

LE PARTI DÉMOCRATE DU JAPON PEUT-IL CONDUIRE UNE NOUVELLE POLITIQUE ÉCONOMIQUE ?

Pour la première fois depuis 1955, un parti d'opposition – le Parti démocrate du Japon – a remporté seul, en août 2009, les élections législatives face au Parti libéral démocrate. Son programme économique initial de recentrage de la croissance sur la demande domestique grâce à d'importants transferts sociaux est soumis à des fortes tensions politiques, y compris au sein de la majorité actuelle, entre les partisans de Naoto Kan favorables à la modération des dépenses budgétaires et ceux de Ichiro Ozawa tenants d'une vigoureuse politique de relance. La victoire de Naoto Kan à la présidence du Parti démocrate le maintient au poste de Premier ministre et semble conforter l'inflexion de la politique économique du PDJ en direction d'une plus grande discipline des finances publiques.

Pendant une trentaine d'années, de 1955 à la fin des années 1980, les politiques du Parti libéral démocrate (PLD) ont répondu aux aspirations des électeurs japonais qui étaient de trois ordres : redonner au Japon un statut de grande puissance mondiale à travers l'économie, assurer le plein emploi et élever de façon égalitaire le niveau de vie. Cependant, à partir des années 1990, le ralentissement de la croissance annuelle du PIB réel (1% pendant la crise 1992-2002 et seulement 2% pendant la reprise 2002-2007) a fait reculer le poids du Japon dans le PIB mondial de 14,3% en 1990 à 8,9% en 2008¹, le taux de pauvreté s'est accru de 13,7% à 15,7% entre 1995 et 2007² alors que le chômage augmentait.

Le mécontentement populaire s'est intensifié car ni l'embellie économique entre 2002 et 2007, ni la reprise enclenchée au deuxième trimestre 2009 après l'année de crise (avril 2008-mars 2009) n'ont eu les retombées positives escomptées sur les salaires. Un profond désir de changement a conduit les électeurs à voter massivement pour le jeune Parti démocrate du Japon (PDJ) lors des élections législatives d'août 2009.

Cet événement a marqué non seulement un tournant politique majeur dans l'histoire de l'après-guerre mais, plus encore, il a suscité l'espoir d'un projet économique novateur. Néanmoins, la démission brutale du Premier ministre Yukio Hatoyama en juin pour cause d'impopularité croissante, l'attention accrue des marchés vis-à-vis de l'endettement public ainsi que la perte de majorité du PDJ aux sénatoriales du 11 juillet ont conduit le gouvernement à infléchir certains axes originaux de sa politique économique.

■ L'économie au sortir de la crise

Lorsque le Premier ministre Yukio Hatoyama, leader du PDJ, prend ses fonctions le 16 septembre 2009, le montant du PIB réel du deuxième trimestre 2009 n'atteint que 94% de celui de 2007, un tiers des salariés ont des statuts précaires, le taux de chômage en données mensuelles est remonté à 5,7% et les pressions déflationnistes s'intensifient.

La faiblesse de la consommation

Le ralentissement de l'économie mondiale, notamment celui du commerce international (-31% entre août 2008 et mars 2009³), a plongé l'économie japonaise dans sa crise la plus grave de l'après-guerre. La brutale contraction du PIB réel (-1,2% dès 2008 et -5,2% en 2009) s'explique par l'éclatement de la "bulle des exportations"⁴ qui s'était formée entre 2002 et 2007, la part des exportations dans le PIB nominal passant de 11,4% à 17,6%. La dynamique de croissance reposait sur les exportations génératrices d'investissements, sans que la consommation des ménages ne parvienne à constituer un moteur alternatif de croissance (graphique 1).

Différents facteurs expliquent l'atonie de la consommation. Tout d'abord, entre 2002 et 2007, en dépit d'une progression relativement rapide des profits des entreprises et d'une baisse du taux de chômage sur fond de contraction de la population active⁵, les rémunérations réelles des salariés ont stagné. Ces dernières ont ensuite diminué avec l'approfondissement de la crise, la consommation marquant un recul moins prononcé en fin de période (graphique 2).

1. FMI, World Economic Outlook Database.

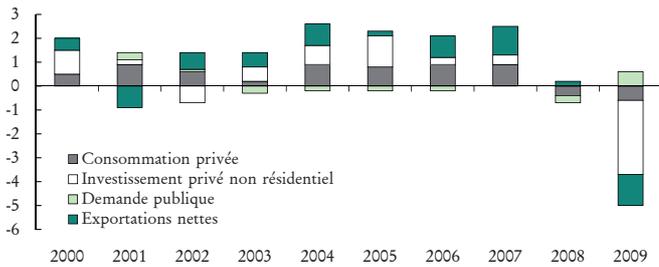
2. OECD, *Social Indicators* et Ministry of Health Labour and Welfare. Seuil de pauvreté : moins de 50% du revenu médian.

3. Montant de commerce international en valeur. Banque Mondiale, <http://www.worldbank.org/globaloutlook>

4. V. Bojkova, D. Bruce, C. Dixon (2009), Japan after an 'Export Bubble', *Global Policy Institute, Policy paper n°1*, avril.

5. Entre 2002 et 2007, la population active s'est contractée de 200 000 personnes (-0,3%).

Graphique 1 – Contribution à la croissance du PIB réel japonais entre 2000 et 2009 (en %)

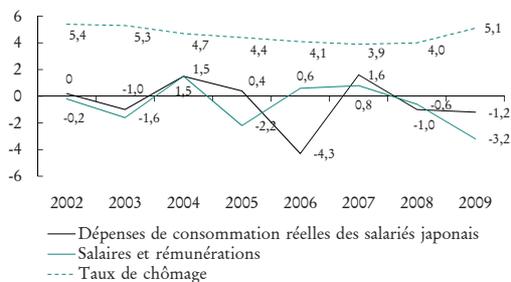


Note : PIB, indice chaîné 2000.
Source : ESRI, mai 2010.

Entre 1996 et 2006, les salaires réels n'ont progressé que de 1% alors que la productivité du travail augmentait de plus de 20%. La faible rentabilité des firmes entre 1996 et 2002 aurait pu expliquer ce résultat. Toutefois, entre 2002 et 2007, la productivité s'est accrue nettement plus vite que les salaires réels (20 points d'écart) alors que l'on observait une baisse du chômage et le retour progressif des profits.

Trois facteurs sont principalement retenus pour expliquer la stagnation des salaires⁶ : la concurrence étrangère et les délocalisations, la dérégulation du marché du travail (augmentation de la part des travailleurs précaires) et le vieillissement de la population (remplacement des seniors à relativement hauts salaires par des jeunes à salaires plus bas, réembauche des seniors à des salaires plus faibles). Pour Martin Sommer, le facteur démographique est le moins pertinent : la faible progression des salaires proviendrait surtout du double dualisme statutaire et sectoriel au Japon. D'une part, les grandes disparités de protection législative et sociale entre les travailleurs permanents et précaires inciteraient à accroître l'embauche de précaires (34% des salariés en 2007), ce qui exercerait des pressions à la baisse sur les salaires des permanents ; d'autre part, le différentiel de productivité entre le secteur manufacturier et les services (70% de l'emploi), très défavorable à ces derniers, pèserait négativement sur les salaires. À ces facteurs, s'est ajoutée la perte de compétitivité des firmes exportatrices liée à la forte appréciation du yen par rapport au dollar et au won entre juillet 2008 et janvier 2009.

Graphique 2 – Évolution de la croissance des salaires réels, des dépenses réelles de consommation et du taux de chômage (en %)



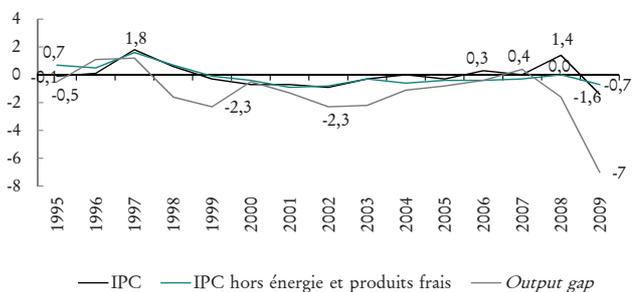
Note : Prix 2005.
Source : Statistics Bureau, Family Income and Expenditure Survey.

Le retour de la déflation

Alors qu'en 2006 l'économie japonaise semblait avoir enfin émergé de la déflation héritée de la crise financière domestique de 1997-1998⁷, la crise mondiale de 2007-2010 l'y a replongée (graphique 3). Le retour de la déflation résulte de l'important écart existant entre le niveau enregistré et potentiel de l'activité économique, l'output gap, (graphique 3). Selon le FMI⁸, les pressions déflationnistes pourraient perdurer jusqu'en 2015, année où l'output gap devrait être proche de zéro (-0,2% du PIB).

Si les consommateurs et les épargnants peuvent être considérés comme les "gagnants" de la déflation, les salariés-contribuables font partie des "perdants" (pression à la baisse sur les salaires et accroissement prévisible de la fiscalité) et, plus encore, l'État.

Graphique 3 – Évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) au Japon et de l'output gap



Note : 1) Évolution annuelle de l'IPC en %. 2) output gap en % du PIB.
Source : IPC : MIC, Statistics Bureau, Écart de production (output gap) : FMI.

Une dette publique record

La dette publique brute avait bondi de 64% à 152% du PIB entre 1991 et 2002, le déficit budgétaire se creusant jusqu'à 11,2% du PIB au plus fort de la crise bancaire en 1998. La reprise avait ensuite permis d'abaisser ce déficit à moins de 3% du PIB en 2007, mais la crise de 2008-2009 l'a de nouveau creusé. Faute de recettes fiscales suffisantes, la dette publique brute est repartie d'autant plus à la hausse que les dépenses se sont accrues avec les plans de relance de 2009-2010 et le budget expansionniste de 2010 (graphique 4).

La part du PIB consacrée au service de la dette s'est pourtant contractée en 2008-2009 par rapport à la période 1992-2004 grâce à la baisse du taux d'intérêt sur les obligations d'État à 10 ans, passé de 5,6% à 1,5% entre janvier 1992 et janvier 2009.

Plusieurs raisons expliquent l'absence d'attaques spéculatives contre le yen et la stabilité de la notation de la dette japonaise ("AA" depuis avril 2007), bien que les agences de notation montrent quelques signes de nervosité. Tout d'abord, la dette publique est détenue à 94% par les résidents⁹. Ensuite, le Japon est le deuxième détenteur mondial de devises (1 trillion de dollars en avril 2010 d'après le FMI), le stock d'actifs financiers nets des ménages excède le double du PIB et les nouvelles obligations d'État trouvent facilement preneurs.

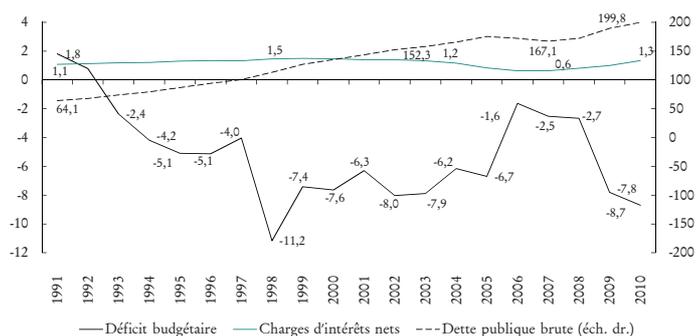
6. M. Sommer (2009), Why are Japanese wages so sluggish?, *IMF Working Paper*, WP/09/97, mai.

7. É. Dourille-Feer, C. Lacu (2002), "La crise japonaise, ou comment un pays riche s'enlise dans la déflation", *L'économie mondiale 2003*, CEPII, Éditions La Découverte.

8. International Monetary Fund (2010), World Economic Outlook Database, avril.

9. K. Tokuoaka (2010), The Outlook for Financing Japan's Public Debt, *IMF Working Paper*, WP/10/19, janvier.

Graphique 4 – Évolution du déficit budgétaire, de la dette publique brute et de la charge d'intérêts nets de la dette (en % du PIB)



Note : 1) Déficit budgétaire et charges d'intérêts nets, en %, échelle gauche, 2) Dette publique brute : en % du PIB, échelle droite.
Source : OCDE.

Toutefois, une politique d'assainissement budgétaire doit être conduite avant que la baisse de l'épargne domestique¹⁰, liée au vieillissement, ne se traduise par une dépendance forte aux investisseurs étrangers pour financer la dette publique.

■ La "troisième voie" du PDJ

La campagne électorale du PDJ en août 2009 s'est déroulée alors que l'économie japonaise émergeait de sa plus grave crise de l'après-guerre. Les deux premières voies suivies par le PLD pour stimuler la croissance – relance par les travaux publics, puis déréglementation – apparaissaient avoir atteint leur limite puisque ni la croissance ni le plein emploi n'étaient au rendez-vous et que, de surcroît, le niveau de vie se dégradait. Pour sortir de cette impasse, le PDJ a proposé une "troisième voie" privilégiant la dynamisation de la demande, notamment celle des ménages, le soutien à une autonomie accrue des régions et aux PME, le développement de nouveaux secteurs ainsi qu'un renforcement des liens avec l'Asie.

Une politique centrée sur la demande

Le programme économique présenté par le PDJ aux législatives 2009 reflétait sa volonté de s'attaquer aux dérives inégalitaires de l'économie et de la société japonaise en réduisant la précarité (augmentation du salaire minimum, revenu pour les chômeurs en fin de droits et formation, encadrement de la loi sur l'intérim), en aidant les ménages les plus pauvres (allocation parent isolé, revenus compensatoires des agriculteurs, pension minimum et meilleur accès aux soins longue durée) et en révisant le processus de privatisation de la poste pour consolider la solidarité sociale (réouverture de bureaux de poste, financement de projets sociaux). De surcroît, une politique démographique volontariste semblait enfin s'esquisser (forte augmentation de la prime de naissance et des allocations familiales, extension de la gratuité de l'éducation) (tableau 1).

Ainsi, contrairement au PLD qui soutenait systématiquement, en dehors des périodes de crise, l'offre, notamment les grandes entreprises exportatrices, le PDJ a choisi de stimuler la demande des ménages grâce aux transferts sociaux. Ces derniers étant peu généreux par rapport à l'Europe¹¹, leur augmentation vise à accroître la demande domestique tout en réduisant les inégalités de revenus devenues supérieures à la moyenne de l'OCDE¹².

Le renforcement de la décentralisation fait également partie des axes prioritaires de la politique du PDJ. Outre une politique d'autonomie fiscale accrue pour les régions, des mesures de dynamisation des économies locales sont programmées (développement des activités agricoles, piscicoles et forestières grâce à des systèmes de revenus compensatoires ou à des aides directes, élimination progressive des péages d'autoroute pour abaisser les coûts de distribution et les prix, réorganisation et réimplantations de services postaux).

Ces mesures créatrices d'emplois dans les régions s'inscrivent dans le cadre de la politique nationale de priorité à l'emploi qui met l'accent sur le soutien aux PME, pourvoyeuses de 70% des emplois, en abaissant leur taux d'impôt sur les sociétés de 18% à 11% et en mettant en place un système de crédits bonifiés. Pour compenser les pertes d'emplois liées à la délocalisation rapide de la production manufacturière (suppression de 960 000 emplois en 2008¹³), il est prévu de développer de nouveaux secteurs, notamment ceux liés à la protection de l'environnement.

Les fortes contraintes budgétaires, la crise financière européenne ainsi que le changement de Premier ministre en juin dernier ont néanmoins contraint la nouvelle majorité à repousser certaines promesses de campagne et à infléchir le cap des réformes annoncées.

Tableau 1 – Programme économique 2009 du Parti démocrate du Japon (PDJ)

Précaires	Familles	Seniors	Autres
Salaires minimum : Objectif : 1000 yen/heure (8 euros)	Prime de naissance : 550 000 yen/enfant (4 400 euros)	Retraite minimum : Objectif : 70 000 yen/mois (560 euros)	Impôt Société des PME : Baisse de 18% à 11%
Chômeurs en fin de droits et en formation 100 000 yen/mois (800 euros)	Allocations familiales 26 000 yen/mois/enfant (208 euros) (13 000 yen en 2010)	Amélioration de l'accès aux soins longue durée	Système de compensation des revenus des agriculteurs
Encadrement de la législation sur l'intérim	Rétablissement allocation parent isolé		Baisse des taxes sur l'essence Suppression péages d'autoroute
	Gratuité du lycée public		Gel de la privatisation de la poste
Coût : 7,1 trillions yen en 2010, 16,8 trillions yen en 2013 (134,4 milliards euros) avec l'application de l'ensemble des mesures.			

Source : Auteur à partir du "Manifesto" du Parti démocrate du Japon, juillet 2009
<http://www.dpi.or.jp/english/manifesto/manifesto2009.pdf>

Une stratégie de croissance sous contrainte

Le montant du budget initial 2010 (avril 2010-fin mars 2011) a dépassé d'environ 4% celui de 2009 malgré le très haut niveau de la dette publique. Ce budget est conforme aux deux orientations majeures des promesses de campagne : "moins de béton" (travaux

10. L'épargne nationale brute japonaise est passée de 33,2% à 27% du PIB entre 1992 et 2007 (OCDE).

11. En 2005 : 18,6% du PIB au Japon, 26,7% en Allemagne et 29,2% en France (OCDE).

12. OECD, Economic Survey of Japan, 2006.

13. Source : Yasuhiro Watanabe, Japan Loses 35 trillion yen of Output Due to Manufacturer Exodus, *Nikkei.com*, 31 mai 2010.

publics : -18,3%) et "plus de social" (sécurité sociale : +9,8%). On note également l'intensification des efforts d'éducation et de recherche (+5%).

Si le versement mensuel d'allocations familiales de 13 000 yen (104 euros) par enfant, la gratuité du lycée public ainsi que le paiement de revenus complémentaires à certaines catégories d'agriculteurs ont été actés, des lois sont encore en suspens (poste et intérim) et un certain nombre de promesses électorales n'ont pu être tenues (baisse de l'IS des PME, baisse de la taxe sur l'essence, gratuité totale des autoroutes...) en raison de la limitation des émissions d'obligations d'État à 44,3 trillions de yen (353 milliards d'euros).

Le Premier ministre Yukio Hatoyama avait également promis de ne pas augmenter la TVA jusqu'aux prochaines législatives fin 2013, la croissance de la demande des ménages passant avant l'équilibre fiscal. Toutefois, son remplacement par Naoto Kan le 4 juin sur fond de crise de la dette souveraine grecque pourrait changer la donne.

Dès son investiture, le nouveau Premier ministre a insisté sur l'importance de l'assainissement des finances publiques tout en maintenant le cap du renforcement de l'économie et du système de sécurité sociale. Il a déclaré par la suite, sans préciser de date, qu'un doublement de la TVA actuelle de 5% était une option possible pour réduire l'endettement public. Ce chiffre a jeté le trouble dans l'électorat, lui faisant redouter l'adoption anticipée de cette mesure. L'orientation de la nouvelle plateforme politique du PDJ pour les sénatoriales du 11 juillet¹⁴ marque d'ailleurs une inflexion assez nette par rapport à celle d'août 2009 en direction d'une augmentation des ressources fiscales et d'une compression des dépenses pour parvenir à un excédent primaire en 2020. C'est pourquoi l'objectif d'injecter 16,8 trillions de yen (134,4 milliards d'euros) dans l'économie à l'horizon 2013 à travers les différentes mesures du programme économique d'août 2009 n'est plus repris. De même, la promesse de porter à 26 000 yen les allocations familiales disparaît. Si les contraintes budgétaires rendent les mesures sociales plus modestes, les objectifs macro-économiques à moyen terme demeurent ambitieux dans le contexte du vieillissement rapide de la population.

Ainsi, le gouvernement table sur un rythme annuel de croissance réelle du PIB d'au moins 2% à l'horizon 2020 avec une sortie de la déflation d'ici mars 2012 grâce à sa nouvelle stratégie de croissance¹⁵ stimulant la demande interne et externe. Elle passe par le développement de cinq aires stratégiques : systèmes d'infrastructures, énergies et produits verts, industries culturelles (tourisme, art culinaire...), soins, technologies frontières (robots, espace...) qui pourrait générer 123 trillions de yen de demande et 5 millions d'emplois d'ici 2020. L'établissement d'une zone de libre-échange Asie-Pacifique devrait renforcer l'intégration commerciale du Japon en Asie, notamment, grâce aux exportations d'infrastructures et de produits culturels. Par ailleurs, l'intensification de l'effort d'innovation (dépenses de R&D supérieures à 4% du PIB en 2020) sera cruciale pour dégager une forte valeur ajoutée malgré le déclin de la population active.

En 2009, le PDJ avait proposé une nouvelle politique économique centrée sur la demande des ménages grâce à l'accroissement des transferts sociaux et à la création d'emplois dans des secteurs porteurs comme l'environnement, la santé ou le tourisme. L'objectif était pour le Japon de s'affranchir de sa dépendance aux exportations avec une demande domestique plus forte et plus stable. Comme les marges de manœuvre budgétaires étaient déjà faibles fin 2009 et qu'elles se sont encore réduites après la crise de la dette grecque, la politique de transferts sociaux a été revue à la baisse et des plans de relance massifs ne sont désormais envisageables que si le contexte mondial venait à se détériorer gravement. D'ailleurs, le plan de relance du 31 août 2010 visant à contrer les effets négatifs de la hausse du yen sur l'économie n'atteint que 920 milliards de yen (8,5 milliards d'euros).

Alors que les ménages étaient au centre de la politique de Yukio Hatoyama, Naoto Kan semble se tourner d'avantage vers les entreprises, prônant une baisse générale de leur imposition ainsi que des dérèglementations. La politique économique du PDJ, perturbée par la forte instabilité politique des douze derniers mois, semble actuellement hésiter entre deux voies : celle de la constitution d'un État social protecteur "à l'européenne" plus influent dans l'économie et celle d'un État libéral, plus favorable aux entreprises, où le rôle des exportations risque de rester longtemps moteur.

Évelyne Dourille
evelyne.dourille@cepii.fr

14. Restoring vitality to Japan, 17 juin 2010, <http://www.dpj.or.jp/english/manifesto/manifesto2010.pdf>

15. New growth Strategy, METI, <http://www.meti.go.jp/english/policy/economy/growth/report20100618.pdf>

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2010
RÉDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION :
Agnès Bénassy-Quéré

RÉDACTION EN CHEF :
Gunther Capelle-Blancard

GRAPHIQUES :
Didier Boivin

RÉALISATION :
Laure Boivin

DIFFUSION :
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
France 60 € TTC
Europe 62 € TTC
DOM-TOM (HT, avion éco.)
60,80 € HT
Autres pays (HT, avion éco.)
61,90 € HT
Supl. avion rapide 0,90 €

Adresser votre commande à :

La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tél. : 01 40 15 70 00

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepii.fr
ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD

14 septembre 2010
Imp. La Documentation Française
Imprimé en France
par les Journaux officiels

*Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction
du CEPII. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.*