

Japan Analysis

la lettre du Japon

19 Juin 2010

ANALYSE DE L'ACTUALITÉ

1. Qu'est-ce qui a mal tourné dans la diplomatie de M. Hatoyama ?
– *Yûichi Hosoya, maître de conférences à l'université Keio et professeur invité à Sciences-Po Paris.*

2. Un état des lieux de la politique agricole du PDJ
– *Ohno Tsunemasa, spécialiste de l'Organisation mondiale du commerce*

POINTS DE VUE D'ACTUALITÉ

Terashima Jitsurô, « Du bon sens dans la pensée comme dans la structure – vers une reconstruction de l'alliance nippo-américaine », *Sekai*, février 2010, p. 118-125. (Traduction de Guibourg Delamotte, Asia Centre).

Yara Tomohiro, « Pourquoi les bases américaines sont-elles concentrées à Okinawa ? », *Sekai*, mai 2010, p. 134-136. (Traduction de Guibourg Delamotte, Asia Centre).

Aketagawa Tôru, « Qu'est-ce que l'accord sur les bases dont on parle souvent en même temps que le traité de sécurité ? », *Sekai*, mai 2010, p. 136-137. (Traduction de Guibourg Delamotte, Asia Centre).

Maedomari Hiromori, « Le terme «budget de sympathie » est-il adéquat ? À qui est-il destiné et de quoi s'agit-il ? », *Sekai*, mai 2010, p. 140-141. (Traduction de Guibourg Delamotte, Asia Centre).

ANALYSE DE L'ACTUALITÉ

1. Qu'est-ce qui a mal tourné dans la diplomatie de M. Hatoyama ? - Yûichi Hosoya, maître de conférences à l'université Keio et professeur invité à Sciences-Po Paris

[NdR : Dans le texte de M. Hosoya, les noms japonais sont dans l'ordre occidental : prénom puis nom.]

Le 2 juin 2010, Yukio Hatoyama a annoncé sa démission du poste de Premier ministre. Depuis son arrivée au pouvoir, la diplomatie du Japon était dans l'impasse et en butte à des attaques permanentes. La principale raison en était le problème des bases militaires américaines établies à Okinawa. M. Hatoyama s'était engagé à plusieurs reprises à résoudre cette question avant la fin mai 2010. La « solution » qu'il avait promise incluait des accords entre Tokyo et Washington d'une part et entre le gouvernement nippon et les autorités locales d'Okinawa d'autre part. M. Hatoyama s'était engagé à proposer non seulement « une meilleure solution » mais « la meilleure solution », à même de satisfaire

pleinement chaque partie. De toute évidence, il avait placé la barre trop haut, sans avoir la moindre idée d'une solution crédible.

Qu'est-ce qui a mal tourné dans la diplomatie de M. Hatoyama ? Nous devons étudier le problème sous trois angles : tout d'abord, l'autorité du Premier ministre Yukio Hatoyama ; ensuite le positionnement du Parti démocrate du Japon (PDJ) en matière de politique étrangère et de défense ; enfin, les particularités des institutions politiques et de la Constitution du Japon. S'il ne réagit pas sur ces trois plans, le gouvernement démocrate ne deviendra pas un parti dirigeant vraiment fiable. Le problème institutionnel de la politique japonaise d'aujourd'hui s'est développé depuis la fin de la Guerre froide, il y a vingt ans. En un sens, M. Hatoyama a été victime de la combinaison de ces trois facteurs.

Yukio Hatoyama a peut-être été le Premier ministre japonais le plus faible depuis le socialiste Tomiichi Murayama, qui avait formé une coalition avec le Parti libéral-démocrate (PLD) et le Kômêitô en 1995. Des Premiers

ministres comme Yasuo Fukuda, Shizo Abe, Junichiro Koizumi et Yoshiro Mori étaient issus du clan le plus puissant du PLD, le Seiwakai. Compte tenu des bases sur lesquelles leur pouvoir était établi, ces Premiers ministres libéraux-démocrates avaient les coudées franches au sein du cabinet. Avant Yoshiro Mori, deux Premiers ministres, Ryūtarō Hashimoto et Keizō Obuchi, étaient issus du Heiseikai, ou « clan Obuchi », le plus puissant de l'époque. Tarō Asō a constitué l'exception, car il venait d'une faction mineure, la sienne. Il s'est surtout appuyé sur sa propre popularité, ce qui l'a obligé à démissionner lorsque le taux de soutien dont il bénéficiait a commencé à chuter. C'est ainsi qu'a pris fin le règne du PLD, qui avait gouverné le Japon pendant plus de cinq décennies.

M. Hatoyama ne disposait pas d'une solide base de pouvoir au sein du PDJ. C'est l'influent Ichirō Ozawa, l'ancien président du parti nommé au poste-clé de secrétaire général, qui dominait à la fois la formation et la coalition gouvernementale. La position de M. Hatoyama était en un sens comparable à celle de l'ancien Premier ministre Toshiki Kaifu face au tout-puissant M. Ozawa, alors secrétaire général du PLD. C'est grâce à ses liens étroits avec ce dernier que M. Hatoyama a été nommé à la tête du parti, en juin 2009. Son adversaire, Katsuya Okada, n'était pas aussi proche de M. Ozawa. Le problème de M. Hatoyama venait principalement de sa personnalité. Loin d'être un *self-made man*, il était le petit-fils d'Ichirō Hatoyama, Premier ministre au milieu des années 1950 et dont il avait hérité une bonne part de la philosophie et des ressources politiques. Ichirō Hatoyama était connu pour ses positions anti-américaines et son adhésion sans faille à une intégration régionale basée sur le concept de fraternité.

Le manque d'autorité de Yukio Hatoyama est apparu à l'évidence en décembre 2009. Le Premier ministre s'était engagé, de sa propre

initiative, à régler le problème de la base américaine de marines de Futenma avant le 15 décembre. Selon de nombreuses sources, il avait fait cette promesse au président Barack Obama au cours du sommet bilatéral de novembre en lui disant simplement « Faites-moi confiance ». Il pensait que la politique extérieure n'avait guère d'importance pour les électeurs et que ce problème ne menacerait pas son programme politique. Il s'imaginait que le président Obama l'aiderait à trouver une solution, alors qu'il avait fallu treize années de difficiles négociations pour que les deux pays parviennent à un accord prévoyant le déménagement de cette base. Le gouverneur d'Okinawa et le gouvernement américain avaient accepté ce compromis comme le meilleur moyen, et le plus réaliste, pour alléger le lourd fardeau militaire qui pesait sur Okinawa. Le ministre des Affaires étrangères Katsuya Okada et le ministre de la Défense Toshimi Kitazawa ont fait valoir à M. Hatoyama que, malgré ses imperfections, cet accord était la seule solution possible au problème. Le Premier ministre l'avait presque approuvé quand le secrétaire en chef du Cabinet, Hirofumi Hirano, lui a imprudemment conseillé d'y renoncer en l'assurant qu'il pouvait obtenir davantage de concessions de la part du gouvernement américain. Cette proposition n'était fondée sur rien de tangible, mais M. Hatoyama l'a acceptée. Il a décidé, à tort, de rejeter l'accord nippo-américain sans avoir d'idée précise sur la solution de remplacement à adopter. Même s'il n'en était pas conscient, cette décision allait marquer le début de sa chute.

La proposition de M. Hirano n'était peut-être que le fruit de son arrogance et de son ignorance. Mais il est également possible que le secrétaire en chef du cabinet ait cédé aux pressions du Parti social-démocrate [PSD]. L'élection du chef du PSD était prévue pour la mi-décembre. Plusieurs membres de l'aile gauche du parti, originaires d'Okinawa en

particulier, critiquaient leur présidente, Mizuho Fukushima, pour son manque de fermeté quant à la question des bases d'Okinawa. Le Parti socialiste [l'ancêtre du PSD] avait milité contre l'alliance nippo-américaine et la présence de bases militaires américaines au Japon, et l'aile gauche du PSD continuait à défendre cette position. À la suite des attaques portées contre elle lors de l'élection, M. Fukushima, par ailleurs ministre de la coalition gouvernementale, a brandi une menace – elle-même et son parti quitteraient le gouvernement – si le Premier ministre approuvait l'accord nippo-américain. M. Hatoyama a alors cédé aux pressions des sociaux-démocrates, ce qui s'est avéré fatal à sa carrière politique. Alors même qu'il rejetait l'accord existant, le Premier ministre n'avait aucun plan susceptible de convaincre à la fois le gouvernement de M. Obama et la population d'Okinawa. Mais il ne s'en est pas moins engagé à « régler » le problème avant la fin mai 2010 à la satisfaction des deux parties.

En dehors du manque de fermeté de M. Hatoyama, le processus de prise de décision au sein du PDJ pose lui aussi problème. Dans son programme électoral de 2009, le parti, qui rassemble un large éventail de sensibilités, a choisi de ne pas exposer sa position sur la base de Futenma. Depuis sa fondation, en 1996, le PDJ regroupe aussi bien des socialistes que des nationalistes. La politique extérieure étant l'un des domaines les plus sensibles et sur lesquels le parti a le plus de mal à trouver une ligne, il a décidé de ne pas se prononcer sur les questions les plus délicates en la matière. Depuis sa victoire électorale d'août 2009, des blocages étaient donc plus ou moins prévisibles. La base de Futenma constituait indubitablement l'une des questions les plus difficiles à résoudre. Mais M. Hatoyama ne pensait pas qu'elle puisse menacer sa position de Premier ministre, car il croyait que les électeurs n'attachaient pas une grande importance à la politique extérieure. Il se trompait. Le PDJ aurait dû débattre davantage

de politique extérieure avant et après l'élection. Au lieu de cela, il a simplement tenté d'évincer les bureaucrates du processus de prise de décision et de contrôler la politique extérieure à partir du Kantei, le Bureau du Premier ministre. Le résultat a été le rejet de l'accord par M. Hirano. Bien qu'il soit incapable d'élaborer une politique extérieure, le PDJ a cherché à écarter les fonctionnaires des prises de décision importantes.

Les particularités des institutions politiques et de la Constitution du Japon ont également contribué à l'échec diplomatique de M. Hatoyama. La Chambre des conseillers ayant sensiblement le même pouvoir législatif que celle des représentants, le gouvernement doit avoir la majorité dans les deux chambres de la Diète pour mettre en œuvre une politique, ce qui n'est pas une condition facile à remplir. Sous les gouvernements de M. Fukuda et de M. Aso, cette nécessité a été une source d'instabilité politique. Comme le PLD ne disposait pas de la majorité absolue à la Chambre des conseillers, il a été contraint de demander aux sociaux-démocrates de se joindre à la coalition¹. C'est cette situation de faiblesse à la Chambre haute qui a conduit M. Hatoyama et M. Hirano à se plier à la demande de M. Fukushima en décembre 2009. Si la Chambre basse avait disposé d'un pouvoir législatif plus fort, M. Hatoyama aurait eu davantage de latitude pour exercer son autorité malgré sa personnalité et l'étroitesse de la base de son pouvoir au sein de son parti.

Par ailleurs, les limites imposées à sa puissance militaire obligent le Japon à s'en remettre à la présence militaire américaine. Il est généralement admis que, faute d'une autonomie militaire suffisante, le pays ne pourrait à lui seul dissuader un ennemi potentiel de l'agresser.

¹ NdR : Grâce à un transfuge, le PDJ détient aujourd'hui la majorité absolue à lui seul, sans les sièges des socialistes et du Nouveau Parti du peuple.

Même si la population d'Okinawa considère que le Japon devrait réduire le nombre des bases militaires américaines stationnées sur son sol, le pays ne peut pas combler le vide que créerait une telle réduction. L'article 9 de la Constitution implique de facto la présence de bases militaires américaines au Japon, même s'il ne le stipule pas explicitement. Qui plus est, les tensions concernant la péninsule coréenne et la rapide montée en puissance de la marine chinoise donnent à penser qu'un affaiblissement de l'alliance nippo-américaine aurait d'énormes conséquences. Dans un environnement aussi imprévisible, la philosophie de la « fraternité » de M. Hatoyama ne pourrait garantir la sécurité du Japon.

Telles sont les principales causes de l'impasse de la diplomatie de M. Hatoyama. Même si le PDJ peut changer de Premier ministre, il n'est pas en mesure de surmonter ces obstacles. Le Japon a besoin d'une transformation radicale de ses institutions politiques pour assouplir son processus de prise de décision (il n'y a pas eu de véritable refonte du système depuis l'occupation américaine). M. Hatoyama nous a montré cette nécessité bien malgré lui. Le principal défi que le PDJ va à avoir relever ne consiste pas seulement à remplacer le Premier ministre, mais aussi à rénover les institutions politiques japonaises pour les mettre en adéquation avec le nouvel environnement du pays.

2. Un état des lieux de la politique agricole du PDJ

- Ohno Tsunemasa, spécialiste de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

Panorama mondial des accords de libre-échange (ALE) et accords de partenariat économique (APE)

Aux termes des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les États membres de l'organisation doivent respecter ce principe du système de commerce multilatéral : toutes les unions douanières et accords de libre-échange doivent être conformes aux dispositions de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et de l'article V de l'Accord général sur le commerce des services (GATS). Pourtant, ces dernières années, au niveau mondial, la tendance est de pallier la lenteur des négociations de l'OMC par la conclusion d'accords de libre-échange (ALE) et d'accords de partenariat économique (APE) internationaux et interrégionaux visant à renforcer les relations économiques dans un plus large éventail de domaines en réglementant par exemple les investissements, la circulation des personnes et les droits de propriété intellectuelle. L'établissement de l'Union européenne, l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna) et bien d'autres exemples montrent que ce principe a été progressivement sapé par la prolifération des ALE et des APE.

Après l'impasse des négociations de Doha, en particulier, de nombreux pays ont décidé, à l'occasion d'une conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Genève durant l'été 2008, de négocier davantage d'ALE et d'APE. Alors que des réunions techniques ont encore lieu dans le cadre du cycle de Doha, ces pays, qui ne prévoient pas une conclusion de ces négociations avant 2013, ont décidé

de muter une grande partie du personnel de leur division OMC dans des divisions ALE et APE. Le lancement des négociations de l'APE entre les États-Unis et le Canada, la conclusion des discussions de l'APE entre les États-Unis et la Corée du Sud, et la reprise des négociations de l'APE entre les États-Unis et le Mercado del Sur (Mercosur) offrent d'autres bons exemples de cette évolution. Les principaux acteurs commerciaux ont tiré parti de ces négociations d'ALE et d'APE pour accroître progressivement leur influence. Les États-Unis, en particulier, s'efforcent d'appliquer leurs normes régionales et règles de commerce dans de nouveaux ALE et APE conclus avec des pays en développement, de manière à ce que les normes et règles de ces pays soient en conformité avec les leurs, en contrepartie de l'ouverture du marché américain à leurs produits agricoles. Ainsi, l'APE entre les États-Unis et la Corée du Sud inclut les règles d'indication géographique, l'un des instruments les plus importants aux yeux des Américains. Quant à la Chine, elle se hâte de conclure des négociations d'ALE et d'APE avec des pays de l'Association des nations du Sud-Est asiatique (Asean), sacrifiant son marché agricole au détriment de ses entreprises, car elle projette d'étendre son influence sur les membres de l'Asean par le biais de l'intégration économique.

Les difficultés du Japon à négocier des ALE et des APE

Compte tenu de la situation politique et économique actuelle, le Japon ne peut éviter, dans son propre intérêt, d'accélérer la mise en place d'un ensemble d'ALE et d'APE. Mais la pierre d'achoppement est son secteur agricole. Comme nous le verrons ci-après, la compétitivité de l'agriculture japonaise est généralement basse en raison de facteurs historiques, le secteur étant protégé par un arsenal de mesures aux frontières. Cependant, il ne servirait à rien que les

partenaires commerciaux du Japon entament des négociations d'ALE et d'APE en excluant son secteur agricole dans le seul but d'obtenir des résultats mutuellement satisfaisants.

En 2007, le ministère de l'Agriculture japonais a publié une évaluation empirique des préjudices dont souffrirait le secteur agricole national si toutes les mesures aux frontières actuellement en vigueur étaient supprimées au profit de l'instauration du libre-échange dans ce secteur. Selon ce document, la production agricole, qui se chiffre actuellement à 3 600 milliards de yens, diminuerait de 42 % et le taux d'autosuffisance alimentaire chuterait, passant de 40 % à 12 %. Cette évaluation est fondée sur l'hypothèse du maintien de la politique agricole actuelle.

Il est donc essentiel d'élaborer un projet clair et précis du système de protection que l'agriculture japonaise va devoir mettre en place pour s'adapter aux difficultés qui l'attendent si le Japon continue à multiplier des ALE et des APE avec ses partenaires commerciaux.

La politique du PDJ sur les ALE et les APE

Il est difficile de dire si le PDJ est favorable à la conclusion rapide d'ALE et d'APE. Mais comme l'idée de Communauté de l'Asie de l'Est (CAE) est l'une des initiatives politiques majeures du gouvernement Hatoyama, le PDJ doit être au moins intéressé par la conclusion de tels accords avec l'Asie de l'Est. Dans le cadre du CAE, le Japon et la Corée du Sud souhaitent reprendre assez vite leurs négociations sur un ALE, resté pratiquement au point mort depuis 2004 à cause de secteurs problématiques comme l'agriculture japonaise. En octobre 2009, après le changement de gouvernement survenu pendant l'été, la première réunion de consultations interministérielles sur des questions concernant l'OMC et l'APE s'est

tendue, en vue de discuter de la politique à suivre à l'égard des ALE et des APE face à l'impasse des négociations de l'OMC. Depuis, des réunions ont eu lieu au moins une fois par mois ; mais, à chaque fois, le secteur agricole a constitué un problème dans le cadre de la coordination des stratégies.

En juillet 2009, à la veille d'un scrutin décisif, le PDJ a publié son *Programme électoral 2009*, dans lequel il exprimait son intention de faciliter le développement des liens économiques avec les États-Unis par le biais d'un ALE. Les dirigeants du parti, dont Ozawa Ichirō, alors secrétaire général, pensaient, semblait-il, qu'ils pourraient convaincre le secteur agricole que leur plan de soutien direct aux revenus des agriculteurs, baptisé « système de soutien aux revenus individuels des ménages agricoles », le protégerait des effets négatifs d'une libéralisation radicale de l'agriculture. C'est la raison pour laquelle leur programme électoral faisait même référence au projet très controversé d'ALE avec les États-Unis, pays dont les exportations agricoles représentent 32 % des importations agricoles du Japon. Quand le gouvernement libéral-démocrate de Shinzō Abe avait annoncé le lancement de négociations d'un ALE avec l'Australie en décembre 2006, le secteur agricole japonais avait mené un combat acharné contre ce projet. La publication du *Programme électoral 2009* a suscité les mêmes réactions. Craignant de perdre le soutien des milieux ruraux à la veille de l'élection, les responsables du PDJ ont modifié leur programme de manière à apaiser les tensions et les critiques du secteur agricole : de fait, ils l'ont aligné sur la politique du PLD, alors au pouvoir. Il est intéressant de noter que Kan Naoto, président par intérim du PDJ (qui est aujourd'hui Premier ministre), a déclaré à l'époque : « Aucun accord de commerce ne se fera au prix d'une réduction douanière des denrées agricoles, y compris le riz ». À la suite de cette déclaration, l'ambassadeur des États-Unis au Japon, John

Roos, a affirmé, en octobre 2009, au cours d'un entretien au *Nikkei shimbun*, que les États-Unis souhaitaient conclure un accord de libre-échange global avec le Japon et que cet accord devait inclure l'agriculture.

Les raisons historiques du manque de compétitivité de l'agriculture japonaise

La surface moyenne d'une exploitation agricole, au Japon, est de 1,8 ha, contre 16,9 ha dans l'Union européenne, 180,2 ha aux États-Unis et 3 385 ha en Australie. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la majorité des grandes exploitations, qui appartenaient à des propriétaires non résidents, ont été redistribuées, conformément à la politique de libéralisation de l'économie rurale, aux fermiers qui vivaient sur ces terres et les cultivaient, et qui sont ainsi devenus propriétaires de petites exploitations. Du fait de la stricte réglementation des transactions concernant les exploitations agricoles, dans la pratique, les terres ne pouvaient être rachetées que par des agriculteurs ; c'est ce qui explique que ces petites exploitations ont survécu pendant et après la période de forte croissance économique des années 1960 à 1980.

La majorité de ces nouveaux propriétaires-exploitants étant de fidèles partisans du PLD, le parti s'est abstenu d'aller à l'encontre des autorités du monde rural. C'est ainsi que, en l'absence d'un transfert suffisant de main-d'œuvre agricole vers l'industrie et d'un regroupement adéquat des exploitations, le schéma des petites exploitations peu rentables a pu perdurer.

En 2009, plus de la moitié des agriculteurs japonais avaient plus de 65 ans. La valeur de la production agricole a déjà chuté, passant de 6 100 milliards de yens en 1990 à 3 600 milliards en 2005. Et dans cinq à dix ans, la situation risque d'être catastrophique.

La politique agricole du PLD

Jusqu'à la mise en vigueur, en 2004, d'une suspension graduelle du système de soutien des prix, les réformes agricoles du PLD se sont limitées au système d'ajustement de la production de riz et à des projets de travaux publics dans les zones rurales. Vers la fin de son « règne », le PLD a lancé plusieurs programmes de réforme structurelle visant à encourager les petits agriculteurs à vendre ou à louer leurs terres à des exploitants désireux d'accroître l'échelle de leur production.

Au cours des dernières années du pouvoir libéral-démocrate, le ministre de l'Agriculture Ishiba Shigeru a voulu s'atteler à la réforme fondamentale du système d'ajustement de la production de riz et préparer le terrain au versement d'aides directes dissociées de la production, comparables à celles de l'Union européenne, afin d'apporter un plus grand soutien aux agro-entrepreneurs de moins de 65 ans pratiquant l'agriculture depuis plus de soixante jours. Mais, confronté à la vive résistance d'organisations agricoles et de parlementaires libéraux-démocrates, M. Ishiba n'a pas eu le temps de mener son projet à bien.

La politique agricole du PDJ

Dans les programmes électoraux de ces dernières années, le PDJ a constamment souligné la nécessité de créer un système d'aides directes aux agriculteurs pour garantir la sécurité alimentaire du Japon. À la fin 2008, le cabinet fantôme du PDJ a tenté de concrétiser sa proposition en introduisant un « système de soutien des revenus individuels des ménages agricoles » sans l'assortir d'une source potentielle de financement. À la veille de l'élection de 2009, le parti a indiqué que les cultivateurs de riz, de blé, de soja et de graines oléagineuses bénéficieraient d'un projet pilote d'aides directes à partir de 2010 et que la

couverture de ce projet serait élargie à partir de 2011 (le budget était estimé à 1 400 milliards de dollars). Après l'arrivée du PDJ au pouvoir, en septembre 2009, les détails du projet pilote ont été établis dans les termes suivants :

1. versement de 15 000 yens pour quatre hectares de terres aux riziculteurs qui acceptent de se convertir à la production de denrées telles que le blé, le soja et le riz destiné au bétail ;
2. octroi d'aides aux riziculteurs pour compenser l'écart entre le prix de vente réel du marché et le prix cible (le « prix cible » est calculé sur la base des prix pratiqués pendant les cinq années précédant un ajustement) ;
3. établissement du budget affecté à ce projet à 554 milliards de yens.

Le parlementaire Shinohara Takashi, qui était ministre de l'Agriculture dans le cabinet fantôme du PDJ et avait œuvré à l'élaboration de ce projet bien avant le changement de majorité survenu en 2009, a été extrêmement surpris par cette formulation, comme il l'a exprimé le 11 novembre 2009 sur son blog : « *J'ai été très choqué de voir que ce système si longtemps attendu allait être introduit sous une forme aussi imparfaite. Le système ne pourrait fonctionner à plein que si les bénéficiaires incluaient les producteurs de blé, soja, graines oléagineuses, sarrasin et autres plantes fourragères. Si tous ces agriculteurs pouvaient bénéficier du système simultanément, nous pourrions régler le problème de la production excédentaire de riz et accroître le taux d'autosuffisance alimentaire. Tous nos plans vont échouer si les premiers bénéficiaires du système sont des riziculteurs, à l'exclusion des autres agriculteurs. C'est vraiment dommage* »².

2 Shinohara Takashi a été nommé vice-ministre à l'Agriculture après la démission de M. Hatoyama, et il a pris ses fonctions le 8 juin 2010. On le dit proche de M. Kan. Il a passé plus de vingt-cinq ans au ministère de l'Agriculture et a notamment dirigé les négoc-

Ainsi que le souligne M. Shinohara, une question fondamentale se pose à propos de ce projet pilote. Comme les riziculteurs sont les seuls agriculteurs à en bénéficier, beaucoup de petites exploitations peu rentables restent soumises à un niveau élevé de protection douanière. Les subventions versées se justifient difficilement aux yeux des contribuables, pour qui le système ne pourrait être avantageux que si la libéralisation leur permettait de bénéficier de prix agricoles moins élevés. Dans sa version actuelle, ce projet ne peut donc être considéré que comme une variante de l'ancien système de soutien des prix du riz.

Pour que le système fonctionne correctement et bénéficie à toutes les parties, le projet pilote devrait inclure les producteurs de plantes fourragères et de primeurs, dont le niveau de protection douanière est déjà bas et la productivité relativement élevée. La suppression des droits de douane ne pose pas de problèmes tant que l'écart entre le prix de vente et le prix cible est compensé. À la différence du riz, taxé à plus de 700 %, le montant des paiements compensatoires versés aux producteurs de plantes fourragères et de primeurs serait limité. L'application de ce projet pilote aux seuls riziculteurs risque d'accroître la nécessité de réformer le secteur, car le système actuel contribue à la survie de petites exploitations peu rentables. Elle pourrait également dissuader les riziculteurs à temps partiel de louer leurs terres à des agro-entrepreneurs, car en bénéficiant à la fois du système d'aides directes et du programme d'ajustement de la production de riz, ils gagneraient davantage d'argent.

Conclusion

La principale condition préalable à une libéralisation des échanges agricoles par le biais d'ALE et d'APE est le renforcement de la compétitivité de l'agriculture domestique. Pour ce faire, il serait souhaitable de passer de la protection traditionnelle assurée par les mesures aux frontières à un système d'aides directes aux agriculteurs.

Cependant, en se trompant de cible, le projet pilote risque d'empêcher l'ensemble du secteur agricole de procéder aux réformes structurelles nécessaires et de le mener dans la mauvaise direction en protégeant les petites exploitations peu rentables. Il est donc urgent de revoir la liste des bénéficiaires du système.

Enfin, le PDJ doit présenter aux contribuables un calendrier précis de la libéralisation des échanges agricoles, car le financement des aides directes aux agriculteurs ne se justifie que s'il bénéficie à la fois au monde agricole et à l'ensemble des contribuables en permettant une libéralisation des échanges et en entraînant une baisse des prix des produits agricoles.

ciations à l'OMC dans le cadre de l'Uruguay Round ; il a été responsable des relations avec l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et de la sécurité alimentaire avant d'entrer en politique et de concourir aux élections générales.

POINTS DE VUE D'ACTUALITÉ

Terashima Jitsurô,

« Du bon sens dans la pensée comme dans la structure – vers une reconstruction de l’alliance nippo-américaine » [Jôshiki ni kaeru isô to kôsô – Nichibei dômei no saikôchiku ni mukete], *Sekai*, février 2010, p.118-125 (Traduction de Guibourg Delamotte, Asia Centre).

Terashima Jitsurô, président du Nihon sôgô kenkyûjo (Japan Research Institute, JRI), est considéré comme ayant fortement influencé les choix de M. Hatoyama dans le domaine des affaires étrangères et de la défense.

Renouer avec le bon sens signifie qu’on peut espérer, pour le Japon, revenir à ce qui est une évidence pour la communauté internationale, selon laquelle il n’est pas naturel qu’une armée étrangère stationne pendant une longue période sur le territoire d’un État indépendant.

Rappelons les faits :

– Voilà soixante-cinq ans que le Second conflit mondial guerre est achevé, vingt ans que la Guerre froide a pris fin, et le Japon accueille encore près de 40 000 soldats américains

(50 000 personnes, en incluant leurs familles) et les bases occupent 1 010 km² (1,6 fois la superficie des vingt-trois arrondissements de Tokyo).

– Sur les cinq plus grandes bases américaines à l’étranger, quatre sont au Japon (Yokosuka, Mizawa, Kadena, Yokota).

– Le comité conjoint nippo-américain mis en place en vertu du Status of Forces Agreement (SOFA) peut décider de créer une base n’importe où sur le territoire japonais (zendo kichi hôshiki). Nulle part dans le monde, on ne trouve de bases comme Yokota, Yokosuka, Zama, Atsugi, qui se trouvent dans la capitale.

– Aucun autre pays ne prend en charge, comme le Japon, 70 % des frais des bases de l'armée américaine établies sur son sol.

– Le statut des bases en application du SOFA est celui que prévoyait l'accord d'administration de la période d'occupation.

– La part des frais supportés par le Japon a été accrue en marge de cet accord.

Invité en décembre à participer à une conférence à Washington qui portait sur les questions économiques, j'ai été considéré par la presse japonaise comme l'émissaire de Hatoyama, mon ami d'enfance, sur le problème de la relocalisation de Futenma. J'ai entendu des journalistes du *Nikkei* ou du *Yomiuri* déclarer que si l'opération dans l'Océan indien n'était pas poursuivie, ou que si l'accord de 2006 sur la relocation de Futenma n'était pas mis en œuvre, ce serait la fin de l'alliance nippo-américaine. Mais qu'est-ce que ces personnes considèrent comme « de bonnes relations » entre le Japon et les États-Unis ? C'est une relation comme celle de l'époque Koizumi-Bush, lorsque, quand les Américains nous demandent de « montrer le drapeau » dans l'Océan indien, nous y allons, et que nous envoyons les forces armées d'auto-défense (FAD) en Irak. Autrement dit, ces personnes veulent le statu quo.

Mais j'ai observé l'échec irakien. Les États-Unis ont fait mourir 5 300 de leurs hommes en Afghanistan et en Irak. Quelque 100 000 Irakiens ont été tués et Bush lui-même a concédé que cette guerre avait été lancée à partir d'informations erronées. Les Américains ont ensuite élu Obama qui était opposé à cette guerre. Je trouve curieux que si peu de Japonais déclarent que nous être mêlés à cette guerre a été une erreur. Et pourtant, sans ce réexamen, on ne peut pas construire l'avenir de notre relation avec les États-Unis.

Yoshida écrit dans ses Mémoires que le traité de sécurité n'a pas été imposé par les États-Unis ou demandé par le Japon, mais proposé par John Foster Dulles, pour compenser le fait que le Japon avait été désarmé. « Il va de soi, disait-il, que, lorsque le Japon sera redevenu suffisamment puissant ou que le contexte international sera plus propice, et qu'il ne paraîtra plus nécessaire, il pourra être dénoncé^α ». Quand le mur de Berlin est tombé, il aurait fallu revoir complètement ce dispositif. Les circonstances, au Japon, n'étaient cependant pas favorables à cette évolution. Après le gouvernement Miyazawa, le dernier dans lequel le PLD gouverne seul, se succèdent des Premiers ministres dont les mandats ont été courts – de Hosokawa à Mori – puis la coalition PLD-socialistes sous Murayama : les changements qui auraient dû avoir lieu dans le domaine de la défense et de la diplomatie n'ont pas pu être menés. Comme l'Allemagne en 1993, nous aurions alors dû revoir le système de sécurité nippo-américain, mais celui-ci a été maintenu, dans l'idée que la Guerre froide n'était pas finie en Asie. Les nouvelles directives signées par Hashimoto et Clinton ont substitué à la limite géographique de l'alliance entre les deux pays (l'Extrême-Orient) une notion d'urgence : des lors que la paix et la sécurité du Japon étaient menacées, le Japon pourrait coopérer avec les États-Unis^β. Sans réflexion plus approfondie, nous avons suivi la stratégie américaine dans le monde.

Quelles menaces pèsent aujourd'hui sur le Japon ? La Russie ne constitue plus la même menace que par le passé. La Corée du Nord est une menace en ce qu'elle est un État voyou, mais elle n'a pas de visée expansionniste. Pour faire face à l'instabilité provoquée par son programme nucléaire, il faut continuer

α NdT : au sens juridique du terme.

β NdT : les directives font référence à l' « Asie-Pacifique » et la notion évoquée est plus précisément celle de « situation d'urgence aux alentours du Japon ».

à promouvoir la dénucléarisation de l'Asie orientale.

Qu'en est-il de la menace chinoise ? Le budget chinois de la défense augmente depuis 21 ans et dépasse maintenant largement celui du Japon. Au regard du niveau de vie en Chine, force est d'estimer que ce pays développe considérablement ses équipements. Pourtant, c'est une erreur de penser qu'on peut « renforcer l'alliance pour faire face à la Chine ». D'une part, les relations sino-américaines changent de nature. Le dialogue stratégique économique qu'entretiennent les deux pays depuis 2006 a été étendu à la défense par Obama en avril 2009. Près de 500 entreprises américaines font partie du Business Council sino-américain. Est-ce que, d'autre part, les États-Unis interviendraient si la Chine envahissait les îles Senkaku en mer de Chine orientale ? Le gouvernement américain prendrait en considération l'opinion américaine et, s'il estimait qu'une action peut être entreprise, il chercherait à défendre les îles.

Par conséquent, la nature des menaces face auxquelles nous serions obligés d'agir ensemble n'est pas évidente. Dans le contexte trouble de l'Asie orientale, la présence américaine au Japon sert essentiellement à assurer que le Japon n'est pas seul.

Quelle alliance rechercher pour le XXI^e siècle ?

– Il nous faut construire le cadre d'un dialogue stratégique nippo-américain qui approfondisse nos relations conjointement dans les domaines économique et de la sécurité.

– Concernant la sécurité, le Japon doit dire aux États-Unis quelle alliance il souhaite sur le long terme : tout en admettant qu'il ne doit pas y avoir de « vide stratégique » en Asie, il

doit s'interroger par exemple, sur le but des bases et installations et viser à leur réduction de moitié en dix ans.

– Progressivement, les bases américaines doivent rejoindre les bases japonaises et passer sous administration conjointe.

– Considérant le contexte en Asie, il faut maintenir la présence américaine et créer une unité de déploiement d'urgence basée à Hawaï et à Guam, financée par le Japon et la Corée du Sud.

- Futenma est une base dangereuse et les États-Unis avaient donné leur accord pour son déplacement d'ici 2010 : il faut prendre les mesures pour rendre possible ce déménagement.



Yara Tomohiro^χ

« Le traité de sécurité nippo-américain en dix questions - Pourquoi les bases américaines sont-elles concentrées à Okinawa ? » [Naze beigunkichi wa Okinawa ni shūchū shite iru no desu ka], *Sekai*, mai 2010, p. 134-136 (Traduction de Guibourg Delamotte, Asia Centre).

La revue Sekai a réalisé un numéro spécial sur l'alliance nippo-américaine dont Japan Analysis vous livre quelques extraits.

En réalité, ce n'est pas tellement « pourquoi » mais « parce que ». La population a accepté la raison qu'on lui a présentée, selon laquelle Okinawa représentait un intérêt stratégique important, et les médias ont renoncé à réfléchir. Les termes de dissuasion, de situation géographique privilégiée, sont brandis comme des mots magiques.

C'est le pays d'accueil d'une base étrangère qui décide où celle-ci sera installée. Le Japon écoute les besoins exprimés par l'armée américaine et cherche le lieu qui remplit les conditions. Quand le pays d'envoi décide où établir sa base, c'est que le pays d'accueil est occupé. Indépendamment de l'histoire de la guerre puis de l'après-guerre, si l'armée américaine est si présente à Okinawa, c'est que le Japon en a décidé ainsi.

En 1995, après le viol d'une fillette par des marines, on a beaucoup parlé d'Okinawa. Les

^χ Journaliste à l'*Okinawa Times*.

États-Unis ont alors indiqué au gouvernement japonais qu'ils étaient d'accord pour déplacer la base sur l'une des grandes îles de l'archipel si le gouvernement japonais le souhaitait. Le secrétaire d'État à la Défense William Perry avait indiqué, dans une réunion, que son pays examinerait les diverses possibilités offertes par le territoire japonais. Joseph Nye, alors conseiller du sous-secrétaire, avait précisé que le déménagement sur l'une des îles principales faisait partie des options à considérer.

Au moment des discussions en vue de réduire l'importance des bases à Okinawa, discussions qui ont accompagné la Transformation américaine, les États-Unis ont présenté un projet de déménagement. Or, le Japon a voulu maintenir la situation existante.

Il faut se demander pour quelle raison, à l'avenir, la présence américaine doit conserver la même ampleur.

Les marines américains étaient initialement basés dans les préfectures de Gifu et de Yamanashi. Si ces bases ont été déplacées à Okinawa, ce n'est pas pour des raisons

militaires, mais pour des motifs politiques. 8 000 des 18 000 marines d'Okinawa doivent être déplacés à Guam [en application de l'accord de 2006], ce qui constitue aussi est une décision politique. Le commandement des marines, notamment, est déplacé à Guam : il commandera à distance les marines d'Okinawa, d'Iwakuni [département de Yamaguchi] et de Guam. Dès lors que le commandement sera à Guam, que les marines soient à Okinawa ou ailleurs n'a pas grande importance.

Koizumi Jun'ichirô, a un moment où les négociations étaient difficiles avec les États-Unis en ce qui concerne Futenma, en relation avec la Transformation, a suscité des attentes quand il a déclaré qu'on pouvait réfléchir à un déplacement de la base ailleurs au Japon ou à l'étranger (7 octobre 2004). Puis, à l'occasion d'une commémoration honorant les morts de la guerre, Koizumi a répondu à la question d'un journaliste : « Toutes les régions sont pour en théorie, contre en pratique : aucune région ne veut des bases chez elle ». Okinawa est en définitive un problème qu'on ne peut pas résoudre à l'échelle nationale (23 juin 2005).



Aketagawa Tôru^δ,

« Le traité de sécurité nippo-américain en dix questions - Qu'est-ce que l'accord sur les bases dont on parle souvent en même temps que le traité de sécurité ? » [Anpo to setto de yoku mimi ni suru « nichibei chii kyôtei to wa donna mono desu ka?], *Sekai*, mai 2010, p.136-137 (Traduction de Guibourg Delamotte, Asia Centre).

En vertu de l'article 6 du traité de sécurité, le Japon fournit des bases au Japon. L'accord sur les bases détermine la manière dont celles-ci sont administrées et peuvent être utilisées, leur régime juridique, les conditions d'entrée et de sortie des soldats, les conditions de retour [au Japon] des bases.

Cet accord est souvent critiqué en raison de l'autonomie dont jouissent les bases, en particulier à Okinawa qui concentre 75 % des installations américaines et 70 % des soldats américains au Japon. C'est le cas en particulier lorsque se produit un incident ou un accident et que la garde à vue alors nécessaire relève des États-Unis : jusqu'à l'ouverture d'une instruction par le Japon, celle-ci est mise en œuvre par les États-Unis. Okinawa demande par exemple que le Japon puisse demander à placer un suspect en garde à vue avant même l'ouverture d'une instruction lorsqu'il y a une victime, et que les États-Unis, dans ce cas, obtiennent.

Il y a eu 4 000 crimes ou vols durant les trente-

^δ Centre de recherches sur Okinawa, université Hôsei.

cinq années qui se sont écoulées depuis le rétablissement de la souveraineté japonaise sur Okinawa. Et le coupable d'une atteinte, même grave, à la sûreté des biens ou des personnes trouvait abri dans la base où il se « fabriquait » un alibi et rentrait aux États-Unis. Le gouvernement japonais a demandé que, dans le cas d'un crime violent, quand il demande à se voir confier le coupable présumé pour ouvrir une instruction, les États-Unis versent une indemnité aux familles. En 2009, un homme de soixante-six ans est décédé dans un attentat et le coupable de cet acte a pris la fuite ; les arrangements nippo-américains se sont encore révélés insatisfaisants. L'accord sur les bases prévoit certes une coopération entre les États-Unis et le Japon dans le cadre de l'enquête et de la recherche de preuves. Or, le Japon n'a obtenu la garde du prévenu qu'au bout de deux mois. Alors que, en dehors de la base, la police japonaise est compétente, quand, en août 2004, un hélicoptère s'est écrasé sur le campus de l'université internationale d'Okinawa, elle n'a pu accéder au site. Malgré les appels à la révision de cet accord, celui-ci existe depuis un demi-siècle.



Maedomari Hiromori^ε

« Le traité de sécurité nippo-américain en dix questions - Le terme « budget de sympathie » est-il adéquat ? À qui est-il destiné et de quoi s'agit-il ? », [Omoiyari Yosan to wa seishiki meishō desuka ? Darenī taisuru, dono yōna yosan deshō ka ?], *Sekai*, mai 2010, p.140-141 (Traduction de Guibourg Delamotte, Asia Centre).

« Budget de sympathie » est le terme qui désigne les dépenses associées aux bases américaines payées par l'impôt des Japonais, qui ne découlent pas de l'accord sur les bases. Comme toute dépense, dans un État de droit, doit avoir une base légale, le gouvernement avait dû s'expliquer quant au terme choisi : il fallait, avait-il dit, aborder la question du financement des bases américaines en faisant preuve de compréhension à l'égard des États-Unis (*Kanemaru Shin*, juin 1978).

Le Japon s'est trouvé à supporter des frais qu'il n'avait pas à prendre en charge en vertu de l'accord sur les bases à cause des difficultés financières des États-Unis. Un document confidentiel du ministère des Affaires étrangères, de 1973, indique que, « invoquant les tensions financières créées sur l'armée par le choc pétrolier en particulier, les États-Unis ont demandé un allègement des dépenses fiscales dont ils

s'acquittaient pour les bases américaines au Japon, et nous avons indiqué que nous ferions notre possible dans le cadre de l'accord sur les bases ». Le Japon a donc pris en charge, à partir du 1er avril 1978, les dépenses de sécurité sociale obligatoires et complémentaires ainsi que les frais de gestion du personnel des bases ; à partir du 1er avril 1979, la différence entre les salaires et des indemnités de départ à la retraite des employés des bases et les niveaux des échelons des fonctionnaires nationaux correspondants, puis d'autres frais comme des cours de langue.

Dans son premier point, l'article 24 de l'accord sur les bases stipule que les États-Unis, pendant la durée de l'accord, supportent les frais associés à l'entretien des bases autres que ceux contenus dans le point 2, pris en charge par le Japon. Au titre de ce point 2, le Japon fournit, pour la durée de l'accord, les installations, terrains et voies d'accès [et indemnise le cas échéant les propriétaires] utilisés par l'armée. A contrario,

^ε Journaliste, *Ryūkyū shinpō* (Les Nouvelles des Ryūkyū).

en application de l'accord, la construction de bâtiments, l'entretien et les frais de gestion incombent donc aux États-Unis.

Pourtant l'Omoiyari Yosan qui a commencé en 1978 par la prise en charge d'une fraction des frais médicaux (6,2 milliards de yens) comprenait l'année dernière une partie des salaires et des frais d'entretien. Ce qui, en 1978, devait être une mesure exceptionnelle a fini par outrepasser l'accord sur les bases et par s'élever à 100 milliards de yens^ζ. En 1991, il a atteint 200 milliards de yens, puis 271,4 milliards en 1995 avec l'inclusion des dépenses énergétiques et en eau des installations et des traitements de base. En 1996, les frais liés au déplacement des bases et des entraînements s'y sont ajoutés. Après 2000, l'Omoiyari Yosan s'élève ainsi chaque année à 200 ou 250 milliards. Il est paradoxal que ce budget ait crû dans les années 1990 alors que la conjoncture aux États-Unis était bonne.

Le terme Omoiyari Yosan est japonais ; les Américains parlent à la place de Host Nation Support, pour traduire leur valeur sur le plan de la sécurité. Les États-Unis ne souhaitent pas la disparition de cette contribution. Mais, à la demande du Japon, celle-ci a été ramenée à 192,8 milliards pour l'année fiscale 2009, à 188,9 milliards pour l'année fiscale 2010. Elle est donc enfin repassée sous les 200 milliards de yens.

Japan Analysis recommande les publications de la Chambre de commerce et d'industrie française du Japon :

La Lettre mensuelle : activité des entreprises françaises au Japon, informations sur le marché japonais, suivi de la conjoncture, conseils à l'export au Japon, informations sur le marché du travail japonais...
www.lalettremensuelle.fr

France Japon Eco : une revue originale sur l'économie et la société japonaises réalisée à partir de témoignages d'entreprises françaises au Japon et de personnalités japonaises.
<http://www.ccifj.or.jp/vie-de-la-chambre/publications/publications-periodiques/france-japon-eco-vie-et-affaires-au-japon.html>
également disponible sur : www.relay.com

^ζ 910 millions d'euros environ au taux de change actuel.

AUTEUR:

Guibourg Delamotte,
Maître de conférences, INALCO
Chercheuse associée, Asia Centre

PRODUCTION ET PUBLICATION :

Florence Biot, Directrice exécutive, Asia Centre
Olivier Bosc, Secrétaire de rédaction
Françoise Escande-Boggino, Traduction
Pierre Fauquet, Rozenn Jouannigot, Assistants de la publication

COMMANDES ET ABONNEMENTS:

Version brochée :
abonnement / an (TTC) : 50 € pour la France, 60 € pour le reste du monde
commande par n° (TTC) : 18 € pour la France, 25 € pour le reste du monde

Version électronique :
sur demande / archives (depuis 2005) :
www.centreasia.org