



东亚/東亞 . 東アジア . 동아시아
L'Observatoire de l'Asie de l'Est

ABENOMICS: RELANCE OU TRANSFORMATION DE L'ÉCONOMIE JAPONAISE ?

Par

Éric Boulanger

Chercheur, Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM)

31 octobre 2013



Introduction

Il n'y a plus rien d'exceptionnel à discuter de la crise économique au Japon ; elle semble faire partie de la vie de tous les jours et discuter d'une sortie de crise apparaît tout autant un fait commun. C'est inquiétant, car après deux « décennies perduesⁱ », les problèmes économiques du Japon d'aujourd'hui sont à peu près les mêmes qu'au début de la crise. Même si certains problèmes ont été résolus, notamment les mauvaises créances des années quatre-vingt-dix qui ont poussé le système financier nippon au bord de la banqueroute, d'autres ont pris de l'ampleur (la dette nationale), se sont incrustés dans le tissu socioéconomique (la déflation) et posent constamment de nouveaux défis au gouvernement et à l'entreprise privée comme le phénomène de désindustrialisation ou la faiblesse des investissements étrangers entrants. Le déclin démographique et le vieillissement rapide de la population rétrécissent la marge de manœuvre du gouvernement, imposent des bornes plus étroites aux politiques de relance rendant la résolution de la crise beaucoup plus complexe et difficile. Les effets néfastes du choc Lehman de 2008 – l'économie nipponne a été l'une des plus durement touchées parmi les économies avancées – ont souligné sa grande vulnérabilité et sensibilité aux forces de la mondialisation. Quand la triple catastrophe de mars 2011 (tremblement de terre, tsunami, accident nucléaire) frappe le Japon, il lutte encore pour se sortir de la récession causée par le choc Lehman alors que la croissance mondiale se porte en général beaucoup mieux. Il ne fait aucun doute que les deux décennies perdues ont globalement affaibli la position du Japon au sein de l'économie mondiale.

Or, pendant que le Japon se débat avec ses problèmes économiques qui le garde dans un cycle de récession/stagnation entrecoupé de reprises passagères et légères, l'économie mondiale s'est considérablement transformée depuis l'explosion de la bulle en 1989-1990 influençant ainsi la dynamique de résolution de la crise qui ne peut plus se faire en abstraction des forces de la mondialisation. Au début des années quatre-vingt-dix, le Japon est à la fois la menace principale à l'hégémonie financière américaine et l'oie de tête incontestée dans une formation régionale qui rappelle le vol des oies sauvages où l'archipel amène les pays de la région à un niveau toujours plus élevé de développement économiqueⁱⁱ. Aujourd'hui, la puissance financière du Japon n'est plus que l'ombre d'elle-même et la Chine est devenue la deuxième puissance économique mondiale et le cœur de l'usine Asie au sein de laquelle une division régionale du travail impose une concurrence féroce entre les pays de la région. Si le Japon a toujours un poids considérable en Asie, son économie n'a jamais été aussi dépendante de la région pour sa croissance et sa prospérité.

Dans cet article nous abordons les « *Abenomics* », un vaste chantier de relances et de réformes de l'économie japonaise annoncé par le premier ministre Shinzo Abe peu de temps après son élection en décembre 2012. L'expression *Abenomikusu* [アベノミクス] est du député Hidenao Nakagawa, non seulement un allié de longue date de Shinzo Abe, mais également l'un des architectes des vastes réformes structurelles néolibérales de l'ancien premier ministre



Junichiro Koizumi, au pouvoir de 2001 à 2006. Abe est un élève de Koizumi et les fondements idéologiques des *Abenomics* ne sont pas tellement éloignés des réformes structurelles de l'ancien premier ministre. Shinzo Abe a trois flèches à son arc : un assouplissement monétaire de très grande envergure pour mettre fin à la déflation ; une politique fiscale flexible pour à la fois stimuler la croissance avec des plans de relance et reprendre le contrôle des dépenses publiques pour permettre à l'État de continuer à cibler les enjeux importants ; et, enfin, une réforme structurelle de la régulation économique pour que l'État ne soit plus un obstacle à la redynamisation du secteur privé sur lequel le gouvernement mise plus jamais pour à nouveau faire du Japon le moteur de l'économie mondiale.

Avant d'aborder les *Abenomics* plus en détails, il n'est pas mauvais de les replacer dans leur environnement politique et leur contexte économique. Premièrement, nous examinerons leur environnement politique pour souligner trois facteurs intimement liés entre eux qui ne favorisent pas nécessairement l'aboutissement des politiques publiques.

1. Un premier ministre japonais, une fois en poste, présente inévitablement une stratégie de relance et de croissance économiques, à laquelle sont régulièrement associées des efforts de réforme administrative, mais elles ne sont pas toujours menées à terme compte tenu que le chef de gouvernement n'est jamais très longtemps au pouvoir.
2. Depuis vingt ans, les plans de relance, stratégies de croissance et réformes s'inscrivent dans une pratique institutionnelle de sortie de crise qui continue aujourd'hui d'influencer les politiques publiques, malgré le fait que les objectifs n'ont pas toujours été atteintsⁱⁱⁱ.
3. Le premier ministre est un acteur institutionnellement et constitutionnellement faible ; il est donc rare qu'il soit en mesure de construire un consensus sur un projet de sortie de crise, préférant le statu quo institutionnel au changement^{iv}.

Deuxièmement, nous examinerons le choc Lehman et ses effets sur l'économie nipponne dans le contexte des deux décennies perdues. Le choc Lehman est une tuile qui tombe sur le Japon au moment même où il semble se sortir définitivement de sa stagnation économique, notamment en raison d'une hausse exceptionnelle des exportations. Les *Abenomics* sont une réponse à ce nouveau chapitre de la crise.

I- L'environnement politique des *Abenomics*

1. « L'écho du passé » : l'obsession des premiers ministres japonais pour enfin sortir de la crise

Aussitôt en poste, un premier ministre sort habituellement de sa poche un plan de relance, une stratégie de croissance et/ou une réforme d'un secteur de l'administration gouvernementale, d'un domaine de régulation, de sociétés d'État, etc. Depuis le début de la crise il y a 20 ans, les premiers ministres se succèdent rapidement : ils sont littéralement assis sur un siège éjectable. Les plans de relance, stratégies de croissance et réformes ont donc été fort nombreux. Lorsque le premier ministre Abe propose les *Abenomics*, émerge, écrit le journaliste du quotidien *The New York Times*, Hiroko Tabuchi, « un sentiment tenace de *déjà vu* »^v. Abe marche dans les traces de ses prédécesseurs immédiats et lointains : Yoshihiko Noda proposait



en 2012 une « Stratégie pour la renaissance du Japon » ; Naoto Kan, dans la foulée de la catastrophe nucléaire, présentait un « Scénario pour faire revivre le Japon » ; Yukio Hatoyama présentait en 2010, peu de temps après son élection, une « Nouvelle stratégie de croissance » ; Taro Aso en 2009 proposait une « Stratégie pour un futur innovant » et ainsi de suite. D'un premier ministre à l'autre, les stratégies s'enchaînent, toujours avec l'objectif de relancer la compétitivité et la croissance de l'économie nationale.

Les stratégies économiques de ces premiers ministres n'ont pas l'envergure des réformes structurelles de Koizumi (nous y reviendrons), mais elles s'inscrivent dans une tradition – qui remonte probablement au premier ministre Hayato Ikeda – selon laquelle au début de son mandat un premier ministre annonce une stratégie d'action à caractère économique. Les années suivant la fin de l'occupation américaine en 1952 sont politiquement et idéologiquement très dures et les tensions liées aux négociations entourant le traité de sécurité avec les États-Unis ont laissé la société et la démocratie japonaises profondément divisées. Le parti libéral-démocrate (PLD) au pouvoir et le parti socialiste du Japon (PSJ) se dressent l'un contre l'autre, laissant peu de place aux compromis et à la négociation.

Les enjeux économiques joueront le rôle de défecteur des tensions politiques et c'est dans cette perspective que le premier ministre Ikeda – tout en respectant la Doctrine Yoshida^{vi} – annonce sa stratégie de « doubler le revenu national », faisant passer le Japon de la « saison de la politique » à la « saison de l'économie »^{vii}. Le « miracle économique » et la routinisation de la vie politique viennent confirmer la justesse de la stratégie d'Ikeda, mais la croissance plus modérée de la fin des années 1960 amène une surenchère des projets économiques sous les mandats des premiers ministres Eisaku Sato et Kakuei Tanaka. Ce dernier présente en 1972 le plan économique le plus ambitieux de l'histoire contemporaine du Japon avec son programme pour « remodeler l'archipel japonais » (*Nihon rettô kaizô ron*). Tokyo entreprend le développement massif d'infrastructures de toutes sortes donnant naissance à ce qu'on appelle aujourd'hui l'« État construction », un facteur stratégique au fonctionnement du célèbre électoralisme japonais^{viii}.

Si par la suite la tradition se perd un peu au cours des années 1980 – le Japon est tout de même devenu la seconde puissance économique mondiale et son modèle de croissance apparaît inébranlable – la « première décennie perdue » relance l'intérêt non seulement pour les stratégies économiques – notamment les plans de relance qui deviendront des exercices de stimulation de l'économie assez banals et à peine en mesure d'offrir une croissance moyenne de 1 % – mais également pour une réforme systématique du modèle développementaliste qu'il l'avait propulsé au rang de grande puissance et qui apparaît à la dérive. La première décennie perdue est également (et ironiquement) la décennie des réformes : le système électoral, l'administration centrale et l'exécutif, le système financier, le système juridique et la Diète ont tous été réformés avec en tête le passage à un système post-développementaliste au sein duquel ce n'est plus la bureaucratie qui tirent les ficelles du pouvoir, mais un exécutif renforcé à l'intérieur d'un système parlementaire exprimant la volonté démocratique des citoyens japonais^{ix}. Si on peut encore débattre des effets réels de ces réformes sur le fonctionnement du système politique, elles donnent le ton et indiquent qu'un premier ministre peut atteindre des objectifs qui vont au-delà de son leadership « réactif ».



Porté par ces réformes qui lui accorde des pouvoirs élargis, Koizumi arrive en poste en 2001 et lance ses propres réformes structurelles qui pourraient bien affecter quasiment l'ensemble de la société si elles aboutissent toutes – on les assimile même à une « révolution »^x. Il leur a associé des slogans accrocheurs qui ont marqué l'imaginaire national et ont fait accepter leur inévitabilité par une majorité de l'opinion publique. Koizumi a toujours cherché, dans une perspective qu'on peut qualifier de néolibéralisme anglo-saxon, à réduire le carcan régulateur de l'État sur la société prise dans son ensemble et il s'est attaqué à l'interventionnisme étatique, notamment par le biais de la privatisation de sociétés d'État, afin d'éliminer une source quasi intarissable de fonds nécessaire à l'électoratisme et au clientélisme qui rongent de l'intérieur l'efficacité de l'appareil gouvernemental. Koizumi n'a jamais vraiment rejeté le dirigisme bureaucratique – un facteur incontournable lorsqu'il vient le temps d'évaluer les facteurs derrière la prospérité du Japon moderne – mais il s'y est attaqué tout de même pour en éliminer trois défauts : la bureaucratie est devenue partie prenante du clientélisme et de l'électoratisme, par exemple, en satisfaisant le lobbying des politiciens en faveur de leur circonscription, très souvent sous la forme de projets de construction (routes, hôpitaux, installations sportives, etc.) ; elle est assez puissante pour s'opposer aux réformes structurelles (et elle l'a fait à plus d'une reprise) ; et, enfin, le dirigisme bureaucratique s'est sclérosé, protégeant des intérêts acquis au détriment des réformes et du changement^{xi}.

Par contre, Koizumi est demeuré cinq ans au pouvoir ; une éternité pour un premier ministre japonais dont le mandat moyen est de 18 mois, entre 1987 et 2012, et de 12,6 mois entre 2006 et 2012!^{xii} Seulement un nombre limité de ses réformes se sont matérialisées, malgré la durée de son mandat et sa forte popularité, deux facteurs importants que peu de premiers ministres peuvent envisager pour mener à bien leurs plans et stratégies économiques. Il est donc acquis qu'il ne reste que très peu de choses des ambitions des six premiers ministres qui lui ont succédé. Les *Abenomics* ont reçu un accueil mitigé^{xiii} d'autant plus que le premier mandat de Abe (2006-2007) s'est terminé en queue de poisson, le premier ministre déclarant forfait pour cause de maladie liée au stress.

2. Les limites institutionnelles à la sortie de crise.

Pour que les effets escomptés des *Abenomics* se produisent, Shinzo Abe doit affronter deux obstacles majeurs : la « fatigue institutionnelle » des acteurs économiques après deux décennies perdues et la diminution continue de l'éventail des politiques publiques disponibles pour relancer l'économie liée de près aux ressources financières limitées du gouvernement. Ces deux obstacles se renforcent mutuellement comme l'indique le peu d'effet de la politique du taux d'intérêt « zéro » sur la croissance forçant le premier ministre Abe à radicaliser ses plans de relance et de croissance tout en laissant tomber l'idée de réformes à long terme – qui ne peuvent échapper aux luttes intestines et d'influence entre les politiciens et les bureaucrates – en faveur d'une thérapie de choc. Mais les plans de relance de ses prédécesseurs ont eu peu d'effets. À la suite du choc Lehman, l'économie se contracte de 6,9 % et le premier ministre Taro Aso se voit dans l'obligation de produire un plan de relance d'une valeur équivalente à 3 % du PIB, le plus important de l'histoire du Japon et la Banque du Japon (BdJ) se tourne à nouveau vers sa politique du taux zéro, abandonnée en 2006. D'autres plans de relance suivront, mais rien n'y fait. En 2012, le Japon aura perdu 500 milliards \$ en revenu national brut, l'équivalent d'une économie de la taille de la Norvège^{xiv}.



3. L'autorité formelle et informelle du premier ministre

Le premier ministre japonais possède la réputation d'être un acteur politique faible, sans grande influence sur le processus décisionnel. Son leadership est « réactif » : il réagit aux enjeux qui lui sont présentés, mais il est incapable d'initier des politiques publiques originales, favorisant plutôt la continuité avec son prédécesseur et le statu quo des forces en présence^{xv}. Si l'autorité formelle du premier ministre a été renforcée à la fin des années quatre-vingt-dix pour justement affronter les crises récurrentes – notamment économiques – auxquelles le gouvernement est confronté, il n'en demeure pas moins qu'un premier ministre peut espérer avoir une influence déterminante sur les politiques publiques en raison principalement de son autorité informelle – notamment ses réseaux personnels d'influence –, de son charisme (plutôt rare) ou de circonstances politiques exceptionnelles favorisant sa mainmise sur les affaires du parti et du gouvernement^{xvi}. Bref, les premiers ministres qui ont réussi à laisser leur marque sur l'économie sont ceux qui ont fait preuve d'un leadership qui tire sa source non pas des institutions politiques en place, mais de leur contournement. L'autorité de Koizumi est la représentation la plus fidèle de cette influence informelle. Il a utilisé les ressources additionnelles octroyées au Cabinet et au Kantei pour mettre en place des conseils consultatifs ayant une existence officielle (ce qui n'était pas habituellement le cas) et ainsi écarter l'influence de la bureaucratie et du PLD sur le processus décisionnel. Il a profité de sa forte popularité pour imposer l'inévitabilité des réformes à la population et sa longévité électorale lui a permis de prendre le contrôle des affaires de l'État au détriment du PLD. Mais en général, un premier ministre ne peut espérer autant d'influence informelle, il doit donc s'en remettre à la bureaucratie et respecter l'influence des factions, des dirigeants seniors du parti et construire un consensus qui empêchera la paralysie du système politique.

II- Deux décennies perdues : le choc Lehman, le dernier chapitre ?

Ce n'est pas notre intention de revenir sur les causes des deux décennies perdues, mais la seconde est liée directement au fait que les problèmes de la première n'ont jamais été entièrement résolus, le Japon préférant axer la relance de son économie au cours des années 2000 sur les exportations plutôt que sur une croissance interne.

L'explosion de la bulle financière en 1989-1990, à la suite d'une hausse rapide du taux d'escompte, pousse le Japon dans une crise conjoncturelle. Cette bulle – qui a fait du Japon le premier pays créancier de la planète (un statut qu'il détient encore aujourd'hui^{xvii}) – a deux composantes fondamentales : une bulle foncière et une bulle boursière qui vont créer une richesse d'une valeur somme toute incommensurable. À son zénith, la capitalisation boursière du Japon représente à elle seule 44 % de la capitalisation boursière mondiale alors que la valeur foncière du palais impérial de Tokyo, d'une superficie d'à peine 3,41 km² est aussi élevée que la valeur foncière de l'ensemble du Canada (9,98 millions km²). Cette bulle offre aux entreprises un accès à des ressources financières à peu près illimitées, puisqu'il est acquis que les deux principaux collatéraux exigés par les institutions financières pour l'octroi de prêts sont les actifs fonciers et boursiers d'une compagnie.

Ces deux bulles explosent poussant vers le bas les prix fonciers et boursiers. Mais les années passent et la déflation de ces prix ne cesse pas et menace la rentabilité des institutions financières



et de plusieurs compagnies fortement endettées. Les mauvaises créances sont une conséquence directe de cette double déflation et leur valeur réelle demeure longtemps dissimulée en raison de l'opacité de la gouvernance des institutions financières et les liens quasi incestueux qu'elles entretiennent avec le régulateur gouvernemental. Les conditions pour une « tempête parfaite » se matérialisent en 1997 lorsque le système financier national se retrouve au bord d'une banqueroute généralisée. La crise est dorénavant structurelle.

Au cours de la première décennie perdue, les plans de relance du gouvernement injectent plus de 1600 milliards \$ dans l'économie, mais sans grand succès. La croissance du PIB se maintient en moyenne à 1 % annuellement. Dans ce contexte de croissance anémique, la déflation des prix à la consommation – environ 1 % annuellement – fait son apparition en 1998 et se poursuit toujours. Si ses causes sont difficiles à cerner, il va de soi que la perte de confiance des consommateurs et la « fatigue institutionnelle » des plans de relance offrent une partie importante de l'explication. Par contre, si la baisse des prix boursiers s'est arrêtée en 2003 (à leur valeur de 1982), la déflation des prix fonciers (qui ont perdu 80 % de leur valeur) se poursuit toujours^{xviii}.

La grande réussite du premier ministre Koizumi aura été l'assainissement et le redressement du secteur financier après le chaos induit par la banqueroute de 1997 et le *Big Bang* financier de 1997-2001. En réglant le problème des mauvaises créances qui plombaient tous les efforts de reprise, le gouvernement a favorisé la relance des investissements du secteur privé qui sont traditionnellement un facteur important de la croissance du PIB japonais. Ces investissements n'induisent pas une hausse de la consommation (elle demeure anémique tout au long des deux décennies perdues), mais une hausse des exportations favorisée par la faiblesse relative du yen. Les exportations passent de 52 trillions à 84 trillions ¥ entre 2002 et 2007^{xix}, une hausse considérable attribuée en grande partie au commerce avec l'Asie et la Chine où l'expansion constante des réseaux de production des firmes japonaises alimentent les échanges de biens et de pièces manufacturés^{xx}. Les exportations vers la Chine passent de 4,9 trillions ¥ à 12,8 trillions ¥, une hausse de 160 % alors que ce pays devient en 2006 le principal partenaire commercial du Japon, devant les États-Unis. Les exportations tirent littéralement l'économie : entre 2002 et 2008, elles comptent pour 67 % de la croissance, alors que durant les années de la bulle financière elles ne comptent que pour 10 %^{xxi}. Le Japon fait alors l'expérience pendant ces années de sa plus longue période de croissance (sur une base mensuelle) depuis la fin de la guerre. Elle est faible, à peine 2 % annuellement – et la déflation des prix à la consommation « gonfle » la hausse réelle du PIB – mais elle suscite l'espoir d'un retour à une conjoncture économique non déflationniste. C'est la croissance mondiale qui tire cependant l'économie du Japon lui permettant d'ignorer pendant un certain temps des problèmes qui reviendront le hanter après le choc Lehman, notamment la déflation, la consommation anémique et la dette nationale.

Le Japon n'est pas à l'origine de la crise financière mondiale, mais le choc Lehman le pousse rapidement dans la récession par le truchement des flux de capitaux et des flux commerciaux^{xxii}. Au quatrième trimestre de 2008, le PIB se contracte de 12,1 % et de 6,9 % pour l'année 2009. L'index Nikkei 225 chute de 42 % entre le 10 septembre et le 28 octobre 2008 et atteint ce jour-là un creux historique de 26 ans laissant craindre une nouvelle période de déflation boursière compte tenu que les investisseurs étrangers fuient le Japon alors qu'ils étaient à l'origine en 2007 de 67 % de la valeur des transactions boursières, un phénomène récent et nouveau qui indique l'intégration avancée du Japon à la finance mondiale^{xxiii}. Si les institutions financières apparaissent en bonne santé aux premiers mois de la crise réduisant de très peu leurs prêts et



allant même à la rescousse d'institutions financières américaines, elles sont rapidement rattrapées par la crise et obligées de lever de nouveaux fonds pour se protéger des soubresauts de l'économie mondiale. Le yen devient une valeur refuge et sa hausse – qui s'explique par le dénouement des positions dans le « *carry-on trade* », l'instabilité des institutions financières américaines et européennes et le faible intérêt des banques japonaises pour les produits financiers dérivés – se confirme avec la crise de la zone euro et frappe de plein fouet les exportations de produits finis vers les États-Unis et de produits manufacturés intermédiaires vers la Chine, les deux principaux marchés de l'archipel, amenant un effondrement de la production industrielle de plus de 40 % dès le premier trimestre de 2009.

Le gouvernement renoue avec les plans de relance, une pratique abandonnée en 2002 et que l'on rattache aux stratégies de croissance des premiers ministres qui se succèdent rapidement à la tête du pays. Entre août et décembre 2008, le Japon met en branle trois plans de relance d'une valeur totale de 75 trillions ¥ soit environ 810 milliards \$. Mais de ce montant, 63 trillions ¥ sont des mesures fiscales (garanties de prêts, soutien aux institutions financières de l'État, etc.) qui n'entraînent pas directement de nouvelles dépenses. À ce chapitre, le gouvernement injecte donc la différence, soit 12 trillions ¥ de nouveaux fonds, dans les infrastructures ou des mesures d'incitation à la consommation. Rien n'y fait et avec l'approfondissement de la crise, le premier ministre Aso annonce en avril 2009, le plus important plan de relance de l'histoire du Japon d'une valeur équivalente à 3 % du PIB. D'autres plans suivront en 2009 et en 2010. Ils ratissent toujours plus large pour prendre en considération la fatigue institutionnelle des acteurs économiques. On met en place des mesures de soutien à l'emploi (mais la hausse à 1000 ¥ / heure du salaire minimum est rejetée) avec des subventions directes aux employeurs, des projets de revitalisation des communautés locales, des subventions à l'achat d'appareils électroménagers et électroniques à faible consommation d'énergie. Les mesures fiscales sont aussi très nombreuses avec des baisses d'impôt, de taxes et de tarifs comme le péage sur les autoroutes^{xxiv}.

III- Les trois flèches des *Abenomics*.

- Un assouplissement monétaire ;
- Une politique fiscale flexible ;
- Une réforme structurelle.

Le premier ministre Abe est le premier étranger à recevoir le prix Herman Kahn du Hudson Institute. Ce *think tank* de droite basé à Washington D. C. affirme que le premier ministre est un « leader transformatif » en mesure de faire avancer les « réformes nécessaires » pour que le Japon retrouve toute sa « vitalité économique »^{xxv}. L'Institut reconnaît qu'après 10 mois au pouvoir, les effets positifs des *Abenomics* commencent à se faire sentir avec la déflation en retraite pour la première fois en 15 ans. S'il est peut-être trop tôt pour saluer la réussite du premier ministre à sortir le Japon de la crise, il n'en demeure pas moins que la situation économique globale de l'archipel s'est passablement améliorée et pour la première fois, il est tout à fait possible d'envisager sérieusement la fin de la déflation et également, peut-être, du « déclin tranquille » du Japon comme le souhaite le premier ministre.



Quelques statistiques ont dernièrement réjouie le gouvernement, mais elles ont sûrement galvanisé le premier ministre comme le laisse sous-entendre ses déclarations publiques de l'automne 2013, toutes très enthousiastes pour ses *Abenomics*^{xxvi}. La croissance a atteint au second trimestre 3,8 % sur une base annuelle, confirmant ainsi la reprise « surprenante » du premier trimestre alors que la croissance avait atteint 4,1 %. L'indice Nikkei de la Bourse de Tokyo a fait un bond de 40 % entre janvier et son sommet de août 2013, fracassant des records vieux de 40 ans. Les prix fonciers ont également augmenté dans les grands centres urbains comme Tokyo, Osaka et Nagoya pour les six premiers mois de l'année (mais ailleurs la déflation qui dure depuis 22 ans a tout au plus été atténuée)^{xxvii}. La production industrielle, qui n'est jamais revenue à son niveau d'avant mars 2011, devrait augmenter de 4,7 % en septembre, la plus forte hausse en deux ans^{xxviii}. En septembre, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 0,9 %, une quatrième hausse mensuelle consécutive qui donne à la déflation du fil à retordre^{xxix}.

1. Un assouplissement monétaire

La première flèche de Shinzo Abe a déjà donné des résultats et confirme l'opinion de plusieurs observateurs que l'économie japonaise avait besoin d'un « coup de fouet » pour la faire avancer à nouveau. Cette stimulation vigoureuse, probablement la seule option pour le premier ministre, ne pouvait être obtenue qu'en éliminant la réticence traditionnelle de la BdJ à l'égard du ciblage inflationniste. Celle-ci a toujours soutenu que ce n'était pas son rôle de lutter contre la déflation – sauf pour empêcher une spirale déflationniste d'émerger – mais d'assurer la stabilité financière et monétaire du pays. La BdJ a poursuivi au cours de l'année 2012 une politique s'assouplissement monétaire avec une cible inflationniste de 1 %. Des « efforts insuffisants » selon le premier ministre Abe. Quelques jours après son élection en décembre, il fait part directement au gouverneur de la BdJ, Masaaki Shirakawa, de sa volonté d'arriver à un accord avec son institution sur une cible inflationniste de 2 %. Shirakawa n'a jamais répondu à la demande du premier ministre et il quittait son poste quelques semaines avant la fin de son mandat pour laisser la place à un nouveau gouverneur plus favorable aux plans du premier ministre^{xxx}. Il évitait également un affrontement qui aurait pu mener à la révision de la Loi sur la BdJ garantissant son indépendance^{xxxii}.

Peu de temps après sa nomination, le nouveau gouverneur de la BdJ, Haruhiko Kuroda, annonçait sa stratégie d'assouplissement monétaire hétérodoxe qui visait à doubler en deux ans la masse monétaire (60 à 70 trillions ¥ ou 600 à 700 milliards \$) pour atteindre un taux d'inflation de 2 %. La Banque veut amener le secteur privé et les ménages à dépenser maintenant dans la perspective d'une hausse des prix pour ainsi éliminer les tendances déflationnistes. En achetant 7,5 trillion ¥ d'obligations d'État par mois, soit environ 70 % de l'offre, elle pousse également à la baisse leur rendement (présentement à 0,74 % sur des obligations de 10 ans, en comparaison à 2,74 % aux États-Unis) amenant les investisseurs à acheter des actions ou des propriétés foncières, des actifs à plus fort risque, mais également les deux principaux collatéraux offerts aux banques par les firmes privées pour accéder au crédit. De plus, avec l'achat massif de fonds indiciels cotés (*exchange trade funds*) et de fiducies de placements immobiliers (*real-estate trust funds*), la Banque diminue les risques associés à ces outils financiers et encourage leur achat par les institutions (banques, fonds de pension, universités, le système postal, etc.) et les citoyens japonais qui ont tous comme principal actif financier des obligations d'État^{xxxii}. Les actifs financiers des ménages ont augmenté sur une base



annuelle de 5 % en juin 2013. Selon la BdJ, une redistribution de ces actifs a également eu lieu : la part des obligations d'État a diminué de 9 % alors que la part des actions et des fonds d'investissement a augmenté respectivement de 31 et 29 %, confirmant la pertinence de la stratégie du gouverneur Kuroda^{xxxiii}.

Kuroda a clairement affirmé qu'il ne craignait pas la formation d'un bulle financière et l'inflation se stabilisera pense-t-il à 2 %, sans risque d'hyperinflation. Récemment, une étude de l'Institut de recherche Daiwa soulignait que la capitalisation boursière a augmenté de 160 trillions ¥ depuis la dissolution de la Chambre des représentants à la mi-novembre 2012, notant au passage « l'incroyable création de richesse que peut amener l'élection d'un nouveau gouvernement »^{xxxiv}. Les *Abenomics* ont été en partie responsable d'une dévaluation de près de 30 % du yen depuis septembre 2012. Sa valeur se maintient à environ 100 ¥ pour un dollar américain depuis mai 2013. Avec la perte à plus ou moins long terme de sa filière nucléaire, le Japon dépend de ses importations d'hydrocarbures pour sa production d'énergie entraînant une hausse des coûts d'électricité de plus de 7,6 % sur un an et de 9 % pour l'essence^{xxxv}. Le Japon importe également 60 % de sa nourriture et les prix de l'alimentation ne cessent d'augmenter. Quoiqu'il en soit, selon l'étude de l'Institut de recherche Daiwa, une dépréciation de 10 ¥ de la monnaie japonaise par rapport au dollar américain hausse le PIB de 0,3 à 0,5 %, ce qui suggère que la dévaluation du yen a haussé le PIB de 3 à 5 trillions ¥ depuis l'élection du PLD en décembre 2012^{xxxvi}. Si l'Institut fait l'éloge des *Abenomics*, le gouvernement doit affronter pour la première fois depuis la fin des années 1970 un déficit commercial récurrent engendré essentiellement par la hausse des importations d'hydrocarbures, notamment de gaz naturel. Il espère donc que la dévaluation du yen pourra relancer les exportations le plus rapidement possible, mais depuis que la BdJ a introduit sa politique d'assouplissement monétaire, les exportations sont passées de 6,3 trillions ¥ à 5,9 trillions ¥ sur un base mensuelle alors que les importations continuent leur hausse entreprise en 2011 et elles ont atteint 6,9 trillions ¥ en septembre 2013 avec un sommet de près de 7 trillions ¥ en juin de la même année.

2. Une politique fiscale flexible

Il y a encore beaucoup d'incertitude quant aux conséquences de la deuxième flèche des *Abenomics* sur les finances publiques. Avec une politique fiscale flexible, Abe espère à la fois soutenir la demande avec un plan de relance de 20,2 trillions ¥ (210 milliards \$) et initier des mesures de « consolidation fiscale » pour couper de moitié la taille du déficit primaire (le déficit budgétaire moins les dépenses liées au service de la dette). Un chroniqueur de Bloomberg se demande si le gouverneur de la Banque du Japon possède une baguette magique pour créer autant de richesse (voir ci-dessus), tout en « hypnotisant » les forces du marché qui ne portent plus guère d'attention à la dette nationale, laquelle atteint un quadrillion ¥ (10,3 trillions \$)^{xxxvii}. Le premier ministre Abe agit peut-être lui aussi une baguette magique qui pourrait nous laisser croire que sa politique fiscale peut sortir le Japon de son endettement massif tout en faisant à nouveau du Japon « le moteur de la croissance économique mondiale ». Ces deux hommes ne portent pas une « carpe noire et un chapeau de sorcier », mais il n'en demeure pas moins qu'ils devront peut-être résoudre la quadrature du cercle avec une dette nationale qui devrait cette année atteindre entre 235 et 245 % du PIB amenant possiblement le gouvernement vers une crise fiscale où il ne serait plus en mesure de soutenir ses dépenses et ses politiques publiques sans mettre en danger sa solvabilité^{xxxviii}.



Dans un premier temps, pour soutenir la demande, Abe a élaboré quelques semaines après son élection, un plan de relance d'une valeur de 210 milliards \$. La moitié de ce montant servira au développement d'infrastructures, notamment la construction de routes, tunnels et ponts résistant aux tremblements de terre, à la construction de bâtiments verts et écologiques, à la recherche et au développement, etc. L'autre moitié est composée de mesures fiscales qui n'entraînent pas nécessairement de nouvelles dépenses comme le soutien à l'investissement par le biais de garanties de prêts. Le gouvernement espère ajouter 2 % à la croissance et créer 600 000 nouveaux emplois^{xxxix}. Par contre, les nombreux plans de relance des vingt dernières années indiquent que leurs effets sont toujours plus faibles qu'escomptés, notamment parce que ces plans deviennent d'immenses assiettes au beurre servant les intérêts électoraux du parti au pouvoir. Le risque est toujours présent, malgré la réforme du mode de scrutin qui a considérablement affaibli l'électoratisme légendaire du système politique japonais.

Les nombreux plans de relance sont l'une des principales causes de l'endettement massif du gouvernement, mais il y a également la baisse de 30 % des revenus du gouvernement depuis 20 ans en raison de la diminution de l'activité économique et des baisses d'impôt et de taxes dans les années 1990^{xl}. Le gouvernement a donc annoncé en octobre que la taxe de vente passera de 5 % à 8 % en 2014 ce qui devrait rapporter au Trésor public 8 trillions ¥ en revenu additionnel. Pour diminuer le risque d'une rechute de l'économie comme cela s'était produit en 1997 quand la taxe de vente est passée de 3 % à 5 %, le gouvernement annonçait immédiatement que la hausse serait accompagnée d'un plan de relance de 50 milliards \$. La taxe de vente devrait ensuite passer à 10 % en 2015 si les conditions économiques le permettent affirme Abe, pour atteindre graduellement 20 % en 2020^{xli}.

Dans un deuxième temps, le premier ministre Abe propose une consolidation fiscale aux contours encore incertains pour affronter à court et moyen terme une hausse importante des dépenses liées à la sécurité sociale et aux systèmes de pension. D'ici 2015, le gouvernement devrait atteindre son objectif de réduire de moitié le déficit primaire à 3,3 % du PIB. Ce ratio devrait diminuer à 2,2 % en 2020, mais le gouvernement annonçait récemment que efforts supplémentaires de consolidation fiscale devront être fait pour générer un surplus budgétaire après 2020, comme il le souhaite. L'endettement du Japon devrait cette année-là se stabiliser à 188 % du PIB. Ces objectifs ne prennent pas en considération les fonds alloués à la reconstruction des régions dévastées par la triple catastrophe de mars 2011 qui proviendront en principe d'une taxe spéciale. Enfin, la croissance moyenne annuelle du PIB réel de 2013 à 2022 devrait être de 2,1 % accompagnée d'une inflation de 2 %.^{xlii}

3. La réforme structurelle

Les deux flèches précédentes peuvent sortir le pays de la déflation, redonner une croissance raisonnable à l'économie et stabiliser la situation fiscale du gouvernement, mais la prospérité à long terme, selon Abe, doit reposer sur une réforme structurelle de la régulation socioéconomique et politique qui nuit aux investissements et à l'innovation. La publication le 14 juin 2013 d'une version préliminaire de cette réforme indique que le gouvernement ne possède pas encore une vision très précise de celle-ci. La réforme ratisse très large et présente des mesures qui vont principalement redynamiser le secteur privé comme la vente en ligne de médicaments, la libéralisation de la vente au détail de l'électricité, l'élaboration de partenariats publics privés pour les infrastructures sociales, la promotion des investissements privés afin de



les ramener à leur niveau d'avant 2008 (70 trillions ¥), promouvoir la restructuration des firmes pour leur assurer une plus grande profitabilité par le biais, par exemple, de congés de taxe et favoriser la création de nouvelles entreprises notamment en facilitant l'accès au capital risque^{xliii}. Enfin, on propose la création de zones économiques spéciales faiblement régulées qui, selon un projet de loi en préparation par le gouvernement, devraient accélérer, notamment en vue des Jeux olympiques de 2022, le redéveloppement urbain en relaxant la régulation liée au domaine de la construction. Ce projet de loi pourrait également créer des zones où la gestion des écoles publiques reviendrait au secteur privé, les enseignants pourraient enseigner sans détenir une licence les autorisant à le faire, des infirmières et des médecins étrangers pourraient offrir des traitements médicaux dans plusieurs domaines de la santé et ainsi de suite. Le gouvernement a cependant refusé d'adoucir la régulation entourant le renvoi d'employés ; au contraire, il a renforcé la sécurité d'emploi des employés temporaires et à temps partiel^{xliiv}. On se sait pas encore si le gouvernement s'attaquera avec autant de vigueur à ce troisième volet des *Abenomics*, d'autant que plusieurs volets des réformes structurelles chères à l'ancien premier ministre Koizumi ont été dilués ou abandonnés sous la pression des intérêts sectoriels du PLD et de la bureaucratie. Mais en général, on s'attend à ce que ces réformes haussent la productivité (une hausse moyenne de 2 % est envisagée à moyen terme) et la participation des femmes au marché du travail et favorisent les investissements et l'innovation technologique.

Enfin, le gouvernement poursuit un processus d'ouverture de l'économie à la concurrence étrangère entrepris au début des années 2000 en ayant comme objectif de faire passer de 19 à 70 % le commerce couvert par des accords de libre-échange (ALE), notamment en négociant un ALE avec l'Union européenne, un ALE trilatéral avec la Corée du Sud et la Chine et en devenant partie prenante aux négociations du Partenariat transpacifique. Il vise également à doubler les stock d'investissements étrangers au Japon pour qu'ils atteignent 35 trillions ¥ d'ici 2020, soit environ 350 milliards \$^{xliv}.

Conclusion

Le succès de la première flèche des *Abenomics* a rééquilibré le rapport de force entre la BdJ et l'exécutif à l'avantage de ce dernier. Malgré tout, la banque centrale – toujours jalouse de son indépendance – et son nouveau gouverneur ont fait preuve d'expertise et de compétence et rien n'indique qu'ils sont en train de « créer la plus grosse bulle de l'histoire »^{xlvi}. Le gouvernement peut envisager avec sérénité sa politique fiscale dans la mesure où la cote de popularité du premier ministre demeure relativement forte et il apparaît bien en selle avec le contrôle de ses troupes (traditionnellement indisciplinées) qui n'ont d'ailleurs pas à craindre une élection avant quelques années. Par contre, les réformes structurelles seront l'objet de dures batailles, moins idéologiques (le PLD est clairement à droite) que pragmatiques, pour protéger des intérêts acquis au sein du parti, de la bureaucratie et du secteur privé. La tâche du premier ministre est de s'assurer qu'il existe un consensus sur les réformes structurelles, car l'histoire récente du Japon nous enseigne que lorsqu'un premier ministre est incapable de construire un consensus, la paralysie frappe durement le système politique, jusqu'à ce qu'un autre premier ministre prenne la relève.



Notes de référence

- ⁱ Éric Boulanger (2013) « La réponse des autorités japonaises à la crise », *Diplomatie*, n° 64, septembre-octobre, pp. 82-87.
- ⁱⁱ Walter Hatch et Kozo Yamamura (1996), *Asia in Japan's Embrace : Building a Regional Production Alliance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ⁱⁱⁱ Saori N. Katada (2013), « Financial Crisis Fatigue? Politics Behind Japan's Post Global Financial Crisis Economic Contraction », *Japanese Journal of Political Science*, vol. 14, n° 2, juin, pp. 223-242.
- ^{iv} Kenji Hayao (1993), *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburg Press, pp. 3-27.
- ^v Hiroko Tabuchi (2013), « In Japan, a Growth Strategy With Echoes of the Past », *The New York Times*, 12 juin.
- ^{vi} La doctrine Yoshida, énoncée après la guerre par le premier ministre Shigeru Yoshida, fait référence à l'idée selon laquelle le Japon doit éviter les responsabilités militaires et faire preuve de discrétion diplomatique pour canaliser les ressources du pays vers la reconstruction et le rattrapage économiques.
- ^{vii} Bai Gao (1997), *Economic Ideology and Japanese Industrial Policy : Developmentalism from 1931 to 1965*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 34, 251-3.
- ^{viii} Chalmers Johnson (1995), *Japan : Who Governs? The Rise of the Developmental State*, New York, W.W. Norton, pp. 183-211.
- ^{ix} Kazuyuki Takahashi (2007), « Ongoing Changes in the Infrastructure of a Constitutional System : From "Bureaucracy" to Democracy » dans Daniel H. Foote (dir.), *Law in Japan : A Turning Point*, Seattle, University of Washington Press, pp. 237-256.
- ^x Aurelia George Mulgan (2002), *Japan's Failed Revolution : Koizumi and the Politics of Economic Reform*, Canberra, Asia Pacific Press.
- ^{xi} *Ibid.*, pp. 129-163.
- ^{xii} Tomohito Shinoda (2013), *Contemporary Japanese Politics : Institutional Changes and Power Shifts*, New York, Columbia University Press, pp. 239-40.
- ^{xiii} Entre autres, voir : Martin Feldstein (2013), « The Wrong Growth Strategy for Japan », *Project Syndicate*. En ligne : <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-wrong-growth-strategy-for-japan-by-martin-feldstein>
- ^{xiv} É. Boulanger, *op. cit.*, 2013.
- ^{xv} K. Hayao, *op. cit.*, 1993.
- ^{xvi} Kensuke Tekayasu (2005), « Prime-Ministerial Power in Japan : A Re-examination », *Japan Forum*, vol. 17, n° 1, pp. 163-184 ; Tomohito Shinoda (2000), *Leading Japan : The Role of the Prime Minister*, Westport, Praeger, pp. 89-122.
- ^{xvii} Sayuri Shirai (2009), « Cross-Border Investment and the Global Financial Crisis in the Asia-Pacific Region », UNESCAP Working Paper, Bangkok, décembre, p. 16. En ligne : http://www.unescap.org/pdd/publications/workingpaper/wp_09_04.pdf
- ^{xviii} Organisation de coopération et de développement économiques (2013), *OECD Economic Surveys : Japan 2013*, OECD Publishing, p. 25. En ligne : http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-jpn-2013-en.
- ^{xix} Les chiffres sur le commerce extérieur du Japon sont tirés du site Internet des Douanes du Japon. En ligne : http://www.customs.go.jp/toukei/info/index_e.htm.
- ^{xx} Éric Boulanger (2006) « À la conquête de la Chine : la nouvelle expansion des réseaux de production des *keiretsu* » dans Christian Deblock et Henri Regnault (dir.), *Nord-Sud. La reconnexion périphérique*, Montréal, Athéna, pp. 121-138.
- ^{xxi} Kazuo Ueda (2009), « Solving Japan's Economic Puzzle », *Far Eastern Economic Review*, mai, vol. 172, n° 4, p. 50.
- ^{xxii} Sayuri Shirai, *op. cit.*, 2009, p. 36.
- ^{xxiii} *Ibid.*, p. 16.



- ^{xxiv} Le gouvernement n'ira pas de l'avant avec sa proposition d'abolir le péage sur les autoroutes, après la catastrophe de mars 2011.
- ^{xxv} Mitsuru Obe (2013), « Abe First Non-American to Win Conservative Hudson Institute Award », *The Wall Street Journal*, 21 septembre.
- ^{xxvi} William Pesek (2013a), « Abe's overture to Wall Street lost in translation », *The Japan Times*, 29 septembre.
- ^{xxvii} *The Japan Times* (2013), « Monetary easing lift land prices », 23 septembre.
- ^{xxviii} Kikuo Iwata (2013), « Purpose and Mechanism of Quantitative and Qualitative Monetary Easing », Banque du Japon, 18 octobre, p. 29. En ligne : http://www.boj.or.jp/en/announcements/press/koen_2013/ko131018a.htm. Kikuo Iwata est le sous-gouverneur de la Banque du Japon.
- ^{xxix} *The Japan Times* (2013), « CPI snaps out of four years of falling; "Abenomics" lauded », 25 octobre.
- ^{xxx} Ben McLannahan (2013), « BoJ's Shirakawa to step down early », *The Financial Times*, 5 février.
- ^{xxxi} T. Shinoda, *op. cit.*, 2013, pp. 230-2.
- ^{xxxii} Banque du Japon, *Introduction to the « Quantitative and Qualitative Monetary Easing »*, Tokyo, 4 avril 2013. En ligne : http://www.boj.or.jp/en/announcements/release_2013/k130404a.pdf ; Leika Kihara et Stanley White (2013), « BOJ to pump \$1.4 trillion into economy in unprecedented stimulus », *Reuters*, 4 avril ; Kikuo Iwata, *op. cit.*, 2013.
- ^{xxxiii} K. Iwata, *op. cit.*, 2013, p. 6.
- ^{xxxiv} Mitsumaru Kumagai (2013), « Japan's Economy : Montly Review », Tokyo, Daiwa Institute of Research, 21 octobre, p. 2. En ligne : http://www.dir.co.jp/english/research/report/jmonthly/20131021_007808.html
- ^{xxxv} Romain Renier (2013), « Le Japon peine encore à sortir de la déflation, malgré les *Abenomics* », *La Tribune*, 25 octobre. En ligne : <http://www.latribune.fr/actualites/economie/international/20131025trib000792492/le-japon-peine-encore-a-sortir-de-la-deflation-malgre-les-abenomics.html>
- ^{xxxvi} Mitsumaru Kumagai, *op. cit.*, 2013, p. 2.
- ^{xxxvii} William Pesek (2013b), « Japan's ¥1,000,000,000,000 debt no problem for BOJ chief Kuroda », *The Japan Times*, 18 août.
- ^{xxxviii} Daniel Sneider (2013), « Japan's Daunting Challenge », *The National Interest*, mars-avril 2013, p. 45 ; OCDE, *op. cit.*, 2013, pp. 38-45.
- ^{xxxix} Ministère des Finances (2013), *Outline of the FY2012 Supplementary Budget*, Tokyo, 15 janvier. En ligne : <http://www.mof.go.jp/english/budget/budget/fy2012/e20130204a.pdf>.
- ^{xl} Yuriko Koike (2012), « Japan's Fiscal Crisis Comes of Age », *Project Syndicate*. En ligne : <http://www.project-syndicate.org/commentary/japan-s-fiscal-crisis-comes-of-age-by-yuriko-koike>
- ^{xli} Takashi Nakamichi et Mitsuru Obe (2013), « Japan Opts to Raise Sales Tax and Stimulus », *The Wall Street Journal*, 1^{er} octobre ; Isabel Reynolds et Chikaku Mogi (2013), Abe Orders Japan's First Sales-Tax Increase Since '97 », *Bloomberg*, 1^{er} octobre. En ligne : <http://www.bloomberg.com/news/print/2013-10-01/abe-proceeds-with-japan-s-first-sales-tax-increase-since-1997.html>
- ^{xlii} The Cabinet Office (2013), « Economic and Fiscal Projections for Medium to Long Term Analysis », Tokyo, 8 août. En ligne : <http://www5.cao.go.jp/keizai3/econome/h25eiyaku8.pdf>
- ^{xliiii} The Cabinet Office (2013), *Japan Revitalization Strategy*, Tokyo 14 juin. En ligne : http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/en_saikou_jpn.pdf.
- ^{xliv} *The Japan Times* (2013), « Measures for special zones get green lights », 18 octobre.
- ^{xlv} Éric Boulanger (2012) « Le Japon et les investissements étrangers : libre-échange, libéralisation et ouverture politique » dans Mathieu Arès et É. Boulanger (dir.), *L'investissement et la nouvelle économie mondiale : trajectoires nationales, réseaux mondiaux et normes internationales*, Bruxelles, Bruylant, pp. 379-408.
- ^{xlvi} William Pesek, *op. cit.*, 2013b. Le gouverneur et le sous-gouverneur (Kikuo Iwata) de la BdJ sont considérés comme des « radicaux » par plusieurs politiciens et bureaucrates. T. Shinoda, *op. cit.*, 2013, pp. 230-2.