

L'ÉTAT, L'ÉCONOMIE NATIONALE ET LES FINANCES PUBLIQUES AU JAPON

ENTRE LE XVII^e ET LE XIX^e SIÈCLE

JEAN-MARIE THIVEAUD *

L'État semble avoir joué, d'assez longue date, un rôle majeur dans le développement économique du Japon ¹, et la fonction essentielle de l'État dans la mise en oeuvre du processus économique et financier se manifeste davantage, sur deux ou trois siècles, avec, d'une part, le shogunat Tokugawa, entre le XVII^e siècle et 1860 environ, puis, d'autre part, les débuts de l'empire Meiji, dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Durant le XX^e siècle, les mutations sociales et politiques suscitent d'autres types d'évolution ². En reprenant, de façon synthétique, les travaux de divers collègues américains ou asiatiques ³, je me bornerai ici — pour ne pas alourdir la pagination de ce numéro — à une brève description des politiques économiques et financières publiques dans le Japon des XVIII^e et XIX^e siècles.

23

* Conseiller historique de la Caisse des dépôts et consignations, délégué général de l'A.E.F.

1. Les lecteurs intéressés pourront se reporter aux ouvrages suivants : William Lockwood, *The Economic Development of Japan : Growth and Structural Change, 1868-1938, édition révisée*, Princeton University Press, 1968. George Allen, *A Short Economic History of Modern Japan, 4e éd.*, Saint Martin's Press, 1981. Henry Rosovsky, *Capital Formation in Japan, 1868-1940*, Free Press, 1961. Johannes Hirschmeier, *The Origins of Entrepreneurship in Meiji Japan*, Harvard University Press, 1964. Nakamura Takafusa, *Economic Growth in Prewar Japan*, trad. par Robert A. Feldman, Yale University Press, 1983.

2. Cf. Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1929-1975*, Stanford University Press, 1982. Pour une discussion classique du secteur public et des politiques économiques étatiques dans le Japon de l'avant Deuxième Guerre mondiale, voir William Lockwood, ed., *The State and Economic Enterprise in Japan*, Princeton University Press, 1965. Thomas C. Smith, *Political Change and Industrial Development in Japan : Government Enterprise, 1868-1880*, Stanford University Press, 1955.

3. Il s'agit essentiellement des études conduites, entre 1993 et 1996, dans le cadre du programme « Finance, Ethique, Confiance », par l'équipe du Center of studies on Money and Culture de l'université d'Harvard, sous la direction de mon ami le Professeur Marc Shell, et qui n'ont pas encore été publiés. Certains extraits renvoient aux travaux d'Alexandre Del Mar, *Money and Civilisation, 1894*.

4. R. Boutruche, *Seigneurie et féodalité*, Paris, Aubier, 1959, pp.406 et sq. ; P. Joüon des Longrais, *Vent d'est, vent d'ouest*, Paris, 1964.

Le système Tokugawa

Le Japon de l'ère Tokugawa (1600-1867) est un ensemble complexe qui s'apparente, d'abord, aux systèmes féodaux de l'Occident, puis à un dispositif de type fédéral à l'allemande⁴. Le shogunat Tokugawa, ou « *bakufu* », dirigeait le gouvernement du Japon, mais la nation était alors divisée en quelque 270 ensembles territoriaux, les « han », régis par les samourais, vassaux du shogun quoique maîtres autonomes de leurs domaines. Ceux-ci étaient répartis en trois catégories : les terres administrées par le *bakufu* et les membres de la famille Tokugawa, dites *shinpan* ou *tenryô* ; les domaines collatéraux (*fudai han*), inféodés aux descendants des alliés de Tokugawa Ieyasu durant les guerres d'unification ; les « factions neutres » et les descendants des anciens ennemis du *bakufu*, installés dans des territoires « extérieurs » (*tozama daimyo*), situés dans les îles du sud-ouest.

24

Ces domaines étaient financièrement indépendants du shogunat, qui, quoique légalement propriétaire de l'ensemble du Japon, ne faisait peser aucun impôt sur les domaines collatéraux ou extérieurs, ni aucun contrôle administratif. Les *daimyo* étaient, par ailleurs, obligés de résider à Edo auprès du shogun, et les revenus de leurs terres servaient à entretenir leur vie à la cour⁵. Le shogunat s'efforçait, néanmoins, d'en tirer des ressources, sous forme de « donations », en argent et en main d'œuvre. Le shogunat réglait la circulation monétaire dans le pays, par la frappe de pièces d'or et d'argent, provenant des mines qu'il contrôlait. Cette régulation s'appuyait sur l'ordonnance de 1639, portant interdiction de toute forme d'échanges commerciaux extérieurs, sauf par le port sous traité de Nagasaki⁶. Cette politique de la « porte fermée » constitua un frein pour la croissance économique du Japon qui voulait résister aux puissances coloniales européennes ou américaines⁷. Les fortes chutes de la production d'or et d'argent au cours de la seconde moitié du XVII^e siècle entraîna le shogunat à lancer une nouvelle frappe des pièces sur une vaste échelle, en 1695. Il s'ensuivit une dépréciation des pièces d'or et d'argent, désormais mêlées à de l'argent et du cuivre, et une diminution de moitié et du quart de la valeur réelle des pièces d'or et d'argent. Malgré la poussée inflationniste issue de cette dévaluation monétaire, celle-ci permit d'augmenter les revenus, sans accroître les

5 John Whitney Hall, « *The Bakuhan System* », in : John Whitney Hall, ed., *Cambridge History of Japan*, vol. 4, *Early Modern Japan*, Cambridge University Press, 1989, pp.158-161.

6. Voir à ce sujet les mémoires d'Ivan Gontcharov, *La frégate Pallas*, Paris, L'Age d'homme, 1996.

7. Pour une analyse détaillée de la politique de la « porte fermée », voir Ronald P. Toby, *State and Diplomacy in Early Modern Japan : Asia in the Development of the Tokugawa Bakufu*, Princeton University Press. Pour une présentation des conséquences positives de cette politique sur la modernisation économique du Japon, voir aussi Thomas C. Smith, « *Premodern Economic Growth : Japan and the West* », in : *Native Sources of Japanese Industrialization, 1750-1920*, University of California Press, 1988.

taux d'imposition ou les « donations » chez les détenteurs des domaines et les marchands. Dans la foulée des accords sur les ports sous traités et pour centraliser le contrôle des activités commerciales, le shogunat encouragea les grosses compagnies de marchands établies à Osaka, Edo et d'autres grandes villes, à créer une forme de guilde marchande (*kabu nakama*), monopolisant l'achat et la vente de produits comme l'indigo, le cinabre et le papier, et complétant ainsi la bureaucratie financière.

L'économie Tokugawa utilisait la mesure de production du riz, « *koku* » = 180 litres, pour imposer les paysans sur le système *kokudaka*⁸. L'impôt foncier, payé en nature pour 40 à 50 % de la récolte, était destiné aux dépenses publiques des domaines et du shogunat, et le reste versé aux samourais.

Le système fiscal du régime ne semble se mettre réellement en place qu'au début du XVIII^e siècle, avec une organisation de la comptabilité et des finances publiques du shogunat⁹, et la rationalisation des procédures se développe avec le huitième shogun, Tokugawa Yoshimune (1716-1745). Un arsenal de législations et de règlements concernant les affaires publiques fut produit dans le même temps¹⁰.

Arai Hakuseki (1657-1725), lettré confucianiste et conseiller personnel du shogun, a ainsi engagé une série de réformes politiques et financières, entre 1709 et 1716, notamment dans le domaine monétaire, renforçant la surveillance des fonctionnaires provinciaux, le contrôle sur les relations commerciales et diplomatiques avec l'étranger et la fiscalité. Ces mesures visaient la bonne collecte des impôts, en empêchant en particulier les fonctionnaires locaux d'accepter des pots de vins des chefs de villages et des seigneurs locaux pour diminuer arbitrairement le taux des taxes. Hakuseki a tenté de réduire l'inflation sur les prix du riz en redonnant à la monnaie la pureté du siècle précédent, affectée par la chute de la production des mines. L'altération de la monnaie a eu pour conséquence de diminuer la masse monétaire et de provoquer une stagnation des transactions commerciales et une dépression économique. Lorsque Yoshimune voulut restituer aux pièces leur valeur originale du XVII^e siècle, la déflation reprit et affecta les vassaux qui dépendaient des avances des marchands prêteurs. Les désordres sociaux provoqués par cette réforme monétaire, dûs à la chute des prix du riz et à celle des finances des domaines, conduisirent le *bakufu* en 1736 à une

8 Au cours de l'ère Tokugawa, la majorité de la population samourai fut transférée de ses terres vers les châteaux domaniaux, se voyant empêcher de développer des intérêts fonciers. Les samourais de rangs inférieurs et moyens devinrent de plus en plus semblables aux bureaucrates civils, parce qu'ils s'opposaient à la caste samourai médiévale. Ainsi, les stipendes constituent ici une forme de salaire.

9 John Whitney Hall, « The Bakufu System », p.147.

10. Oishi Shinzaburō, « Shōtoku-ki-no seiji », in : Inoue Mitsusada, et al. eds., *Nihon rekishi taikei*, vol. 3, Kinsei, Yamakawa shuppansha, 1988, pp.622-623, 633-634.

nouvelle dépréciation de la monnaie ¹¹, aux fins d'améliorer ses propres revenus. Cette situation perdura jusqu'à la fin du shogunat et, en 1842, près de 38 % des revenus du shogunat provenaient de la dépréciation monétaire.

L'effondrement du système Tokugawa

L'économie des domaines, dans sa forme féodale, subit les effets négatifs de la politique du shōgunat, entre le monopole monétaire, l'augmentation des transactions commerciales, et la ponction croissante des revenus domaniaux. Au début du XVIII^e siècle, les vieilles méthodes d'élargissement de la base fiscale, et notamment la mise en valeur de terres incultes, se détériorèrent ¹². Les fluctuations du marché du riz accroissaient le montant des dettes à l'égard des marchands. Dorénavant, la plus grande partie des domaines, livrés à eux-mêmes, se tournèrent vers des méthodes de type mercantiliste, exportant leurs propres productions pour gagner davantage d'espèces d'or et d'argent, tandis qu'ils payaient les marchands en billets de papier ¹³. Au milieu du XIX^e siècle, nombre de domaines, quoique toujours soumis au poids des dettes, survécurent grâce à leurs politiques mercantilistes et à leurs programmes de développement technologique, en liaison avec les puissances internationales.

26

Sous l'ère Busei (1818-1829), les politiques inflationnistes du shogunat favorisèrent l'extension commerciale du monde rural, la coopération entre villes et campagnes, creusant toutefois un fossé entre paysans riches et pauvres, par le développement de l'économie monétaire dans les villages ¹⁴.

A la fin des années 1830, le prix du riz augmenta de manière incontrôlée, par le fait de mauvaises récoltes et de famines, entraînant des révoltes paysannes dans tout le Japon ¹⁵. Les révoltes se multiplièrent alors dans les villes comme dans les campagnes et contribuèrent au démantèlement complet de l'ordre politique du shogunat ¹⁶.

11. asuoka Shigeaki, *Nihon fūken keizai seisakushi ron, Kōyō shoten*, 1985, pp.213-215, 254-257.

12. Selon Harold Bolitho, la surface de terres cultivées augmenta de 82 % entre 1600 et 1720, in : « *The Han* », in : John Whitney Hall, ed., *Cambridge economic History of Japan, vol. 4, Early Modern Japan*, Cambridge University Press, 1989, pp.213-217.

13. asuoka Shigeaki, *Nihon fūken keizai seisakushi ron*, pp.256-257.

14. Kodama Kōta, ed., *Kinsei nōsei shiryōshū, vol.2, Edo bakufu hōrei, II, Yoshikawa Kōbunkan*, 1965.

15. Un calcul relève 455 cas de révoltes rurales (ikki), 102 soulèvements urbains (uchikowashi) et 465 autres types de perturbations. Herbert P. Bix, *Peasant Protest in Japan, 1590-1864*, Yale University Press, 1986, pp.154-155. La fréquence des ikki oscilla de 365 au cours des années 1831-1841, à un total de 356 entre 184 et 1861 seulement, pour augmenter de nouveau après 1862. cf. Sasaki Junnosuke, Yonaoshi, *Iwanami shinsho*, 1979, p.22. Pour des études détaillées des révoltes paysannes durant cette période, voir Hyakushō ikki kenkyūkai, ed., *Tempo ki jinnin tōsō to shakai henkaku, 2 volumes, Kōsō shobō*, 1982.

16. Aoki Michio, *Tempō sōdōki, Sansaidō*, 1979, pp.224-243.

En parallèle, la politique extérieure du Japon était menacée au nord par la Russie, près des îles Ezo (Hokkaido), Sakhalin et Kuril, au Sud par quelques navigateurs américains.

Le système Tokugawa, face aux difficultés financières, chercha à démonétiser les pièces et à imposer les guildes des marchands et les terres du *bakufu*. En 1828, il procéda à la dissolution du *kabu nakama*, pour bloquer la fluctuation des prix du riz et favoriser le développement économique des domaines seigneuriaux¹⁷. Trente ans plus tard, la majorité des domaines étaient si lourdement endettés (près de 230 % de leurs revenus)¹⁸, que leur abolition par l'État Meiji fut acceptée par les propriétaires.

L'établissement d'un taux de change fondé sur le rapport du poids de l'or et de l'argent permit de conclure des accords commerciaux avec l'Empire britannique et les États-Unis. Le rapport or/argent était bien plus faible au Japon (1 à 5) que sur le marché international (1 à 15). Au lieu d'accéder aux demandes occidentales, le shogunat décida d'émettre un nouveau type de pièce d'argent appelé « deux *shu* argent » (1 = 4 *bu* = 16 *shu*), soit un poids d'une valeur d'un demi dollar ou un *bu* et demi, mais une valeur nominale d'un demi *bu*¹⁹. L'opération ne mena à rien, de par la perte du contrôle de la circulation des pièces et du fait de la sortie d'or, avec l'ouverture des ports. Le shogunat poursuivit une politique de dépréciation, par l'introduction de pièces d'or de deux *bu*, qui contenaient en réalité 78 % d'argent, provoquant une plus grosse inflation, le produit de la dépréciation représentant 68,7 % du revenu total du *bakufu* en 1863²⁰. En 1869, le système monétaire Tokugawa de *ryō*, *bu* et *shu* fut remplacé par le système décimal du yen et du sen (1 yen = 100 sen), accroché au dollar américain, 1,5 gramme d'or, en 1871, et donc au système de l'étalon or international.

27

Les politiques financières de l'Empire Meiji

La période Tokugawa a pris fin quand le dernier shogun, Tokugawa Yoshinobu, a rendu son titre et son fief à l'empereur en 1867 ; la « restauration » de la règle impériale a été annoncée à Kyoto quelques mois plus tard. La Restauration Meiji, peu violente par rapport aux autres révolutions de l'histoire mondiale, a été une transition en douceur. Les diri-

17. Kagawa Takayuki, *Nihon no rekishi*, vol.14, *Kuzure yuku sakoku*, Shūeisha, 1992, pp.289-295.

18. Nakamura Takafusa, « Meiji ishin-ki kinyū seisaku tenkai », in : Umemura Mataji, Nakamura Takafusa, eds., *Matsukata zaisei to shokusan kōgyō seisaku, Kokuren daigaku, Tokyo daigaku shuppankai* ;

19. William G. Beasley, « The Foreign Threat and the Opening of the Ports », in : Marius Jansen, ed., *Cambridge History of Japan*, vol.5, *Nineteenth Century*, Cambridge University Press, 1989, pp.284-287. Ishii Kanji, *Taikei Nihon no rekishi*, vol.12, *Kaikoku ti ishi*, Shōgakkan, 1993.

20. Yamamoto Yūzō, *Ryō kara en e*, Minerva shobo, 1994, pp.4-5.

geants du nouveau gouvernement impérial, en particulier les bureaucrates samourai des domaines « extérieurs », ont voulu créer une économie nationale et un Etat-nation moderne. Malgré leur victoire sur le shogunat, la légitimité de ces bureaucrates samourai de la première décennie de la période Meiji (1868-1911) était faible. La centralisation du pouvoir politique et la restructuration de l'économie nationale était, pour eux, moins un objectif idéaliste qu'une nécessité pratique.

En 1868, la restauration de la monarchie impériale mit un terme à deux siècles et demi du gouvernement Tokugawa mais dix ans furent encore nécessaires au nouveau gouvernement Meiji pour mettre en place une bureaucratie efficace, compte tenu des problèmes financiers laissés par le shogunat. Dès le départ, 4,8 millions de *ryô* de billets de papier non convertibles (*Dajôkansatsu*) furent émis entre le mois d'avril 1868 et le mois de mai 1869, mais la nouvelle monnaie *dajôkan* circula surtout à Osaka, Tokyo et Kyoto et très peu sur le reste du pays. Par ailleurs, les puissances internationales poussèrent l'Etat impérial à régler la question des pièces d'or de faible valeur circulant dans les ports sous traité. Un plan fut ainsi établi pour recueillir tous les billets de papier d'Osaka, Tokyo et Kyoto et faire circuler sur le marché des nouvelles pièces de 2 500 *ryô* pour 10 000 *koku*²¹. Les grandes compagnies de marchands furent invitées à constituer des syndicats de sociétés d'échange et de commerce dans les principales villes et régions commercialisées. Comme elles étaient toutes issues du vieux modèle *kabu nakama*, aucune de ces sociétés d'échange et de commerce, à l'exception de la *Yokohama Specie Exchange Company*, ne réussit à se transformer en structure financière ou bancaire²².

28

L'organisation des institutions financières publiques

L'empire Meiji poursuivit néanmoins ses politiques de réformes bureaucratiques, mettant ainsi en place, en 1869, plusieurs administrations centrales. En 1869, le Ministère des finances prend la suite du Bureau de la Comptabilité générale et du Bureau de la Comptabilité, et, jusqu'à la création du Ministère de l'intérieur en 1873, le Ministère des finances est la plus puissante institution. Le Ministère des finances de l'époque est creuset de bureaucrates éclairés qui, nourris de la pensée occidentale qu'ils veulent imprimer en modèle pour le Japon, engagent des politiques de centralisation, de développement économique et industriel.

Sous la direction d'Okubo Toshimichi, d'Okuma Shigenobu, Itô Hirobumi, Inoue Kaoru et bien d'autres, le Ministère des finances enga-

21. Ouchi Hyôe, Tsychiya, eds., *Meiji zenki zaisei keizaiishi shiryô shûsei*, vol.13, « Kasei kôyô », réimp., Hara shobô, 1978, pp.161-162.

22. Ishii Kanji, *Taiki Nihon no rekishi*, vol.12, pp.231-233.

gea des programmes de coopération avec les puissances occidentales, de développement économique et industriel. Dans un rapport, rédigé entre 1870 et 1873, les dirigeants du Ministère prônent l'urgente construction de multiples infrastructures économiques, réseaux de communication (chemin de fer, télégraphe, etc.) et routes commerciales, et la nécessaire création d'une administration distincte, vouée au contrôle de l'industrialisation. Le Ministère des finances recommande aussi le renversement du système politique du moment, réclamant l'élimination des domaines seigneuriaux dans l'intérêt de l'économie nationale.

Les chiffres confirment que sans une révolution, l'Empire Meiji ne pourra survivre financièrement.

En 1871, les domaines sont supprimés et l'on met en place des gouverneurs territoriaux pour contrôler administrativement l'ensemble du pays. La même année, le « *Projet de Charte administrative pour le Ministère des finances* » propose un système national de budget calé sur le modèle américain. Le premier budget national ne sera établi qu'en juin 1873, après la découverte d'un déficit de 10 millions de yen au Trésor. Le ministre des finances démissionnaire avait exercé d'importantes compressions des dépenses publiques, limitant par ces réductions des fonds publics les programmes de modernisation envisagés auparavant. Par exemple, les budgets des Ministères de l'éducation et de la Justice avaient été diminués de moitié, celui du Ministère de l'Armée avait perdu 20 millions de yen.

29

Réformes financières et fiscales

La réforme de l'impôt foncier et l'abolition des stipendes versés aux samourais éclairent la nature des problèmes financiers du moment ²³.

L'éclatement du système *kokudaka* qui constituait la base des revenus pour le gouvernement entraîna un système de libéralisation des propriétés féodales. En janvier 1872, l'interdiction relative à la vente des terres fut levée ; en mai 1872, l'Etat permit de payer les terres en espèces plutôt qu'en riz. La première décision relative à l'impôt foncier, en juillet 1873, disposa de son paiement en espèces, au taux de 3 % de la valeur des terres ou immeubles ²⁴. De fait, le revenu que tirait l'Etat de cet impôt diminua peu après ²⁵.

23. Kozo Yamamura, « *The Meiji land Tax Reform and its Effects* », in : Marius Jansen, Gilbert Rozman, eds., *Japan in Transition : From Tokugawa to Meiji*, Princeton University Press, 1986. Kim Yong-dök, *Myöngch'i yusin üi t'oji seje kaehyök*, Séoul, Ilchogak, 1989. Fukushima Masao, *Chiso kaisei no kenkyü*, Yühhikaku, 1962. Seki Jun'ya, *Meiji ishin to chiso kaisei, Mineruva shobö*, 1967. *Sur l'abolition des stipendes versés aux samourais, l'ouvrage en japonais le plus cité est celui de Fukaya Hakuji, Kashizoku chitsuroku shobun no kenkyü*, Takayama shoin, 1941.

24. Ishii Kanji, *Taikei Nihon no rekishi*, vol.12, pp.328-334.

25. Fukushima Masao, *Chiso kaisei no kenkyü*, pp.168-174.

Après 1875, le budget national étant équilibré, l'Etat Meiji persista dans la révision de l'impôt foncier, en simplifiant les procédures, au travers du *Bureau pour la révision de l'impôt foncier*²⁶. Mais l'impôt foncier fut réduit de 3 à 2,5 % en 1877, après les révoltes rurales qui avaient éclaté dans diverses régions.

Par ailleurs, l'Etat Meiji décida d'abolir les stipendes versés aux samourais. En 1875, 30 % des revenus de l'Etat servaient au paiement des stipendes versés aux samourais. L'Etat avait réduit le montant total de ces stipendes, d'environ 13 millions de *koku*, en 1868, à 4,9 de *koku* en 1871²⁷. Au mois de février 1871, le Ministère des finances voulut diminuer les stipendes sur six années en utilisant une émission de certificats de titres qui devaient être achetés et vendus par les samourais²⁸, mais qui étaient censés être rachetés avec 10 millions de yen provenant de prêts étrangers tandis que 20 millions supplémentaires seraient empruntés pour financer les programmes d'industrialisation.

Ce projet ne connut pas le terme de sa réalisation, de par l'opposition, d'une part, de nombreux membres du gouvernement et, d'autre part, des samourais en révolte.

Réformes monétaires

30

Le système bancaire japonais était en désarroi et entre 1873 et 1876 l'environnement économique et politique avait subi plusieurs transformations.

En juin 1873, Okuma, le ministre des Finances décida que les stipendes devaient être changés en bons du Trésor, portant des intérêts de 5 à 10 % à hauteur des stipendes, et remboursés en espèces dans l'espace de six années, à partir de 1877. « *L'utilisation de ces bons du Trésor, pour financer des capitaux et établir de nouvelles banques, est non seulement une bonne manière de soutenir l'intégrité de ces bons, mais elle peut aussi être fortement avantageuse au royaume du commerce, en réhabilitant les banques qui avaient terriblement souffert du problème de l'étalon or.* »²⁹

Cette politique était étroitement liée à la révision de l'Ordonnance sur la Banque Nationale du mois d'août 1876 qui éliminait l'exigence de convertibilité pour les billets de banque et supprimait les limites relatives à l'utilisation des « bons de stipendes » dans la composition du capital des banques nationales. Ces décisions conduisirent à la création de 153 banques nationales, jusqu'à ce que devant les risques d'inflation

26 Fukushima Masao, *Chiso kaisei no kenkyū*, pp.297-299 ; Ishii Kanji, *Taiki Nihon no rekishi*, vol.12, *Kaikoku to ishin*, pp.334-335.

27. E. Sidney Croucher, « *Economic Change in the Nineteenth Century* », in : Marius Jansen, ed., *Cambridge History of Japan*, vol.5, *Nineteenth Century*, Cambridge University Press, 1989, p.607.

28. Fukaya Hakuji, *Kashizoku shobun no kenkyū*, p.272.

29. Fujimura Tōru, *Meiji zaisei kakuritsu katei no kenkyū*, *Chūō daigaku shuppanbu*, 1968, p.199.

le gouvernement décidât d'organiser un système bancaire plus centralisé au cours des années 1880. En 1878, 80 % du capital des banques nationales était composé de « bons de stipendes » portant un intérêt supérieur à 4 %³⁰. La *Fifteenth National Bank*, établie en 1875, avec un capital de 17,82 millions de yen, fut celle qui fut le plus financée par les fameux « bons de stipendes ».

L'Etat plus engagé que naguère dans le développement de l'économie nationale souffrait cependant de la faiblesse politique du régime impérial. Malgré tout, les réformes d'industrialisation calquées sur les formules occidentales connut une croissance relativement rapide au début des années 1870, même si les contraintes financières sur le gouvernement Meiji demeuraient. En 1875, l'accélération de la modernisation sema la perturbation dans les rangs politiques, mais malgré ces dissensions internes, les conducteurs de l'économie nationale surent résister à plusieurs crises et transformer adroitement l'économie et la société.

Le Ministère des finances était alors critiqué par les autres ministères pour ses positions trop despotiques.

Durant cette période, il cherche ainsi à négocier des prêts avec les puissances étrangères. Un représentant du Ministère des finances part aux Etats-Unis pour négocier un prêt de 30 millions de yen, mais devant les oppositions de la « mission spéciale pour la révision des traités inégaux (1871-1873), il revient avec seulement une promesse de 2,4 millions de livres sterling, ou 11 710 000 yen en bons de la *British Oriental Bank* ³¹.

31

Crise des finances et scandales politico-financiers

Les samourais, malgré leurs révoltes répétées contre le régime, furent les perdants, leur notion de classe disparut rapidement dans l'opinion, en même temps que celle de la société décentralisée. En revanche, une nouvelle forme de critique s'éleva, dirigée contre le gouvernement et revendiquant les droits des citoyens à délibérer de façon autonome et ouverte et à mettre en cause les politiques économiques de l'Etat.

La dernière révolte samourai, conduite par Saigô Takamori en 1877, eut un effet désastreux sur les finances de l'Etat : la guerre coûta 42 millions de yen, soit près de 90 % du budget national de l'année 1877. Le ministre des finances, Okuma, négocia un prêt de 15 millions auprès de la *Fifteenth National Bank* et lança 27 millions de papier monnaie non convertible sur le marché³². L'inflation devint galopante, la circulation

30. Le chiffre réel est 29,12 millions de yen sur 36,95 millions de yen. Nakamura Naomi, *Okuma shigenobu*, Yoshikawa kôbunkan, 1986, pp.108-111.

31. Haraguchi Kiochi, *Nihon kindai kokka ni keisei*, pp.114-116 ; Ishii Kanji, *Taiki Nihon no rekishi*, vol.12, Kaikoku to ishin, pp.289-290.

32. Joyce Lebra, *Okuma Shigenobu*, pp.31-32 ; Fujimura Tôru, *Meiji zaisei kakuritsu katei no kenkyû*, p.300.

de papier monnaie augmenta de près de 40 %, entre 1877 et 1878, passant de 120 millions de yen à 166 millions de yen³³. L'investissement dans l'industrialisation qui devait être financé par l'Etat Comme l'explique un article du *Tokyo nichu nichu shinbun* : « D'une part, les billets émis par l'Etat ont perdu leur valeur et le Trésor souffre d'un manque de fonds en dépit de la collecte régulière d'un certain montant d'impôts. D'autre part, l'augmentation du prix du marché ne connaît pas de terme, provoquant le déclin des affaires et empêchant les citoyens ordinaires de vivre décemment... Le seul moyen de surmonter cette crise financière est d'instituer un parlement national. Les affaires du monde ne peuvent être gérées et contrôlées que par les institutions créées pour ces fonctions spécifiques. Il n'existe pas dans le Japon contemporain d'institutions aptes à traiter la crise financière actuelle. ». D'autres articles soulignent encore que l'économie nationale ne doit plus être le domaine réservé de bureaucrates spécialisés du gouvernement, mais devenir un sujet de discussion publique, garanti par des moyens institutionnels au niveau national.

32

Curieusement, le ministre Okuma n'a pas réalisé que l'excédent de papier monnaie constituait la racine de ces difficultés économiques, persuadé que la cause était due au déficit de la balance commerciale et à la sortie d'espèces³⁴. Quand l'opinion publique et le gouvernement commencèrent de s'élever contre les excès de l'inflation, Okuma proposa, dans un *Memorandum sur le système monétaire*, en mai 1880, d'échanger d'un seul coup le papier non convertible contre des espèces, que l'on se procurerait en partie au moyen d'un prêt à l'étranger de 50 millions de yen³⁵.

De nouveau, cette idée d'emprunt étranger souleva des contestations chez les ministres et l'empereur Meiji intervint aussi contre l'idée des prêts étrangers. Cette proposition rebondissait encore sur un nouveau projet d'imposition foncière et de taxation des prix du riz, provoquant des inquiétudes dans les populations rurales ou marchandes.

En août 1880, un compromis fut établi visant à réduire les dépenses de l'Etat : augmentation des impôts sur les liqueurs et le tabac, transfert des charges comme la gestion des prisons, les constructions gouvernementales et les entreprises publiques locales, de l'Etat central aux gouvernements locaux ; diminution des importations de produits étrangers, augmentation des droits de douane, réduction des dépenses administratives. Grâce à ces mesures, l'Etat réaliserait une économie de 9,2 millions de yen.

33. Ouchi Hyôe, Tschuiya Takao, eds., *Meiji zenki zaisei keizaishi shûsei*, vol.11, « Shihei seiri shimatsu », cité in : Harada Mikio, *Nihon no kindai to seisaku*, Tokyo keizai shinpô, 1972, pp.144-145.

34. Ôishi Kaichirô, Jiyû minken to Okuma-Matsukata zaisei, *Tokyo daigaku shuppankai*, 1989, pp.204-206 ; Kohaze Hideo, « Okuma zaisei makki ni okeru zaisei no tenkai », in : Hara Akira, ed., *Kindai Nihon no keizai to seiji*, Yamakawa shuppansha, 1986, pp.4-7.

35. Joyce Lebra, *Okuma Shinegobu*, p.32.

En 1881, Okuma relança une émission d'un emprunt public de 50 millions de yen, incluant tacitement les prêts étrangers, destiné aussi à convertir le papier monnaie en espèces, et permettant d'établir une banque d'espèces, pour favoriser l'émission de billets convertibles. L'excédent de revenu devait être directement dirigé vers les sociétés commerciales et utilisé pour soutenir la politique de développement tournée vers les exportations. Mais quand, peu après, l'une de ces sociétés commerciales fut impliquée dans un marché préférentiel pour le *Bureau colonial d'Hokkaido*, le premier scandale financier du Japon éclata, avec le concours de la presse et de l'opinion.

A la grande consternation du gouvernement, les journaux qui jusque là s'intéressaient peu à la politique ou qui étaient généralement pro-gouvernementaux, comme le *Tokyo nichichi shinbun*, ont rejoint les autres et se sont mis à attaquer le gouvernement sur cette affaire.

Dans l'été 1881, Okuma fut compromis dans un nouveau scandale politique lié à son memorandum secret à l'empereur, fondé sur une conception radicalement progressiste, visant à adopter le système constitutionnel de type britannique. Ces deux affaires conduisirent Okuma et ses assistants à démissionner du gouvernement, en août 1881.

Aussitôt après, Okuma devint président du *Rikken Kaishintô* (Parti progressiste constitutionnel) en mars 1882, rejoint par plusieurs de ses partisans.

33

Politique de redressement économique et financier

Dans l'intervalle, Matsukata Masayosi prit le Ministère des finances et défendit une politique financière d'économies extrêmes. Il insista pour que les réserves d'espèces fussent protégées, il gela les dépenses des ministères, limita les circuits de transactions en espèces à la Banque du Japon et au Ministère des finances et élargit la base de la taxation indirecte. Ce que l'on appela la « dépression Matsukata » réussit à arrêter l'inflation et à reconstituer les réserves monétaires nécessaires au financement des programmes d'industrialisation et d'armement. Mais, dans le même temps, elle appauvrit les campagnes et causa l'effondrement de la classe des fermiers indépendants comme, auparavant, de la classe des samourais.

Au total, après des années de controverses politiques et aussi, de corruption et de scandales financiers, le renvoi d'Okuma entraîna la dernière véritable crise du gouvernement Meiji, qui semble néanmoins avoir réussi à consolider le contrôle de l'Etat sur l'économie nationale. Jusqu'aux deux dernières décennies du XX^e siècle, les japonais ne connaîtront plus jamais ce genre de crises financières chroniques, sauf peut-être en 1945. Les premières années de l'Empire Meiji se caractérisent, en termes de politique financière, par une combinaison peu fructueuse

entre une démarche vers l'occidentalisation et des compromis pragmatiques, imposés par la réalité politique. Malgré tout, l'Etat réussit à mettre en place une économie nationale bien intégrée, d'un développement considérable de l'industrialisation et d'une internationalisation des échanges. Du point de vue financier, l'empire Meiji eut notamment pour effet d'établir une équation plus nette entre finances publique que celui du shogunat, où les finances de l'Etat étaient identiques aux revenus et aux dépenses des familles Tokugawa. Cette nouvelle conception faisait aussi obstacle à toute forme de concurrence en matière de décentralisation, de participation et de construction de l'économie nationale.