



HAL
open science

'Silver democracy' : la politique japonaise affectée par le vieillissement démographique

Xavier Mellet

► **To cite this version:**

Xavier Mellet. 'Silver democracy' : la politique japonaise affectée par le vieillissement démographique. Japan analysis, 2015, 37, pp.36 - 42. hal-03393402

HAL Id: hal-03393402

<https://sciencespo.hal.science/hal-03393402>

Submitted on 21 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



6. « Silver democracy » : la politique japonaise affectée par le vieillissement démographique

– XAVIER MELLET

Le vieillissement démographique est certainement l'enjeu principal auquel le Japon doit aujourd'hui faire face. Si le problème est commun à un nombre croissant de grandes démocraties (Allemagne, Italie et Corée du Sud en tête), le Japon est sans doute le pays le plus fortement atteint. Sa population a commencé à diminuer en 2010 et l'on envisage une perte de 10 millions d'habitants pour 2025. Le taux de fécondité est d'environ 1,3 enfant par femme, comme en Allemagne ou en Corée du Sud, contre 2 en France. Ce vieillissement a commencé à influencer négativement l'ensemble des grands domaines de la vie sociale que sont par exemple l'économie et la politique, et pose désormais un immense défi à la société japonaise. En dépit de son caractère stratégique, l'impact du phénomène sur le vote et, plus largement, sur la vie démocratique, intéresse moins les médias étrangers que l'évolution de l'économie et de la consommation. C'est à l'influence du problème démographique sur la politique que cet article est consacré.

Le phénomène est le produit d'une combinaison complexe de causes profondes et diverses, liées autant aux politiques publiques qu'aux relations entre les hommes et les femmes. En 1986, déjà, le chercheur Uchida Mitsuru inventa l'expression « silver

democracy » (*shirubā demokurashī*) pour qualifier ce problème alors en émergence, dans un livre sous-titré *La science politique d'une société à âge avancé*¹⁰³. L'expression a depuis fait du chemin. Des expressions telles « silver democracy » ou « silver politics » (*shirubā politikusu*) sont désormais devenues banales pour qualifier à la fois l'état actuel de la démocratie japonaise et ses perspectives d'évolution. Et, depuis quelques années, des solutions émergent et font l'objet de débats publics.

De telles expressions ont pris une tournure péjorative au Japon, et sont utilisées par des chercheurs autant que des journalistes, afin de décrire un état de déliquescence général de la structure politique du pays, affectée par le vieillissement de la population. Nous pouvons définir la « silver democracy » comme un cercle vicieux qui opère sur la démocratie représentative, définie de façon minimaliste comme un marché où des politiciens s'affrontent pour les votes de l'électorat¹⁰⁴. La domination exercée sur le processus politique par les groupes les plus âgés, au niveau de l'offre (les élus et les partis) comme de la demande (le corps électoral), n'incite pas les plus jeunes à participer et s'investir, de sorte que cette domination des plus âgés s'en trouve renforcée.

Nous verrons au cours de cet article comment le phénomène concerne de nombreux aspects du fonctionnement de la démocratie japonaise. Il modifie d'abord les caractéristiques socio-démographiques des électeurs qu'il faut convaincre, en renforçant le poids des tranches d'âge les plus avancées.

¹⁰³ Uchida Mitsuru, *Silver democracy. La science politique d'une société à âge avancé* (*Shirubā demokurashī. Kōrei shakai no seiji-gaku*), Yūhikaku, 1986.

¹⁰⁴ Définition classique de l'économiste Joseph Schumpeter : *Capitalism, Socialism and Democracy*, Routledge, 2003 (1943).

En conséquence, il modifie également la nature de leurs attentes, notamment la hiérarchie existant entre les problèmes publics, qui diffère selon les tranches d'âge. Enfin, cela influence les projets de politiques publiques que proposent les partis, davantage centrés sur les problèmes des anciens, ainsi que le comportement des entrepreneurs politiques chargés de les promouvoir. Après avoir effectué ce cadrage thématique de la « silver democracy », nous présenterons les solutions désormais envisagées.

La triple domination des électeurs âgés

Le vieillissement démographique influence en premier lieu la nature du peuple qu'il s'agit de représenter politiquement. La transition démographique que connaît le Japon va en effet triplement avantager la représentation politique des portions les plus âgées de la population au détriment des plus jeunes.

Premièrement, en strict nombre d'électeurs, les catégories les plus âgées occuperont la plus large portion du corps électoral¹⁰⁵. En 1955, les plus de 65 ans représentaient environ 5 % de la population et quelque 15 % en 1995 ; aujourd'hui, ils sont près de 27 %, et ils seront plus de 40 % en 2055¹⁰⁶. Cela pose un problème évident de financement des retraites (le Japon devrait atteindre vers 2035 le seuil d'un actif par inactif) et affecte simultanément la représentation politique. Leonard Schoppa estime que les plus de 65 ans représenteront la moitié des électeurs japonais inscrits aux alentours de 2050¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Au Japon, le suffrage est universel et la majorité électorale fixée à 20 ans, ce qui porte le corps électoral à une population située en 100 et 104 millions d'inscrits, selon les élections.

¹⁰⁶ Takao Yasuo, « Aging and Political Participation in Japan. The Dankai Generation in a Political Swing », *Asian Survey*, vol. 49, n° 5, 2009, p. 855.

¹⁰⁷ Schoppa Leonard, « The Politics of Japan's Shifting Demographics », Intervention lors de

Deuxièmement, cet écart de population est accentué par la répartition de la représentation politique en fonction des territoires. Les circonscriptions rurales, où la population est en moyenne plus âgée, sont avantagées par rapport aux circonscriptions urbaines, vers lesquelles davantage de jeunes migrent à la recherche d'un emploi. Alexandra Harney compare ainsi la préfecture de Kochi, l'une des plus âgées du Japon (760 000 habitants et 3 élus à la Chambre basse) à celle de Chiba, l'une des plus jeunes (13 élus pour plus de 13 millions d'habitants). La première est surreprésentée par rapport à la seconde¹⁰⁸. Cette inégalité politique entre la ville et la campagne est une constante depuis que le Japon s'est doté d'un système électoral en 1890, et a servi à expliquer la domination quasi ininterrompue du PLD depuis 1955¹⁰⁹.

Enfin, et surtout, le taux de participation des différentes classes d'âge varie considérablement, achevant de donner aux plus âgés un rôle moteur. La majorité électorale au Japon est atteinte à 20 ans. Lors des élections législatives de décembre 2012, les électeurs dans leur soixantaine se sont mobilisés à 75,1 %, contre seulement 37,7 % pour ceux dans leur vingtaine¹¹⁰. Deux ans

la conférence, « Is Japan a Silver Democracy? Demographics, Politics, and Policy Choices for the 21st Century », *Brookings conference*, 3 décembre 2014.

¹⁰⁸ Harney Alexandra, « Japan's Silver Democracy. The Costs of Letting the Elderly Rule Politics », *Foreign Affairs*, 18 juillet 2013. Version anglaise : <http://www.foreignaffairs.com/articles/139589/alexandra-harney/japans-silver-democracy> ; version japonaise : <http://www.foreignaffairsj.co.jp/essay/201308/Harney.htm>.

¹⁰⁹ Bouissou Jean-Marie, *Le Japon depuis 1945*, Armand Colin, 1997.

¹¹⁰ Miyamoto Tarō, « Dépasser la 'silver democracy' » (Shirubādemokurashī o koete), *Chuo*, avril 2013 : <http://www.yomiuri.co.jp/adv/chuo/research/20130516.html>.

plus tard, aux élections de décembre 2014, les données officielles nous montrent que seuls 29,72 % des 20-24 ans sont allés voter, contre 72,16 % des 70-74 ans¹¹¹. Ainsi, les électeurs plus âgés votent environ deux fois plus que les plus jeunes. Non seulement les jeunes sont moins nombreux, mais de plus ils votent beaucoup moins, réduisant collectivement leurs chances de peser dans le débat public. En 2012, les 29,7 % des électeurs ayant plus de 65 ans ont au final constitué 33,2 % des électeurs ayant effectivement voté. Le poids électoral des anciens est par conséquent plus large que ce que les seules cohortes par tranches d'âges nous montrent. À titre de comparaison, l'enquête de participation électorale de l'Insee nous montre que cet écart est bien moins prégnant en France. Lors de la dernière élection présidentielle de 2012, 74,2 % des femmes et 70,7 % des hommes âgés de 18 à 24 ans sont allés voter au premier tour, contre 86,1 % des femmes et 89,5 % des hommes âgés de 65 à 74 ans¹¹².

Cette brève comparaison nous permet de constater l'abyssale absence des jeunes Japonais en ce qui concerne la participation électorale. Pourquoi donc les jeunes ne votent-ils pas ? Cette question très simple appelle une réponse complexe, tant ce problème est le fruit d'un ensemble d'éléments. Parmi les causes les plus évidentes figure le manque de connexions des jeunes avec les organisations politiques, syndicats ou partis, qui incitent traditionnellement l'électorat à se mobiliser. Plus de la moitié des jeunes Japonais déclarent ne soutenir aucun parti politique.

Les jeunes électeurs ne soutiennent pas nécessairement les partis supposés plus progressistes que la majorité PLD. Un sondage du *Yomiuri shimbun* daté de février 2015 nous montre que les jeunes soutiennent davantage le PLD que leurs aînés. Alors que pour l'ensemble de la population, le taux de soutien au PLD est de 42 %, et celui au PDJ de 11% ; ces taux sont de 52 % et 9 % chez les vingtenaires et les trentenaires¹¹³. Ainsi, si les jeunes Français votent davantage que les jeunes Japonais, et également davantage en faveur des partis dits progressistes, les jeunes Japonais ne diffèrent pas nécessairement de leurs aînés. Simplement, ils ne votent pas.

À l'inverse, ce sont les plus âgés qui constituent, au-delà du vote, l'échantillon de population le plus actif politiquement. Ils disposent généralement d'un meilleur confort matériel et de plus de temps libre que leurs cadets, et sont davantage intéressés par la vie de la collectivité. Ils constituent surtout la très large majorité des membres des associations de soutien aux hommes politiques dans les circonscriptions (*koenkai*), institutions développées dans l'après-guerre pour structurer politiquement le corps électoral au niveau local¹¹⁴.

¹¹¹ « Tâtonnement des partis quant à une réduction de la majorité électorale à 18 ans » ([Sukyanā] senkyo nenrei hikisage e `18-sai yūkensha' kakutō tesaguri), *Yomiuri shimbun*, 6 mars 2015.

¹¹² http://www.injep.fr/IMG/pdf/FR28_Vote.pdf.

¹¹³ « Tâtonnement des partis quant à une réduction de la majorité électorale à 18 ans », *op. cit.*

¹¹⁴ Bouissou Jean-Marie, « Le clientélisme organisé dans une démocratie moderne. Le cas des *kōenkai* japonaises », in Briquet Jean-Louis et Sawicki Frédéric (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Presses universitaires de France, 1998.

Modifications futures de l'âge moyen et de l'âge médian¹¹⁵

	Âge moyen			Âge médian		
	Population totale	Electeurs inscrits	Electeurs actifs	Population totale	Electeurs inscrits	Electeurs actifs
2010	45	53	56	45	53	57
2020	48	55	58	49	54	59
2030	50	57	60	53	57	60
2040	52	59	62	54	60	63
2050	53	60	62	55	61	64
2060	55	61	63	58	62	65

Priorité à la conservation

Ces caractéristiques tendent à créer un biais favorable aux personnes les plus âgées, au détriment des plus jeunes, moins nombreux et moins investis dans la sphère publique. Cela affecte la nature des problèmes publics. Une étude du National Institute for Research Advancement (NIRA) nous montre que les plus âgés n'effectuent globalement pas la même hiérarchisation des problèmes publics que leurs cadets. Ainsi, lors des élections de la Chambre haute de 2010 (tableau ci-dessous), les plus de 60 ans ont tendu à accorder plus d'importance aux questions de soin et de santé, ainsi qu'au système des retraites, qu'ils souhaitent préserver. En comparaison avec les plus jeunes catégories, ils se sont moins intéressés au dynamisme économique, à l'éducation ainsi qu'aux mesures à prendre pour lutter contre la baisse de la natalité. Cette hiérarchisation, bien que grossière, nous donne des indices quant à la difficulté que rencontrent les hommes politiques pour

contenter ces attentes tout en travaillant à résoudre les problèmes économiques et démographiques.

La primauté accordée à la conservation semble peser sur le système de sécurité sociale japonais et empêcher une réforme en faveur des plus jeunes. Miyamoto Tarō estime que le système de sécurité sociale est le principal responsable de la « silver democracy »¹¹⁶. Contrairement aux pays européens, l'État japonais a développé un système de protection sociale indirect basé sur les grandes entreprises. Ce sont elles qui assuraient l'accès aux familles à l'emploi et à la sécurité sociale¹¹⁷. En conséquence, la protection est bien plus avantageuse pour les « employés à vie » des grandes entreprises que pour les intérimaires ou autres contrats courts. Les personnes les plus âgées, dont la carrière professionnelle s'est réalisée avant la hausse de la précarité survenue à partir des

¹¹⁵ Yashiro Naohiro, Shimasawa Manabu et Toyoda Nao, « Surmonter les conflits intergénérationnels sur le système de sécurité sociale. Au-delà de la silver democracy » (Shakai hoshō seido o tsūjita sedai-kan rigai tairitsu no kokufuku. Shirubā minshu shugi o koete), *NIRA monography series*, juillet 2012.

¹¹⁶ Miyamoto Tarō, « Dépasser la 'silver democracy' », *op. cit.*

¹¹⁷ J.-M. Bouissou a décrit ce système comme une « protection sociale indirecte généralisée ». Bouissou Jean-Marie, *Quand les sumos apprennent à danser. La fin du modèle japonais*, Fayard, 2003.

années 1990, ont ainsi le plus grand intérêt à préserver un système qui peine aujourd'hui à garantir une protection optimale pour les nouveaux entrants sur le marché du travail.

Hierarchie des problèmes publics par catégorie d'âge lors des élections de la Chambre haute de 2010¹¹⁸

	20 à 30 ans	40 à 50 ans	Plus de 60 ans
1	Économie et emploi	Économie et emploi	Santé et soins
2	Problème des impôts	Problème des retraites	Problème des retraites
3	Santé et soins	Problème des impôts	Économie et emploi
4	État du gouvernement	Santé et soins	Problème des impôts
5	<i>Mesures contre la dénatalité</i>	Réforme des finances	Réforme des finances
6	Problème des retraites	État du gouvernement	Les prix
7	Financement politique	Financement politique	Financement politique
8	Réforme des finances	<i>Mesures contre la dénatalité</i>	État du gouvernement
9	Problème d'éducation	Problème d'éducation	<i>Mesures contre la dénatalité</i>
10	Inégalités de revenu	Inégalités de revenu	Réforme administrative

Agissant sur la hiérarchisation des problèmes publics, la prédominance des électeurs les plus âgés est en retour susceptible d'affecter le contenu des programmes politiques proposés par les différents partis lors des élections. Il semble évidemment bien compliqué d'établir une stricte relation causale entre les deux phénomènes. Notons toutefois que les messages tournés vers la conservation sont susceptibles d'apporter de substantiels gains en nombre de voix. L'exemple le plus archétypal en est la campagne menée lors des élections législatives 2009 par le PLD d'Asō Tarō. En dépit de la défaite « historique » face à l'adversaire démocrate, le Premier ministre de l'époque a su remonter progressivement dans

les intentions de vote et limiter les dégâts, en centrant son message sur la « protection du Japon ». « C'est le Parti libéral-démocrate qui protège le Japon. C'est aussi le Parti libéral-démocrate qui protège la vie de tous. Et, c'est le gouvernement de coalition PLD-Kōmeitō qui va développer et accroître le futur du Japon ! »¹¹⁹.

¹¹⁸ Yashiro Naohiro, Shimasawa Manabu et Toyoda Nao, *op. cit.*

¹¹⁹ « Choix de gouvernement, jour de vote. Le point sur l'opinion générale » (Seiken sentaku, kyō tōhyō sō senkyo, mimei made ni taisei hanmei), *Asahi shimbun*, 30 août 2009. « Nihon o mamoru no wa jiyūminshutō. Minasan hō no kurashi o mamoru no mo jiyūminshutō. Soshite, Nihon no mirai o sarani seichō sa sete, yori hatten sa sete iku no wa jikō renritsu seikenda ».

Le problème ne concerne pas uniquement la nature des programmes. Le personnel politique lui-même incarne la « silver politics » en étant en moyenne plus âgé que la population. Yoshida Tōru nous informe ainsi que la moyenne d'âge des parlementaires atteint 58 ans, celle des gouverneurs de département 59 ans, alors que la moyenne d'âge de la population totale ne dépasse pas 45 ans¹²⁰. En plus d'un âge avancé, la classe politique japonaise se distingue aussi par un phénomène de succession héréditaire. Environ la moitié des parlementaires, selon les élections, ont hérité du siège de leurs parents ou grands-parents. Le Premier ministre Abe Shinzō appartient notamment à une ancienne famille politique, et son grand-père, Kishi Nobusuke, était Premier ministre entre 1957 et 1960. Son ministre des Finances et ancien Premier ministre, Asō Tarō, est aussi petit-fils d'un ancien Premier ministre, Yoshida Shigeru (plusieurs mandats entre 1946 et 1954). Ce phénomène endémique de reproduction des élites et de domination de personnes âgées contribue à la mise à l'écart de la jeunesse.

Les solutions envisagées

Lors des dernières élections générales de décembre 2014, la presse faisait le constat du désintérêt des partis envers les jeunes électeurs¹²¹. Pourtant, ces formations commencent à témoigner leur volonté d'attirer à eux les jeunes citoyens, notamment afin d'assurer le renouvellement de leur personnel¹²². Leurs projets de campagne en décembre dernier ont inclus des appels à

¹²⁰ Yoshida Tōru, « Rompre avec la 'silver democracy' », *op. cit.*

¹²¹ « Les partis politiques ne parlent pas du futur pour les jeunes » (Shasetsu – Shūin-sen koko o tou wakamono no tame ni mirai o kataranai kakutō), *Mainichi shimbun*, 13 décembre 2014.

¹²² « Tâtonnement des partis quant à une réduction de la majorité électorale à 18 ans », *op. cit.*

lutter contre la mise à l'écart des jeunes. Par exemple, le Parti démocrate du Japon (PDJ) entendait « briser la chaîne de pauvreté de génération en génération », et le PLD voulait que « tous les jeunes, qui portent l'avenir du pays, puissent trouver le travail qu'ils souhaitent »¹²³. Ce type de message n'a pas rencontré, pour le moment, le succès escompté auprès d'un jeune électorat qui s'est massivement abstenu.

Au-delà des incantations programmatiques, les partis commencent à agir en direction des plus jeunes. Ils essaient d'abord de les intéresser à la politique en développant leurs plates-formes de communication en ligne, domaine où les partis japonais sont en retard en comparaison avec leurs homologues européens ou américains, notamment en raison d'une loi électorale très contraignante à l'endroit du marketing politique en et hors période électorale. Okada Katsuya, président du PDJ, a par exemple fait le constat d'une difficulté pour les partis d'accéder à l'électorat le plus jeune. Par ailleurs, le Parti de la restauration (*ishin no tō*) créé par le maire d'Osaka Hashimoto Tōru a, par l'intermédiaire de son chef Eda Kenji, annoncé vouloir soutenir financièrement ses plus jeunes candidats lors des campagnes électorales, en mettant à disposition 300 000 yens supplémentaires pour chaque candidat dans la vingtaine, lors des élections locales d'avril 2015. Un moyen habile de témoigner de l'intérêt pour cet électorat que les partis cherchent peu à séduire¹²⁴.

En dehors du simple rapprochement entre les partis politiques et les jeunes électeurs, par la communication politique ou les candidatures aux élections, d'autres solutions commencent

¹²³ « Les partis politiques ne parlent pas du futur pour les jeunes », *op. cit.*

¹²⁴ « Tâtonnement des partis quant à une réduction de la majorité électorale à 18 ans », *op. cit.*

depuis quelques années à être envisagées. Re:Vision Japan, une association rassemblant des étudiants et des universitaires, milite par exemple pour un abaissement de la majorité électorale de 20 à 18 ans, afin d'accroître le poids des jeunes dans le total de la population¹²⁵. Avant la dissolution de novembre 2014, sept partis s'étaient associés pour soumettre à la Diète une modification de la loi électorale allant dans ce sens¹²⁶. Aujourd'hui, cette question est de nouveau posée. Or, il est déjà évident que, si cette mesure fait de plus en plus consensus, elle ne sera pas suffisante pour combler l'écart abyssal de représentation selon les générations. Le *Nikkei shimbun* notait ironiquement qu'il faudrait abaisser l'âge de voter à 0¹²⁷. Accorder un coefficient aux électeurs ayant des enfants est aussi une solution envisagée, selon l'idée proposée initialement en 1986 par le démographe Paul Demeny¹²⁸. Cela pourrait avoir le double mérite de valoriser les jeunes dans le processus électoral et d'encourager (modestement) les adultes à avoir des enfants. Toutefois, cette solution ne semble pas sérieuse en raison de la rupture induite avec le principe d'égalité démocratique (un vote par électeur), et car elle ne permettrait pas de prendre directement en compte l'intérêt des jeunes populations, autrement que par la représentation de leurs parents. Une réforme politique devrait par ailleurs rééquilibrer les écarts de représentation entre les circonscriptions rurales et âgées et les circonscriptions urbaines et jeunes.

Cependant, ces quelques propositions ne sauraient enrayer durablement le déclin démographique du Japon, ni même le

désintérêt des jeunes populations envers la chose publique. La démocratie japonaise est d'un côté dominée par les électeurs les plus âgés, de l'autre par les politiciens les plus âgés. Trouver des solutions adaptées à l'ampleur du problème paraît bien difficile tant les aînés sont au centre du marché politique, aussi bien du côté de l'offre que de la demande. Des efforts d'éducation civique dans les écoles pourraient faire en sorte que les jeunes japonais aient une meilleure connaissance de leurs institutions et des enjeux politiques, ce qui pourrait les inciter à voter une fois majeurs. De surcroît, la « silver democracy » ne semble pas se combattre en priorité sur le terrain politique, tant elle nécessite des efforts pour lutter contre le vieillissement de la population, matrice générale du problème. Cela implique de faciliter les conditions de procréation, donc de repenser aussi bien les politiques publiques de natalité que le rapport général entre les hommes et les femmes au sein du couple et de l'institution du mariage.

¹²⁵ *Ibidem*. L'association « Re:Vision Japan » : <http://revisionjapan.com/>.

¹²⁶ « Les partis politiques ne parlent pas du futur pour les jeunes », *op. cit.*

¹²⁷ « Is it time to lower the voting age to 0? », *Nikkei Weekly*, 15 juillet 2013.

¹²⁸ *Ibidem*.