

# Japan Analysis

## La lettre du Japon

**29** Mars 2013

**Le Japon constructeur, permanences et mutations**

### ANALYSE DE L'ACTUALITÉ

1. « Du béton aux êtres humains » : la volonté du Parti démocrate du Japon de réduire les dépenses publiques 4

- *NICOLAS MORISHITA*

2. Tokyo Sky Tree : derrière le symbole, les enjeux de grands groupes privés 11

- *RAPHAËL LANGUILLON-AUSSEL*

### POINTS DE VUE D'ACTUALITÉ

3. YAMAGUCHI JIRŌ, « Pour une politique en quête d'idéaux et non pour une politique de l'oubli », *Sekai*, janvier 2013. (*Traduction d'Amélie Corbel*). 17

4. KAWAGUCHI MASAHIRO, « Où va la politique énergétique du nouveau gouvernement libéral-démocrate ? Vers un secteur des énergies renouvelables plus dynamique et une remise en exploitation des centrales nucléaires ? », *Sekai*, février 2013. (*Traduction d'Adrienne Sala*). 22



## ÉDITORIAL

### **Le Japon constructeur, permanences et mutations**

« Pendant trois ans, la politique économique des pays développés a été paralysée, malgré la hausse des taux de chômage, par une sinistre orthodoxie. Toute suggestion d'action pour créer des emplois a été tuée dans l'œuf par des mises en garde sur les terribles conséquences qu'aurait cette démarche. Si nous dépensons plus, comme l'affirment les esprits doctes, les marchés obligataires nous puniront. Si nous émettons davantage de monnaie, l'inflation va s'envoler. Rien ne doit être fait parce que rien ne peut être fait, si ce n'est toujours plus d'austérité, qui sera un jour, d'une manière ou d'une autre, récompensée. Mais il semble que, aujourd'hui, un des principaux pays développés sort des sentiers battus – et il s'agit contre toute attente du Japon »<sup>1</sup>. L'auteur de ces lignes tirées de

<sup>1</sup> « For three years economic policy throughout the advanced world has been paralyzed, despite high unemployment, by a dismal orthodoxy. Every suggestion of action to create jobs has been shot down with warnings of dire consequences. If we spend more, the Very Serious People say, the bond

l'article « Japan Steps out », paru dans l'édition du 13 janvier 2013 du *New York Times*, n'est nul autre que l'économiste Paul Krugman. L'enthousiasme de Paul Krugman, qui est certes conscient des implications d'une telle politique de relance par les caciques du Parti libéral-démocrate, contraste avec les mises en garde exprimées par les dirigeants d'autres pays du G20, au premier rang desquels Angela Merkel. La chancelière d'Allemagne a fait part des « préoccupations » que lui cause la politique monétaire actuellement menée par le Japon, soulignant le risque d'une réapparition des « guerres monétaires ».

Ces réactions montrent que l'« abenomie » (*abonomics* en anglais), en tant que tentative de sortir le Japon de la spirale déflationniste, a déjà marqué les esprits sur la scène internationale. Au-delà des réactions internationales, la promesse faite par Abe Shinzō de réover markets will punish us. If we print more money, inflation will soar. Nothing should be done because nothing can be done, except ever harsher austerity, which will someday, somehow, be rewarded. But now it seems that one major nation is breaking ranks – and that nation is, of all places, Japan ».

les infrastructures vieillissantes du Japon par des investissements massifs dans des travaux publics ravive à l'intérieur du pays le spectre des dépenses inutiles et d'un accroissement correspondant de la dette publique, contre lesquels le PDJ s'était dressé.

Toutefois, les réalités démographiques, socio-économiques et financières du Japon d'aujourd'hui, combinées aux dispositions de l'opinion publique et des médias, méfiants vis-à-vis d'un État constructeur péjorativement appelé *doken kokka*, ne permettent plus de lancer des grands travaux comme dans les années 1960 à 1980. Les acteurs privés intervenant dans des opérations immobilières ou d'infrastructures eux-mêmes ont modifié leurs stratégies commerciales et leurs méthodes de construction. Dans un pays dont la population est amenée à diminuer de manière accélérée au cours des décennies 2010 et 2020, c'est aux permanences et aux mutations de la conception de la construction et du développement au Japon qu'est consacré le numéro 29 de *Japan Analysis*. Il commence par une analyse du bilan des années PDJ au prisme d'un programme de mise à l'écart du « béton » au profit des « hommes » (par Nicolas Morishita), puis comporte une présentation des enjeux que constituent les politiques de renaissance urbaine au centre des métropoles japonaises pour différents acteurs publics et privés, à travers l'exemple de la Tokyo Sky Tree (par Raphaël Languillon). Ces textes sont suivis de deux traductions : une réflexion de Yamaguchi Jirō sur l'idéalisme en politique, qui est l'occasion d'une analyse critique des trois années de gouvernement par le PDJ (par Amélie Corbel), puis un texte de Kawaguchi Masahiro s'interrogeant sur la future politique énergétique du PLD, de retour au pouvoir (par Adrienne Sala).

## ANALYSE DE L'ACTUALITÉ

### 1. « Du béton aux êtres humains » : la volonté du Parti démocrate du Japon de réduire les dépenses publiques

- **NICOLAS MORISHITA**

Un peu plus de trois ans après avoir porté au pouvoir le Parti Démocrate Japonais (PDJ), les électeurs japonais s'en sont détournés pour revenir massivement vers les conservateurs du Parti libéral démocrate (PLD) lors des élections législatives de décembre 2012. Pour s'emparer du pouvoir lors des élections d'août 2009, le PDJ avait mené une campagne plutôt novatrice en présentant un programme détaillé et chiffré, rompant avec les habituelles promesses vagues du PLD<sup>2</sup>. Il y esquissait un objectif, donner la priorité au niveau de vie de la population, et une méthode, réformer les dépenses publiques. Bien qu'il n'apparût

<sup>2</sup> « Minshutōseiken, shippainihonshitsu: 2. Manifesto bunka zassetsu, komakaku rekkyō, henka ni oitukezu » (Gouvernement du PDJ, causes de l'échec : 2. Fin de la culture du manifeste, un programme détaillé ne fait pas le changement), *Asahi Shimbun*, 6 avril 2012.

pas formellement dans le programme de campagne (ou manifeste), un slogan a rapidement été donné à cette méthode par les médias : « Du béton aux êtres humains<sup>3</sup> ». Après avoir analysé le programme du PDJ et sa stratégie, nous verrons dans quelle mesure celui-ci a été mis en œuvre, pour finalement interroger les conséquences de ses succès et de ses échecs sur les élections législatives de décembre 2012.

### En finir avec l'État constructeur

Le manifeste du PDJ dressait un constat sévère de la société japonaise qui, affaiblie par la montée de la précarité, hypothéquait son avenir en négligeant l'éducation de ses jeunes générations et en délaissant ses seniors<sup>4</sup>. Sous la direction de Hatoyama Yukio, le PDJ s'engageait à résoudre ces problèmes de manière concrète. Les mesures proposées

<sup>3</sup> Ce slogan figurait en revanche dans le manifeste du PDJ de 2005, lorsque Okada Katsuya était à la tête du parti.

<sup>4</sup> Manifeste de 2009 du PDJ, p. 2, disponible en ligne sur le site du PDJ ([www.dpj.or.jp](http://www.dpj.or.jp)).

à cet effet consistaient principalement dans le rehaussement à 550 000 yens de l'aide à la naissance, le financement par l'État d'une allocation familiale de 26 000 yens par enfant jusqu'à la fin du collège, la gratuité des frais de scolarité dans l'éducation secondaire publique et l'allègement de ces mêmes frais pour les élèves du privé. Le PDJ voulait aussi rétablir la majoration de l'aide sociale aux familles monoparentales. Après avoir été plusieurs fois réduit, ce mécanisme avait en effet été supprimé en 2009 par le PLD. Le PDJ projetait non seulement de le rétablir mais aussi de l'étendre aux familles monoparentales composées d'un père et d'un ou plusieurs enfants<sup>5</sup>. Ces mesures au bénéfice des jeunes générations visaient à lutter contre la faible natalité en allégeant le fardeau que constitue l'éducation des enfants. Selon la même logique, le PDJ s'engageait à mettre en place la gratuité des autoroutes et à réduire certaines taxes, notamment celle sur les carburants, pour soulager le portefeuille des ménages. Quant aux seniors, les démocrates voulaient pouvoir leur garantir une retraite de 70 000 yens par mois.

Avec ces engagements, le PDJ envisageait de rendre environ 7,1 billions<sup>6</sup> de yens aux ménages en 2010, puis 13,2 billions en 2013<sup>7</sup>, avec en arrière-plan une stratégie économique : en réduisant le fardeau des ménages, le PDJ espérait les encourager à consommer et relancer en conséquence une machine économique alimentée par la demande interne<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Auparavant, seuls les ménages monoparentaux composés d'une mère et d'un ou plusieurs enfants étaient éligibles à cette majoration de l'aide sociale.

<sup>6</sup> Un billion : 1 000 000 000 000 yens.

<sup>7</sup> Manifeste de 2009 du PDJ.

<sup>8</sup> Voir le rapport du Research Institute for Advancement of Living Standard, « Minshutō Seiken no seisaku to kettei shisutemu—Hatoyama naikaku wo chūshin ni » (Gouvernement PDJ : politiques publiques et prise de décision—Le cabinet Hatoyama), p. 19.

En raison de leur nature redistributive, les mesures du PDJ ressemblent à celles privilégiées par le PLD tout au long de l'après-guerre ; elles s'en différencient cependant par le principe d'universalisme qui les sous-tend. En effet, les prestations sociales désirées par le PDJ ne s'accompagnent pas de seuils de revenu<sup>9</sup> : l'allocation familiale de 26 000 yens par enfants concerne tous les ménages, indépendamment de leur niveau de revenu, l'extension de la majoration de l'aide sociale aux familles monoparentales paternelles et la gratuité du lycée public relevant de la même logique. Le PDJ souhaitait ainsi rompre avec la logique du PLD qui utilisait les programmes sociaux pour cibler certaines catégories de la population, non sans arrière-pensées électorales<sup>10</sup>.

Toutes ces mesures ont un coût et, pourtant, le PDJ n'annonçait aucune hausse d'impôts dans les manifestes formulés avant son arrivée au pouvoir. Pour financer son programme, il promettait de dégager des économies en procédant à une redistribution des cartes au sein des allocations budgétaires. Sur les 16,8 billions de yens d'économies qu'il cherchait à réaliser, plus de la moitié devaient venir d'une rationalisation de l'administration centrale et d'une réduction des dépenses de travaux publics. Selon le PDJ, l'allègement du poids de l'administration passait par la suppression des nombreux établissements publics gravitant autour des ministères et dont ils absorbent une part des dépenses, tout en accueillant certains fonctionnaires y « pantouflant » après leur départ de la fonction

<sup>9</sup> Research Institute for Advancement of Living Standard, « Minshutō Seiken no seisaku to kettei shisutemu—Hatoyama naikaku wo chūshin ni » (Gouvernement PDJ : politiques publiques et prise de décision—Le cabinet Hatoyama), p. 5, [http://rengosoken.or.jp/report\\_db/file/1297660163\\_a.pdf](http://rengosoken.or.jp/report_db/file/1297660163_a.pdf).

<sup>10</sup> Sur ce point, voir Estevez-Abe Margarita, *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*, New York, Cambridge University Press, 2008, 340 pages.

publique, une fois à la retraite. Par ailleurs, une vague de décentralisations était prévue, pour réduire de 20 % les frais de personnel<sup>11</sup>.

Plus précisément, l'annonce la plus symbolique qui justifiait le slogan « Du béton aux êtres humains » consistait dans la réduction des dépenses de travaux publics. Le PDJ s'engageait à annuler les projets de grands travaux, vestiges de la période de haute croissance (1955-1973) désormais en décalage avec les réalités socio-économiques du Japon contemporain. L'arrêt de l'édification de deux grands barrages, celui de Kawabe dans le département de Kumamoto et celui de Yamba dans le département de Gunma, étant quasiment érigé en symbole de cette rupture. Les barrages comptent en effet parmi les projets les plus contestés par l'opinion publique japonaise, les médias ayant, depuis les années 1990, largement épousé l'opposition des habitants qui critiquent l'impact de ces grands projets sur l'environnement et le paysage.

En ciblant les travaux publics, le PDJ allait donc au-delà d'une simple réorganisation des dépenses publiques : il s'attaquait à l'ordre politico-économique du PLD et à l'idéologie sociale portée par le système de l'État constructeur. Sous la direction du PLD, le Japon a en effet, depuis les années 1970, consacré aux dépenses de travaux publics une part de son budget et de son PIB bien supérieure à celle de la majorité des pays de l'OCDE<sup>12</sup>. Cette importance accordée à la construction publique, flagrante pendant les périodes de ralentissement économique des années 1970 et 1990, est restée supérieure à celle que lui accordaient les autres principales

économies industrialisées jusqu'au milieu des années 2000. Outre le recours quasi systématique aux plans de relance de l'économie par les dépenses de travaux publics, les politiciens conservateurs ont également, sous la pression des collectivités locales, cherché à fixer les populations des circonscriptions rurales en leur offrant un emploi grâce aux dépenses de travaux publics. Ils ont enfin, grâce à ces dépenses, établi et mobilisé des machines électorales qui leur ont apporté une stabilité politique durable, d'où leur intérêt à maintenir les projets de travaux publics. Longtemps toléré, ce système a été sévèrement critiqué à partir des années 1990, avec le recours à l'expression d'État constructeur (*doken kokka* en japonais). Si le manifeste du PDJ ne mentionne pas ce terme, par ailleurs très péjoratif, il est sans ambiguïté sur ce sujet, comme l'expliquait une élue PDJ qui affirmait vouloir « détruire la politique du béton<sup>13</sup> ».

Le PDJ était conscient que, pour assécher l'État constructeur, il ne suffisait pas de réduire les dépenses d'investissement public, d'où ses propositions de mesures de moralisation de la vie politique, qu'illustre l'interdiction du financement politique par les groupements d'entreprises. À cette fin, il souhaitait renforcer le pouvoir du gouvernement et limiter l'indépendance et l'influence d'une administration liée au PLD et au milieu des affaires par une augmentation des nominations politiques à la tête des ministères, grâce à la création d'un bureau de la stratégie nationale.

L'affirmation du pouvoir du gouvernement passait aussi par l'absence d'interférence du parti dans les affaires gouvernementales, afin de ne pas recréer le mode de décision en vigueur sous le PLD (caractérisé par l'étroite implication du parti majoritaire dans

<sup>11</sup> Manifeste de 2009 du PDJ, p. 4.

<sup>12</sup> En 1979, 6,42 % du PIB japonais allait aux travaux publics, soit 2 à 3 fois plus que la France (2,91 %), le Royaume-Uni (1,78 %) et les États-Unis (1,86 %). Des proportions similaires sont observables jusqu'à la fin des années 1990.

<sup>13</sup> Komiyama Yōko, « Konkurīto no seiji wo kowashitai » (Je veux détruire la politique du béton), *Gendai shisō*, numéro 38-2, 2010, p. 72-83.

les affaires gouvernementales et la formulation des politiques, en amont de l'examen parlementaire). L'intervention du parti introduit en effet un double système de décision offrant une influence informelle à certains parlementaires : les *zokugijin*. Ces derniers sont des parlementaires d'expérience, spécialisés dans un ou plusieurs domaines dans lesquels ils ont une expertise et une influence réelles, mais qui présentent aussi pour eux un intérêt souvent électoral. La source institutionnelle de leur pouvoir est le Comité des affaires politiques (*seimu chōsakai*), dans le cadre duquel ils examinent les projets gouvernementaux. L'intention du PDJ était de neutraliser cet organe qui existe aussi dans son organisation<sup>14</sup> pour éviter toute apparition de *zokugijin*<sup>15</sup>. Ceux-ci jouent en outre un rôle dans les commandes de travaux publics, en se faisant l'intermédiaire auprès des ministères en ce qui concerne les demandes de subvention de la part des collectivités locales. Le PDJ avait prévu de réformer ces subventions, par ailleurs très décriées pour leur usage prescrit<sup>16</sup> qui réduit l'autonomie des collectivités locales et rigidifie leur gestion budgétaire. Il prévoyait de les remplacer par des subventions à usage libre, sorte de dotation globale qui représentait une mesure de décentralisation et permettrait des économies par la suppression des doublons entre ministères.

La rhétorique du PDJ était donc à double tranchant : en critiquant les travaux publics, elle soulignait les méfaits des vieilles méthodes du PLD mais, en plaidant pour des

programmes sociaux, elle attirait l'attention sur les conséquences du virage néolibéral pris au début des années 2000.

### **L'application du programme : entre succès limités et revirements**

Dès sa formation, le gouvernement PDJ s'est appliqué à mettre en œuvre son programme. Le 17 septembre 2009, au lendemain de sa nomination à la tête du MLIT, Maehara Seiji annonçait l'annulation des barrages de Yamba et de Kawabe, à laquelle s'ajoutait le gel de projets d'autoroutes. Cette volonté se retrouve dans le premier budget décidé par le PDJ en 2010, où le poste de dépenses des travaux publics a été réduit de 18,3 %, tandis que ceux de la sécurité sociale et des dépenses d'éducation connaissent des hausses respectives de 9,8 et 5,2 %<sup>17</sup>. Cette dernière hausse s'explique par la mise en place de la gratuité des frais de scolarité dans les lycées publics, dont la charge est transférée à l'État, qui subventionne ensuite les collectivités locales gestionnaires des lycées publics pour combler leur perte de revenus<sup>18</sup>. L'extension du budget consacré aux dépenses de sécurité sociale permettait quant à elle de concrétiser la mesure emblématique concernant l'allocation familiale, destinée à alléger le fardeau de l'éducation des enfants. En 2011, sous la direction de Kan Naoto qui a remplacé au poste de Premier ministre un Hatoyama rapidement démissionnaire, et en dépit de l'opposition des ministères, les subventions à usage prescrit ont été remplacées par une dotation globale destinée à renforcer l'autonomie des collectivités locales<sup>19</sup>. Malgré quelques succès, le PDJ s'est

<sup>14</sup> Research Institute for Advancement of Living Standard, « Minshūtō Seiken no seisaku to kettei shisutemu – Hatoyama naikaku wo chūshin ni » (Gouvernement PDJ: politiques publiques et prise de décision – Le cabinet Hatoyama), p. 12.

<sup>15</sup> Manifeste du PDJ, p. 9.

<sup>16</sup> Ces subventions sont dites à usage prescrit car elles s'accompagnent de conditions d'utilisation précises. Ainsi, une subvention pour la voirie ne pourra servir à la réfection d'une école.

<sup>17</sup> « Zaisei kinyū tōkei geppō » (Rapport mensuel des statistiques budgétaires et financières), [www.mof.go.jp](http://www.mof.go.jp).

<sup>18</sup> [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/mushouka/index.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/mushouka/index.htm).

<sup>19</sup> <http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/index.html>.

rapidement heurté aux réalités économiques et budgétaires, mais aussi politiques, voire à ses propres contradictions. En premier lieu, la crise économique de 2008-2009, en entraînant une chute du PIB et donc des revenus fiscaux, a réduit sa marge de manœuvre. S'il a créé l'allocation familiale, il a dû la limiter à la moitié des 26 000 yens promis et, l'État ne pouvant en supporter toute la charge, il s'est résolu à faire contribuer les collectivités locales et les entreprises. La contraction de ses revenus l'a également obligé à abandonner l'idée de réduire les prélèvements fiscaux sur le carburant pour faire baisser son prix<sup>20</sup>. Comme il rencontrait par ailleurs des difficultés dans la maîtrise des dépenses<sup>21</sup>, sa stratégie de redistribution des cartes entre allocations budgétaires s'est révélée bancale. Si les démocrates ont réussi à réduire les dépenses de travaux publics, la suppression des autres dépenses considérées comme inutiles a soulevé beaucoup plus de difficultés. Les médiatiques séances d'évaluation des programmes ministériels (*jigyō shiwake*), destinées à dégager des fonds en supprimant les programmes qui ont perdu leur raison d'être, ne répondaient pas aux attentes du gouvernement<sup>22</sup>. Le budget 2010 exprimait clairement les limites de la méthode du PDJ : avec 92,3 billions de yens, c'était le plus important budget d'après-guerre, soutenu par des émissions d'obligations gouvernementales d'un montant record de 44,3 milliards de yens, soit un déficit budgétaire de 48 %, le plus élevé jamais enregistré.

---

<sup>20</sup> « Zeisei taikō zaigen nashi ni kōyaku tōranu » (Directives fiscales, l'absence de ressources sape les promesses), *Asahi Shimbun*, 23 décembre 2009.

<sup>21</sup> Research Institute for Advancement of Living Standard, « Minshūtō Seiken no seisaku to kettei shisutemu –Hatoyama naikaku wo chūshin ni » (Gouvernement PDJ: politiques publiques et prise de décision – Le cabinet Hatoyama), p. 22.

<sup>22</sup> « Muda aburidashi, michi nakaba » (Le gaspillage réapparaît, une réforme inachevée), *Asahi Shimbun*, 30 mai 2010.

Sur le plan politique, c'est avant tout ses propres contradictions qui ont fait trébucher le PDJ. Pour renforcer le gouvernement et y centraliser la prise de décision, le PDJ a choisi de supprimer son Comité des affaires politiques et de limiter le rôle du parti à la conduite des élections. Mais cela ne convenait pas à de nombreux parlementaires qui n'étaient pas au gouvernement. Face à leur mécontentement, Hatoyama et Ozawa Ichirō, le secrétaire général du PDJ, ont concédé la formation d'un *groupe parlementaire d'études des politiques publiques (giin seisaku kenkyūka)*. En dépit de leurs intentions, les démocrates ont donc éprouvé des difficultés à circonscrire le rôle du parti. Celui-ci a fini par prendre en charge les demandes de subventions des collectivités locales, gérées de manière centralisée autour de son secrétaire général Ozawa, afin de soumettre un document unique au gouvernement<sup>23</sup>. Mais certaines de ces demandes entraient en contradiction avec les projets gouvernementaux, notamment celui relatif à la gratuité des autoroutes. Le PDJ s'est résolu à confier le financement des autoroutes aux anciennes régies publiques privatisées, allant ainsi à rebours de son intention de financer la construction de routes sur fonds publics pour instituer un contrôle parlementaire et limiter le gaspillage. Faire financer les nouvelles autoroutes par des entreprises autoroutières rendait en effet difficile la mise en place de leur gratuité<sup>24</sup>. Finalement, ce projet se limitera à une expérimentation sur quelques tronçons.

À travers ces demandes de sa base, le gouvernement Hatoyama a donc été ramené aux réalités des territoires ruraux dont les

---

<sup>23</sup> « Heisei nijūni nendo kokka yosan yotō santō jūten yōbō » (Demandes de la coalition tripartite relative au budget de l'année fiscale 2010), [www.dpj.or.jp/news/files/yobo.pdf](http://www.dpj.or.jp/news/files/yobo.pdf).

<sup>24</sup> « Ozawa Yōbō » ni Hatoyama seiken dōyō (Le gouvernement Hatoyama vacille face aux « demandes d'Ozawa »), *Asahi Shimbun*, 18 décembre 2012.



économies ont été maintenues sous perfusion par les travaux publics : alors que l'État réduisait les dépenses de travaux publics, plusieurs départements ont fait l'inverse. Dans les régions rurales et dépeuplées en particulier, le secteur du bâtiment et des travaux publics est un important pourvoyeur d'emplois, et les élus locaux ne pouvaient accepter une diminution des dépenses de travaux publics sous peine de voir le chômage s'accroître. En conséquence, le gouvernement, outre l'autorisation de financer 60 % de la construction des routes qui devait initialement être gelée en 2010<sup>25</sup>, a concédé un dispositif de soutien aux dépenses de travaux publics des collectivités locales<sup>26</sup>. À ce sujet, la presse s'est faite l'écho en avril 2010 de la formation d'une Ligue parlementaire pour le doublement des dépenses de travaux publics des collectivités locales<sup>27</sup>, dont le président Maeda Takeshi est un ancien membre du ministère des Construction et du PLD.

En outre, les trois Premiers ministres PDJ qui se sont succédé à la tête du pays n'ont pas eu des intentions et des méthodes identiques. Ainsi, le Comité de recherche politique supprimé par Hatoyama est ressuscité par Kan Naoto, puis Noda Yoshihiko ; ce dernier, en décidant de rétablir l'examen préalable du parti, s'est attiré les critiques du quotidien *Asahi* sur le retour des *zokugiin*<sup>28</sup>. Il ne s'agit pas des seuls revirements survenus au fil des changements de Premier ministre. En septembre 2009, Maehara Seiji a par exemple cédé sa place à la tête du MLIT à Mabuchi

<sup>25</sup> « Dōro yosan fukkatsu » ( Retour du budget des routes), *Asahi Shimbun*, 27 février 2010.

<sup>26</sup> « Kokyo jigyo, nijutofuken de zo » (Hausse de dépenses de travaux publics dans vingt départements), *Asahi Shimbun*, 6 mars, 2010.

<sup>27</sup> « Minshu ni kōkyō jigyō suishin giren » (Une Ligue parlementaire favorable aux travaux publics dans le PDJ), *Asahi Shimbun*, 28 avril 2010.

<sup>28</sup> « Noda shushō, seisaku kettei no ichigenka tekikai » (Le Premier ministre Noda met fin à l'unification de la prise de décision) *Asahi Shimbun*, 31 août 2011.

Sumio, lequel s'est empressé de faire une déclaration jetant le doute sur sa volonté de maintenir le gel du barrage de Yamba. En décembre 2011, enfin, le gouvernement Noda, qui a nommé Maeda Takeshi au poste de ministre du MLIT, a annoncé la relance du projet<sup>29</sup>. Puis le budget 2012 a validé le financement de nombreux projets d'autoroutes, des extensions d'aéroport, des lignes de *shinkansen*<sup>30</sup>. Après la catastrophe du 11 mars 2011, le gouvernement Noda aurait-il choisi de revenir aux habitudes du PLD, à savoir la stimulation de l'économie par des grands travaux ?

### **Le retour du Parti libéral-démocrate...et de ses méthodes**

Finalement, le dernier obstacle auquel se sera heurté le PDJ est électoral, lorsque, dès 2010, il a perdu les élections à la Chambre haute au profit du PLD. Lors des négociations du premier semestre 2012 sur la réforme de la sécurité sociale et de la fiscalité, cette position a permis aux conservateurs d'obtenir l'abandon de l'allocation familiale et la remise en place du système en vigueur jusqu'en 2009, qui plus est accompagné d'une condition de revenu.

Si les gouvernements PDJ donnent l'impression d'avoir autant avancé que reculé, ils ont malgré tout des succès à leur actif. Le premier est l'effort réel de réorientation des dépenses de travaux publics vers des programmes sociaux, même s'il n'a pas représenté une refonte en profondeur. En dépit de l'activité du parti et des dissensions, une certaine affirmation de l'autorité du

<sup>29</sup> « Konkurīto kara hito he » hōki (Abandon de la politique « du béton vers les hommes ») *Asahi Shimbun*, 23 décembre 2011.

<sup>30</sup> « Fukuramu kōkyō jigyō, fukkō ni magire fukkatsu kon nendo yosan » (Travaux publics : explosion des dépenses sous prétexte de reconstruction), *Asahi Shimbun*, 6 avril 2012.

gouvernement s'est faite jour, marquée entre autres par le succès de Noda Yoshihiko quand celui-ci a fait adopter la hausse de la taxe sur la consommation. Sous la direction d'Ozawa, la gestion centralisée des demandes de subventions a de son côté limité les possibilités d'apparition de *zokugjin*<sup>31</sup>. Un indice de la relative autorité du gouvernement sur le parti réside paradoxalement dans l'autorisation, en décembre 2012, de la construction du barrage de Yamba, puisque Maehara Seiji (qui avait refusé sa construction et est devenu président du Comité de recherche politique du PDJ après avoir quitté le MLIT), n'a pu empêcher le gouvernement de le désavouer.

Cependant, comme le remarque Kamikawa Ryūnoshin<sup>32</sup>, ces succès ont été très peu soulignés<sup>33</sup>. Les démocrates n'ont effectivement pas bénéficié de la clémence des observateurs et de la presse, alors qu'ils ont dû gérer l'héritage des conservateurs, une dette publique abyssale, la défiance de la population envers ses élites et la catastrophe du 11 mars 2011. Il semblerait que la campagne de 2009 se soit retournée contre le PDJ : les réformes précises et chiffrées sont devenues pour ses détracteurs et les médias un angle d'attaque dès lors qu'elles n'étaient pas appliquées à la lettre.

Le PDJ a aussi été rattrapé par son histoire et sa nature : produit de la fusion de plusieurs partis d'opposition en 1998, puis rejoint par le groupe conservateur mené par Ozawa Ichirō en 2003, il semble s'être défini plus par opposition au PLD qu'en fonction d'un projet de société, se contentant, comme

l'explique Yoshida Tōru<sup>34</sup>, de formuler de séduisantes promesses tous azimuts<sup>35</sup>. Ses rapports conflictuels avec l'administration sont un exemple de ses intentions contradictoires : alors qu'il s'enorgueillissait, dans une veine néolibérale, de réduire le poids budgétaire et l'influence de l'administration, il désirait dans le même temps créer des programmes sociaux requérant le concours de celle-ci. L'absence d'une solide et consistante plateforme politique n'a pu prévenir les divergences internes de s'exprimer finalement à travers des revirements puis lors de la scission de l'été 2012.

Au terme des élections du 16 décembre 2012, le PLD victorieux a annoncé son intention d'investir au cours des dix prochaines années entre 100 et 200 milliards de yens dans les travaux publics pour rénover les infrastructures vieillissantes et se prémunir contre les aléas naturels. Mais ce n'est pas là le seul objectif de cette mesure. L'ancien président du PLD Takigaki Sadakazu, n'a pas caché, dans une interview au magazine *Sekai*, qu'il s'agit de protéger la province contre la mondialisation et de maintenir des emplois dans les territoires ruraux<sup>36</sup>. Les conservateurs ont en effet annoncé vouloir revenir sur de nombreuses réformes du PDJ. Les subventions à usage prescrit, que les démocrates ont remplacé par des subventions à usage libre, devraient faire leur retour, le PLD considérant le contrôle de l'État comme nécessaire<sup>37</sup>. Bien que la décision ait été ajournée, ils ont aussi fait part de leur volonté de rétablir l'exonération fiscale pour les ménages ayant un enfant, que le

<sup>34</sup> Politologue à l'université de Hokkaidō.

<sup>35</sup> Yoshida Tōru, « Minshūtō seiken wa naze zeijaku na no ka » (Pourquoi le gouvernement du PDJ est-il friable ?), *Sekai*, avril 2010, p. 98-99.

<sup>36</sup> Tanigaki Sadakazu, « Chiiki ni nezashite anteishi shita seiji wo tsukuru tame ni » (Pour une politique stable ancrée dans les territoires de province), *Sekai*, janvier 2013, p. 116.

<sup>37</sup> <http://mainichi.jp>, 14 janvier 2013.

PDJ a supprimé en juin 2012 pour financer son allocation familiale<sup>38</sup>. Faire, défaire, c'est toujours gouverner.



## **2. Tokyo Sky Tree : derrière le symbole, les enjeux de grands groupes privés**

**- RAPHAËL LANGUILLON-AUSSEL**

### **La Tokyo Sky Tree, symbole d'une renaissance urbaine à Tokyo**

Le grand Tokyo, avec ses 35 millions d'habitants, est la plus grande agglomération du monde et son PUB (produit urbain brut), équivalent au PIB de la France, en fait la région urbaine la plus riche et la plus productive de la planète. Néanmoins, Tokyo est confrontée depuis les années 1990 à une série de crises économiques (dégonflement de la bulle financière dans les années 1990, crise asiatique en 1998, crise des subprimes en 2008) qui ont érodé son dynamisme, son prestige et son attractivité, face au développement rapide d'autres régions d'Asie-Pacifique : Chine littorale, Corée du Sud, Taïwan, Singapour... Le séisme du Tōhoku de mars 2011 a accentué l'image d'un pays sur le déclin et d'une capitale vulnérable aux risques « naturels ». C'est dans ce contexte défavorable qu'a pourtant été bâti à Tokyo le second bâtiment le plus haut du monde après le Burj al Khalifa : le Tokyo Sky Tree. Comment expliquer un tel gigantisme, qui contraste avec la situation économique de la capitale nippone ?

### **Star-architecture et gigantisme à Tokyo**

Le Tokyo Sky Tree (littéralement l'Arbre du ciel de Tokyo), inauguré le 22 mai 2012, est une tour de radiodiffusion située dans l'arrondissement de la Sumida (Sumida-ku) au nord-est de Tokyo, qui fait traditionnellement partie de la ville dite « basse » (*shitamachi*) de

---

<sup>38</sup> « Nenshōfuyōkōjo fukkatsu sakiokuri » (Ajournement du rétablissement de l'exonération fiscale pour les enfants), *Asahi Shimbun*, 28 décembre 2012.

la capitale. Sa hauteur de 634 mètres en fait la seconde plus haute tour du monde et la tour de radiodiffusion la plus haute de la planète. Le Sky Tree, qui propose deux observatoires situés à 350 et 450 mètres, est associé à un complexe commercial appelé *Sora Machi* (La Ville du ciel). Ce dernier comprend un aquarium, un planétarium, des restaurants et des boutiques, soit 300 établissements en tout, sur 230 000 m<sup>2</sup>.

À l'origine de la construction du Sky Tree, se trouvait le cas problématique de la Tour de Tokyo, réplique de la Tour Eiffel servant de relais terrestre pour les émissions radiodiffusées. Construite en 1958 dans l'arrondissement central de Minato-ku, la tour s'est vue entourée dans les années 1990 de bâtiments de grande hauteur qui gênaient la diffusion des ondes. Le Sky Tree est ainsi né de la volonté de construire une nouvelle tour à la fois plus haute et localisée dans une zone plus dégagée. Néanmoins, cette seule volonté n'explique pas le gigantisme du projet Sky Tree. Le coût du projet s'est en effet élevé à 550 millions d'euros (65 milliards de yens). En ajoutant les développements commerciaux et immobiliers adjacents à la tour, le coût total du projet a été de 143 milliards de yens, soit près de 1,5 milliard d'euros. Les principaux financeurs ont été une chaîne de télévision publique (la NHK), six chaînes de télévisions privées, et surtout une compagnie ferroviaire privée : Tōbu Railway. C'est autour du rôle central de Tōbu que le Sky Tree s'est en effet érigé. Il convient donc de présenter ici la stratégie du groupe Tōbu.

### **Un jeu d'acteurs complexe autour de Tōbu Railway et de l'arrondissement de la Sumida**

L'acteur pivot du projet a en effet été la compagnie ferroviaire privée Tōbu Railway. Chronologiquement, le projet du Sky Tree

débuta en décembre 2003, lorsque six chaînes de radio et de télévision s'associèrent autour d'un projet de nouvelle tour de radiodiffusion de 600 mètres de haut. À l'époque, le projet avait pour nom « New Tower Promotion Project by Six Operators in Japan ». Un an plus tard, en décembre 2004, le gouvernement de l'arrondissement de la Sumida négocia avec Tōbu Railway pour l'associer au projet, proposition à laquelle la compagnie décida de répondre favorablement en février 2005. Un mois plus tard, en mars 2005, le site d'Oshiage est choisi comme site privilégié pour y construire la tour. Ce site a été finalement retenu en mars 2006, donnant lieu à la formation en mai 2006 de la New Tokyo Tower Co., Ltd chargée du projet. Le nom du Tokyo Sky Tree est officiellement adopté en juin 2008, et la compagnie gestionnaire du projet se rebaptise Tōbu Tower Skytree Co., Ltd. La construction de la tour débute en juillet 2008 et s'achève en décembre 2011. Au cours de la période de gestation du projet, les deux acteurs qui ont joué un rôle central (Tōbu Railway, et le gouvernement de l'arrondissement de la Sumida) avaient pourtant des intérêts très différents.

Contrairement à ce que l'on aurait pu penser, c'est le gouvernement de la Sumida qui a poussé Tōbu à prendre en charge le projet qui, à l'origine, n'intéressait pas la compagnie ferroviaire en raison du coût que celle-ci devait supporter. La décision du gouvernement de la Sumida d'inciter Tōbu à prendre en charge le projet s'explique par deux raisons. D'une part, Tōbu est une société bien implantée dans l'arrondissement de la Sumida, puisqu'elle possédait des friches ferroviaires à Oshiage, que le gouvernement de la Sumida désirait voir être utilisées dans le cadre d'un vaste projet de redéveloppement qui aurait aidé à redynamiser un secteur atone de la ville basse, par le biais d'une vaste opération de « gentrification »<sup>39</sup> commerciale et résidentielle.

<sup>39</sup> Soit le processus par lequel le profil économique

D'autre part, le gouvernement de la Sumida désirait mettre en place un vaste projet de redéveloppement pour redynamiser la ville basse et concurrencer les grands projets de renaissance urbaine mis en place à Shinjuku, Shibuya, Odaiba ou encore Minato et Chūō. L'objectif final était de construire un vaste complexe commercial et touristique qui devait associer le secteur d'Oshiage avec le Sky Tree et le secteur touristique d'Asakusa avec le complexe historique du sanctuaire du Sensō-ji. Cette volonté d'instaurer une continuité entre les deux secteurs de l'arrondissement de la Sumida explique la présence de nombreux rappels architecturaux entre le Sky Tree et le secteur traditionnel du Sensō-ji, dont deux retiennent plus particulièrement l'attention.

Le lien le plus évident avec la culture architecturale traditionnelle japonaise concerne les nombreuses citations auxquelles la tour fait référence. Ainsi, par exemple, la forme légèrement incurvée des piliers porteurs de la tour lui donne un aspect profilé qui rappelle les fourreaux des sabres japonais. De la même façon, la structure antisismique de la tour fait directement référence à la structure des pagodes à cinq étages, système appelé *shimbashira seishin*, dont on trouve un exemple célèbre au Sensō-ji : une colonne centrale, indépendante de l'enveloppe externe, permet d'atténuer les vibrations sismiques en contrebalançant le mouvement externe par un mouvement interne opposé.

Un second exemple de référence à l'architecture traditionnelle japonaise entre le complexe d'Asakusa et le Tokyo Sky Tree, symbolisant une continuité urbaine voulue par le gouvernement de la Sumida, est la ressemblance entre l'un des étages du complexe commercial de *Sora-machi* et les *shōtengai* (rues commerciales) autour et social des habitants d'un quartier se transforme au profit d'une couche sociale supérieure.

du Sensō-ji (voir les photographies 1 et 2). À ce titre, l'un des thèmes repris par les responsables de la galerie commerciale du *Sora-Machi* était « *Atarashii kedo natsukashii* » (« Moderne mais nostalgique »). Le fait que les rues commerçantes traditionnelles japonaises soient concurrencées par les *shopping malls* et les galeries commerciales modernes est ici ironiquement nié par une continuité architecturale et visuelle explicitement assumée par les promoteurs du Sky Tree.

L'enjeu, pour Tōbu Railway, n'était pas le même que celui de l'arrondissement de la Sumida. Tōbu possédait en effet des friches ferroviaires dans le secteur d'Oshiage, ainsi que son siège social. Les friches correspondaient à une gare de marchandises qui avait fermé en 1993, lorsque l'entreprise avait arrêté les opérations de fret. Cette gare mettait en relation Tokyo avec le nord du Japon et permettait de transborder des marchandises depuis le canal actuellement réhabilité qui longe le complexe du Tokyo Sky Tree. Néanmoins, malgré ces terrains idéalement situés, Tōbu ne comptait pas y développer une tour ou un complexe commercial, mais plutôt des condominiums haut de gamme, dans une opération de gentrification résidentielle de grande échelle.

Ce projet résidentiel, auquel a succédé celui du Sky Tree et du *Sora-Machi*, relevait de la stratégie traditionnelle des compagnies ferroviaires privées. Les compagnies ferroviaires ont en effet joué un rôle primordial dans l'urbanisation des grandes agglomérations japonaises. La stratégie des compagnies ferroviaires privées se décline, depuis les années 1920, autour de trois grands axes : le développement résidentiel, le développement commercial et le développement du tourisme et du loisir. L'objectif était de proposer aux usagers des lignes ferroviaires un service complet associé à la maximisation de la fréquentation ferroviaire : des développements résidentiels autour des gares pour accroître

le trafic, des développements commerciaux autour des principales gares, ainsi que des pôles touristiques ou des parcs d'attraction en bout de ligne pour engendrer des contre-flux en journée. Les compagnies ferroviaires ont donc contribué au développement des quartiers des gares, ainsi qu'à la densification du tissu urbain et à son extension en doigts de gant. La stratégie de Tōbu s'inscrivait originellement dans ce sens, avec la volonté de construire un complexe de condominiums pour densifier la zone d'Oshiage, située sur une ligne qui relie le nord de Tokyo (préfecture de Saitama) au cœur de l'agglomération (les développements commerciaux se situent plus en aval, vers le centre de l'agglomération, et un complexe touristique se trouve à Nikko, au nord de Tokyo).

Le projet résidentiel a néanmoins été découragé par l'arrondissement de la Sumida, qui a ainsi incité Tōbu à prendre en charge l'aménagement du Sky Tree. Le fait que Tōbu ait accepté de prendre en charge le développement du Sky Tree traduit une petite révolution dans la stratégie de la firme. En effet, au lieu de gentrifier la zone d'Oshiage par du résidentiel, la gentrification par du commerce et du tourisme relève d'une stratégie qui ne correspond pas à celle des compagnies ferroviaires mais à celles des compagnies immobilières qui ont, comme Mitsui, Mitsubishi ou Mori, pris en charge par le passé des projets similaires (Roppongi Hills et Tokyo Midtown en sont les deux exemples les plus célèbres). Néanmoins, pour Tōbu Railway, le bénéfice est loin d'être négligeable. En effet, l'objectif de densification du trafic ferroviaire est atteint, grâce à la fréquentation touristique : on estime à 5,4 millions le nombre de touristes attendus en 2012, puis à 25 millions par an le nombre de touristes à partir de 2013, soit autant que la fréquentation de Tokyo Disney Resort. Les effets économiques positifs n'ont d'ailleurs pas tardé, pour Tōbu. Alors que le cours des actions des compagnies ferroviaires privées

baisse depuis quelques années, en raison d'une chute de la fréquentation ferroviaire, le cours de l'action de Tōbu Railway a connu une hausse de 25 % en 2011. Cette hausse devrait se poursuivre, grâce à une croissance de 150 % de la fréquentation de la gare d'Oshiage entre juin 2011 et juin 2012, sans compter les retombées en termes de ventes de tickets pour visiter la tour, ou en termes de fréquentation du complexe commercial de *Sora-Machi*.

### **Une stratégie métropolitaine**

La tour du Sky Tree fait l'objet d'un traitement de marketing urbain intense de la part non seulement de Tōbu, mais aussi du gouvernement métropolitain de Tokyo. Le Sky Tree devient le symbole d'une certaine renaissance de Tokyo à au moins deux titres : renaissance du dynamisme et de la puissance économiques, et renaissance après le séisme du 11 mars 2011. La tour s'inscrit dès lors dans le cadre d'une compétition internationale entre villes globales et plus précisément entre villes globales du Pacifique. Ainsi, la tour devait faire à l'origine 610 mètres, mais la hauteur a été accrue car, en 2008, a été inaugurée une tour de télécommunication à Canton, en Chine, qui faisait elle aussi 610 mètres. Pour éviter que Canton ne fasse de la concurrence à la tour de Tokyo, la hauteur de celle-ci a été relevée de 24 mètres.

La hauteur de 634 mètres, qui se lit MU.SA. SHI en japonais (pour « six.trois.quatre ») est aussi un clin d'œil à l'ancienne province de Musashi, qui comptait l'actuelle préfecture de Tokyo ainsi qu'une partie des préfectures de Saitama et de Kanagawa. Musashi signifiait « Plaine fertile » en aïnu. Kamei Tadano, l'architecte en charge du projet chez Nikken Sekkei, la société qui a dessiné l'architecture du Sky Tree, voulait que la tour soit un symbole éternel de Tokyo, dont la structure transcende

le temps et l'espace (« *ever lasting symbol of Tokyo [with a structure that] transcends time and space* »).

Le Sky Tree, en répondant à une vaste opération de promotion urbaine, doit devenir l'une des attractions touristiques de Tokyo. La tour est souvent présentée comme une étape à mi-chemin entre l'aéroport de Narita et le centre de Tokyo, sur la route de la navette de l'aéroport qui relie Narita à Nippori ou à Ueno.

**Photographie 1. Évocation d'une rue commerçante ou shōtengai de Asakusa dans le complexe du Sora-Machi (Tokyo, Sumida-ku), 30 août 2012. Cliché de R. Languillon.**



Photographie 2. Rue commerçante ou shōtengai à Asakusa (Tokyo, Sumida-ku), 16 mai 2010. Cliché de R. Languillon.





## POINTS DE VUE D'ACTUALITÉ

### 3. YAMAGUCHI JIRŌ,

**« Pour une politique en quête d'idéaux et non pour une politique de l'oubli », [Bōkyaku no seiji dehanaku, risō wo tsuikyū suru seiji wo] – Sekai, janvier 2013, p.76-83. Traduction d'Amélie Corbel.**

*Professeur de science politique à l'université de Hokkaidō, Yamaguchi est un fervent soutien du Minshutō (Parti démocrate du Japon, PDU) depuis sa création en 1996. Souvent qualifié de « cerveau du Minshutō », Yamaguchi Jirō avait été invité par plusieurs parlementaires chevronnés du parti, à réfléchir au bilan du Minshutō et à ses propositions en vue des élections de décembre. Si la dissolution soudaine de la Chambre basse n'a pas permis à Yamaguchi de rendre son bilan à temps, il a toutefois pu observer le Parti démocrate japonais de très près.*

#### **Retour sur les événements de novembre 2012**

Depuis septembre 2012 et la restructuration

du cabinet, l'affaiblissement du gouvernement Noda est palpable et la dissolution n'est qu'une question de temps.

Le 12 novembre, plusieurs journaux ont fait leurs gros titres sur une dissolution dont ils pressentent l'imminence. La rumeur s'est propagée à l'issue d'une réunion de la direction du parti. Lors du débat du 14 novembre entre le Premier ministre et le président du Jimintō (Parti libéral-démocrate, PLD), Abe Shinzō, Noda a proposé le marché suivant à l'opposition : en échange de sa coopération sur l'adoption de plusieurs textes (dont celui qui prévoit la réduction du nombre de siège à la Chambre basse), le Premier ministre s'engage à prononcer la dissolution de l'Assemblée dès le 16 novembre. Les conditions sont acceptées par la direction du

PLD ; il s'ensuit un vote rapide sur l'émission de bons du Trésor destinés à financer le déficit de l'exercice en cours et sur une diminution du nombre de parlementaires.

Le 16 novembre, la Chambre basse est dissoute. Dans l'après-midi, le Premier ministre a convoqué la presse et présenté les cinq grandes lignes du programme du Minshutō pour les élections à venir :

1. Mise en place d'une protection sociale durable grâce à la contribution du peuple ;
2. Soutien à l'innovation économique et adoption du traité de Partenariat Trans-Pacifique (TPP) ;
3. Fin du recours à l'énergie nucléaire dès 2030 ;
4. Mise en œuvre d'une diplomatie réaliste et modérée (ou « saine ») ;
5. Réforme politique visant à mettre fin à la domination du Parlement par des dynasties d'hommes politiques.

### **Le désordre créé par la décision intempestive de Noda de précipiter les élections**

La dissolution décidée à l'improviste par Noda équivalait au renoncement de toute réflexion sur le programme à proposer au peuple et sur la position à tenir face au PLD. Si la majorité des parlementaires du Minshutō se sont opposés à une dissolution immédiate, ce n'est pas seulement pour prolonger la durée de vie de leur cabinet. Au vu des sondages défavorables au PDJ, ils voulaient davantage s'assurer de bénéficier du temps nécessaire à la préparation d'un programme politique capable de faire front face au PLD ou encore à la troisième force politique qui se dessinait<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> L'auteur fait ici allusion au nouveau parti politique issu de l'union du parti du maire d'Osaka Hashimoto

J'ai eu l'occasion de rencontrer plusieurs parlementaires entre le 13 et le 15 novembre ; si certains d'entre eux se limitèrent à qualifier la décision de Noda de « coup de tête », ce fut pour d'autres la goutte d'eau qui précipita leur démission du parti. Ces choix reflètent la perplexité et la colère des parlementaires devant la décision de Noda de dissoudre le Parlement puis de se lancer dans une bataille électorale sans étendard.

Les cinq points du projet annoncé par Noda lors de la conférence de presse sont, à l'exception de la participation au TPP, très proches de ce que j'avais moi-même – en tant que professeur de sciences politiques et social-démocrate – proposé au Minshutō. Une fois passé le choc de la dissolution intempestive, j'ai quelque peu repris confiance quand j'ai entendu Noda hausser le ton et critiquer le programme du PLD : poursuite du nucléaire et retour aux dépenses inutiles dans les travaux publics. C'était sans compter avec la réaction des médias. Les grandes lignes du programme du parti annoncé par Noda ont été complètement balayées par l'annonce de la dissolution de la Chambre basse, ce qui a donné l'impression d'une couverture extrêmement mauvaise. Par ailleurs, même après avoir clairement annoncé l'abandon du nucléaire, Noda n'a pas réussi à empêcher la démission des parlementaires les plus farouchement anti-nucléaires.

Précisément, l'erreur commise par Noda a été d'avoir inversé l'ordre des actions à mener pour préparer les élections. Les cinq grandes lignes du programme auraient dû être débattues avec l'opposition lors d'une confrontation directe avec Abe Shinzō et non être annoncées lors d'une conférence de presse. Par ailleurs, faire part à l'avance aux parlementaires de sa décision de dissoudre

Tōru, (*Ishin no Kai*), et du parti créé par Ishihara Shintarō en vue des élections de décembre 2012 (après sa démission au poste de gouverneur de Tokyo en octobre 2012).

l'Assemblée à la mi-novembre aurait très sûrement permis au parti de mieux se préparer aux élections et aurait évité la démission d'un nombre non négligeable d'entre eux. Cette inversion des priorités est la raison majeure de la défaite cuisante que le Minshutō s'apprête à vivre.

Bien sûr, les parlementaires du Minshutō sont également responsables. C'est une fin méritée pour un Parti démocrate qui a choisi d'axer l'alternance politique sur le renversement du Parti libéral-démocrate, plutôt que sur la réalisation d'une société meilleure.

### Des critiques plus ou moins justifiées

[...] On a régulièrement accusé le PDJ de ne pas avoir tenu ses promesses de campagne [Note : celles de sa campagne de 2009]. Cependant, ces critiques reflètent principalement le fait que la politique des partis<sup>41</sup> n'est pas encore ancrée au Japon. Premièrement, il est impossible qu'un parti puisse mettre en œuvre *toutes* ses promesses électorales. Ensuite, une remise en perspective de la vie politique de ces trois dernières années permet d'affirmer que la mise en œuvre de plusieurs projets politique a été en grande partie compromise par des événements imprévus tels que la perte de la majorité à la Chambre des conseillers (à la suite de la défaite de 2010), la catastrophe du 11 mars et les défis colossaux qui en ont découlé. [...]

Or, des résultats importants ont été obtenus dans le domaine de la « souveraineté des

---

<sup>41</sup> Politique des partis : politique qui tourne autour de l'opposition entre au moins deux partis. Il est important de noter que pendant plusieurs décennies, le Japon n'a pas connu d'alternance : s'il y avait une opposition (le Parti socialiste japonais), celle-ci n'avait pas l'ambition ni la capacité d'obtenir les rênes du pouvoir.

citoyens » (*minshū shūken*), premier pilier du projet politique du Minshutō, à travers la révision de la loi sur les organisations à but non lucratif<sup>42</sup>, l'introduction de mesures fiscales favorables aux donations et diverses mesures de décentralisation (ayant comme noyau les subventions généralisées qui évitent les aides financières sous conditions accordées par le pouvoir central aux départements). Dans le domaine de l'assurance sociale, second pilier du Minshutō, plusieurs succès sont à noter : l'augmentation du montant des allocations familiales, la gratuité du lycée, l'établissement de la loi de principe pour les personnes handicapées et la restauration de l'aide sociale supplémentaire accordée aux foyers monoparentaux (dirigés par la mère).

En ce qui concerne le troisième pilier du développement durable et de la protection de l'environnement, si l'« initiative Hatoyama » visant leur promotion a été annoncée en grande pompe, il faut admettre qu'elle ne s'est pas concrétisée<sup>43</sup>. Néanmoins, dans le domaine de l'environnement, la sortie du nucléaire décidée par le gouvernement à la suite de l'accident nucléaire de Fukushima constitue un tournant majeur, même si sa concrétisation reste à l'état de discussion. Au total, malgré des résultats insuffisants, le Minshutō est indéniablement parvenu à des réformes politiques prometteuses.

---

<sup>42</sup> Souvent désignées en japonais par les initiales NPO, de l'anglais *non-profit organizations*.

<sup>43</sup> Annoncée lors du sommet de Copenhague sur le climat (UN Summit on Climate Change) en septembre 2009, « l'initiative Hatoyama » consistait d'abord en un engagement de réduire les émissions totales de gaz à effet de serre du Japon de 25% par rapport à leur niveau de 1990, à l'horizon 2020. Estimant que les pays les plus développés devaient non seulement donner l'exemple mais encore aider les pays les plus pauvres à lutter contre le réchauffement global, Hatoyama a aussi déclaré que le Japon était prêt à fournir une assistance technique et financière aux Etats les plus vulnérables aux effets des changements climatiques.

C'est d'ailleurs pour cela que le monde économique, les médias et une partie des bureaucrates, nostalgiques de l'ère du PLD, ont attaqué le Minshutō. Une des leçons mises en évidence par l'alternance est l'existence persistante, au sein de la politique japonaise, d'un fort champ magnétique conservateur. Dire cela ne représente aucunement un délire de persécution ou l'expression d'une théorie du complot. En effet, aussitôt après l'accident nucléaire de Fukushima, des informations mensongères prétendant que le Premier ministre Kan Naoto avait demandé d'interrompre l'injection d'eau de mer dans les réacteurs, suscitant une aggravation de la situation, ont circulé à Nagatachō<sup>44</sup> et dans une partie des médias. Deux des principales figures du PLD, Abe Shinzō et Tanigaki Sadakazu, ont largement rapporté cette information mensongère, l'un sur son blog personnel, l'autre en attaquant Kan à ce sujet lors des questions parlementaires. Cependant, la nature mensongère de cette pseudo-information a été mise en évidence très rapidement. Des revues ont révélé que certains fonctionnaires du ministère de l'Économie étaient à l'origine de cette désinformation. Dans le cas inverse, où un parlementaire du Minshutō aurait relayé une information mensongère pour s'en servir contre le secrétaire général du PLD, les médias n'auraient pas manqué de blâmer sa conduite, le conduisant à démissionner... De la même façon, quand le gouverneur de Tokyo, Ishihara Shintarō, a quitté son poste pour former un nouveau parti en octobre, les médias ont surtout traité des aspects négatifs de son bilan tels que les échecs de sa politique de la ville ou encore les diverses injures qu'il a proférées et qui reflètent son mépris des droits de l'homme, mais aucun n'a souligné le leadership dont il a

<sup>44</sup> Métonymie désignant la Diète japonaise et le gouvernement (d'après le nom du quartier de Tokyo dans lequel ils se trouvent), alors que Kasumigaseki, en tant que lieu de concentration des sièges des ministères, fait référence à l'administration.

également fait preuve à ce poste.

Grâce à l'alternance de 2009 et à la prise de pouvoir par un parti qui poursuit un agenda de centre gauche, les distorsions de l'espace politique précédemment décrites ont été enfin rendues visibles. L'alternance a provoqué un sentiment de crise au sein du monde économique, du monde de l'industrie énergétique et de celui de la mafia des affaires étrangères (*gaikōmafia*) qui, effrayés que leurs acquis ne fussent remis en cause, se sont empressés de lancer l'assaut contre le Minshutō.

C'est pour cela que le Minshutō aurait dû diriger le pays en prenant beaucoup plus de précautions et en essayant de rallier l'opinion publique à sa cause. Au lieu de cela, les enfantillages liés à la gouvernance entre le gouvernement et le parti lui auront été fatals.

### **La véritable erreur du Minshutō a été sa droitisation**

Plusieurs raisons peuvent expliquer, pourquoi, en l'espace de trois années de gouvernement Minshutō, ce courant qui s'était affiché comme de centre gauche a perdu la confiance du peuple et s'est droitisé.

Premièrement, en matière de financement des politiques redistributives, on ne peut que constater le manque de coordination entre *prise de conscience de la réalité* et *ordonnance prescrite*. La gauche japonaise est traditionnellement porteuse d'un fort sentiment anti-impôts, qui tire son origine d'une conscience anti-étatique. Ainsi, le Japon n'a jamais mis en œuvre de véritables politiques sociales-démocrates. De plus, l'utilisation par le Minshutō d'un discours antibureaucrate l'a finalement pénalisé, dans la mesure où cela lui imposait de récuser toute possibilité de hausse des impôts. Quant à la question des dépenses

qualifiées d' « inutiles » (ou « d'argent jeté par les fenêtres ») par l'opposition, et largement relayée par les médias dépourvus de bon sens, il aurait suffi au Minshutō d'exprimer clairement la vision de la société qu'il cherche à atteindre, chose à laquelle il n'est même pas parvenu, sauf à décrire la vision d'un État-providence à visage unique.

Deuxièmement, le Minshutō a été critiqué par les nouvelles forces populistes au sujet du décalage entre la gestion politique qu'il revendiquait à l'époque où il était dans l'opposition et celle pratiquée une fois à la tête du gouvernement. En tant qu'opposition, on peut passer des heures à critiquer la réorganisation du budget ou la réforme de la fonction publique ; une fois au pouvoir, les choses n'avancent pas aussi vite qu'espéré : on devient l'objet de critiques de l'opposition qui avance pourtant les mêmes arguments. C'est, de fait, ce qui s'est passé pour le Minshutō. De plus, une partie non négligeable de ceux qui avaient soutenu le Minshutō au moment de l'alternance de 2009 se sont peu à peu détournés de lui, attirés par les nouvelles forces populistes.

Troisièmement, l'immaturation en politique étrangère a été une autre source de désenchantement. Il va sans dire que la non-résolution du problème des bases militaires américaines d'Okinawa (conduisant à la démission du Premier ministre Hatoyama) a mis fin à l'élan de l'alternance. Par ailleurs, face à la radicalisation des conflits territoriaux, si le Minshutō est plus ou moins parvenu à surmonter les poussées nationalistes, il n'a pas eu le talent politique nécessaire pour trouver une issue aux conflits.

Enfin, il convient de mettre en évidence l'affaiblissement de la position au centre gauche du Minshutō sur l'échiquier politique. À l'époque où la pensée d'Ozawa Ichirō exerçait une grande influence, le Minshutō

avait bel et bien une idéologie de centre gauche et une conception du pouvoir politique clairement opposée au néolibéralisme. Par ailleurs, les anciens Premiers ministres Hatoyama et Kan, dirigeants du parti depuis sa création, se situaient personnellement au centre gauche et cela s'est ressenti sous leur mandat.

Cependant, après que cette troïka se fût retirée, du fait des critiques à l'encontre de sa mauvaise gouvernance et des soupçons de scandale financiers, ce sont des conservateurs tout droit sortis de l'institut Matsushita de politique et de management, tels Noda Yoshihiko et Maehara Seiji, qui ont pris les rênes du parti.

Sous le gouvernement Noda, le Minshutō a rapidement pris un tournant conservateur en cherchant à plaire au monde économique et aux États-Unis (...). Une plus grande propension à préférer l'usage de la force militaire en cas de conflit et une plus grande complaisance envers le chauvinisme dénotent également cette droitisation du parti. Avec le Jimintō à sa droite, et l'Association pour la restauration du Japon (le nouveau parti créé par l'ancien gouverneur de Tokyo – Ishihara – et le maire d'Osaka – Hashimoto) qui se positionne à la droite du Jimintō, c'est l'échiquier politique japonais dans son ensemble qui prend un tournant à droite.



#### 4. KAWAGUCHI MASAHIRO,

**« Où va la politique énergétique du nouveau gouvernement libéral-démocrate ? Vers un secteur des énergies renouvelables plus dynamique et une remise en exploitation des centrales nucléaires ? » [Jimintō shinseiken no enerugī seisaku ha doko ni mukauka] – Sekai, février 2013, p.137-143. Traduction d'Adrienne Sala.**

*Né en 1964, diplômé en littérature de l'université Sophia, Kawaguchi Masahiro appartient au comité éditorial de la rubrique économie du Mainichi Shimbun. Après avoir assuré la direction de l'actualité économique de la région d'Osaka pour ce journal, il travaille désormais au siège, à Tokyo. Kawaguchi s'occupe en particulier de l'actualité liée au ministère de l'Économie et à celui des Affaires étrangères, à la Banque du Japon (banque et assurances), au monde de la finance et aux industries énergétiques ainsi qu'au ministère des Affaires intérieures et de la Communication (Sōmusho).*

#### **Le manque d'énergie ne constitue pas un argument solide**

Où va la politique énergétique du nouveau gouvernement en 2013 ? Le problème de la remise en exploitation des centrales nucléaires est au fondement de cette question. La nouvelle autorité japonaise de régulation nucléaire va en effet décider, en juillet prochain, de nouvelles normes de sécurité, sur la base des résultats des enquêtes relatives au risque de la présence de failles actives sous certaines centrales.

Durant l'été 2012, la compagnie d'électricité Kansai Denryoku a invoqué un déficit énergétique de l'ordre de 14,9 %, calculé par les autorités et susceptible d'entraîner des pannes, afin de justifier auprès du gouvernement sa demande de remise en exploitation de centrales nucléaires : celle-ci a été accordée uniquement pour les réacteurs numéro 3 et 4 de site d'Oi. Cependant, lors de la canicule 2012, l'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité n'a révélé aucun problème malgré l'arrêt du parc nucléaire, montrant ainsi qu'une source d'approvisionnement suffisante existait à l'échelle nationale. Une disponibilité en approvisionnement électrique identique est prévisible pour l'été 2013. Sur ce point, une enquête est réalisable à partir des données publiées par chaque compagnie d'électricité.

Par conséquent, le problème du redémarrage des centrales nucléaires doit être distingué du « manque d'électricité » ; il est donc nécessaire de réorienter le débat sur la sécurité des centrales nucléaires et la dimension économique de la question. L'alternance politique au sein du nouveau gouvernement n'entraîne pour l'instant pas de grands changements quant à l'orientation présentée initialement par le Parti démocrate du Japon,

qui consistait à viser une sortie du nucléaire compensée par la progression du secteur des énergies renouvelables. En revanche, le nouveau gouvernement s'oppose au projet de nucléaire zéro énoncé par le PDJ à l'horizon 2030 et il reviendra certainement sur le choix de l'abandon du nucléaire exprimé par le précédent gouvernement.  
[...]

En septembre 2012, une autorité de régulation nucléaire (NRA) a été mise en place dans le but de définir des nouvelles normes de sécurité. Or, il s'avère *in fine* que la décision de remise en exploitation des centrales nucléaires sera prise par le gouvernement et les compagnies d'électricité. Pourtant, lors des élections parlementaires de décembre 2012, le Parti libéral-démocrate revenu au pouvoir ainsi que de nombreux autres partis politiques avaient exprimé leur soutien aux décisions prises par la nouvelle autorité de régulation. Or, lors de sa création, en juillet 2012, le président de l'autorité nucléaire, Tanaka Shunichi, avait essuyé de nombreuses critiques portant sur le choix des cinq membres du comité, compte tenu de leur passé professionnel dans le secteur de l'énergie nucléaire. L'accord de la Diète avait d'abord été reporté ; puis, en utilisant les pouvoirs du Premier ministre, le personnel de la commission a finalement été désigné à la fin d'une session parlementaire. Certes, le nouveau gouvernement peut nier le fait qu'il n'ait pas reçu l'approbation de la Diète pour le choix de certains membres du comité ; en revanche, il lui est impossible de ne pas prendre en considération les propositions de régulation faites à la suite des enquêtes sur l'existence potentielle de failles actives.

Actuellement, l'administration s'efforce de mettre en œuvre deux points du programme du PLD :

1. La remise en exploitation progressive de l'ensemble du parc nucléaire d'ici trois ans en se fondant sur l'évaluation

faite par les membres de l'autorité de régulation ;

2. L'établissement à l'horizon 2025 du « meilleur mix énergétique possible » selon les rapports techniques publiés par l'autorité de régulation (...). Le nouveau gouvernement de droite a néanmoins envisagé de construire de nouvelles centrales nucléaires.

En juin 2012, lors d'une assemblée plénière ordinaire, les trois partis PDJ, PLD et Kōmeitō ont voté la proposition de révision de la loi de régulation des réacteurs nucléaires qui limite leur exploitation à quarante ans. C'est le PLD qui a instauré cette loi des quarante ans, demandant au régulateur de prendre en considération sa demande de révision (...).

Le président de l'autorité de régulation, Tanaka Shunichi, a avancé que « cette décision ne comporte aucune dimension politique », tandis qu'un autre membre du comité de cette autorité, Fuketa Toyoshi, a affirmé qu'« il ne fallait voir aucun facteur politique ou économique. L'autorité est indépendante du gouvernement et des compagnies d'énergie nucléaire, leur jugement s'en tient aux normes de sécurité nucléaire selon un point de vue strictement scientifique et non pas en fonction des mécanismes de marché ». C'est pourquoi les centrales nucléaires qui répondent aux nouvelles normes de sécurité décidées par l'autorité de régulation peuvent être autorisées par le nouveau gouvernement à être exploitées. Ainsi, si l'autorité de régulation reconnaît que certaines centrales sont sécurisées, il est difficile d'envisager un arrêt d'ici 2030 alors que leur durée de vie est de quarante ans.

Le scénario du nouveau gouvernement consiste à éviter tout changement brutal en préconisant la combustion nucléaire pour une durée limitée à quarante ans, tout en soutenant une sortie progressive du nucléaire

par le développement de nouvelles techniques dans le secteur des énergies renouvelables, érigeant de la sorte un pont vers les mesures de lutte contre le réchauffement climatique.

Quoi qu'il en soit, d'après l'autorité de régulation formée sous l'initiative du gouvernement du PDJ, il est certain que la remise en exploitation des centrales nucléaires à l'horizon 2013 et le développement de nouvelles sources d'énergie vont jouer un rôle déterminant dans le futur. Les compagnies d'électricité mettent en avant l'aggravation de leur déficit à la suite de l'arrêt des centrales nucléaires, et préviennent le gouvernement de la hausse importante des tarifs. Elles laissent entendre qu'à partir de cet été, des centrales seront remises en activité, ce qui créera des difficultés au gouvernement dès l'été 2013.

### **Même durant la canicule, le niveau d'électricité était suffisant – la question des stocks d'électricité**

Bien qu'aucune centrale nucléaire n'ait été active à ce moment, les faits ont prouvé que la canicule a été surmontée au cours de l'été 2012. Cela peut s'expliquer à l'aide des données publiées par le gouvernement et les compagnies d'électricité.

L'été dernier, le gouvernement et la compagnie Kansai Denryoku ont ainsi fait remettre en exploitation les réacteurs numéro 3 et 4 de la centrale nucléaire d'Oi dans le but de faire face au « déficit majeur d'électricité » évalué à 14,9 %. Or, même si ces deux réacteurs n'avaient pas été exploités, au plus fort de l'été, durant le mois d'août, lorsque la demande d'électricité atteignait son pic (le 3 août 2012 exactement), les niveaux de stock prévisionnel ont montré qu'il y avait toujours une marge disponible de 2,4 % provenant des deux réacteurs de la centrale nucléaire et de la centrale à pompage dont l'excédent

énergétique avait été omis dans les calculs.

De plus, les centrales voisines de Kansai Denryoku (dans les régions du Chūbu, Chūgoku, Hokuriku et Shikoku) produisent toujours de l'électricité en grande quantité malgré l'arrêt des réacteurs nucléaires. Il était donc possible, dans le pire des cas, que Kansai Denryoku bénéficie d'un approvisionnement en électricité par ces compagnies. Les médias n'ont pas relaté ces détails ; cependant, lorsque de prochaines décisions seront prises en matière de politique énergétique, il faudra objectivement se souvenir de ce point-là.

Le niveau prévisionnel des stocks d'électricité est sensé répondre à la demande. Avant l'accident survenu à la centrale nucléaire de Fukushima, le gouvernement et les compagnies d'électricité avaient souligné qu'une offre stable d'électricité nécessitait un niveau minimum de stock situé entre 7 % et 8 %. Après l'accident, le seuil a été révisé à la baisse et estimé à 3 %.

Kansai Denryoku avait écrit dans son rapport à la commission gouvernementale pour l'énergie et l'environnement que, dans le cas où ses centrales 3 et 4 n'étaient pas réactivées, l'entreprise ne pourrait assurer le seuil des 3 % nécessaire en cas de changement de demande brusque ; son niveau de stock maximum y était en effet estimé à 2,4 %.

La plupart des médias ont alors rapporté que, si le niveau prévisionnel des stocks passait en-dessous des 3 %, l'équilibre du marché se détériorerait. Un risque de coupure d'électricité d'une plus grande ampleur était donc certain (...). Il s'agit là de l'explication donnée par les compagnies d'électricité et par le gouvernement aux médias (...). Or, la réalité s'avère être différente.

Un cadre d'une grande compagnie d'électricité proche de l'auteur de l'article a reconnu que



« même si le niveau prévisionnel des stocks tombait à 0 %, aucun problème n'était envisageable ». En effet, si le niveau prévisionnel des stocks approche de zéro, et même s'il est négatif, une rupture d'électricité de grande ampleur ne survient pas immédiatement. Bien sûr, les compagnies d'électricité sont silencieuses sur ce dernier point, qui relève de notre intérêt (...). Alors, pourquoi l'épuisement des stocks prévisionnel n'entraîne-t-il aucune rupture de grande ampleur ?

L'explication donnée par les membres du gouvernement en charge de ces questions est la suivante : les compagnies d'électricité font une estimation du marché de un à trois mois à l'avance, mais comme des changements de climat ou de conjoncture économique sont susceptibles d'arriver, il est difficile de garantir le niveau d'offre réelle ; aussi, les compagnies d'électricité prévoient-elles une marge de manœuvre afin de s'assurer que 7 à 8 % du niveau prévisionnel des stocks est disponible. Une à deux semaines avant l'échéance, lorsqu'il devient plus aisé d'estimer la véritable demande d'électricité, une révision du niveau des stocks à la baisse, par exemple de 7-8 % à 5 voire 3 %, est envisageable. De plus, en prenant en considération la demande d'électricité avec quelques jours d'avance, les prévisions des compagnies d'électricité gagnent en précision ; un niveau de stock prévisionnel d'environ 0 % n'a en réalité guère d'impact. Au contraire, on dit plutôt qu'un rapprochement de zéro est idéal. Au cas où une compagnie d'électricité devrait faire face à un manque d'énergie, il lui est possible de demander un transfert d'offre en provenance d'autres compagnies d'électricité.

Cette gestion de l'offre s'explique en particulier par le style de gestion caractéristique des entreprises d'électricité japonaises. Les compagnies d'électricité prennent comme référence la demande passée la plus importante, et s'assurent que des centrales

supplémentaires peuvent garantir leur niveau de stock prévisionnel ; mais, en temps normal, ces centrales ne sont pas exploitées. Pour répondre à un excès de la demande, les compagnies d'électricité maintiennent en veille des centrales à combustibles fossiles et de pompage capables de produire rapidement de l'électricité. Dans les cas où la demande dépasse les prévisions, les compagnies d'électricité ont souvent recours à ces centrales « de secours », dont la remise en fonction engendre des coûts supplémentaires (...).

Aussi, bien que le gouvernement et les compagnies d'électricité annoncent officiellement que le niveau de stock prévisionnel minimum doit être de 3 %, il faut en réalité comprendre qu'une coupure d'électricité de grande ampleur n'aura pas nécessairement lieu dans un tel cas. Bien sûr, comme les compagnies d'électricité le soulignent, il est préférable d'avoir de la marge par rapport au niveau de stock prévisionnel pour garantir une stabilité de l'offre.

Ce n'est pas pour autant qu'un passage du niveau des stocks sous le seuil des 3 % ne présente pas de risque d'entraîner une situation de crise, même si, en cas de déficit, il est toujours possible d'être fourni en électricité par les compagnies voisines qui ont de la marge.

Regardons le niveau des stocks prévisionnel des neuf compagnies d'électricité nationales au moment du pic de la demande au cours de l'été dernier. À l'apogée de la canicule de l'été 2012, l'ensemble du parc nucléaire japonais était arrêté à l'exception des réacteurs 3 et 4 de la centrale d'Oi exploitée par Kansai Denryoku. Pourtant, toutes les compagnies d'électricité répondaient largement au critère de niveau de stock minimum de 3 %. Hokkaido Denryoku qui avait le plus faible niveau affichait pourtant un stock de 6 %, suivi de Kyushu Denryoku

(6,9 %) puis des sept autres compagnies restantes qui ont, conformément à l'objectif initial, garanti une stabilité de l'offre grâce à un niveau de stock prévisionnel situé entre 7 % et 8 %. Parmi elles, Shikoku Denryoku et Chūgoku Denryoku, dont le parc d'exploitation comprend une forte proportion de centrales thermiques, avaient, au moment du pic de chaleur, un niveau de stock supérieur à 10 %. Le niveau de stock de la compagnie Hokuriku Denryoku s'élevait à 9,4 %, et à 7,4 % pour Chūbu Denryoku. Compte tenu de la marge détenue par les compagnies voisines de Kansai Denryoku, même si les deux réacteurs de la centrale d'Oï avaient été arrêtés, il était tout à fait possible de demander aux autres compagnies d'électricité de transférer une partie de leur production. À la suite de la remise en activité des deux réacteurs de la centrale d'Oï, le niveau de stock de Kansai Denryoku a atteint 11,6 %, soit une marge largement suffisante (...).

### **Quelle sera la demande d'électricité durant l'été 2013 ?**

En octobre 2012, le PDJ avait estimé le niveau de stock prévisionnel de l'ensemble des neuf compagnies nationales à 5,4 %. Ce calcul prend en compte l'exploitation des deux réacteurs de la centrale d'Oï ainsi que sa centrale de pompage. La stratégie nationale énoncée par le PDJ était la suivante : « En supposant une exploitation des deux réacteurs de la centrale d'Oï, et en prenant comme base la demande de l'été 2012, et du fait des progrès réalisés en économies d'énergie, on estime la quantité d'énergie supplémentaire nécessaire à 8 950 000 kilowattheures (kWh), soit 5,4 % ». (...) Par rapport à l'an passé, on peut même entrevoir la possibilité d'une hausse de l'offre d'énergie (...).

En outre, si l'activité des centrales thermiques et la remise en route de celles qui ont été

endommagées par le tremblement de terre et le tsunami progressent selon les prévisions, et si les tendances au développement des énergies renouvelables et à la réduction de la consommation d'électricité au niveau individuel s'inscrivent dans la continuité de l'été dernier, alors les calculs permettent d'anticiper une sécurisation du niveau prévisionnel aux alentours des 5 % malgré l'arrêt des deux réacteurs de la centrale d'Oï.

Le PDJ a fait savoir qu'il étudierait avec précision d'ici le printemps le niveau de l'offre et la demande pour l'été prochain. Malgré l'alternance politique, la situation actuelle veut que toute remise en route des centrales nucléaires demeure hors de question tant que l'autorité de régulation n'a pas énoncé ses résultats. Il est donc difficile d'imaginer une exploitation d'électricité supérieure à celle en cours.

Dans le contexte d'alternance politique récent à la tête de l'État, il est important d'observer les estimations du marché de l'énergie pour cet été. Il ne faut pas s'attendre néanmoins à de grandes différences avec les prévisions faites par le PDJ sur la base des chiffres de l'été dernier. Si le nouveau gouvernement décide de revoir considérablement les conditions du marché, des explications rationnelles lui seront demandées.

### **Le coût de l'arrêt du nucléaire**

Dans l'hypothèse selon laquelle un arrêt du nucléaire serait décidé, les organisations telles que le Keidanren [Fédération des organisations économiques japonaises ou syndicat patronal des entreprises du Japon], qui soutiennent l'exploitation des centrales nucléaires répondant aux normes de sécurité, mettent en avant les arguments suivant pour justifier leur position :

1. Le risque de pénurie énergétique ;
2. La hausse des prix de l'électricité engendrée par une augmentation de l'utilisation des centrales thermiques ;
3. La hausse de l'émission de CO<sup>2</sup> résultant des processus de combustion dans les centrales thermiques.

Le représentant du Keidanren, Yonekura Hiromasa, a souligné qu'un « arrêt de l'ensemble du parc nucléaire rendrait l'offre d'énergie incertaine. Une hausse des prix de l'électricité compromettrait la vie des citoyens et les activités des entreprises. Ces transformations créent une situation dans laquelle il devient difficile de soutenir les emplois. La remise en activité des centrales nucléaires qui sont jugées conformes aux normes de sécurité doit donc obtenir l'assentiment des résidents locaux.

Pourtant, aucun manque d'énergie n'a été constaté durant l'été, et on sait d'ores et déjà que le risque de pénurie est écarté à l'horizon de l'été 2013. Durant l'été 2011, le gouvernement n'a pas non plus besoin de recourir à une limitation de l'utilisation énergétique par le secteur privé.

Ce que les organisations telle que le Keidanren considèrent être des problèmes, en particulier la hausse des coûts de l'énergie, fait écho à d'autres propos émis par différentes voix, selon lesquelles « les tarifs de l'électricité au Japon sont trois fois supérieurs à ceux de la Corée du Sud (si la hausse des prix se poursuit), ce qui compromet la pérennité de ses industries productives ».

Dans chaque pays industrialisé, les prix de l'électricité incluent la taxe environnementale ; aussi, en procédant à une comparaison internationale, le Japon s'avère moins cher que l'Allemagne, l'Italie, le Danemark et se situe au niveau de la moyenne de l'Europe des 25.

Les États-Unis proposent quant à eux des tarifs moitié moins chers que le Japon. Si on retire du calcul les taxes environnementales en Europe, le Japon devient alors plus cher que l'Allemagne, même si cela est principalement dû au fait que les entreprises d'électricité japonaises bénéficient d'un monopole régional (...).

La question qui se pose est donc de savoir si un arrêt des centrales nucléaires entraîne inévitablement une hausse des prix de l'électricité.

La part d'exploitation des centrales nucléaires est élevée dans le cas de Kansai Denryoku et de Kyūshū Denryoku, qui ont mis en avant l'arrêt des centrales nucléaires pour justifier une augmentation des coûts associés à la production d'électricité thermique et ainsi demander une hausse des tarifs [payés par les consommateurs] auprès du gouvernement en 2012. Tōhoku Denryoku et Shikoku Denryoku vont aussi réviser leurs tarifs, bien que la part d'exploitation des centrales nucléaires y soit plus faible. Chūbu Denryoku (qui exploite un grand nombre de centrales thermiques à énergies fossiles dont le coût est plus faible), Chūgoku Denryoku et Hokuriku Denryoku comptent quant à elles annoncer une augmentation prochaine de leurs tarifs auprès du gouvernement. En septembre 2012, Hokuriku Denryoku restait la seule des neuf compagnies à avoir enregistré un excédent commercial au cours de son exercice. Cette compagnie détient une forte proportion de centrales à eau, ce qui a joué en sa faveur.

(...) On ne peut plus dire que les coûts du nucléaire sont faibles. Si un accident se produit, il faut mettre le parc nucléaire à l'arrêt sur une longue durée, et la situation qui en résulte est très instable. C'est pourquoi, il faut envisager une sortie du nucléaire. Les tarifs de l'électricité proposés par Kansai Denryoku et Kyūshū Denryoku vont augmenter ; or, à supposer que

les tarifs de Chūbu et de Chūgoku Denryoku n'évoluent pas, même si Kanden et Kyūden payaient des frais intermédiaires, cela resterait moins cher d'acheter de l'électricité à Chūbu et Chūgoku Denryoku. Il est ainsi possible de voir se mettre en place une nouvelle guerre des tarifs entre compagnies d'électricité.

La logique du gouvernement précédent consistait à prôner une libéralisation du secteur de vente au détail de l'électricité ainsi qu'une segmentation de l'offre pour permettre un transfert de l'énergie (réforme du système électrique), comme cela s'est produit dans le secteur des communications ou le secteur aéronautique. La participation de nouveaux acteurs ainsi favorisée avait contribué à une baisse des prix. Cependant, à la suite de l'alternance politique, la prise en main de la réforme du système électrique par le PLD demeure obscure.

Revenons à la question de l'arrêt du nucléaire et de la hausse des prix. (...) La commission d'enquête gouvernementale a estimé le montant total des coûts pour les neuf compagnies d'électricité en octobre 2012 à 6,8 trillions de yens, en comparaison des 3,6 trillions de yens de 2010, lorsque toutes les centrales étaient en activité. Les frais de l'arrêt du nucléaire sont donc estimés à 3,2 trillions de yens. Les journaux et les médias ont souvent appelé ces chiffres.

Selon cette même commission d'enquête, la quantité d'électricité produite par les centrales thermiques est plus chère que la production nucléaire. Cette production se décompose comme suit :

1. énergie d'origine fossile (charbon) : 15,3 milliards kWh (6 %) ;
2. pétrole : 120,9 milliards kWh (47 %)
3. gaz naturel liquéfié (GNL) : 123,1 milliards de kWh (47 %).

La part de charbon dans l'énergie d'origine thermique est proportionnellement faible alors que celle-ci coûte moins cher à produire que le pétrole dont la consommation est plus importante (...).

Sur ce point, le professeur Kaneko du département d'économie de l'université Keiō Gijyutsu a montré que « ces pourcentages dénotaient l'existence d'un problème dans l'augmentation des frais de combustibles. Les coûts de production d'électricité se divisent comme suit : nucléaire 1 yen, charbon 5 yens, GNL 10 yens, pétrole 16 yens (...). Les compagnies d'électricité exploitent pourtant en général du charbon puis du gaz, de sorte que ces chiffres ne correspondent pas à la réalité. Le montant de 3,2 trillions de yens est surfait ». Le professeur Kaneko souligne par ailleurs l'existence de « créances douteuses dans le nucléaire. Le vrai problème lié à la sortie du nucléaire réside en fait dans la gestion des coûts fixes ».

Un arrêt des centrales nucléaires à lui seul engendre ainsi des frais de maintenance, une dépréciation, des frais de réparation, et en faisant un calcul simple et rapide, cela représente 1,4 trillions de yens (...).

La véritable raison pour laquelle les compagnies d'électricité et les organisations patronale veulent remettre en activité les centrales, vient de ces problèmes de gestion. La professeure Kaneko explique que : « pour rendre possible une sortie du nucléaire, il faudrait investir des fonds publics dans les compagnies d'électricité, d'où un désordre dans la gestion administrative de ce secteur ; il faut donc une réforme du secteur qui facilite les transferts d'électricité par exemple ». Quoi qu'il en soit, toute sortie du nucléaire entraînera à court terme une augmentation de l'exploitation des centrales thermiques, et donc une hausse des coûts du combustible dans l'immédiat.

Ce sujet a fait l'objet de polémiques au cours des dernières élections parlementaires. Par exemple Iida Tetsuya, le représentant du parti *Nihon mirai no tō* (Le Parti pour l'avenir du Japon), a défendu l'argument selon lequel « la part d'augmentation des prix de l'électricité doit être prise en charge par le gouvernement par le biais des bons du Trésor ». Ces bons du Trésor sont des subventions qui, en cas de nécessité, peuvent être convertibles en liquide, sans intérêt. Une segmentation du secteur de l'électricité permettrait à de nouveaux entrants de remplacer la charge du gouvernement dans la structure actuelle en payant les frais de transfert intermédiaire (...).

À la différence du précédent gouvernement, les organisations professionnelles telles que le Keidanren ont des connexions plus importantes avec le nouveau gouvernement de droite. On peut alors se demander quelle va être leur réaction vis-à-vis de la hausse annoncée des tarifs de Kanden et Kyūden (...). Avec la remise en exploitation des centrales, il s'agit là d'un motif d'intérêt majeur.

*Ont contribué à ce numéro :*

**Sophie Buhnik** est géographe et urbaniste, doctorante à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne au sein de l'équipe CRIA (UMR 8504 Géographie-cités).

**Amélie Corbel** est étudiante en master de sciences politiques, majeure politique comparée sur l'Asie, à Sciences Po.

**Raphaël Languillon-Aussel** est doctorant en géographie à l'université Lumière-Lyon 2.

**Nicolas Morishita** est doctorant en géographie, université Lumière-Lyon 2. Il est diplômé d'un master Langues, Cultures et Sociétés du Monde spécialité japonais de l'INALCO.

**Adrienne Sala**, doctorante à l'École des hautes études en sciences sociales, rattachée au Centre de recherches sur le Japon, réalise une thèse sur l'Économie politique de la consommation au Japon – Analyse de la régulation du marché des crédits à la consommation.

La revue *Japan Analysis - La Lettre du Japon* s'est imposé depuis plusieurs années comme un bulletin d'information unique des débats de politique, d'économie et de sécurité qui traversent la société et le monde politique japonais, en les resituant dans leur contexte national et leur arrière-plan historique. En dépassant le cadre de l'actualité quotidienne pour identifier les tendances nouvelles, la revue met à la disposition de ses lecteurs un instrument de réflexion sur les mutations importantes, souvent mal connues, de la troisième économie mondiale.

Des analyses de l'actualité s'accompagnent de transcriptions d'articles de publications académiques japonaises d'horizons variés et présentant la diversité des points de vue et des débats en cours au Japon. S'appuyant sur des sources japonaises, *Japan Analysis* s'efforce ainsi d'offrir aux Français la vision japonaise du Japon.

#### **AUTEURS :**

Sophie Buhnik, CRIA, UMR Géographie-cites, Université Paris 1  
Raphaël Languillon, Université Lumière-Lyon 2  
Nicolas Morishita, Université Lumière-Lyon 2

#### **PRODUCTION ET PUBLICATION :**

Revue fondée par Guibourg Delamotte (2004).

Guibourg Delamotte, supervision éditoriale et encadrement  
Sophie Buhnik, direction éditoriale  
Akira Hattori, relecture des traductions japonaises  
Olivier Bosc, secrétaire de rédaction  
Florence Biot, directrice exécutive, Asia Centre  
Rozenn Jouannigot, assistante de publication

#### **COMMANDES ET ABONNEMENTS :**

Version brochée :

abonnement / an (TTC) : 54 €

commande par n° (TTC) : 18 € (jusqu'au n°15)

Version électronique sur notre site (archives depuis 2005) :

[www.centreasia.eu/publications/japan-analysis](http://www.centreasia.eu/publications/japan-analysis)

© Asia Centre  
71 boulevard Raspail,  
75006 Paris, France  
[www.centreasia.eu](http://www.centreasia.eu)  
[japananalysis@centreasia.eu](mailto:japananalysis@centreasia.eu)  
ISSN : 1777- 0335