



NOTES ET ÉTUDES
Novembre 2001

La conjoncture économique et politique au Japon depuis le 11 septembre 2001

Éric Boulanger
Candidat au doctorat, UQAM
Étudiant-chercheur, Université de Tsukuba, Japon

L'attaque terroriste du 11 septembre sur le World Trade Center et le ralentissement économique mondial des deux derniers mois ont remis en question la capacité du Japon de se sortir d'une décennie de stagnation économique. Certes, depuis avril, le pays vivait un ralentissement économique sérieux et on craignait l'arrivée d'une nouvelle récession, mais on tablait aussi sur une reprise de la consommation aux États-Unis d'ici la période des fêtes. Or, l'attaque du 11 septembre est venue transformer la conjoncture économique, dans la mesure où le ralentissement mondial aggrave considérablement les difficultés économiques de l'archipel et remet en question la pertinence des réformes structurelles du gouvernement japonais. En fait, les exportations et la croissance économique internationale offraient au pays un filet de sécurité auquel il pouvait se fier si l'économie ralentissait au cours des réformes. Mais, depuis le 11 septembre, ce filet de sécurité n'existe plus. Dans le pire des scénarios, le Japon risque de sombrer dans une spirale déflationniste entraînant avec lui le reste de l'économie mondiale. *

* Je voudrais remercier Christian Deblock, François-Philippe Dubé et Florence Lahournat pour leurs conseils lors de la rédaction de cette étude.

Le Japon est dans une impasse économique...

Le pays n'est pas encore en récession, mais cela ne devrait pas tarder: la Banque du Japon (BdJ) prévoit une contraction de l'économie entre - 0,9% à - 1,2% pour l'année fiscale en cours (d'avril 2001 à mars 2002) et probablement pour l'année suivante. Selon le Bureau du Cabinet, cette contraction serait, en termes nominaux, la plus importante depuis 1945 et ferait des quatre dernières années le plus long « repli » économique de l'histoire du pays.¹ Enfin, selon le METI, 8 des 9 régions du pays ont vu leur situation économique se détériorer pendant les six derniers mois, sans compter que certaines étaient déjà en récession au mois de juin dernier.²

Rien n'indique que le Japon pourra se sortir de cette crise facilement. Le surplus commercial est en chute libre depuis 15 mois; la Bourse de Tokyo a perdu plus de 3000 points depuis avril, et elle a atteint, le 17 septembre, un creux de 9,504 points, un niveau jamais vu depuis 1982³; plusieurs entreprises, parmi les plus solides du pays, annoncent des mises à pied massives et font face à une baisse importante de leurs ventes et profits; le nombre de faillite commerciale pour le mois d'octobre a explosé pour atteindre un sommet inégalé depuis 10 ans; et, finalement, le taux de chômage a atteint 5,3%, un record depuis 1955.

Du côté des finances publiques, la situation ne cesse de se détériorer. Contrairement aux autres pays de l'OCDE, la dette publique du gouvernement japonais augmente rapidement depuis quelques années. Elle dépasse 6 billions \$É.-U. ou 130% du PIB. Elle est maintenant plus élevée que celle des États-Unis et, avec 300 milliards \$É.-U., le gouvernement dégage le

plus important déficit parmi les pays de l'OCDE.⁴ Les deux tiers des préfectures sont en *quasi* faillites et plus aucune politique de relance ne fonctionne, laissant au gouvernement une très faible marge de manœuvre face au ralentissement de l'économie mondiale.

...et dans une impasse politique

Le Premier Ministre Koizumi est sans aucun doute le politicien le plus populaire et charismatique des 15 dernières années (on ne peut pas en dire autant de ses ministres et du PLD qui font piètre figure dans l'opinion publique). C'est grâce à sa cote de popularité qu'il a pu imposer au PLD sa politique du « *no pain, no gain* » et faire accepter aux Japonais l'idée qu'ils devront « souffrir » avant de voir leur situation s'améliorer. Pourtant, Koizumi est de plus en plus isolé.⁵

Depuis le 11 septembre et le ralentissement de l'économie mondiale, des groupes au sein de la bureaucratie et de la coalition au pouvoir s'opposent publiquement à la poursuite des réformes structurelles de Koizumi. A l'intérieur du PLD, un caucus de 55 législateurs a été créé pour mettre fin aux réformes le temps que l'économie mondiale se redresse et suggère plutôt d'injecter de nouveaux fonds publics dans l'économie pour stabiliser la situation financière des entreprises. Officiellement le caucus maintient que ce n'est pas une attaque personnelle contre le Premier Ministre, mais compte tenu que la « vieille garde » du parti a toujours été peu ouverte aux idées de Koizumi et que celui-ci a promis d'aller jusqu'au bout des réformes,

¹ *Japan Times*, 10 novembre 2001.

² *Japan Times*, 21 juin & 18 octobre 2001.

³ La Bourse de Tokyo a donc perdu près de 30,000 points depuis son sommet historique du 29 décembre 1989 (38,915 points).

⁴ C. F. Bergsten, T. Ito & M. Nolan, *No more Bashing: Building a New Japan-United States Economic Relationship*, Washington D. C., Institute for International Economics, 2001, p. 7.

⁵ M. Hasegawa (2001), « Koizumi's head-on tactics stirs heavyweights to action », *Nihon Keizai Shimbun*, 22 octobre.

un arrêt ou même juste une pause pourrait forcer la démission du Premier Ministre.⁶

De plus, la bureaucratie et le gouvernement sont présentement dans un bras de fer au sujet des projets de Koizumi de privatiser, consolider et/ou d'abolir plusieurs sociétés d'État. La bureaucratie refuse de participer en traînant les pieds dans le processus d'élaboration d'une liste d'entités qui pourraient être sujettes aux réformes (en fait les bureaucrates veulent être en charge des réformes, ce que Koizumi refuse, de peur qu'elles s'institutionnalisent).⁷ Depuis 1993, une tendance se dessine : on cherche à restreindre l'autorité de la bureaucratie et à donner un rôle plus important à la législature et à l'exécutif. Les réformes du gouvernement sont venues accentuer considérablement les tensions avec la bureaucratie, en particulier parce qu'elles remettent en question une longue tradition de respect porté aux fonctionnaires, et ce, bien qu'elles répondent aux pressions de l'opinion publique, fatiguée des scandales qui ont secoué la bureaucratie depuis 10 ans.

Le Japon est donc dans une impasse. Au regard des réformes et du ralentissement économique, trois scénarios sont possibles :

- Premier scénario : le gouvernement va de l'avant avec les réformes structurelles, quelles que soient la conjoncture et les conséquences économiques, créant ainsi des turbulences sans précédent qui pourraient pousser le Japon, ainsi que l'économie mondiale, dans une spirale déflationniste. En retour, ces turbulences pourraient ouvrir la porte au changement et sortir le pays de son inertie politique et économique.

- Deuxième scénario : le processus de réforme s'arrête brusquement et le

gouvernement inonde le système économique de nouvelles liquidités pour stabiliser la situation. Le PLD pourrait en retirer des bénéfices importants à court terme et maintenir ses réseaux d'influence puisque l'injection de fonds dans l'économie aurait l'avantage de sauver de la faillite de nombreux secteurs qui soutiennent financièrement le parti. En retour, il est peu probable que Koizumi reste à son poste, diminuant considérablement l'intérêt de la population de garder le PLD au pouvoir.

- Troisième scénario, le plus probable. Koizumi va de l'avant avec ses projets de réformes mais au prix d'un très large compromis avec l'opposition et d'une stagnation encore plus longue mais moins dure, suite à l'injection de fonds dans l'économie. Les dépenses du gouvernement dépasseraient le plafond proposé par Koizumi et le contrôle du déficit serait remis à plus tard.

Trois points sont abordés dans ce texte. Le premier examine les causes de l'état de stagnation et de déflation de l'économie japonaise. Le second aborde la politique du «*no pain, no gain*» du Premier Ministre Koizumi. Enfin, le troisième point porte un regard sur les options du gouvernement pour combattre la crise économique.

La « décennie perdue » : le modèle économique japonais en crise

Comme le fait remarquer Bai Gao, sur une longue période historique, il n'y a rien de très particulier dans l'ascension et le déclin d'une économie, mais dans le cas du Japon l'ampleur du revirement, « de la gloire au chaos », dans un si court laps de temps est en soi sans précédent.⁸ La crise économique remet en question, pour la première fois depuis sa mise en place dans les années cinquante et soixante, le modèle économique japonais. Dans cette optique,

⁶ *Nihon Keizai Shimbun*, 15 novembre 2001; K. Takahara, « Calls for Cabinet shakeup dog Koizumi », *Japan Times*, 10 novembre 2001, p. 3; T. Maeda, « Candidates' lip service to Koizumi goes only so far », *Japan Times*, 25 juillet 2001, p. 1.

⁷ *The Economist*, 27 octobre 2001, p. 38.

⁸ B. Gao (2001), *Japan's Economic Dilemma : The Institutional Origins of Prosperity and Stagnation*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 2.

avant d'examiner la conjoncture économique actuelle, il est bon de revenir sur les causes de la « décennie perdue » ainsi que sur les raisons pour lesquelles le gouvernement est incapable de sortir le pays de son état de stagnation et de déflation économiques.

L'explosion de la « bulle » financière, il y a plus de dix ans, a durement endommagé le système économique japonais. Le Japon de la première moitié des années quatre-vingt-dix est à l'image d'une voiture ayant de sérieux problèmes mécaniques, mais que le conducteur continue de faire rouler à grande vitesse. Inévitablement, c'est l'ensemble de la mécanique qui se détériore et se brise. Malgré les problèmes occasionnés par l'explosion de la « bulle », personne ne s'est soucié de faire les « réparations » requises (comme par exemple, les mauvaises créances des institutions financières que ces dernières ont caché pendant plusieurs années et dont l'ampleur est encore aujourd'hui une source de débats) et, par conséquent, les difficultés financières de quelques secteurs se sont répandues à l'ensemble de l'économie. Ainsi, tout au long de la dernière décennie, le Japon s'est enfoncé de plus en plus profondément dans la crise, tablant continuellement sur une reprise « naturelle et normale » de la croissance. En fin de compte, l'explosion de la bulle – en soi, une simple crise conjoncturelle – a poussé le Japon dans une crise systémique qui remet aujourd'hui en question les fondations sociales, économiques et politiques sur lesquelles sont basées la prospérité et la richesse nationales. Plus aucun secteur de l'économie n'échappe à la crise et de surcroît, à la différence des autres crises que le Japon a vécu depuis les années cinquante, les canaux de communication entre la bureaucratie, le secteur privé et le gouvernement se sont effondrés, ne permettant plus une action concertée, forte et rapide comme autrefois.⁹

A l'heure actuelle, le Japon est entré dans une phase de reconstruction et de rationalisation économiques qui sera déterminante pour l'avenir de sa position dans l'ordre économique mondial, mais dont les résultats sont difficiles à prévoir. Si le « miracle » économique japonais a défié les lois de la théorie néo-classique et engendré une vaste littérature sur la nature du modèle économique, on peut affirmer qu'il en ira de même du « malaise » économique. À la différence des autres crises que le Japon a traversées depuis les années cinquante, celle-ci ne répond plus aux politiques de relance de l'économie, qu'elles soient keynésiennes ou monétaristes. Ainsi, l'injection massive de fonds publics depuis 1993 et la politique (déjà vieille de trois ans) de la Banque du Japon de maintenir à zéro les taux d'intérêt ont eu des effets à peine perceptibles sur la croissance économique. Tout au plus, les politiques économiques du gouvernement ont aidé à préserver la croissance, bien que très faible. Le taux de variation du PIB a été en moyenne de 1% pour la dernière décennie, avec des taux négatifs en 1997, 1998 et, probablement, pour l'année fiscale en cours.

Le fait que les mesures de relance de l'économie soient inopérantes montre à quel point la crise est devenue l'état « normal » de l'économie, un peu à l'image des économies sud-américaines des années quatre-vingt lorsque la persistance de l'hyper-inflation était devenue un

pouvoir depuis 1955, ont empêché une réponse rapide et ferme du gouvernement. Le triangle d'airain a cessé de fonctionner lorsque le PLD s'est retrouvé dans l'opposition en 1993. La bureaucratie et le secteur privé n'avaient pas les capacités de forger un nouveau consensus: la première a été incapable de se donner un nouveau rôle dans le cadre de la crise, la mondialisation et la fin de la Guerre Froide, et le second, pris dans ses problèmes financiers tente, avec plus ou moins de succès de sauver les meubles devant la forte concurrence américaine et asiatique. Le retour au pouvoir du PLD dans le cadre d'une coalition n'a pas amélioré la situation. Il cherche beaucoup plus à s'accrocher au pouvoir que de créer un climat propice aux réformes politiques, économiques et sociales.

⁹ L'aspect politique de la crise est important dans la mesure où les déboires électoraux du PLD, au

phénomène banal dans la mesure où les individus et les entreprises s'y étaient acoutumés dans leurs décisions économiques quotidiennes.

Cet état de crise a deux causes. Premièrement, la déflation persistante dans laquelle le Japon est englué et, deuxièmement, la déstructuration de l'économie. Ces deux phénomènes ne permettent plus aux politiques de relance d'avoir des effets majeurs sur la croissance économique. Leur résorption est difficile; depuis les années trente, aucun pays industrialisé n'a vécu une si longue période de déflation, ni une déstructuration économique si marquée.¹⁰ En conséquence, l'économie japonaise est prisonnière d'une trappe de liquidité et d'un *credit crunch*, lesquels gênent passablement la reprise économique en gardant le crédit, la consommation et les investissements à un très bas niveau.

Le phénomène de la déflation

Comme on le sait, lorsque la valeur foncière de l'ensemble du Japon valait celle de la moitié de la planète, les firmes pouvaient dégager des fonds incroyables, mais qui se sont rapidement transformés en mauvaises créances lorsque la « bulle » a éclaté. La mauvaise gestion des banques (en particulier leurs méthodes désuètes de contrôle et d'évaluation du risque), leurs pratiques du *tobashi* et leurs liens étroits avec les entreprises par le truchement des participations croisées et des conseils d'administration ont été les moyens par lesquels la crise s'est répandue d'un secteur à l'autre, affectant ainsi les secteurs industriels les plus solides comme l'automobile ou l'électronique.¹¹

Selon Bergsten, Ito et Noland, quel que soit l'indicateur choisi, tous montrent une baisse continue des prix depuis au moins quel que trois ans. Le phénomène de la déflation a eu des effets bénéfiques en augmentant le pouvoir d'achat des consommateurs. Par exemple, l'indice des prix à la consommation pour la grande région de Tokyo est en baisse depuis 25 mois, ce qui n'est pas mauvais compte tenu que la capitale demeure toujours la ville avec le coût de la vie le plus élevé. Cependant, dans le cadre de la crise actuelle et du fardeau que représentent les mauvaises créances, la déflation garde le pays dans un cercle vicieux où la baisse continue de la valeur foncière, des actions des entreprises et des prix empêchent la reprise du crédit, des investissements et de la consommation. Avec le ralentissement de l'économie, la hausse du chômage et des faillites gardent le pays dans un climat d'anxiété généralisée amenant les travailleurs à craindre pour leur emploi et les entreprises à rationaliser leurs opérations, voire à fermer leurs portes. Selon le *Financial Times*, ce cercle vicieux s'accélère et les prix ne sont plus en baisse, mais en chute libre. Un tiers de la baisse des prix depuis 1993 s'est produit entre le second trimestre de 2000 et celui de 2001. À terme, la déflation signifie que les taux d'intérêt réels sont de plus en plus élevés, au point de dépasser maintenant les taux américains.¹²

qu'elles apparaissent dans les bilans financiers. Voir à ce sujet: É. Boulanger, « Le *Big Bang* financier japonais », Montréal, UQAM, Groupe de recherche en économie et sécurité, mai 2000. Grâce aux participations croisées et aux échanges de personnel, les banques et les entreprises ont toujours eu des liens étroits qui visaient à assurer aux firmes un accès facile au crédit pour soutenir leur stratégie d'expansion mondiale. Ces liens remplaçaient, jusqu'à très récemment, l'analyse du risque et le contrôle des bilans financiers par des auditeurs externes. Une telle stratégie s'est avérée très efficace dans une économie en expansion, mais dans une économie en stagnation, elle a nui considérablement à la restructuration des entreprises pour qu'elles puissent faire face, entre autres, à la mondialisation et à la nouvelle économie.

¹⁰ R. Ramaswamy & C. Rendu, « Japan's Stagnant Nineties », *IMF Staff Papers*, vol. 47, no. 2, 2000, p. 259.

¹¹ Le *tobashi* est une pratique comptable selon laquelle les mauvaises créances d'une compagnie sont éparpillées parmi une multitude de clients, de filiales et de compagnies prête-noms pour éviter

¹² *Financial Times*, 15 novembre 2001.

La déstructuration de l'économie

Dans la gestion de la crise, le gouvernement doit aussi faire face à une déstructuration radicale de l'économie où les modèles de production et de consommation sont polarisés, rappelant beaucoup plus la structure économique d'un pays en développement que celle du Japon des «trente glorieuses», lorsque 90% de la population se disait faire partie de la classe moyenne.¹³ L'économie est composée d'une faible proportion d'entreprises hyper-compétitives et d'une très large proportion d'entreprises désuètes, tournées vers le marché intérieur et très peu concurrentielles.¹⁴ La consommation des ménages, en plus d'être anémique, est concentrée au niveau des biens très peu dispendieux, souvent importés d'Asie (avec les effets déflationnistes que cela comporte) et des produits de luxe des grandes maisons européennes. Cette polarisation complique la mise en place des plans de relance puisque les ménages ont réduit leurs dépenses sur une base *quasi* permanente et les entreprises sont toujours surendettées et/ou peu compétitives. Enfin, le taux de chômage de 5,3%, un record depuis 1955, risque d'augmenter avec le ralentissement de l'économie mondiale et les annonces récentes de mises à pied par les grandes entreprises comme Kyocera, Oki ou NEC, d'autant plus que les chômeurs n'ont souvent plus les qualifications requises pour les emplois offerts par les entreprises de la nouvelle économie.

La trappe de liquidité et le rôle de la Banque du Japon

Les effets de la déflation, associés aux mauvaises créances, aux difficultés

financières des grandes entreprises et des PME et à la faible consommation des ménages, ont pour résultat de garder le Japon dans une trappe de liquidité qui remet en question le rôle de la Banque du Japon (BdJ) comme mécanisme de contrôle de l'inflation. Si l'on prend pour critère d'évaluation des politiques monétaires d'une banque centrale, ses succès dans la lutte contre l'inflation, la BdJ est première de classe. En effet, elle a réussi, dans le contexte d'une très forte croissance économique, à maîtriser l'inflation, en particulier après 1973, comme aucune autre banque centrale.¹⁵ Pourtant, depuis une décennie, la BdJ a eu comme tâche principale de maîtriser la déflation et son mandat, qui devrait être de maintenir la stabilité des prix dans le cadre d'un faible taux d'inflation n'est plus pertinent. Dans cette perspective, une réévaluation du mandat de la BdJ s'avère, selon plusieurs, nécessaire à la lumière des problèmes économiques du pays. En somme, il serait requis de la BdJ qu'elle se fixe des objectifs d'inflation pour sortir le pays de son état déflationniste.

À ce sujet, Paul Krugman a été le premier à suggérer un ciblage inflationniste, non plus comme moyen de faire diminuer et garder l'inflation à un taux permettant une croissance stable de l'économie comme cela s'est fait dans les années quatre-vingt-dix dans plusieurs pays comme la Nouvelle-Zélande, mais pour créer un taux d'inflation permettant au Japon de se sortir de sa trappe de liquidité.¹⁶ Krugman a dépoussiéré la théorie de la trappe de liquidité pour expliquer la situation actuelle du Japon au niveau de la baisse du crédit, des investissements et des dépenses, des ménages et ensuite suggérer une cible

¹³ En fait, l'image d'un Japon égalitaire, sans classe sociale, n'est plus tellement vraie. En fait, selon Bai Gao, la société japonaise serait l'une des plus inégalitaires des pays de l'OCDE. B. Gao (2001), op. cit, 2001, p. 238.

¹⁴ P. Pons, « Ne pas enterrer un Japon qui change », *Le Monde*, 14 février. pp. 1 & 18.

¹⁵ B. Maclean & P. Bowles (1998), « The New Bank of Japan Law : Why is Japan Joining the Global Trend? », in M. Donnelly (dir), *Confidence and Uncertainty in Japan*, University of Toronto – York University Joint Centre for Asian Pacific Studies, pp. 193-209.

¹⁶ T. F. Cargill, M. M. Hutchison & T. Ito (2000), *Financial Policy and Central Banking in Japan*, Cambridge, The MIT Press.

inflationniste de 4% pour les 15 prochaines années.¹⁷ À la lumière du ralentissement mondial de l'économie, les pressions se font plus fortes pour que la BdJ se fixe des objectifs en matière d'inflation, surtout que le gouvernement encourage une résolution rapide des mauvaises créances et ne favorise plus le sauvetage des entreprises en difficultés financières.

Cependant, la BdJ a repoussé à plusieurs reprises l'option du ciblage inflationniste, même si elle reconnaît que le Japon pourrait bien être dans une trappe de liquidité. Le 16 octobre dernier, Alan Greenspan a donné son soutien à la BdJ en déclarant que le ciblage inflationniste était une politique « inappropriée » et que les risques d'une perte de contrôle pourraient avoir des conséquences encore plus désastreuses que la déflation.

Au sein du PLD les critiques de la politique monétaire de la BdJ sont de plus en plus nombreuses, surtout depuis le début de l'année lorsque la Banque a été forcée de retourner à sa politique du taux d'intérêt zéro après que la hausse légère du taux d'escompte (en août 2000) ait eu des effets négatifs directs sur la croissance économique.¹⁸ Les critiques portent aussi sur la nouvelle indépendance de la BdJ, soulignant par là que sa politique était plus efficace lorsqu'elle était sous la tutelle du ministère des Finances.¹⁹ Finalement, Koizumi a déclaré que la priorité du gouvernement était d'empêcher l'apparition du spirale déflationniste, mais il est toutefois réticent à modifier la Loi sur la Banque du Japon pour qu'elle puisse avoir les outils requis pour entreprendre un ciblage

inflationniste.²⁰ Cependant, les risques de plus en plus élevés que les États-Unis s'effondrent à leur tour dans un état déflationniste imposent un examen attentif des bénéfices que pourrait apporter la création volontaire d'inflation par la BdJ et le gouvernement.

La politique du « *no pain, no gain* » du Premier Ministre Koizumi

Après sa nomination au poste de premier ministre en avril 2001, Junichiro Koizumi a su gagner le respect des électeurs en promettant qu'ils devront souffrir s'ils veulent voir leur sort s'améliorer! La politique du « *no pain, no gain* » de Koizumi est une police d'assurance donnée aux Japonais, celui-ci s'engageant à mener à terme la réforme de l'économie et à la remettre sur les rails de la croissance sans protéger les intérêts acquis des entreprises, du gouvernement ou de la bureaucratie. Son discours, – « des réformes sans sanctuaire » dit-il – tranche avec le passé dans la mesure où la protection des acquis socio-économiques constituait une frontière infranchissable que personne n'avait jamais osé remettre en question, du moins pas d'une façon aussi radicale et explicite.

Plus de six mois après sa nomination au poste de premier ministre, les sondages indiquent toujours qu'il a le soutien d'une grande majorité de la population (plus de 80%).²¹ Les Japonais reconnaissent qu'ils ne sont pas au bout de leurs peines et que de nouvelles difficultés économiques vont surgir au cours des réformes, mais en retour, ils exigent que celles-ci amènent une certaine croissance dans les secteurs dynamiques de l'économie, assainissent le

¹⁷ Une synthèse de ses écrits des dernières années sur la trappe de liquidité se trouve dans: P. Krugman (2000), « Thinking about the Liquidity Trap », *Journal of Japanese and International Economics*, vol. 14, no. 4, décembre, pp. 221-237.

¹⁸ *Nihon Keizai Shimbun*, 15 novembre 2001.

¹⁹ En 1998, la Loi de 1942 sur la Banque du Japon a été modifiée pour lui donner une indépendance légale à l'égard du ministère des Finances.

²⁰ *Nihon Keizai Shimbun*, 15 novembre 2001. Dans les conditions actuelles de la loi, la Banque du Japon n'aurait pas le droit de faire du ciblage inflationniste. Voir à ce sujet: M. Itoh & N. Shimoi (2000), « On the Role of Monetary Policy in a Deflationary Economy: The Case of Japan », *Journal of the Japanese and International Economics*, vol. 14, no. 4, décembre, pp. 238-260.

²¹ *Nihon Keizai Shimbun*, 25 octobre 2001.

système financier de ses mauvaises créances (et ce, sans une aide massive de l'État comme auparavant) et, finalement, qu'on mette fin aux nombreuses formes de collusion et de corruption au sein et entre le gouvernement, la bureaucratie et le secteur privé. Bref, la politique du «*no pain, no gain*» est une relation de confiance entre le Premier Ministre et les électeurs, basée sur un équilibre, tout de même assez précaire, entre un certain niveau de difficultés et d'opportunités économiques dans le contexte d'une transformation du Japon vers une société plus ouverte, transparente et dynamique.

L'attaque terroriste du 11 septembre sur le World Trade Center a mis en péril les plans de réforme et la politique du «*no pain, no gain*» de Koizumi dans la mesure où le ralentissement de l'économie mondiale et le risque que le Japon sombre dans une nouvelle récession ont brisé cet équilibre et fait surgir les limites inhérentes aux réformes. En effet, elles sont fortement dépendantes de la conjoncture économique internationale puisqu'une large part des gains que le Japon peut retirer des réformes repose sur la capacité des entreprises à exporter leurs produits à travers le monde compte tenu du niveau anémique de la consommation, des coupures dans les dépenses gouvernementales et de la maturité de la structure industrielle.

Les projets de réforme du gouvernement Koizumi ont le potentiel de stimuler la déflation dans la mesure où on cherche à réduire les dépenses et la taille du gouvernement tout en forçant les banques à se débarrasser de leurs mauvaises créances sans l'aide financière de l'État. En général au sein du cabinet, on croit que l'expansion des structures bureaucratiques et gouvernementales depuis les années soixante-dix ont étouffé l'esprit de libre entreprise et que les mauvaises créances mettent un frein à la hausse de la consommation et des investissements. Selon cette perspective, le gouvernement Koizumi a formulé son plan de relance en trois points:

- L'abolition, la privatisation ou la hausse de l'autonomie financière de plusieurs institutions, sociétés et agences publiques et para-publiques. Cette mesure fait suite à la réforme de l'administration centrale de janvier 2001 dans laquelle le nombre de ministères et agences est passé de 26 à 16. A ce sujet le premier ministre Koizumi a été franc: tout ce qui peut être privatisé le sera, incluant même le système postal (en partie ou en totalité d'ici 2003) et plusieurs autres grandes sociétés d'État.²²

- L'élimination, d'ici 2004, des mauvaises créances, sans l'injection, dans la mesure du possible, de fonds publics additionnels autres que ceux déjà alloués à l'Agence de résolution et de recouvrement des mauvaises créances.

- La réduction des dépenses du gouvernement en imposant un plafond de 30 billion ¥ (255 milliards \$É.-U.) à l'émission d'obligations.

Une première brèche a été faite dans la politique du «*no pain, no gain*» lorsque le Premier Ministre a avoué que le plafond qu'il voulait imposer sur l'émission de nouvelles obligations ne sera peut-être pas respecté. De plus, la volonté du gouvernement d'arrêter la hausse du taux de chômage à 5% après qu'il ait atteint ce taux en juillet 2001 suppose des sommes additionnelles importantes. Le taux a atteint 5,3% en septembre 2001. Une «situation d'urgence» a déclaré le gouvernement dont le programme de lutte contre le chômage se résume toutefois à subventionner des emplois précaires ou temporaires dans les parcs nationaux, la voirie ou les services sociaux.²³

²² Les fonctions et la pertinence de 157 sociétés publiques seront révisées avec la priorité donnée aux 7 sociétés qui demandent le plus de subventions gouvernementales (pour la liste voir la note de référence n° 25). *Japan Times*, 23 juin 2001.

²³ Le programme du gouvernement de lutte contre le chômage vise la création, d'ici trois ans, d'un million d'emplois dont la moitié dans les services publics. Bureau du Cabinet, «Economic Effect of

Le Premier Ministre Koizumi a fait remarquer – à juste titre d’ailleurs – que le gouvernement doit équilibrer ses efforts afin d’éviter que le Japon ne sombre dans une spirale déflationniste, sans pour autant suspendre les réformes et en injectant de nouvelles sommes dans l’économie en cas d’urgence.²⁴ La marge de manœuvre du Premier Ministre est cependant très faible et même, pourrait-on dire, inexistante.

Privatisation, coupures et autonomie financière

Le premier point des réformes représente des mesures à plus ou moins long terme qui peuvent se poursuivre nonobstant une conjoncture économique, déflationniste évidente. La bureaucratie a refusé de collaborer avec le gouvernement et n’a jamais présenté à celui-ci, comme on lui avait demandé, une liste des entités qui pourraient être soumises aux coupures et à la privatisation (en fait la liste était très courte). Le gouvernement a donc annoncé qu’il irait de l’avant avec la réforme, avec ou sans le soutien des bureaucrates. Tokyo veut ainsi diminuer le montant des subventions annuelles octroyées aux sociétés d’État de 5000 milliards à 1000 milliards ¥. Finalement, Koizumi a personnellement l’intention d’annoncer la privatisation du système d’épargne postale, où se trouvent présentement des fonds d’une valeur approximative de 1000 milliards \$É.-U., et d’ouvrir le système postal à la concurrence extérieure. Cet aspect des réformes va être mis en place et se poursuivre quelle que soit la conjoncture économique, comme l’indiquent les annonces successives de privatisation et de consolidation de sociétés publiques depuis le début de septembre.²⁵

the Advanced Reform Program », Tokyo, 9 novembre 2001. En ligne : <http://www5.cao.go.jp/keizai1/2001/1109effects.html>.

²⁴ J. Schultz, « Pain Management », *Far Eastern Economic Review*, 11 octobre 2001, p. 72.

²⁵ Les principales sociétés d’État dont les activités vont être consolidées ou privatisées sont : Japan

L’élimination des mauvaises créances

Les deux autres points représentent toutefois le cœur des réformes du gouvernement et sont intimement liés à la conjoncture économique. Le projet d’éliminer les mauvaises créances des institutions financières d’ici 2004 a été critiqué dès son annonce par le Premier Ministre Koizumi. On craint que les objectifs soient irréalisables compte tenu de la situation économique actuelle, laquelle risque de forcer les banques à amortir un nouvel afflux de mauvaises créances avec la hausse des faillites.²⁶ Au mois de septembre seulement, les dettes des compagnies en faillite ont augmenté de 287,7% par rapport à l’année dernière, soit plus de 3 billions de ¥.²⁷ Ainsi, pour faire face à leurs obligations, les banques font un délestage massif de leurs parts dans les entreprises japonaises et plusieurs d’entre elles envisagent de puiser dans leurs réserves monétaires, remettant ainsi en question leur cote internationale puisqu’elles ne répondront plus aux normes de la Banque des règlements internationaux (BRI).

Le gouvernement n’aura donc peut-être pas d’autre choix que d’injecter de nouveaux fonds dans le système financier pour éviter la faillite de plusieurs institutions, pour que le problème des mauvaises créances puisse se régler selon les échéanciers fixés et, finalement, pour répondre aux préoccupations américaines au sujet de la santé du système financier japonais. Cette injection de fonds irait toutefois à l’encontre des principes non interventionnistes du Premier Ministre Koizumi et n’aurait à peu près aucun effet positif sur la croissance économique. Depuis

Highway Public Corp., Metropolitan Expressway Public Corp., Hanshin Expressway Public Corp., Honsho-Shikoku Bridge Authority, Urban Development Corp., Government Housing Loan Corp., et Japan National Oil Corp. Un débat à lieu présentement sur la rentabilité des sociétés d’État. Plusieurs conservateurs critiquent Koizumi en disant qu’une société d’État n’a pas à faire de profit et doit, en premier lieu, favoriser le développement économique.

²⁶ *Nihon Keizai Shimbun*, 31 août 2001.

²⁷ *Nihon Keizai Shimbun*, 15 octobre 2001.

45 mois, faut-il le rappeler, le crédit est en baisse, et ce, malgré l'aide financière massive du gouvernement aux grandes banques nationales et le fait que la BdJ injecte depuis quelques mois d'importantes liquidités dans le système financier.

Le *Big Bang* financier de 1997-2001 et la fusion de plusieurs grandes banques nationales n'ont pas donné les résultats escomptés et les banques ont encore de sérieux problèmes de gestion et de rentabilité, comme le montre l'absence d'un processus d'évaluation fiable et crédible des mauvaises créances.²⁸ À ce sujet, selon un éditorialiste du *Japan Times*, les dirigeants des institutions financières font preuve depuis 10 ans d'une grande incompétence et d'une incompréhension de la situation économique actuelle, et devraient démissionner en bloc pour laisser place à une nouvelle génération de gestionnaires. Cette affirmation est certes radicale, mais elle n'est pas exceptionnelle. Elle reflète le faible degré de confiance que la société japonaise accorde aux institutions financières du pays et la croyance de plus en plus répandue que, seules, des réformes radicales (à l'image de 1868 ou de 1945) peuvent améliorer la situation économique du pays.

Le plafonnement des dépenses

Le troisième point est celui qui est actuellement le plus discuté sur la scène politique japonaise. Jusqu'à maintenant, les annonces faites par le gouvernement pour soutenir l'économie à la suite de l'attaque du 11 septembre, ainsi que le budget supplémentaire du 16 novembre ont respecté le plafond des 30 billions ¥. Cependant, plusieurs au sein de la coalition au pouvoir exigent un second budget supplémentaire, d'ici la fin de l'année, dans le but d'injecter

de nouveaux fonds dans l'économie. Si le Premier Ministre répond positivement à cette requête, le plafond des dépenses ne sera pas respecté pour l'année fiscale en cours.²⁹

Il est bon de noter cependant que, depuis la nomination de Koizumi au poste de Premier Ministre, le gouvernement s'est attaqué au cœur de ses problèmes financiers, en l'occurrence les travaux publics. Ce secteur représente 40% des dépenses gouvernementales ou 5% du PIB. Par mesure de comparaison, aux États-Unis les travaux publics comptent pour seulement 1,8% du PIB. Plusieurs mesures ont été votées par la Diète pour améliorer l'efficacité des programmes de construction, mais Koizumi fait face à une très forte opposition lorsqu'il s'agit de réduire les dépenses ou d'annuler des projets. Le secteur de la construction est un domaine protégé tant par les politiciens (pour le financement politique) que par les bureaucrates (des anciens hauts fonctionnaires sont à la tête de plusieurs grandes sociétés d'État du domaine de la construction), mais avec un déficit de 300 milliards \$É.-U., il est fort probable que le gouvernement coupe rapidement dans ses dépenses. Depuis 1999, le Japon a remplacé les États-Unis comme principal émetteur de dette gouvernementale et prochainement il pourrait bien être à l'origine de 90% de l'ensemble des dettes émises par les gouvernements de l'OCDE.³⁰

Les options du gouvernement: une dévaluation du yen pour sauver les réformes?

Lorsqu'on examine les réformes proposées par le Premier Ministre, on s'aperçoit rapidement que le contenu est plutôt maigre. Le problème réside non seulement dans le manque de volonté politique et le fait que Koizumi n'a jamais

²⁸ Le montant des mauvaises créances serait à l'heure actuelle de 83 billion ¥, soit, approximativement, 700 milliards \$É.-U., selon les statistiques de l'Agence financière du gouvernement japonais. *Japan Times*, 31 octobre 2001, p. 15.

²⁹ *Japan Times*, 17 & 18 novembre 2001.

³⁰ C. F. Bergsten, T. Ito & M. Noland, op. cit., 2001, p. 7.

eu le soutien de la vieille garde du PLD, mais aussi dans l'absence d'options immédiates pour relancer l'économie. Depuis le 11 septembre un nouveau problème est apparu. Le gouvernement doit prendre en considération les effets directs des réformes sur l'économie puisque le ralentissement mondial de l'économie ne permet plus au Japon de sortir de son état de stagnation par le truchement de ses exportations.

Premièrement, les réformes ont un effet déflationniste direct sur l'économie. On craint que l'administration Koizumi répète les erreurs du gouvernement Hashimoto (janvier 1996 – juin 1998), lequel, après une année de forte croissance en 1996 (le PNB réel avait augmenté de 4,4%), a mis en place des politiques fiscales et monétaires restrictives qui ont freiné la reprise. En 1997 et 1998, suite à la crise asiatique, le PNB réel se contractait, respectivement, de 0,4 et 2,2% respectivement. A l'époque le gouvernement avait encore la possibilité de choisir parmi une panoplie d'instruments monétaires et fiscaux pour relancer l'économie. Le gouvernement de Koizumi, lui, ne dispose pas d'une telle marge de manœuvre.³¹

Deuxièmement, les réformes mettent en péril plusieurs secteurs de l'économie, en particulier ceux tournés vers le marché intérieur, comme la construction, les services ou les entreprises familiales. Si le gouvernement maintient sa politique d'élimination des mauvaises créances d'ici 2004, il est à prévoir que ces secteurs seront les premiers touchés, mais comme ils emploient une large part de la population, le taux de chômage et les faillites augmenteront considérablement, avec les effets déflationnistes que cela comporte.

³¹ Ce qui fait dire à plusieurs que le gouvernement ne fait rien. En fait, à court terme, ses options sont à peu près inexistantes. Le gouvernement est réduit à proposer des solutions telles que le changement dans la dénomination du yen, c'est-à-dire effacer 2 zéro. Un yen serait équivalent, au taux change actuel, à 1.20\$US.

Troisièmement, selon l'Institut de recherche Nippon affilié au Bureau du Cabinet, l'indice d'anxiété a atteint son plus haut niveau depuis son introduction en 1977. Il a atteint 153 points, en hausse de 5 points sur le mois précédent et compte tenu que l'analyse a été terminée le 11 septembre, l'indice a probablement augmenté depuis cette date. De plus, 72% des travailleurs craignent de perdre leur emploi d'ici 12 mois.³² Il y a donc peu de gains en perspective pour les travailleurs japonais.

Finalement, le pivot sur lequel repose la politique du « *no pain, no gain* » du Premier Ministre Koizumi est la capacité des entreprises japonaises d'exporter leurs produits à travers le monde. Le surplus commercial est cependant en baisse depuis 3 ans, et depuis 15 mois, le phénomène s'est accéléré, laissant apparaître des fissures importantes dans la structure industrielle du pays. Jusqu'en janvier 2001, la hausse des importations était à l'origine de la baisse du surplus commercial, mais depuis cette date on assiste aussi à une baisse constante des exportations. Entre avril et septembre 2001, le Japon a enregistré la plus forte baisse de son surplus commercial depuis 1978, en grande partie à cause de la baisse des exportations. On assiste présentement à un phénomène de désindustrialisation qui laisse apparaître à plus ou moins long terme des problèmes majeurs pour l'industrie japonaise, comme l'indique l'indice de production industrielle du METI, qui est passé de 103,2 en janvier 2001 à 92,8 en septembre 2001 (1995 = 100).³³

³² *Japan Times*, 14 novembre 2001. Un indice de 100 indique que les consommateurs pensent que l'état de l'économie va demeurer stable pour les 12 prochains mois.

³³ Données disponibles sur le site web du METI. En ligne: <http://www.meti.go.jp>. Depuis 1985 les importations en provenance d'Asie ont toujours augmenté, mais au contraire d'aujourd'hui, les exportations japonaises augmentaient toujours plus rapidement donnant ainsi au Japon un important surplus commercial à l'égard de l'Asie en général. É. Boulanger (2000), « Le statut du Japon en Asie Orientale », Groupe de recherche en économie et sécurité / Groupe de recherche en intégration

Conséquence de ceci, on exige dans les milieux économiques et politiques maintenant des mesures de protection contre une série de produits asiatiques, de l'agro-alimentaire aux produits électroniques, ce qui reflète les difficultés des entreprises japonaises de concurrencer celles des autres pays asiatiques, en particulier la Chine, Taiwan et la Corée du sud.³⁴ Si les échanges commerciaux avec les États-Unis et l'Europe sont en baisse dans les deux sens, avec l'Asie c'est l'augmentation massive des importations et la baisse toute aussi radicale des exportations qui pèsent maintenant sur la balance commerciale japonaise.

Dans la conjoncture économique actuelle, les appels pour un nouvel Accord du Plaza se font de plus en plus souvent entendre.³⁵ À la différence de 1985, cet accord aurait pour fonction de dévaluer le yen pour rehausser la compétitivité des produits japonais et contrecarrer les effets déflationnistes des importations à bon marché qui envahissent le marché local.

Deux obstacles se dressent immédiatement : premièrement, il y aurait une forte opposition des pays asiatiques, qui, mal remis de la crise financière de 1997-98, ont de la difficulté à gérer la nouvelle concurrence de la Chine sur les marchés mondiaux et, comme Taiwan présentement, risquent de sombrer dans une nouvelle récession. Une dévaluation du yen pourrait engendrer une nouvelle crise économique en Asie et remettre directement en question les efforts du Japon en matière de régionalisme depuis 1997-98.

continentale, UQAM, p. 40. En ligne: <http://www.unites.uqam.ca/gric>.

³⁴ Par exemple, les Coréens ont pris plus de 10 ans avant d'être en mesure de concurrencer les Japonais dans la fabrication des semi-conducteurs, mais ils ont pris seulement 6 ans à les concurrencer dans la fabrication d'écrans en plasma, forçant les entreprises japonaises à délocaliser leur production d'écrans (un secteur de l'avenir) en Chine pour réduire leurs coûts de fabrication. *Nihon Keizai Shimbun*, 15 novembre 2001.

³⁵ Entre autres, voir : T. Fujimaki, « Weak yen policy advised », *Japan Times*, 12 octobre 2001.

Deuxièmement, il est peu probable que les États-Unis acceptent un tel accord ou du moins, une dévaluation rapide et gérée du yen. Depuis 1997, l'administration américaine a modifié sa politique économique à l'égard du Japon. Les États-Unis sont passés d'une stratégie de gestion des échanges fondée sur les pressions politiques pour ouvrir le marché japonais aux produits américains à une stratégie de négociation qui vise à déréguler et à déréglementer le marché japonais et les échanges entre les deux pays. Bref, ils sont passés d'une vision selon laquelle le commerce entre les deux pays doit être « géré », à une stratégie où les forces du marché auront tout l'espace de manœuvre voulu pour rétablir une certaine forme d'équilibre dans les échanges entre les deux pays. Cette stratégie fonctionne, comme le montrent la hausse rapide des IDE américains sur l'archipel et la baisse du surplus commercial japonais. Les Américains ont un accès facile au marché japonais et leurs produits sont fortement concurrentiels, quelque chose de tout à fait nouveau. Une baisse du yen pourrait donc remettre en question le nouvel équilibre en voie d'être établie entre les États-Unis et le Japon.

Conclusion

On peut retenir trois conclusions de cette analyse :

Premièrement, la marge de manœuvre du gouvernement est si faible qu'il lui est à toute fin impossible d'entreprendre une politique de relance traditionnelle à court terme. Il n'a donc pas d'autre choix que de réserver ses efforts pour une réforme structurelle de l'économie. Le gouvernement a moins d'options aujourd'hui qu'il n'en avait lors des deux récessions précédentes: avec le temps, la crise fait en sorte que les efforts de relance sont rapidement contrecarrés par des effets économiques contraires, voire, n'ont plus d'effets tangibles sur l'économie.

Deuxièmement, pour la première fois depuis de très nombreuses années, un premier ministre japonais est arrivé au pouvoir avec la détermination (et le soutien populaire) de mettre en place des réformes structurelles, lesquelles vont souvent à l'encontre des intérêts acquis du secteur privé, de la bureaucratie et du gouvernement. Le Japon est dans une situation exceptionnelle dans la mesure où son avenir économique dépend maintenant de la volonté et de la capacité du premier ministre d'aller de l'avant avec ses projets de réformes, et ce, malgré les nouvelles difficultés économiques et les critiques de plus en plus sévères de la classe politique qui voudrait retourner au *statut quo*, c'est-à-dire la protection de l'économie contre les soubresauts du ralentissement mondial. La forte – et exceptionnelle – popularité de Koizumi est la seule protection contre un retour en arrière du gouvernement.

Finalement, le risque que les États-Unis s'effondrent à leur tour dans un état de déflation impose au Japon de prendre les bonnes décisions pour éviter tout autant la spirale déflationniste qu'une perte de contrôle des dépenses gouvernementales. Dans cette perspective, une baisse significative de la valeur du yen pourrait bien s'avérer la seule solution pour le gouvernement japonais.

BIBLIOGRAPHIE

- Bergsten, C. Fred, Takatoshi Ito & Marcus Nolan (2001), *No More Bashing: Building a New Japan-United States Economic Relationship*, Washington D. C. Institute for International Economics.
- Boulanger, Éric (2000), « Le big bang financier japonais », Montréal, Groupe de recherche en économie et sécurité / Groupe de recherche en intégration continentale, UQAM, mai, 42p. En ligne:
<http://www.unites.uqam.ca/gric>
- Boulanger, Éric (2000), « Le statut du Japon en Asie orientale: économie, politique et sécurité », Montréal, Groupe de recherche en économie et sécurité / Groupe de recherche en intégration continentale, UQAM, janvier, 77p. En ligne:
<http://www.unites.uqam.ca/gric>
- Bureau du Cabinet (2001), « Economic Effect of the Advanced Reform Program », Tokyo, 9 novembre. En ligne:
<http://www5.cao.go.jp/keizai1/2001/1109effe.cts.html>.
- Cargill, Thomas F., Micheal M. Hutchison & Takatoshi Ito (2000), *Financial Policy and Central Banking in Japan*, Cambridge, The MIT Press.
- Fujimaki, T. (2001), « Weak yen policy advised », *Japan Times*, 12 octobre.
- Gao, Bai (2001), *Japan's Economic Dilemma : The Institutional Origins of Prosperity and Stagnation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hasegawa, Mina (2001), « Koizumi's head-on tactics stirs heavyweights to action », *Nihon Keizai Shimbun*, 22 octobre.
- Itoh, Motoshige & Naoki Shimoi (2000), « On the Role of Monetary Policy in a Deflationary Economy: The Case of Japan », *Journal of the Japanese and International Economics*, vol. 14. no. 4, décembre, pp. 238-260.
- Krugman, Paul (2000), « Thinking about the Liquidity Trap », *Journal of Japanese and International Economics*, vol. 14, no. 4, décembre, pp. 221-237.
- Maclean, B. & P. Bowles (1998), « The New Bank of Japan Law: Why is Japan Joining the Global Trend? », in M. Donnelly (dir), *Confidence and Uncertainty in Japan*, University of Toronto – York University Joint Centre for Asian Pacific Studies, pp. 193-209.
- Maeda, T. (2001), « Candidates' lip service to Koizumi goes only so far », *Japan Times*, 25 juillet, p. 1.
- Pons Philippe (2001), « Ne pas enterrer un Japon qui change », *Le Monde*, 14 février, pp. 1 & 18.
- Schultz, Jennifer (2001), « Pain Management », *Far Eastern Economic Review*, 11 octobre, p. 72.
- Takahara, K. (2001), « Calls for Cabinet shakeup dog Koizumi », *Japan Times*, 10 novembre, p. 3.