disparu par d'autres, en accentuant toujours davantage le côté *catch-all* qu'il a développé depuis le début des années soixante-dix pour se lier aux catégories sociales les plus modernes.

Le secteur opaque des 130 banques régionales et locales et des quelque 800 organismes de crédit mutuel est une bombe politique à retardement. C'est là, qu'à

34. La consommation des ménages est en baisse constante depuis sept ans. En 1999, elle a encore décliné de 1,2 %, et les prix de détail à Tokyo ont diminué de 0,3 % (*Far Eastern Economic Review*, 24 février 2000). Bien sûr, la diminution du pouvoir d'achat et la crainte du chômage constituent l'explication naturelle. Mais il y a eu aussi de nombreux appels à la « mobilisation » contre les prix excessifs. Lors des conflits commerciaux, les États-Unis en appelaient ouvertement aux consommateurs japonais. Certains partis réformistes ont fait de même notamment quand l'éphémère gouvernement Hata (avril-juin 1994) a promis de faire baisser les prix de détail de 30 % s'il pouvait appliquer son programme. Dans ce contexte, parler (au figuré !) de « grève de la consommation » vise à souligner que la baisse des prix est aujourd'hui un objectif conscient des consommateurs, relayé par une partie des politiciens.

35. Réduction des heures supplémentaires, diminution ou arrêt de l'embauche, envoi « temporaire » de surnuméraires chez les sous-traitants ou dans des filiales *ad hoc*, incitations aux départs en pré-retraite avant l'âge, vente de certains biens immobiliers.

36. 21 000 chez Nissan et ses sous-traitants, 20 000 dans les grandes banques aux termes de l'accord sur le plan de sauvetage, 20 000 chez le géant des télécoms NTT, 17 000 chez Sony malgré des profits records, 9 900 chez Mitsubishi Motors, 3 000 dans la chaîne de supermarchés Daiei.

l'abri des regards indiscrets, les élus font fructifier les fonds considérables nécessaires à leur survie³⁷, ou se les font prêter. Il est probable que le nettoyage s'y fera prudemment, et que cela pèsera sur la reprise. Il n'est pas impossible que les scandales qui pourraient en sortir soient le catalyseur d'un nouvel épisode de la recomposition politique.

Enfin, la demande de sécurité sociale va s'accroître sous l'effet de la montée du chômage et, plus encore, du vieillissement de la population. Le système de traitement indirect ne pourra pas y faire face. Les prélèvements sociaux devront donc augmenter. L'impopularité de ce genre de mesures est prouvée : elles ont fait perdre le Sénat au PLD en 1989, lui ont coûté la majorité à la Chambre en 1996 et ont cassé la reprise en 1997. À terme, le parti gouvernemental, et les autres, n'y survivront que s'ils reconstruisent la légitimité dont les scandales et les échecs de la décennie écoulée les ont privés, comme l'attestent le cynisme et la désertion croissantes de l'électorat³⁸.

Cette délégitimation des élites politiques ouvre un créneau pour de nouveaux acteurs, qui revendiquent aujourd'hui leur place dans le processus de décision qui amènera, *volens nolens*, le Japon à une « troisième modernisation », après celle de l'ère Meiji et celle qui suivit la défaite de 1945.

Le mouvement syndical a tenté de prendre les devants dès 1989 en s'unifiant au sein d'une méga-centrale, Rengô, qui regroupe les deux tiers des syndiqués (environ 8 millions d'adhérents). Rengô a essayé de créer une véritable social-démocratie à la japonaise en revendiquant une « participation à l'élaboration des politiques » (*seisaku sanko*) au niveau national et en poussant à la naissance d'un grand parti de centre gauche, sur lequel elle aurait exercé une influence dominante. Cette démarche des syndicalistes rencontrait paradoxalement celle de la fraction réformatrice du patronat, qui plaidait pour la création d'un « parti de la réforme », et trouvait même des échos chez quelques éminences du PLD, intéressées à soustraire le syndicalisme à l'influence prépondérante du Parti socialiste. La stratégie de Rengô connut un début d'application réussi en 1989, quand la confédération coordonna son action avec celle de trois partis d'opposition pour présenter avec succès ses candidats aux sénatoriales. Mais Rengô, du fait de ses divisions internes, a ensuite été incapable d'exercer une influence significative sur la recomposition du système des partis en cours depuis 1993. En conséquence, le mouvement syndical se retrouve aujourd'hui privé de ses relais parlementaires traditionnels. Aux élections, il en est réduit à éparpiller ses « recommandations » (*suisen*) entre tous les partis, PLD compris. Alors que le taux de syndicalisation est tombé de 28,9 % en 1985 à 22,4 % en 1998 (*Asahi Shimbun*, 2000, p. 110), Rengô semble acculé à un combat défensif, pour assurer au moins que l'actuelle (dernière ?) génération des salariés « à vie » qui constituent, avec les fonctionnaires, la quasi-totalité de sa clientèle, touchera bien jusqu'au bout les avantages prévus dans l'ancien compromis social...

Le rééquilibrage entre centre et périphérie est un autre enjeu essentiel du changement en cours. Alors que l'opinion attribue unanimement la crise à l'impéritie et à la corruption de l'administration et du gouvernement central, les élites locales sont bien placées pour s'affirmer comme mieux capables de protéger elles-mêmes

37. Un « petit » député PLD a besoin de l'équivalent d'environ 15 millions de francs par an pour maintenir sa machine électorale en état de marche et rassembler les fonds nécessaires à sa prochaine campagne.

38. Depuis le début de la crise, la participation s'est effondrée de 13,6 points aux législatives (59,6 % en 1996) et de 20,5 points aux sénatoriales (44,5 % en 1995).

leurs communautés. Elles sont en phase avec un puissant mouvement associatif (Bouissou, 1997 ; Lam, 1999) et peuvent s'appuyer sur la Constitution, qui prévoit une très large autonomie locale. Elles ont connu une série de succès. En 1992, ce fut la création du Nouveau Parti du Japon, qui recrutait principalement parmi les élus locaux conservateurs et dont le leader Hosokawa Morihiro fut brièvement premier ministre en 1993-94. En 1995, ce fut l'élection à Tokyo et Osaka de gouverneurs « amateurs » ostensiblement opposés à l'*establishment* politique. À partir de 1996, c'est la multiplication des référendums locaux contre les programmes de travaux publics : centrales nucléaires, barrages, aéroports (Shiratori, 2000). En 1998, de nombreuses assemblées locales s'immiscent jusque dans la politique étrangère en votant des résolutions qui « interdisent » (symboliquement) les armes nucléaires sur leur territoire... Reprenant la stratégie des pouvoirs locaux socialistes-communistes des années 1967-1976, de nombreux gouverneurs renforcent leur légitimité en mettant unilatéralement en œuvre des mesures réclamées par l'opinion, comme l'accès des citoyens aux documents administratifs ou l'obligation de procéder à des études d'impact avant les grands travaux.

Le PLD a tenté de désamorcer le mouvement en votant une loi de décentralisation (1995) qui conférait ostensiblement aux communautés locales de nouvelles fonctions, mais pas de nouvelles ressources (Seizelet, 1995). Il a contre-attaqué avec un certain succès. En 1998, il a fait battre le gouverneur sortant d'Okinawa qui avait osé organiser un référendum contre les bases militaires américaines. En 1999, il a découragé le gouverneur « amateur » de Tokyo de se représenter, puis acculé celui d'Osaka à la démission (2000). Mais un défi majeur vient de lui être lancé par le nouveau gouverneur indépendant de Tokyo, Ishihara Shintarô, élu en mai 1999. En créant, en toute légalité, un impôt régional de 3 % sur le bénéfice des grandes banques avant soustraction des provisions pour mauvaises créances, il a pris une initiative acclamée par l'opinion et que de nombreuses régions suivront si le PLD ne trouve pas rapidement la parade.

Troisième acteur majeur, le secteur industriel compétitif et bien préparé au jeu international veut parachèvement la déréglementation de l'économie. Mais la question est de savoir si les forces réformatrices parviendront à se structurer au plan politique face à la base parlementaire du PLD, qui reste sous l'influence dominante du secteur non compétitif, et face à une administration bientôt repliée sur ses nouveaux « super-ministères », et qui n'a pas dit son dernier mot. Nous retrouvons ici la logique politique. Le cynisme qui a gagné l'électorat prive de presque tout effet le discours réformateur aux élections. Celles-ci restent commandées par l'argent et les machines clientélares, qui reposent avant tout sur les secteurs les plus demandeurs de protection (Otake, 1998). En 1994, la refonte générale des circonscriptions a poussé dans l'urgence chaque élu dans les bras du parti qui pouvait lui donner localement la meilleure chance, indépendamment de toute conviction. D'anciens PLD et d'anciens socialistes cohabitent aujourd'hui au sein du Parti démocrate ; les bouddhistes du Kômeitô, protecteurs attirés du petit peuple urbain, et les syndicalistes démocrates-sociaux se sont alliés aux zélés d'un « thatchérisme à la japonaise » au sein de l'éphémère Nouveau Parti du Progrès (1994-1997). Ainsi les réformateurs se retrouvent éparpillés sur tout l'échiquier politique sans pouvoir coordonner leur action.

Pour autant qu'on puisse esquisser un scénario, on peut penser que la réforme économique au Japon va rester commandée par le calendrier électoral. Un long

créneau d'opportunité s'ouvrira après les législatives de cette année. Les sénatoriales de 2001 ne sont pas un véritable enjeu, car le PLD n'a aucun espoir de reconquérir la Chambre Haute. Le gouvernement disposera donc d'une assez grande liberté d'action pendant quatre ans. S'il veut restaurer son hégémonie, le PLD devra en profiter pour repartir à la conquête des salariés urbains, l'électorat flottant par excellence, qu'il avait su séduire dans les années quatre-vingt avec les débuts de la « réforme administrative », et qui sera au cœur de la « nouvelle économie » *made in Japan*. Même s'il doit y sacrifier en partie ses fiefs traditionnels (préfectures rurales, PME-PMI), le risque est faible. Politiquement, le PLD dispose toujours d'une assise sans rivale dans ces catégories, qui n'ont jamais eu d'autre représentant que lui. Socialement, comme on l'a vu, ces secteurs se réduisent par attrition naturelle, et la « paysannerie » est déjà largement reconvertie sur place dans des activités salariées. Quant au BTP, rien ne s'oppose à ce qu'il conserve son importance, et avec elle son rôle électoral et financier, à condition que sa fonction redistributrice laisse place à une véritable utilité économique au service de la « nouvelle économie » (pour construire les infrastructures nécessaires) et de l'électorat urbain dont dépend l'avenir du PLD (pour améliorer la qualité de la vie dans les mégapoles).

Le Japon ne fera pas l'économie d'une transformation profonde de son « modèle ». En dernière analyse, la stratégie du PLD a consisté à acheter à coups de plans de relance assez de temps pour faire accepter en douceur aux électeurs de solder la faillite du système bancaire, mais aussi la levée progressive des protections autour des secteurs sous-productifs, sans y perdre le pouvoir. La primauté donnée à une gestion politique de la crise conforte la position de ceux qui réfutent la thèse selon laquelle le Japon serait gouverné *de facto* par une administration toute puissante et rationnelle. Mais la question reste posée de savoir si les dirigeants n'ont pas ainsi gaspillé du temps et des ressources qui auraient été mieux employés à faire avancer les réformes pour adapter sans délai l'archipel à l'économie mondialisée.

Il est trop tôt pour répondre. On peut tout de même rappeler que la politique de relance à tout-va choisie par le gouvernement est soutenue par d'énormes ressources économiques, qui relativisent l'importance de la dette publique. Nonobstant cette stratégie dispendieuse, le Japon reste le grand pays développé où le prélèvement fiscal et social est le plus léger en pourcentage du PIB. Au demeurant, l'expérience américaine montre qu'une vigoureuse reprise économique peut transformer assez vite un déficit budgétaire abyssal en excédent. À cet égard, l'économie japonaise a d'excellents atouts pour rebondir : une énorme masse d'épargne, l'équivalent de 814 000 F par foyer de travailleur (*Asahi Shimbun*, 2000, p. 201) qui alimentera tôt ou tard un rattrapage de la consommation retenue depuis trop d'années, de formidables capacités technologiques entretenues malgré la crise par une activité de R&D que les entreprises n'ont jamais sacrifiée³⁹, ou encore les ressources que dégageront les nouvelles baisses de prix que l'ouverture ne manquera pas de provoquer... Ces quelques considérations invitent à penser que le Japon pouvait sans trop de risques « se payer le luxe » de gaspiller du temps et de l'argent pour gérer sa crise à sa façon.

39. Les dépenses de R&D ont atteint trois records historiques successifs en 1995, 1996 et 1997 (*Asahi Shimbun*, 2000, p. 253).

Si la logique politique qui a prévalu à cet égard répondait d'abord au souci très terre-à-terre des élus de conserver les sièges qui les nourrissent, elle n'en a pas moins eu pour effet d'éviter jusqu'ici le plus gros des dégâts sociaux associés à un changement de modèle économique. Partant, elle a ménagé la cohésion du tissu social même si, comme le constate Évelyne Dourille-Feer dans ce même numéro, les inégalités tendent à s'accroître. Il est significatif à cet égard que la brutalité avec laquelle la « paysannerie » a diminué au cours des dernières années n'a entraîné ni troubles, ni conséquences politique néfaste pour le PLD. On ne constate au Japon ni les violences de ghettos urbains, ni la plongée massive de certaines catégories dans une « nouvelle pauvreté » avec ou sans emploi qu'on constate dans d'autres grands pays développés dont l'économie se porte pourtant mieux que la sienne. Et la part du travail dans la répartition des revenus a même fortement augmenté pendant cette décennie de crise (de 67,9 % en 1990 à 73,6 % en 1997)⁴⁰. Si incertains que soient ces signes, ils peuvent laisser penser que l'archipel aborde sa « troisième modernisation » avec un atout que n'ont pas tous ses partenaires : une cohésion sociale et une stabilité politique qui restent la meilleure garantie de la continuité des politiques dans le long terme.

Pour la nouvelle économie politique qui en résultera, certaines évolutions semblent inévitables. Pour financer la protection sociale, c'est le contribuable qui devra jouer le rôle jadis dévolu au consommateur, et pour la mettre en œuvre, les pouvoirs publics se substitueront aux entreprises. Sur les ruines de la partitocratie redistributive sont en train d'émerger des partis de type américain, syndicats électoraux où se mêlent des élus aux principes et aux sensibilités très divers. Mais comme il n'existe pas au Japon d'exécutif puissant et indépendant capable d'y faire contrepoids, la balance entre les groupes d'intérêts opposés continuera sans doute de peser sur la décision, au risque de la retarder, sinon de la paralyser. Or le facteur-temps devrait être un élément important des futurs scénarios. Non pas qu'une mauvaise gestion du temps puisse empêcher l'économie japonaise de rebondir tôt ou tard. Mais plus la classe politique mettra de temps à restaurer sa légitimité, plus sera longue l'émergence d'un consensus autour d'un nouveau projet national analogue à celui qui avait mobilisé la nation dans les années de haute croissance, et moins le Japon, emporté dans le temps court d'une économie mondialisée qu'il ne contrôle pas, sera capable de décider lui-même des caractères essentiels du compromis social qu'il doit refonder. Cela n'est pas indifférent à l'avenir du monde, dans la mesure où le Japon, par sa puissance économique, représente un des pôles principaux où pourraient s'affirmer un modèle alternatif au modèle anglo-saxon. En ce sens, on peut dire que le nouveau défi japonais n'est pas celui de la prospérité ; c'est celui de la capacité à préserver cette forme d'identité qui s'exprimaient par l'originalité et l'efficacité du « modèle » d'économie politique sur lequel il avait fondé son développement, sa stabilité et sa cohésion nationale.

J.-M. B

40. Cette part est ainsi devenue supérieure à ce qu'elle est aux États-Unis (70,4 %), en France (70,1 %) et en Allemagne (69,7 %), alors qu'elle était inférieure d'une dizaine de points en 1980 (*Asahi Shimbun*, 2000, p. 109).

RÉFÉRENCES

- Abbeglen J. & G. Stalk (1985), *Kaisha. The Japanese Corporation*, New York, Basic Books.
- Asahi Shimbun (2000), *Japan Almanach 2000*, Tokyo.
- Bouissou J.-M. (1995), « L'administration japonaise et la chute du PLD », *Revue française d'administration Publique*, n° 73 (Spécial : L'administration au Japon), p. 9-24.
- _____ (1996), « Les évolutions du choix électoral au Japon », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 3-(3).
- _____ (1997), « Un nouveau Japon. Regard sur les mouvements alternatifs », *Études du CERI*, n° 30.
- _____ (2000), « Les conditions politiques de la réforme de l'État au Japon », dans *Gestion des crises et réforme de l'État en Asie orientale*, sous la direction de G. Faure et E. Seizelet, Paris, La Documentation française (à paraître).
- Bouissou J.-M. & P. Pombeni (2000), « Les systèmes des partis en Italie et au Japon depuis 1945. Grandeur et décadence de la partitocratie redistributive régulée », *Revue française de science politique* (à paraître : décembre).
- Campbell J. (1977), *Contemporary Japanese Budget Politics*, Berkeley: California University Press.
- Calder K. (1988), *Crisis and Compensation. Public Policy and Political Stability in Japan, 1949-1986*, Princeton: Princeton University Press.
- EHESS (1984), « La réforme administrative au Japon. Aspects politiques, administratifs et financiers », *Sciences Sociales du Japon Contemporain*, n° 5, Paris, CNRS.
- Faure G. (1997a), « Les "visions" du MITI ou l'avenir radieux de l'industrie japonaise », *Futuribles*, n° 216, janvier, (Spécial : Regards prospectifs sur le Japon), p. 46.
- _____ (1997b), « L'expérience japonaise et les réformes de l'État en Asie », *Revue française d'administration publique*, rev. cit. p. 563-572.
- Hanada M. (1994), « La fixation du salaire minimum au Japon », dans *Emploi et relations industrielles au Japon*, sous la direction de H. Nadel, Paris, L'Harmattan, p. 129-149.
- Imidas '99, Tokyo, Shueisha.
- Ishida T. & E. Krauss (1989), *Democracy in Japan*, Pittsburgh, Pa.: Pittsburgh University Press.
- Jaussaud J. (1996), « Gestion des ressources humaines : l'adaptation des effectifs dans les grandes entreprises japonaises », *Ebisu*, n° 12, printemps.
- Johnson C. (1982), *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, CA.: Stanford University Press.
- Kawanishi H. (1992), *Enterprise Unionism in Japan*, Londres, Paul Kegan ed.
- Kawasaki T. (1999), « Le discours politique des relations nippo-américaines », *Études internationales*, vol. 30-(1), p. 45-66.
- Kikkawa M. (2000), « Le "cycle impérial" et le potentiel du Japon », *Version originale*, n° 12 (à paraître).
- Kuji T. & H. Yokota (1997), *Seiji ga yugameru kōkyōjigyō*, Tokyo, Ryōfū shupan.
- Lam P.-E. (1999), *Green Politics in Japan*, Londres, Routledge.
- Morita A. (1995), « Les procédés formels et informels de l'action administrative », *Revue française d'administration publique*, rev. cit., p. 85-96.
- Nohara H. (1995), « La régulation des bas salaires au Japon », *Ebisu*, n° 9, p. 7-36.
- Otake H. (sous la direction de) (1998), *How Electoral Reform Boomeranged. Continuity in Japanese Campaigning Style*, New York et Tokyo, Japan Center for International Exchange.
- Postel-Vinay K. (1992) « L'immigration au Japon », dans *Logiques d'États et immigration*, sous la direction de J. Costa-Lascoux et P. Weil, Paris, Kimé, p. 258-279.

- Sakakibara E. (1993), *Beyond Capitalism: the Japanese Model of Market Economics*, Lanham, MD.: University Press of America.
- Seizelet E. (1995), « Les méandres de la réforme de l'administration locale », *Revue française d'administration publique*, rev. cit., p. 51-69.
- _____ (1997), « Le rôle du tribunal dans la résolution des conflits civils », dans *L'Envers du consensus. Les conflits et leur gestion dans le Japon contemporain*, sous la direction de J.-M. Bouissou, Paris, Presses de Sciences Po', p. 97-111.
- Shiratori R. (1999), « Le changement du système des partis et les référendums au Japon dans les années 1990 », *Revue française de science politique* (à paraître).
- Sysiphe (1995), *Le Japon*, Tokyo, Maison Franco-japonaise.
- The Economist* (1999), « Survey. Business in Japan », 27 novembre, p. 1-18.
- Uchida M. (1993), « The Iron Triangle: Bureaucrats, Businessmen and Politicians at the Core of Corruption », *Tokyo Business Today*, novembre.
- Woodall B. (1996), *Japan Under Construction. Corruption, Politics and Public Works*, Berkeley, CA.: University of California Press.
- Wright M. (1998), « Administrative Reform in Japan in the 1990s », Joint Research Project ECPR-JAPSA: *Political Transformation in Japan and Europe*, Kumamoto, 13-15 novembre.