Cipango
Cahiers d'études japonaises

17 | 2010
La péninsule retrouvée

In Memoriam Chalmers Johnson (1931-2010)

Le Japon comme « État développeur » et le défi au consensus néolibéral

In Memoriam. Chalmers Johnson (1931-2010). Japan as a "Developmental State" and the Challenge to the Neo-Liberal Consensus

James Arthur Ainscow Stockwin

Édition électronique
URL : https://journals.openedition.org/cipango/1130
DOI : 10.4000/cipango.1130
ISSN : 2260-7706

Éditeur
INALCO

Édition imprimée
Date de publication : 30 juin 2010
Pagination : 239-245
ISBN : 978-2-85831-195-8
ISSN : 1164-5857

Référence électronique
James Arthur Ainscow Stockwin, « **IN MEMORIAM CHALMERS JOHNSON (1931-2010)** », *Cipango* [En ligne], 17 | 2010, mis en ligne le 16 novembre 2012, consulté le 30 juin 2021. URL : http://journals.openedition.org/cipango/1130 ; DOI : https://doi.org/10.4000/cipango.1130

Ce document a été généré automatiquement le 30 juin 2021.

Cipango est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

In Memoriam Chalmers Johnson (1931-2010)

Le Japon comme « État développeur » et le défi au consensus néolibéral

In Memoriam. Chalmers Johnson (1931-2010). Japan as a "Developmental State" and the Challenge to the Neo-Liberal Consensus

James Arthur Ainscow Stockwin

1 La mort de Chalmers Johnson prive le monde des études japonaises, et peut-être aussi des études chinoises, de leur figure la plus originale et la plus controversée. Ses intérêts étaient centrés sur l'économie politique, mais ils concernaient également les relations internationales. Dans son livre *Blowback*[1], ainsi que dans d'autres de ses écrits, il était aussi provocateur que dans ses textes sur l'économie politique du Japon. Johnson aimait attaquer les orthodoxies : que ce soient contre les affirmations des sources officielles japonaises selon lesquelles leur système était profondément démocratique, contre les arguments de ce qu'il appelait le « Club des Chrysanthèmes », c'est-à-dire les Américains et autres défenseurs du Japon, ou encore contre les théoriciens du choix rationnel qui tentaient de monopoliser, et, selon lui, de falsifier l'analyse économique et politique, il aimait bien se battre. Ainsi, c'est dans un esprit de combat intellectuel qu'il a quitté l'université de Californie à Berkeley, et plus tard, l'université de Californie à San Diego, suite à quoi il a établi, dans sa propre maison, l'Institut pour les recherches sur la politique du Japon[2]. L'anecdote suivante montre son refus des compromis et sa nature combative : déçu par le journal *Foreign Affairs* et par le Conseil sur les relations étrangères (Council on Foreign Relations) qui le publiait, il téléphona à ce dernier afin d'annuler son adhésion comme membre du Conseil. Son interlocuteur le prévint que l'adhésion était à vie, et que personne ne pouvait l'annuler avant sa mort. Johnson lui rétorqua alors, sans hésitation aucune : « Considérez que je suis mort » (« consider me dead ») !

2 Avant d'aborder la question de son scepticisme à l'égard du libéralisme économique, je voudrais souligner qu'il est assez difficile de situer Johnson sur un axe gauche-droite. Pendant ses années de jeunesse comme enseignant à l'université, on pouvait le penser

dans une position de droite dure, puisqu'il soutenait avec ténacité la politique étrangère du Président Reagan des années 1980. Plus tard, alors qu'il critiquait le libéralisme économique de style américain, ainsi que la politique étrangère des États-Unis, trop ambitieuse selon lui, il paraissait adopter une ligne plutôt de gauche. En ce qui concerne le Japon, il développa certes le concept d'« État développeur », mais pour établir celui-ci comme idée concrète, et non pour le promouvoir. À partir de la deuxième moitié des années 1980, il avait l'habitude de critiquer assez fortement le modèle d'économie politique du Japon qu'il disait fondé sur l'exploitation du reste du monde. En bref, il me semble que Johnson a bel et bien identifié un ensemble de problèmes d'économie politique qui sont difficilement analysables en utilisant la distinction gauche-droite. C'est d'ailleurs peut-être le signe que ce mode de penser les positions politiques est en train de devenir un peu archaïque en ce début de XXIe siècle.

3 Pour en venir maintenant au cœur de notre sujet, qu'est-ce que Chalmers Johnson a voulu montrer dans son livre *Le MITI et le miracle japonais*[3] ? Tout d'abord, il attaquait la notion conservatrice et orthodoxe selon laquelle les marchés libres et la concurrence conduisent à une activité économique saine, à la croissance et à la prospérité, tandis que l'intervention excessive de l'État débouche sur une situation contraire. Pour Johnson le modèle japonais mettait à mal cette pensée orthodoxe, en ce que l'État ne soutenait pas ce que tout le monde avait présumé être le but principal de l'intervention des gouvernements dans l'activité économique, c'est-à-dire la mise en place de réglementations et de contraintes visant à assurer le bien-être social et la redistribution économique. Même si, disait-il, on pouvait trouver de nombreux gouvernements dans le monde qui intervenaient dans cet objectif politique, et en conséquence avaient tendance à créer de la pauvreté plutôt que de la richesse, le but poursuivi par le gouvernement japonais était entièrement différent. Au Japon, les gouvernements successifs depuis plus d'une décennie avant la Seconde Guerre mondiale avaient commencé à apprendre comment mobiliser la politique économique afin de promouvoir la croissance. Le résultat fut la transformation d'une économie en développement en une économie développée, en une seule génération, et ce malgré l'expérience d'une guerre terriblement dévastatrice.

4 Comment un tel succès fut-il possible ? Selon Johnson, un premier aspect de cette politique fut d'établir et de maintenir une coopération entre les sphères publique et privée, c'est-à-dire des relations les plus proches possible entre les bureaucrates et les centres de pouvoir économiques dominants, à savoir, les très grandes entreprises. Entre les deux, le Parti libéral-démocrate assurait la stabilité politique et la continuation de la politique de développement. Cette coopération fut facilitée par le fait que l'élite était presque tout éduquée dans un même milieu, et qu'entre les trois piliers du système il existait une communication constante. Cependant, c'étaient bien les bureaucrates qui étaient en mesure de dominer l'ensemble par le biais du « guidage administratif », entre autres méthodes.

5 Deuxièmement, la coopération entre la bureaucratie et les grandes entreprises était facilitée par la provision de capitaux à travers le système bancaire, lequel était très strictement régulé. En exerçant le contrôle de la banque centrale (Bank of Japan), le gouvernement pouvait s'assurer que les activités économiques suivaient en grande partie les orientations qu'il jugeait prioritaires. Il privilégiait ainsi des projets d'infrastructure, par exemple la construction d'axes routiers, les chemins de fer et les installations portuaires, dont beaucoup furent développés par des institutions

gouvernementales. La redistribution des biens économiques et la promotion du bien-être social n'étaient donc pas la première priorité. Il est toutefois intéressant de constater qu'à cette époque il y avait comparativement peu d'écarts entre riches et pauvres.

6 Troisièmement, selon Johnson, la politique du gouvernement était essentiellement « en conformité avec le marché » (*market conforming*), plutôt que « dirigeant le marché » (*market directing*), et compatible avec la libre concurrence entre entreprises.

7 Quatrièmement, à travers, en particulier, l'Agence de planification économique (EPA), le gouvernement se livrait à une planification indicative, dont le but principal était de montrer aux acteurs privés les directions suivant lesquelles il serait avantageux pour eux de procéder, puisque ces directions étaient assurées par la politique gouvernementale.

8 Cinquièmement, on pouvait constater une continuité importante entre la politique étatiste des années 1930 en faveur des buts militaires, et celle pour les buts du développement de l'après-guerre. Je cite ici Johnson lui-même : « Les réussites du Japon furent le résultat d'un processus d'apprentissage et d'adaptation absolument tortueux [qui a commencé] avec la panique financière de 1927 ». Il constatait en outre que cette politique était provenue du besoin de surmonter une succession de crises très graves, lesquelles avaient eu pour effet de concentrer les esprits sur un but unique et tout-puissant celui du développement économique.

9 Sixièmement, la stabilité du système était aidée par l'organisation des syndicats basée sur l'entreprise, ce qui rendait les relations entre les syndicalistes et les entrepreneurs relativement faciles.

10 Septièmement, Johnson croyait que le système, moins centré sur la rentabilité de court terme et sur les primes pour les gestionnaires que le système américain, facilitait la planification à long terme.

11 Enfin, le dirigeant le plus important du système était le MITI, le ministère de Commerce international et de l'industrie.

12 Le livre de Johnson a été critiqué dès sa parution. Publiée en 1982, son analyse porte essentiellement sur une période qui s'achève en 1975, année à partir de laquelle le système commença à changer du fait d'un processus de globalisation naissante suscitant une nécessité d'ouvrir l'économie et de devenir moins « mercantiliste » (si le mercantilisme au Japon a continué au moins jusqu'aux années 1980, le pays subissait toutefois une pression grandissante le poussant à se réformer). On a reproché à Johnson d'avoir exagéré l'influence du MITI, critique venant d'ailleurs surtout des fonctionnaires du MITI eux-mêmes. Des spécialistes soutenaient que la planification indicative était moins importante que Johnson ne le pensait. De façon plus générale, on doit reconnaître que l'économie politique japonaise à partir des années 1980 n'a pas suivi la trajectoire anticipée par le livre de Johnson. La bulle financière de la fin des années 1980 éclate en 1990, l'économie japonaise entre alors dans sa « décennie perdue », laquelle s'est en fait étendue sur au moins deux décennies.

13 Même si le livre est plus nuancé qu'il pourrait le sembler à la lecture de ma présentation, il faut dire que l'économie politique du Japon a définitivement divergé du modèle de Johnson. Il serait, bien sûr possible de soutenir que les échecs de l'économie depuis 1990 sont liés au fait que le modèle de Johnson n'a pas été suivi. Cependant, les pressions de la globalisation, des éléments politiques et administratifs contingents, la

maturation de l'économie politique, ainsi que des problèmes démographiques en sont plutôt la cause. On peut facilement soutenir qu'une économie en pleine maturité n'a plus besoin de l'État développeur.

14 Toutefois, l'État développeur reste encore une force puissante en Asie orientale. Le « capitalisme d'État » en Chine est en train de tirer ce pays vers le rang des pays les plus avancés du monde, avec des conséquences considérables sur la distribution du pouvoir politique international.

15 Il est possible de faire remonter l'origine du modèle de développement chinois contemporain au désarroi politique qui a suivi la mort du président Mao Zedong en 1976, et à l'apparition comme chef d'État de Deng Xiaoping. C'est l'aphorisme de Deng « Peu importe qu'un chat soit noir ou blanc, pourvu qu'il attrape des souris » qui a préparé le terrain pour une rupture définitive avec la politique inspirée par l'idéologie de l'ère de Mao. Dans son sens le plus large, la méthode de Deng empruntait à l'économie capitaliste libérale de marché, tout en résistant à toute évolution vers la création de la démocratie politique. Pendant les années 1980, alors qu'il était devenu évident que l'application de la méthode capitaliste favorisait une croissance économique rapide, les spécialistes étrangers de la Chine pensaient que cela allait mener à une libéralisation politique. Mais la réponse brutale du régime chinois aux protestations de la place Tiananmen en 1989 révéla combien cette prédiction était fausse. Il est théoriquement possible de penser que si les étudiants avaient été plus accommodants avec le régime et n'avaient pas manifesté, quelques progrès graduels vers un régime politique plus démocratique auraient pu se produire. Mais le fait est que le gouvernement décida alors de supprimer durement tout développement démocratique, la mémoire des événements de 1989 influençant jusqu'à l'attitude actuelle du régime. Et cela malgré le fait que la croissance économique rapide était en train de créer une classe moyenne (classe qu'on pourrait considérer comme le « Jean-Baptiste de la démocratie ») de plusieurs centaines de millions d'individus, que dans les grandes villes de la Chine il existe une culture de classe moyenne, et que l'Internet est largement utilisé, quoique très surveillé.

16 Le modèle chinois contemporain est différent du modèle japonais analysé par Chalmers Johnson sur deux points principaux. Premièrement, la Chine est un pays beaucoup plus grand et divers que le Japon, avec une population dix fois plus importante et des régions plus autonomes. La plus grande homogénéité du Japon et une géographie plus compacte rendent certainement plus facile qu'en Chine l'organisation de la démocratie.

17 Deuxièmement, depuis 1947, le Japon jouit d'une forme de vie politique et de gouvernement basée sur une constitution scrupuleusement démocratique : les partis politiques sont libres de s'organiser et de contester les élections quelle que soit leur idéologie ; toutes les restrictions concernant l'activité de groupes d'intérêt ont été levées ; l'Empereur est dépourvu de tout son pouvoir politique antérieur ; enfin, les relations entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire sont basées essentiellement sur le modèle britannique. De plus, l'article 9 de la constitution, dit « l'article de la paix », très controversé, bien qu'il n'ait pas pu empêcher l'apparition des « Forces d'autodéfense », garantit grosso modo que l'armée soit opérationnellement restreinte ainsi qu'incapable de dominer la sphère politique.

18 En revanche, la démocratie au Japon, au moins dans la période pendant laquelle Johnson l'étudiait, avait des traits qui l'ont rendue distincte d'autres systèmes démocratiques, et en particulier occidentaux. Notamment, la faiblesse des partis

politiques de l'opposition eut pour conséquence que le Parti libéral-démocrate (PLD) put dominer la législature pendant une longue période et, ainsi, planifier sur le long terme. De même, des bureaucrates non élus eurent un pouvoir hors du commun, qui profitait d'un exécutif politique structurellement faible, ainsi que d'une contribution démocratique limitée de la part de l'électorat au cours de campagnes électorales très locales.

19 Si l'on met l'accent sur ces caractéristiques, les traits communs entre l'économie politique du Japon pendant la période de la haute croissance et celle de la Chine actuelle deviennent évidents. Dans les deux cas, on constate : un exécutif central fort et modernisateur qui est en mesure de garantir la continuité politique ; peu d'opportunités pour les forces d'opposition d'avoir un impact politique ; une population relativement docile et largement satisfaite par les fruits de la croissance économique rapide et de la prospérité générale. Bien sûr, le régime chinois supprime la contestation de façon beaucoup plus systématique que ne le faisait le Japon dans les années 1950 et 1970, ce qui constitue une différence majeure entre les deux systèmes. Cependant, cela ne doit pas nous conduire à négliger les similitudes. Depuis les années 1970, le Japon et la Chine ont divergé, puisque la vie politique au Japon est devenue plus ouverte et « concurrentielle ». Cependant, dans le même temps, le taux de croissance de l'économie a fortement diminué.

20 Les écrits de Chalmers Johnson concernant l'économie politique du Japon posent une question importante, celle de l'existence d'une « démocratie asiatique », différente en substance de la « démocratie occidentale ». Cette idée a été largement propagée dans les années 1990, sous l'influence notamment du Premier ministre de la Malaisie, Mahathir Mohamad. Le cœur du concept de « démocratie asiatique » était que, par contraste avec les modèles classiques occidentaux qui mettaient l'accent sur une « démocratie procédurale », le modèle asiatique privilégiait la « démocratie économique ». Autrement dit, quel que soit le caractère démocratique de ses procédures, il serait difficile de considérer comme démocratique un système politique donné s'il n'était pas en mesure d'assurer la prospérité économique à ses citoyens.

21 Ce « modèle asiatique » a perdu une grande partie de son intérêt au début du nouveau millénaire, dans la mesure où il est devenu évident qu'il ne différait que peu de la dictature éclairée. On avait pu constater d'autre part que l'un de ses principaux exemples, le régime de Suharto en Indonésie, s'était effondré, et avait été remplacé par un régime démocratique plus conventionnel au sens occidental, sans pour autant que cela nuise à la croissance économique.

22 Quoi qu'il en soit, le modèle chinois actuel reste pertinent et provocateur. Réfléchir sur sa trajectoire future dépasse de loin le cadre de cet article. Dans un monde dominé pendant des années par l'idéologie du capitalisme de marché, la thèse d'un « État développeur » efficace proposée par Chalmers Johnson il y a presque trente ans est peut-être en train de s'épanouir comme un défi majeur au consensus libéral longtemps établi.

NOTES

1. *Blowback, The Costs and Consequences of American Empire*, Metropolitan Books, New York, 2000, 268 p., 2nd edition: Henry Holt Paperbacks, 2004, 304 p.
2. Japan Policy Research Institute: http://www.jpri.org/
3. *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press, Stanford, 1982, 393 p. Traduit en vietnamien en 1989.

AUTEUR

JAMES ARTHUR AINSCOW STOCKWIN

Nissan Institute of Japanese Studies, University of Oxford