



HAL
open science

Gouverner les populations laborieuses dans le Japon impérial: vulnérabilité, biopolitique et citoyenneté (1868-1945)

Bernard Thomann

► **To cite this version:**

Bernard Thomann. Gouverner les populations laborieuses dans le Japon impérial: vulnérabilité, biopolitique et citoyenneté (1868-1945). Histoire. Institut des Etudes Politiques de Paris, 2012. tel-03222520

HAL Id: tel-03222520

<https://hal.science/tel-03222520>

Submitted on 10 May 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.

**Gouverner les populations laborieuses dans le Japon
impérial : vulnérabilité, biopolitique et citoyenneté
(1868-1945)**

Bernard Thomann

Manuscrit présenté pour l'Habilitation à Diriger des Recherches

Le 26 novembre 2012

Institut des Etudes Politiques de Paris

Jury composé de :

Marie-Emmanuelle Chessel, CNRS

Patrick Fridenson, EHESS (Rapporteur)

Isao Hirota, Université Teikyô

Emmanuel Lozerand, INaLCO

Pierre Rosanvallon, Collège de France

Paul-André Rosental, Sciences Po (Réfèrent)

Pierre-François Souyri, Université de Genève (Rapporteur)

Sommaire

Introduction	p.7
Première Partie Assistance aux populations, bouleversements sociaux et impératifs biopolitiques jusqu'à la première guerre mondiale (1868-1912)	p.32
Chapitre 1 L'assistance aux populations pendant la période d'Edo	p.40
Chapitre 2 La restauration Meiji, les bouleversements de l'ordre social et les mutations de l'assistance	p.50
Chapitre 3 Les statistiques et l'hygiène : de nouvelles technologies au service d'une gestion de la population, facteur de puissance nationale	p.60
Chapitre 4 Le développement des savoirs sur la santé au travail et l'hygiène nationale	p.73
Chapitre 5 La Société pour l'étude de la politique sociale et les premiers pas du droit du travail	p.91
Chapitre 6 Subsidiarité familiale et locale, charité privée, enquêtes sociales et centralisation étatique dans les mécanismes d'assistance	p.108
Deuxième partie Internationalisme, mouvement social, production savante et citoyenneté sociale pendant la « démocratie Taishô » (1918-1929)	p.129
Chapitre 7 Le mouvement social et le développement d'une problématique de citoyenneté sociale après la première guerre mondiale	p.134
Chapitre 8 Le Japon et l'Organisation internationale du travail	p.149
Chapitre 9 Le voyage d'Albert Thomas au Japon	p.162
Chapitre 10 La diversification des sources intellectuelles de la réforme sociale dans l'entre-deux-guerres	p.178
Chapitre 11 Le développement d'une expertise scientifique et professionnelle sur la question sociale et du travail	p.189
Chapitre 12 Les progrès de la politique de l'emploi et la difficile avancée des assurances sociales	p.208
Chapitre 13 Réguler les conflits dans les campagnes et les villes	p.231

Chapitre 14		
	La question urbaine et la réinvention des solidarités	p.242
Chapitre 15		
	La question de la surpopulation japonaise	p.265
Troisième partie		
	Crise économique, rationalisation et remise en cause de l'internationalisme dans la réforme sociale (1929-1937)	p.284
Chapitre 16		
	Les crises de 1927 et 1929 et leurs conséquences politiques, sociales et idéologiques	p.288
Chapitre 17		
	Les « nouveaux bureaucrates » et les classes prolétaires	p.304
Chapitre 18		
	Vieilles recettes et nouvelles expertises: chômage et politiques sociales dans les années 1930	p.314
Chapitre 19		
	Le mouvement pour la rationalisation de l'industrie, la question de la modernisation des relations de travail et le « familialisme » des entreprises	p.329
Chapitre 20		
	Le maintien des relations avec l'Organisation internationale du travail après le retrait de la Société des Nations et la question du dumping social	p.344
Chapitre 21		
	Le délitement des liens avec l'OIT et la fin de l'internationalisme au Japon	p.367
Chapitre 22		
	La question sociale dans les campagnes et l'influence grandissante de l'armée dans le gouvernement sanitaire et social des populations	p.379
Quatrième partie		
	Guerre totale et politique sanitaire et sociale (1937-1945)	p.397
Chapitre 23		
	Mobilisation générale et nouvel ordre social	p.402
Chapitre 24		
	Elever le niveau de vie et normaliser l'existence des ouvriers : le salaire minimum standard et l'assurance retraite des travailleurs	p.433
Chapitre 25		
	Elévation de la qualité de la population et politique démographique pendant la guerre	p.464
Conclusion		p.494
Bibliographie		p.501

Introduction

« Orientalisme » et entreprise de « re-historicisation » de la société japonaise

Dans le récit fait en Occident du développement économique et social du Japon, ont souvent été mis en exergue une politique industrielle particulièrement efficace, un système de gestion « à la japonaise » capable de tirer le meilleur parti des ressources humaines disponibles, mais beaucoup plus rarement une politique sociale, sorte d'angle mort du processus de modernisation du pays au cours du vingtième siècle. Ce constat est d'autant plus paradoxal que, dans le même temps, de nombreuses études sociologiques ou anthropologiques, ou même des observateurs ordinaires, ont décrit une cohésion sociale très forte, au prix même d'un contrôle social très poussé, qui aurait résisté à la violence du processus d'industrialisation et à ses conséquences. Ce paradoxe a sans doute été largement entretenu par un recours, essentiellement dans la sphère médiatique mais aussi parfois dans les milieux académiques, à des explications culturalistes simplistes, mettant en exergue des facteurs anhistoriques, évidemment favorisés par l'éloignement géographique et par une inclinaison qu'on peut qualifier d'« orientaliste » à voir dans l'autre éloigné, peu connu et donc prêt à accueillir nos projections, le miroir inversé de nos propres questionnements. Le discours des médias sur la discipline et le civisme de la population japonaise face à l'épreuve que l'on a pu entendre après le Tsunami de mars 2011 procède bien évidemment d'observations réelles, mais a bien sûr aussi une fonction interne alimentant un certain discours sur le supposé délitement de nos propres sociétés. La production en sciences humaines et sociales sur le Japon est sans aucun doute restée trop confidentielle pour peser sur ces représentations collectives.

Or, face à cette résilience étonnante de l'« orientalisme » à notre époque, nos sociétés de plus en plus interdépendantes avec les systèmes économiques et sociaux de l'Asie orientale, dont il faut rappeler que le Japon est avec la Chine l'acteur majeur, ont bien évidemment plus que jamais besoin de tels travaux. Et le meilleur service que l'historien d'aujourd'hui puisse rendre, à son modeste niveau, à la progression de cette connaissance, est sans doute de participer à une entreprise de « re-historicisation » de l'histoire de ce pays. Le Japon lui-même possède bien évidemment une historiographie très riche, mais elle est mal connue en France. Et si re-historicisation il doit y avoir, c'est non seulement aux yeux de nos collègues historiens de la France, mais également d'un public plus large pour contribuer à dépasser les

conceptions essentialistes que nous cultivons sur les différences sociales et culturelles entre les nations géographiquement très éloignées. Cette entreprise peut être justement inspirée par l'émergence d'une nouvelle génération d'historiens japonais qui tend à montrer, comme l'a bien souligné Pierre-François Souyri dans un numéro récent de la revue *Le Débat*, la grammaire commune de la modernité qu'il y a pu avoir entre les pays occidentaux et le Japon¹. Nous allons ainsi tenter de montrer dans cet ouvrage que le processus de modernisation et d'industrialisation japonais jusqu'en 1945 a été le lieu d'un développement des politiques sanitaires et sociales qui n'eut finalement rien à envier aux Etats providences occidentaux.

Gouvernance, biopolitique et citoyenneté

Notre approche ne souhaite pas seulement corriger une perception française sur la société du Japon, mais également ce qui peut être une perception japonaise de sa propre réalité. Le Parti libéral démocrate au pouvoir publia en effet, en 1979, un document programme dans lequel il affirmait que le Japon ne pouvait pas être qualifié d'« Etat providence » (*fukushi kokka*), mais était en réalité une « société de bien-être à la japonaise » (*Nihon gata fukushi shakai*) où la solidarité était prioritairement assurée par la famille, l'entreprise, puis le marché avec les assurances privées, l'Etat n'intervenant qu'en tout dernier recours². Ce discours doit être bien sûr replacé dans des circonstances historiques précises, celle de la correction, à cause des économies budgétaires provoquées par la crise pétrolière de 1973, d'un autre slogan du gouvernement du même Parti libéral démocrate, utilisé au début des années 1970 et qui décrétait l'« an 1 du bien-être » (*fukushi gannen*). Il doit être aussi être compris dans le cadre de la pénétration au Japon du néolibéralisme naissant valorisant la « gouvernance » et décrétant l'obsolescence du gouvernement, le déni de son rôle interventionniste dans les mécanismes de la solidarité sociale.

Cependant, les mécanismes de solidarité, loin d'être des manifestations anhistoriques de la société japonaise, ont été au contraire construits en lien avec le développement de technologies de gouvernement des populations qui ont justement tenté de reconstruire les solidarités de proximité, en particulier une régulation sociale de l'économie notamment fondée sur des entreprises devenant, au-

¹ Pierre-François Souyri, « La modernité japonaise dans tous ses états », *Le Débat*, n. 153, janvier-février 2009, pp. 78-87.

² Jiyûminshutô, *Nihongata fukushi shakai*, Tôkyô, 1979.

delà de leur fonction marchande, des corps intermédiaires essentiels dans l'intégration sociale et politique des travailleurs à la nation. Les mécanismes auxquels fait référence le Parti libéral démocrate ne relèvent pas tant d'une donnée culturelle que d'un processus de construction politique et sociale. Il ne s'agit pas pour autant de réduire ce processus de construction et d'impulsion aux élites gouvernantes étatiques. Dans ce processus, l'Etat a bien sûr joué un rôle moteur, mais ces technologies de gouvernement se sont aussi développées en lien avec des « micro-pouvoirs » pour reprendre la terminologie de Michel Foucault, et en ce sens nous ne rejetons pas totalement la notion de « gouvernance » qui ne se limite pas au rôle de l'Etat en tant que tel et nous pourrions même parler de technologies de gouvernance des populations laborieuses.

Cette histoire à la fois politique et sociale est pour beaucoup celle de la mise en place, à partir de la restauration Meiji, qui fait du Japon un Etat-nation moderne devant se défendre face à l'expansionnisme colonial des puissances occidentales, d'un gouvernement de type biopolitique sur la population, mais qui rencontra aussi la question de la citoyenneté. Il s'agit d'une part de traiter la vulnérabilité sanitaire et sociale pour gérer et élever les forces internes de la nation avec le développement de ce qu'on peut considérer comme une véritable science de la population, partie intégrante d'un processus de scientification des politiques avec la statistique, l'hygiénisme, la démographie ou l'économie. Mais cette histoire politique et sociale est aussi celle du développement et de la transformation de modes de traitement des vulnérabilités sociales qui reposèrent sur l'action conjointe de la société civile et de l'Etat où était essentiellement en jeu l'intégration d'une classe ouvrière marginale et paupérisée à l'Etat nation impérial. Faire l'histoire des mesures de traitement de la vulnérabilité sanitaire et sociale des travailleurs ne revient, de plus, pas à faire la liste chronologique des aides publiques et privées aux populations laborieuses pauvres, à voir dans la pauvreté un attribut objectif des personnes et de leur niveau de revenus sur lequel le gouvernement et les élites privées agiraient d'en haut. La pauvreté n'est, en effet, selon Georg Simmel, que le nom que nous donnons à une relation d'assistance³. Ainsi, il s'agira aussi d'analyser les mutations qu'a pu connaître le rapport qui unit les élites dirigeantes aux populations jugées nécessiteuses. Nous nous attacherons à montrer comment une citoyenneté sociale, traduite notamment par l'évolution des mécanismes d'assistance, le développement de protections légales concernant les conditions de travail, l'apparition des assurances sociales, du suffrage universel masculin ou de la négociation collective, en vint progressivement à se

³ Georg Simmel, *Les pauvres*, Paris, PUF, 2005.

dessiner et à redéfinir les frontières même des populations susceptibles d'être touchées par les politiques à l'égard de la vulnérabilité sanitaires et sociale. Et comme nous tenterons de le montrer, les modalités de ce rapport entre les populations laborieuses et le reste de la société, et les frontières de cette population concernée par les politiques, évoluèrent considérablement au cours du processus d'industrialisation du Japon jusqu'en 1945.

Eurocentrisme et marxisme

Dans notre étude de ce processus de construction des politiques à l'égard des populations laborieuses pendant l'industrialisation, nous nous limitons à la période du « Japon impérial », c'est-à-dire que nous nous concentrons sur la période allant de la restauration Meiji à la défaite de 1945. Ce choix chronologique nous permet de tenter de corriger une autre représentation assez commune des politiques sociales japonaises. La thèse selon laquelle le développement de l'Etat social ne daterait que de la période de l'après-guerre, une fois qu'une citoyenneté politique solide et durable eut été mise en place. Ce préjugé repose en partie sur un biais eurocentriste qui voit l'ensemble des sociétés industrialisées se développer à partir d'une loi générale construite à partir du cas occidental. Rechercher la place de la citoyenneté dans le développement des politiques à l'égard de la vulnérabilité sanitaire et sociale des populations laborieuses n'a en effet rien d'évident a priori sur le terrain japonais avant 1945. L'histoire politique du Japon du premier 20^{ème} siècle, où l'Etat nation doit faire face aux conséquences sociales de la révolution industrielle alors que la citoyenneté civile et politique est en train tout juste de germer, peut sembler être en complet décalage avec la description de nombreux terrains européens ou américains qu'ont pu faire un certain nombre d'auteurs s'étant attelés à une histoire politique de la question sociale. C'est le cas par exemple de Robert Castel pour qui les libéraux du XVIII^{ème} siècle ont considéré la sanctuarisation de la propriété privée comme le fondement de la citoyenneté civique et de la protection contre l'insécurité sociale. L'industrialisation, en produisant cependant une large classe de prolétaires n'ayant pas accès à la propriété, aurait creusé l'écart entre la citoyenneté civile et la réalité de la citoyenneté sociale. Lutter contre la vulnérabilité aurait ainsi été une façon de combattre la désagrégation ou la désaffiliation de pans entiers de la société et les politiques de protection des populations vulnérables auraient donc répondu au souci d'étendre la citoyenneté civile et politique au

terrain du social⁴. Pierre Rosanvallon analyse, à travers la notion d'égalité, un processus assez similaire lorsqu'il montre comment « la perspective de la réalisation de la société des égaux, qui était liée à une vision précapitaliste de l'économie, devait soudain être repensée sur de nouvelles bases. Car c'est bien un tout autre monde de la production et de l'échange qui va imposer sa loi au milieu du XIX^e siècle avec la transformation du mode de production »⁵. Ce n'est donc que bien après l'« invention de l'égalité » au moment des révolutions françaises et américaines que l'on est rentré dans le « siècle de la redistribution ». On peut enfin citer Thomas H. Marshall qui offre une chronologie des différentes dimensions de la citoyenneté pour les pays où la démocratie s'est développée le plus tôt. La citoyenneté civile fut conquise d'abord avec les révolutions française et américaine et fondée sur les doctrines des droits de l'homme et des droits naturels. C'est la citoyenneté politique qui fut ensuite conquise au dix-neuvième siècle avec les luttes pour le droit des citoyens à participer à l'exercice du pouvoir politique. Vint seulement ensuite la citoyenneté économique et sociale qui s'affirma au vingtième siècle avec la montée de l'Etat social assurant aux citoyens un minimum d'éducation, de santé, de bien-être économique et de sécurité⁶.

Cette idée d'une citoyenneté sociale ne prenant réellement son essor qu'après la seconde guerre mondiale, après les réformes démocratiques qui suivirent la défaite, fut en fait assez largement le fait des historiens marxistes japonais. Cette vision fut influente car ce sont eux qui ont le plus largement abordé la question de la politique sociale au Japon, et en ce sens, les chercheurs d'aujourd'hui leur sont redevable d'avoir mis en lumière un certain nombre de ses fonctions dans le développement économique. Pour de nombreux représentants des sciences sociales marxistes japonaises, la politique sociale aurait permis la permanence du système capitaliste en assurant la reproduction de la main-d'oeuvre, en favorisant l'apaisement de la lutte des classes et l'établissement d'une paix sociale, et enfin, en permettant de réunir les conditions d'une augmentation de la production qui à permis à son tour l'octroi d'un pouvoir d'achat⁷. Tous ne sont néanmoins pas d'accord sur le poids respectif des différents facteurs.

L'immédiat après-guerre fut en particulier marqué par un vif débat entre deux des principaux penseurs de la politique sociale, Kazahaya Yasoshi et Ôkôchi Kazuo. Pour le premier, le facteur majeur du

⁴ Robert Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995, réédition Folio-Gallimard, Paris, 2000.

Robert Castel, *L'insécurité sociale. Qu'est qu'être protégé*, Paris, La République des Idées-Seuil, 2003.

⁵ Pierre Rosanvallon, *La société des égaux*, Paris, Seuil, 2011, p.109.

⁶ Thomas Humphrey Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday, 1965, chap.4.

⁷ Kôhatsu Shôichi, *Shakai jigô no kibon mondai*, Kyôto, Minerubia shobô, 1962.

développement de la politique sociale, ce serait la pression du mouvement social. Au Japon, ce dernier ayant été durement réprimé, une politique sociale digne de ce nom n'aurait pu voir le jour avant les réformes démocratique de 1945 et l'apparition d'un mouvement ouvrier d'ampleur⁸. Par contre, pour le second, la pression du mouvement social ne serait pas décisive. Les sociétés capitalistes en développeraient toute une par nature. En effet, elle serait le seul moyen de concilier les intérêts divergents de ce qu'Ôkôchi appelle le « capital individuel » (*kobetsu shibon*) et le « capital global » (*sôshibon*), c'est dire de prévenir une allocation irrationnelle du premier qui, mettant en péril la reproduction du travail, serait nuisible à ce que cet auteur appelle aussi le « capital global social » (*shakai teki shibon*). Pendant la seconde guerre mondiale, il développa l'idée que c'était la politique de mobilisation générale de la guerre, qui, en accélérant l'évolution des structures industrielles et en rendant plus urgent que jamais le besoin d'optimiser ce « capital global social », aurait par là même provoquée la naissance d'une politique sociale⁹. Il devint même à cette époque un des principaux experts de cette politique sociale dans le cadre de la mobilisation générale de la société. Après la défaite, Kazahaya, auréolé de plusieurs arrestations, intensifia ses critiques à l'encontre d'Ôkôchi auquel il reprochait d'avoir évacué la question de la lutte des classes de sa théorie de la politique sociale alors même qu'il se prétendait marxiste et qu'il disait avoir participé à ce titre au front populaire contre le fascisme¹⁰. Ôkôchi tenta de démontrer le bien fondé de sa thèse au sein de l'appareil théorique marxiste, mais, dans le même temps, ses problématiques de recherche se déplacèrent et il devint surtout un des historiens les plus reconnus du travail et du mouvement ouvrier¹¹. Il tenta en particulier d'isoler les facteurs de sous développement du mouvement ouvrier avant la guerre. C'est ainsi qu'il devint l'auteur de la théorie du travailleur migrant (*dekasegi rôdôsha*) d'origine rurale qui aurait retardé la naissance d'une conscience de classe au sein de la classe ouvrière¹². Cela eut des conséquences pour la perception de ce qu'avait pu être la politique sociale avant 1945. Alors qu'il était, avant la défaite, le principal défenseur de la thèse d'une politique sociale, facteur de modernisation économique et sociale, il apportait, après la guerre, son prestige académique à la thèse d'un sous-développement du système socio économique japonais pendant l'avant-guerre. Pendant le même temps, Kazahaya, suivant sa ligne théorique, développa la thèse selon laquelle, en raison de la politique répressive de l'Etat à l'égard du mouvement

⁸ Kazahaya Yasoji, *Nihon shakai seisaku no riron*, Tôkyô, Jikôsha, 1949.

⁹ Ôkôchi Kazuo, *Shakai seisaku (2 vol.)*, Tôkyô, Shôrin shoin, 1954.

¹⁰ Kazahaya faisait référence au front populaire décrété par le Komintern lors de son congrès de 1935

¹¹ Pour un compte rendu détaillé du débat voir Kishimoto Eitarô, *Shakai seisaku ron no kompon mondai*, Tôkyô, Nihon hyôron shinsha, 1953.

¹² Ôkôchi Kazuo, *Shakaiseisaku yonjû nen*, Tôkyô, Tôkyô daigaku shuppankai, 1970.

ouvrier, et comme l'existence de ce dernier en était un des pré requis, la politique sociale d'avant-guerre avait avant tout été caractérisée par son arriération. Et cette thèse a pendant longtemps imprégné l'histoire sociale japonaise.

Téléologie et anachronisme

Ne traiter que de la période d'avant 1945 nous permet de nous inscrire résolument dans la révision, entamée par de nombreux historiens japonais, de cette thèse de l'arriération de la politique sociale d'avant la défaite, mais nous aide également à nous préserver d'un biais téléologique qui habite parfois les études couvrant l'histoire sur l'ensemble du vingtième siècle. Certaines de ces études tendent en effet à réduire la période d'avant la défaite à une sorte de prologue, de préhistoire de la véritable politique sociale qui ne s'affirme qu'après la guerre. En ne retenant des politiques menées avant 1945 que les éléments rentrant dans la genèse d'un état final, celui de l'Etat social d'après-guerre, on a du mal à percevoir l'originalité des problématiques animant les politiques sanitaires et sociales à l'égard des populations laborieuses qui se développent dans le contexte politique, social, international et scientifique particulier du Japon avant les transformations qu'il subit après la défaite. Il s'agit en effet de pouvoir se replonger dans un régime de pouvoir/savoir, pour reprendre la terminologie de Michel Foucault ou celle de son disciple François Ewald, propre à une époque donnée, celui du Japon impérial et au-delà de la réforme sociale de cette époque là, sans être prédéterminé par les catégories politiques et scientifiques de l'après-guerre. En bref, éviter un des péchés capitaux de l'historien, celui de l'anachronisme. On peut par exemple faire nôtre une remarque de Paul-André Rosental sur le cas de la France mais tout à fait transposable au Japon, selon laquelle « contrairement à nos habitudes, il convient...de distinguer 'population' et 'démographie'. La population est un objet dont se sont saisies de longue date et successivement plusieurs disciplines »¹³.

En effet, dans Japon d'avant 1945, comme ne l'indique pas la situation de l'après-guerre où la démographie et la politique sociale apparaissent comme deux champs bien séparés, il y a par exemple une approche assez globale des questions de populations où l'expertise, qui se forge à cette époque, traite à la fois de questions d'assistance, d'hygiène, d'environnement, de migration ou d'emploi comme

¹³ Paul-André Rosental, *L'intelligence démographique, sciences et politiques des populations en France (1930-1960)*, Paris, Odile Jacob, 2003, p. 11.

un tout qui a trait à un objet : la population. Et lorsque que la démographie apparaît comme une discipline mieux identifiée à partir de la seconde moitié des années 1920, elle reste très largement imbriquée dans une approche assez globale des questions de population. En bref, si on prend pour référence l'objet population tel qu'il existait avant la guerre, on peut constater que le Japon avait développé une expertise extrêmement poussée et des politiques assez ambitieuses, mais si on se fonde sur la définition de la politique sociale telle qu'elle est utilisée après la guerre, qui repose sur le principe d'un droit du citoyen à un niveau d'existence minimale, et qui présuppose par exemple la présence de mécanismes de négociation collective généralisés, on ne peut que constater la difficulté du pays à développer une telle citoyenneté sociale, même si celle-ci commence quand même à s'esquisser comme nous allons tenter de le montrer aussi. Notre travail a ainsi pour ambition de couvrir tout à la fois les différents champs qui segmentent aujourd'hui l'histoire des populations. On peut citer, entre autres, l'histoire la politique sociale et du travail, l'histoire rurale, l'histoire du travail social, l'histoire démographique, l'histoire de la gestion, l'histoire économique ou bien encore l'histoire de la médecine et des politiques de santé. Il s'agit là d'une littérature considérable dont il serait trop long de dresser ici un portrait exhaustif, mais que nous avons utilisée sans exclusive dans nos recherches. Nous avons eu également un large recours aux revues et aux ouvrages de l'époque, scientifiques ou de plus large diffusion, couvrant un assez large spectre des politiques sanitaires et sociales.

Mémoire et « fascisme »

La limitation chronologique de notre étude au « Japon impérial » ne nous met néanmoins pas pour autant à l'abri de toute tentation téléologique. Cette tentation téléologique est pour beaucoup liée à la charge mémorielle que représentent certains aspects des politiques sanitaires à l'égard des populations. Comme le souligne Fujino Yutaka dans son étude récente consacrée à la naissance du ministère de la Santé, du travail et des affaires sociales (*Kōseishō*) pendant la guerre, les expériences menées sur les populations locales et des prisonniers chinois au sein de l'Unité 721 en Manchourie n'étaient pas seulement liées au développement des armes bactériologiques mais aussi au processus de réduction à l'état d'objet du corps humain, ceci dans le cadre d'une logique biopolitique poussée à l'extrême et d'une idéologie du renforcement de la qualité de la race. L'utilisation des esclaves sexuelles majoritairement coréennes, celles que l'on nomme de l'euphémisme de « femmes de réconfort » (*ianfu*),

était liée à une politique d'endiguement des maladies vénériennes que les soldats ramenaient du continent et transmettaient au reste de la population japonaise. La ségrégation et la politique de stérilisation des malades de la lèpre qui continueront même après la guerre, selon une logique non sans rapport avec le cas Suédois, relevait de la politique eugéniste qui se met en place à partir des années 1930 et qui s'inspire à cette époque directement de l'exemple nazi¹⁴. Il est bien sûr nécessaire d'entretenir la mémoire de ces crimes, d'autant plus qu'ils n'ont pour beaucoup jamais été punis et que de nombreuses victimes n'ont jamais fait l'objet d'une reconnaissance satisfaisante¹⁵.

Cette charge mémorielle ne doit néanmoins pas détourner l'historien de ses objectifs scientifiques. La dénonciation des crimes contre l'humanité ne doit pas réduire l'histoire ayant précédé les crimes à une genèse du mal. L'historien de Vichy, Henri Rousso, se sort du piège de l'engagement par cette formule : la mémoire relève du domaine du religieux, l'histoire est laïque. La vigilance est d'autant moins superflue qu'une telle dérive téléologique a pu malheureusement prendre assez récemment, parce qu'il s'agissait du Japon et que les réflexes de l'orientalisme sont toujours là, une forme particulièrement révélatrice. Dans la genèse des crimes de l'armée japonaise impériale qu'il propose, l'historien Jean-Louis Margolin met en avant une très longue tradition japonaise de la cruauté et un régime politique substantialisé dans l'utilisation, non précisément définie d'ailleurs, de « fascisme impérial »¹⁶. La conscience des dangers de la téléologie et de la caricature culturaliste sont en effet si peu présents dans certains cercles de la communauté des historiens français, quand il s'agit de traiter d'aires culturelles lointaines, que l'ouvrage en question reçut le prix Augustin Thierry, mais bénéficia aussi d'une large publicité de la part de la sphère médiatique, le livre faisant l'objet de critiques élogieuses dans la presse¹⁷, alors que dans le même temps les limites de l'ouvrage étaient unanimement soulignées par les historiens spécialistes de l'Asie Orientale¹⁸. Cependant, l'historien français peu averti des enjeux de l'historiographie japonaise peut bénéficier de quelques circonstances atténuantes.

¹⁴ Fujino Yutaka, *Kôseishô no tanjô*, Tôkyô, Kamogawa shuppan, 2003.

¹⁵ Bernard Thomann, « Le procès de Tokyo et la mémoire nationale. Le retour du débat sur la guerre 1937-1945 », *La Vie des idées*, 14 décembre 2007. ISSN : 2105-3030. URL : <http://www.laviedesidees.fr/Le-proces-de-Tokyo-et-la-memoire.html>

¹⁶ Jean-Louis Margolin, *L'armée de l'empereur ; violences et crimes du Japon en guerre (1937-1945)*, Paris, Armand Colin, 2006. (réédition sous le titre *Violences et crimes du Japon en guerre 1937-1945*, Pluriel, Hachette, 2009).

¹⁷ Voir par exemple Marc Riglet, « Crimes de guerre du Japon colonial », http://www.lexpress.fr/culture/livre/l-armee-de-l-empereur-violences-et-crimes-du-japon-en-guerre-1937-1945_812197.html, Pierre Assouline, « Rifié chez les japonologues », *La république des livres*, 17 octobre 2009

¹⁸ Voir le compte rendu du sinologue Christian Henriot dans *l'European Journal of East Asian Studies* (no 7-1, 2008, pp. 161-165), celui d'Arnaud Nanta dans *Cipango* (n.15, 2008, pp.9-33) ou Franck Michelin dans *Vingtième Siècle* (no 97, 2008, pp. 269-270).

L'historiographie japonaise a elle-même été dominée, jusqu'à il y a une quinzaine d'année, par une interprétation téléologique de l'histoire du pays avant 1945 qui a été indissociable de l'utilisation du concept de « fascisme ». De nombreux historiens européens et américains ont ainsi jugé légitime l'utilisation du terme pour caractériser le pouvoir politique japonais du début des années 1930 jusqu'en 1945. Par exemple, sous la plume d'Eric Seizelet, le Dictionnaire Historique du Japon, dans son entrée « fascisme », est jugée légitime l'utilisation du terme. Le fascisme japonais est décrit comme à la fois issu d'une genèse proprement nationale mais aussi comme ayant des caractéristiques très comparables aux fascismes européens : « Le fascisme japonais est avant tout lié au nationalisme et ce dernier s'est alimenté fondamentalement à deux sources : la défiance à l'égard de l'étranger, l'exaltation de l'institution impériale ». Dans cette logique, les racines du fascisme japonais seraient notamment à chercher dans la politique de fermeture du pays de la période Edo, puis dans la politique expansionniste depuis Meiji, d'une part, et dans le culte impérial d'autre part. Il n'y aurait pas réellement rupture de cette genèse pendant la période démocratique de l'ère Taishô (1912-1926) car « la libéralisation du régime qui permit au Japon de faire l'expérience du gouvernement des partis s'accompagna d'une répression idéologique accrue et de la montée du militarisme ... La première partie de l'époque de Shôwa (1926-1989) consacra l'expansion du fascisme nippon tant à l'intérieur qu'à l'extérieur : la crise économique d'une part, les questions diplomatiques d'autre part encouragèrent son extension... ». Toutefois le fascisme japonais développerait certains traits qui lui sont propres, tant au niveau de sa nature historique qu'au niveau de ses méthodes : « S'agissant de sa nature, on peut relever trois caractéristiques principales : absence de doctrine (bien que deux constances : exigence d'une restauration de Shôwa et tendance agrarienne), fragmentation du mouvement (malgré la multiplicité des sociétés nationalistes, il n'a jamais été un mouvement de masse et n'a jamais pu rivaliser avec le *Seiyūkai* et le *Minseitô*), impérialisme et xénophobie (héritier d'une longue tradition isolationniste)»¹⁹.

Cependant, parallèlement à cette interprétation qui résume bien la littérature historiographique ayant prit le parti d'appliquer le concept au cas japonais, les limites de son utilisation ont été également mises en évidence par Peter Duus et Daniel I. Okimoto. On peut sans doute qualifier à juste titre de 'fascistes' des projets mis en avant par des intellectuels japonais des années 20 et 30, tels que Les grandes lignes du projet de réorganisation du Japon (*Nibon kaizô hôan taikô*) publié en 1923 par Kita Ikki, à cause de leur proximité avec la pensée fasciste ou nationale socialiste développée alors en Italie et en Allemagne et parce qu'ils servirent de fondement idéologique à des tentatives de renversement du régime par une

¹⁹ *Dictionnaire historique du Japon* (2 volumes), Paris, Maisonneuve & Larose, 2002.

frange de l'armée qui culmineront avec la tentative de coup d'Etat de février 1936. Il en va en revanche tout autrement, selon Duus et Okimoto, du régime politique du Japon de ces années là. Contrairement aux régimes fascistes européens, la montée de l'ultranationalisme et du militarisme ne se traduit pas par la prise de pouvoir d'un parti de masse mené par un leader charismatique. La tentative de coup d'Etat du 26 février 1936 se conclut par un échec et l'exécution de Kita Ikki qui fut l'un de ses principaux inspirateurs. Le Japon, en dépit de son évolution idéologique, connut une remarquable continuité au niveau de ses élites²⁰. De plus, si le gouvernement tenta, en 1940, d'instituer une sorte de parti unique – l'Association pour le soutien du trône (*Taisei yokusankai*)- celui-ci ne put empêcher les parlementaires de poursuivre une activité presque normale à la Diète jusqu'en 1945 comme l'a montré Gordon M. Berger²¹.

Le « débat sur le fascisme » et ses conséquences sur l'historiographie japonaise

Si la thèse de l'existence d'un « fascisme à la japonaise », qui allait s'imposer dans le débat historiographique de l'après-guerre, a pu participer d'une vision téléologique de l'histoire de l'avant-guerre, c'est qu'au Japon même, elle intégra également la thèse de la singularité de la situation japonaise caractérisée par son arriération. Pour l'historiographie marxiste dominante, étant donné la faiblesse de la bourgeoisie au Japon, le fascisme qui y aurait vu le jour, pour protéger le capitalisme des menaces conjuguées de la crise économique et du communisme, aurait été un fascisme imposé d'en haut que l'on qualifia ainsi de « système impérial fasciste» (*tennōsei fashisumu*). Pour Imai Seiichi, on peut utiliser cette dénomination de « système impérial fasciste» car, « premièrement, le moteur de l'agression et de l'oppression fut en particulier celui de la domination totalitaire de la bureaucratie impériale et au premier chef celle de l'armée et, deuxièmement, la spoliation de grande ampleur qui prit place à cette époque fut perpétrée en osmose avec le pouvoir de domination du capitalisme monopolistique financier qui était soutenu par le pouvoir politique du système impérial ... »²².

²⁰ Peter Duus, Daniel I. Okimoto, « Fascism and the history of prewar Japan : the failure of a concept», *The Journal Asian Studies*, 39, 1, 1979, pp. 65-76.

²¹ Gordon M. Berger, *Parties out of power in Japan, 1931-1941*, Princeton, Princeton University Press, 1977, pp. 343-351.

²² Imai Seiichi, «Tennōsei to fashisumu», *Keizai hyōron*, vol.2, n.10, 1953, pp.159-166.

Parallèlement à cette vision marxiste, l'interprétation qui fit le plus autorité au sein du monde académique fut sans doute celle de Maruyama Masao qui développa une interprétation du fascisme liée au projet de « modernisation »²³ de la société japonaise de l'après-guerre. S'il ne donna pas de définition précise du fascisme pour le Japon²⁴, il estimait néanmoins que le fascisme japonais ne venait pas d'une mobilisation des masses, mais d'en haut, en transformant la structure d'Etat existante en un système impérial fasciste ou un système militaro bureaucratique fasciste qui agit, comme la plupart de ses homologues européens, en réprimant le socialisme et le libéralisme et en cimentant l'autorité de l'Etat sur tout les aspects de la vie de la nation. En effet, pour Maruyama Masao, dans un Japon manquant d'une tradition de révolution bourgeoise, le fascisme devait se développer d'en haut puisque l'énergie des masses, n'ayant jamais été une véritable force de changement politique, ne pouvait pas servir à le conduire au pouvoir. De plus, la fascisation d'en haut put se dérouler dans les structures formelles et légales existantes²⁵. Maruyama voyait, de plus, dans les caractéristiques distinctives de l'idéologie « fasciste » japonaise, le familialisme, une tendance agrarienne et le pan asiatisme, des traits continus du Japon depuis la restauration Meiji. Cette propension de Maruyama à trouver dans le Japon de Meiji les racines du fascisme japonais se trouve aussi dans ses écrits sur le procès de Tokyo.

Un des travaux les plus marquants de l'immédiat après-guerre fut d'analyser les minutes des interrogatoires des responsables du régime qui furent inculpés comme criminels de classe A lors du procès de Tokyo. Selon Maruyama, les minutes de ces interrogatoires révéleraient un déni de responsabilité et accréditeraient sa thèse selon laquelle le régime politique qui mena à la guerre du Pacifique aurait été avant tout un système d'irresponsabilité généralisée s'expliquant par une immaturité du sujet politique japonais. Cette immaturité serait liée au caractère singulier d'un processus de modernisation et de formation de l'Etat-Nation imposé d'en haut à partir de Meiji. Ce processus, en échouant à assurer l'autonomie de l'individu face à l'Etat et en brouillant les frontières du privé et du public, aurait fatalement mené au totalitarisme²⁶.

Les deux courants historiographiques majeurs de l'après-guerre : celui du « système impérial fasciste » porté par les marxistes et celui d'un fascisme favorisé par l'immaturité du sujet politique japonais

²³ Nous reprenons la catégorie utilisée par Carol Gluck.

Gluck Carol, « The People in History : Recent Trends in Japanese Historiography », *The Journal of Asian Studies*, vol.38, n.1, nov. 1978.

²⁴ Maruyama Masao, *Gendai seiji shisô to kôdô*, Tôkyô, Miraisha, 1973, pp. 25-83.

²⁵ George M. Wilson, « A new look at the problem of Japanese Fascism », *Comparative Studies in Society and History*, vol. X, n.4, july 1968, p.406.

²⁶ Maruyama Masao, « Gunkoku shihaisha no seishin keitai », *Chôryû*, vol.4, n. 5, 1949, pp.15-38.

défendu par Maruyama Masao, coïncidaient ainsi dans leur analyse, d'une part, d'une société civile sans aucune autonomie, complètement dominée par l'Etat et, d'autre part, d'un fascisme qui, s'il correspondait dans une certaine mesure à une définition transnationale, n'en demeurait pas moins très lié à la spécificité politique et sociale du Japon : le système impérial. Le phénomène fasciste japonais fut d'autant plus interprété comme le résultat d'une dynamique très largement endogène que la vision de l'histoire dominante fut aussi alimentée par le procès de Tokyo, considéré au lendemain de la guerre comme un des événements fondateurs du nouveau régime démocratique²⁷. En effet, pour les intellectuels de gauche, malgré toutes les critiques dont il fut l'objet²⁸, la légitimité du procès tenait à ce qu'ils percevaient comme ses deux motivations principales : juger la barbarie au nom de la civilisation – c'est à dire condamner l'ancien régime au nom des valeurs portant notamment la nouvelle constitution démocratique- et réinterpréter l'histoire japonaise pour reconstruire une mémoire nationale qui puisse servir l'établissement d'un régime démocratique et pacifique.

Cette reconstruction alimenta justement l'interprétation du phénomène « fasciste » japonais comme le résultat d'une dynamique très largement endogène, car l'un des actes d'accusation principaux -celui du complot contre la paix - défendait l'idée selon laquelle la politique d'agression militaire aurait été le résultat d'un complot mené depuis 1928 par un certain nombre de dirigeants civils et militaires clairement identifiés²⁹. Les arguments de la défense qui mirent en avant des facteurs transnationaux, comme la lutte contre le communisme ou le besoin de répondre à la constitution de blocs économiques par les autres puissances pour expliquer la politique d'expansion sur le continent, furent systématiquement rejetés par l'accusation. Ainsi, pendant longtemps, remettre en cause la notion même de « fascisme » japonais eut tendance à être assimilé à une entreprise de révisionnisme ou même de négationnisme et à la réhabilitation de la politique impérialiste d'avant 1945. Par exemple, l'historien Itô Takashi contesta l'utilisation du terme qui occultait selon lui la complexité du régime japonais de cette époque et les luttes intestines dont il était le lieu entre, d'une part, les partisans de la rénovation économique et sociale qui étaient tout autant influencés par la critique radicale marxiste du capitalisme

²⁷ L'analyse que firent les occupants américains du régime militariste japonais furent très influencées par les travaux de l'historien E. Herbert Norman qui avait justement intégré les thèses développées par la kôza-ha sur la nature du « fascisme japonais ».

E. Hebert Norman, *Japan's emergence as a modern state: political and economic problems of the Meiji period*, New York, International Secretariat, Institute of Pacific Relations, 1940.

E. Herbert Norman, « The Genyosha: A Study in the origins of Japanese Imperialism », *Pacific Affairs*, 17, 3, 1944, pp. 261-84.

²⁸ Voir Richard H. Minear, *Victor's Justice: The Tokyo War Crimes Trial*, Princeton, Princeton University Press, 1971.

²⁹ Un des objectifs principaux des procès de Nuremberg et de Tôkyô était d'ailleurs d'instituer une responsabilité individuelle pour les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

libéral et la planification soviétiques que par la politique économique et sociale nazie et, d'autre part, les conservateurs du régime attachés à un discours spiritualiste construit autour de l'empereur et de la constitution de 1889 et qui restaient très liés au grand capital. Les travaux d'Itô Takashi furent l'objet de critiques très violentes de la part de nombreux historiens marxistes qui considérèrent son refus de reprendre la grille d'analyse dominante comme non seulement condamnable sur le plan scientifique, mais aussi comme la manifestation d'une entreprise de réhabilitation du régime militariste³⁰.

Pour une nouvelle approche de l'histoire des politiques sanitaires et sociales du Japon

Cette vision de l'histoire marquée par le « débat sur le fascisme japonais » (*Nihon fashisumuron*) et qui eut tendance à considérer les politiques menées à partir de la fin du dix-neuvième siècle comme des éléments d'une genèse qui aboutit à un « système impérial fasciste », eut bien sûr des conséquences sur la manière dont a été analysé le développement des politiques sanitaires et sociale de population. Sur un plan général, la notion même de « système impérial fasciste » qui s'était imposée comme la plus légitime aux yeux de beaucoup d'historiens après la guerre, c'est à dire considérant que les causes du mal fasciste japonais étaient à chercher dans le système impérial lui-même, tendit à enfermer les études historiques dans une logique téléologique remontant non seulement aux années 1920, mais aussi jusqu'à l'ère Meiji (1868-1912) qui vit la restauration impériale. Ainsi, dans le premier chapitre de son ouvrage sur le fascisme qui a fait longtemps référence, Matsuo Shôichi identifie dans le Japon de la fin du 19^{ème} siècle, avec l'affirmation d'une politique impérialiste sur le continent, un « capital monopolistique » prenant forme avec la révolution industrielle, et la répression des premiers syndicats, la « préhistoire du fascisme japonais »³¹. Sur le plan plus particulier qui nous intéresse ici, les études historiques eurent tendance à réduire les enjeux de la réforme sociale jusqu'en 1945 à une recherche de la puissance nationale dans le cadre du slogan des modernisateurs de l'ère Meiji: « à pays riche, armée puissante » (*fukoku kyôhei*). Selon Kôhashi Shôichi, le gouvernement et le grand capital, unis sous le concept de capitalisme monopolistique d'Etat (*kokka dokusen shibonshugi*), n'auraient consenti au développement progressif d'une législation sociale que lorsqu'ils auraient compris qu'elle était indispensable à la reproduction de

³⁰ Itô Takashi, *Shôwaki no seiji, 'zoku'*, Tôkyô, Yamagawa shuppansha, 1993, pp. 9-25.

³¹ Matsuo Shôichi, *Nihon fashisumu-ron*, Tôkyô, Hôsei daigaku shuppan kyoku, 1977, pp. 6-20.

toute société industrielle et ainsi à la recherche de la puissance nationale³². La politique sociale n'aurait aussi été qu'un des instruments ayant permis au capital monopolistique d'Etat, qui se met progressivement en place avec une seconde vague d'industrialisation d'avantage centrée sur l'industrie lourde à partir de la guerre Russo-Japonaise (1904-1905), d'étouffer le mouvement social qui s'affirme après la première guerre mondiale. La politique sociale aurait ainsi participé à la mise en place des conditions de l'émergence du régime « fasciste » proprement dit dans les années 1930 et devient un des instruments principaux de la mobilisation générale de la société et de l'économie après l'invasion de la Chine en 1937.

Partisan d'un renouvellement de l'historiographie, Erik Grimmer-Solem a même reproché à certains travaux³³, occidentaux cette fois, victimes de cette vision téléologique, d'avoir en fait artificiellement plaqué la thèse de la « *Sonderweg* » allemande sur l'histoire du réformisme social japonais. Ces travaux auraient attribué à l'intérêt porté au modèle allemand par les bureaucrates japonais -qui se détournent alors du libéralisme ayant inspiré les premières réformes socio-économiques de l'ère Meiji -le développement d'une éthique sociale collectiviste qui aurait détruit les germes de pluralisme et de démocratie et aurait finalement conduit à un totalitarisme qui prit toute son ampleur à partir du début des années 1930³⁴.

Pour résumer, on peut donc légitimement faire le reproche à cette tendance à enfermer l'histoire des politiques sanitaires et sociales du Japon dans une sorte de « genèse » du fascisme d'avoir souffert à la fois d'anachronisme, de biais téléologique et d'eurocentrisme puisque le « débat sur le fascisme » consistait surtout à analyser l'histoire japonaise au moyen de catégories et d'une périodisation forgées à partir du cas européen. Pour le sujet qui nous intéresse ici, on peut regretter qu'elles aient très largement contribué à gommer en partie la complexité et la singularité des politiques d'assistance à la pauvreté, des mesures d'ordre biopolitiques, et les rapports qu'elles ont pu entretenir entre elles et avec l'émergence d'une citoyenneté politique et sociale et la situation internationale. Pour éviter ce travers, on peut prendre appui sur une historiographie occidentale, mais aussi et surtout japonaise, qui s'est beaucoup éloignée des problématiques traditionnelles depuis une quinzaine d'année, s'affranchissant du biais

³² Kôhashi Shôichi, *Shakai jigyô no kibon mondai*, Kyôto, Minerva shobô, 1962.

³³ Il cite en particulier les travaux de Kenneth Pyle et de Bernd Martin.

Kenneth Pyle, « Advantages of Followership : German Economics and Japanese Bureaucrats, 1890-1925 », *Journal of Japanese Studies*, 1,1, 1974, pp. 127-164.

Bernd Martin, *Germany and Japan in the Modern World*, Providence and Oxford, Berghahn Books., 1995.

³⁴ Erik Grimmer-Solem, *German Social Science, Meiji Conservatism, and the Peculiarities of Japanese History*, « *Journal of World History* », 16, 2, 2005, pp. 187-222.

téléologique, plus consciente des dangers de l'anachronisme et de l'eurocentrisme, mais retombant aussi parfois dans le piège du débat mémoriel et idéologique, d'un enfermement national négligeant l'importance des facteurs transnationaux³⁵. En fait, pour tenter de rendre dans toute sa complexité et sa richesse l'histoire des politiques sanitaires et sociales à l'égard des populations laborieuses dans le Japon impérial, nous avons construit cet ouvrage sur trois soucis principaux : redonner toutes leur place aux facteurs transnationaux, porter une attention particulière aux phénomènes d'hybridation dont furent l'objet les savoirs et technologies de gouvernance importés et retrouver la place de la société civile au sein de ces mécanismes de construction des politiques.

Redonner toute leur place aux facteurs transnationaux

Premièrement, redonnant toutes leur place aux facteurs transnationaux, nous montrerons que les politiques de populations ne sont pas réductibles à un processus d'évolution s'étant nourri de sa propre logique, que cette logique ait été impulsée par la persistance d'éléments féodaux -incarnés au niveau politique par le système impérial- comme l'ont analysé les auteurs marxistes de la *kôza-ha*, ou par l'adoption initiale du modèle allemand dans la deuxième moitié de l'ère Meiji comme l'ont soutenu Kenneth Pyle ou Bernd Martin. Les orientations prises par les gouvernants pour construire leur politique ont été successivement inspirées par des idées qui circulaient d'un continent à l'autre grâce aux contacts que pouvaient avoir entre eux les réformateurs sociaux au delà des frontières de leur propre pays via notamment les grands congrès internationaux d'hygiène et les échanges scientifiques.

Flora et Heidenheimer, dans leur analyse des grandes étapes de la formation des Etats sociaux en Europe et aux Etats-Unis, ont ainsi observé un certain nombre de régularités. Ils ont par exemple remarqué que les anciennes institutions d'assistance aux pauvres ont généralement continué à jouer un rôle et que les lois de protection des travailleurs ont souvent précédé l'introduction des assurances sociales³⁶. D'autre part, Flora et Alber ont dégagé un modèle de diffusion des systèmes d'assurances

³⁵ Ainsi Itô Takashi critiqué pour par les historiens marxistes pour avoir abandonné l'utilisation du terme de « fascisme » est devenu un des membres éminents de la l'Association pour la rédaction d'un nouveau manuel d'histoire (*Atarashii kyôkasho o tsukuru rekishikai*), association s'étant distinguée par sa volonté d'embellir l'histoire nationale et minimiser ou même gommer des manuels certains épisodes de la guerre Asie-Pacifique.

³⁶ Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer, « Historical core and changing boundaries of the welfare state », in P. Flora and A. J. Heidenheimer (ed.), *The development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick and London, Transaction Publishers, 1990, p.27.

sociales qui montre le rôle pionnier de l'Allemagne et la progression remarquablement parallèle dans l'extension des dispositifs d'assurance sociales des pays d'Europe occidentale à partir des deux dernières décennies du dix-neuvième siècle³⁷. Le Japon a suivi une trajectoire qui frappe par sa similarité avec ces modèles de développement des Etats sociaux et qui atteste de son intégration aux réseaux transnationaux de circulation des idées de la réforme sociale. Jeffrey E. Hanes a bien montré que si de nombreux futurs membres de l'élite gouvernante japonaise allaient étudier en Allemagne au tournant du siècle, ce n'était par une inclinaison autoritaire qui préparait déjà le terrain à la montée du fascisme, mais c'est tout simplement parce qu'ils faisaient le même pèlerinage intellectuel que les Américains et les Européens de l'époque, décrit par Daniel T. Rodgers, vers le pays le plus en pointe dans la gestion sanitaire et sociale des populations³⁸. En effet, même si, comme nous l'avons déjà souligné plus haut, le Japon ne rentre pas dans la chronologie du développement successif des citoyennetés civile, politique et enfin sociale, il offre une ressemblance troublante sur le plan du développement des institutions de la protection sociale. Il a lui aussi commencé par réactualiser ses dispositifs traditionnels d'assistance aux pauvres avec le « Règlement sur l'assistance » (*Jukkyū kisoku*) de 1874, puis il a mis en place une législation protectrice vis à vis des mineurs (Loi sur les mines de 1905) puis des travailleurs en Usine (Loi sur les Usines de 1911) et a ensuite développé un système d'assurances sociales (Loi sur l'assurance maladie des ouvriers de 1922, Loi sur le pécule et l'allocation départ de 1936, Loi sur l'assurance maladie nationale de 1938 ou Loi sur l'assurance retraite de 1941).

L'étude d'une organisation dédiée à la réforme sociale telle que la Société pour la coopération (*Kyōchōkai*) illustre également à merveille l'importance qu'il y a à prendre en compte des facteurs transnationaux. La *Kyōchōkai* fut un des lieux d'expertise majeurs de la question sociale à partir de la première guerre mondiale, pourtant, elle n'est souvent même pas citée dans les travaux spécifiquement consacrés à l'histoire de la politique sociale jusque dans les années 1980. Son étude a été en effet jugée comme à la fois moralement illégitime et scientifiquement de peu d'importance. Le groupe de recherche sur le fascisme de l'Université de Waseda en fait mention, mais uniquement pour en souligner la fonction de simple instrument du patronat pour contrer l'idée de lutte des classes par une rhétorique de

³⁷ Peter Flora and Jens Alber, « Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe », in Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer (ed.), *The development of Welfare States in Europe and America*, op. cit., pp. 54-57.

³⁸ Jeffrey E. Hanes, *The City as Subject : Seki Hajime and the Reinvention of Modern Osaka*, Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press, 2002.

Daniel T. Rodgers, *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*, Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press. 1998.

coopération entre le capital et le travail et détruire ainsi le mouvement syndical qui prenait alors de l'ampleur³⁹. Elle n'aurait été ainsi qu'un simple supplétif du capital monopolistique d'Etat dans le mécanisme de mise en place d'un « pré-fascisme » dans ces années 1920. Pourtant, le travail pionnier de Dean Kinzley⁴⁰, suivi de travaux japonais plus récents⁴¹ en ont au contraire montré l'importance dans la formation des politiques de cette époque. Nous soutenons de plus qu'elle est d'une importance primordiale pour comprendre les relations que purent entretenir une partie des élites dirigeantes japonaises avec l'internationale de la réforme sociale. La *Kyôchôkai* fut en réalité une réponse du gouvernement et des milieux patronaux japonais à l'adhésion du Japon à l'Organisation Internationale du Travail qui l'obligeait à accepter le principe d'une représentation tripartite et par conséquent à accepter des syndicats ouvriers que le gouvernement n'avait eu de cesse de réprimer. Malgré ses ambiguïtés, le thème de la coopération entre les classes, qui faisait appel à un processus de réinvention de certaines traditions néoconfucéennes de l'harmonie sociale, était un moyen de justifier dans le contexte culturel particulier du Japon le principe d'un mécanisme de défense autonome des intérêts des travailleurs, de légitimer un mode de citoyenneté sociale plus démocratique.

Il ne faut pas non plus négliger l'important rôle joué par la crise de 1929, sa dimension planétaire et l'évolution du commerce international en une économie de blocs. Nous avons à l'esprit les travaux de Yomoda Masafumi⁴² qui a montré que le Japon de la première partie des années 1930 dépendait assez largement d'accords commerciaux multilatéraux et ceux de Kato Yôko et de Kagotani Naoto qui ont également montré, plus largement, que le Japon conduisit une série de politiques d'apaisement avec la Grande-Bretagne et les Etats-Unis entre son retrait de la Société des Nations en 1933 et le début de la guerre sino-japonaise⁴³. Nous nous attacherons ainsi à mettre en lumière, grâce à un traitement des archives du Bureau International du Travail, que, dans les deux premiers tiers des années 1930, une frange non négligeable de l'élite dirigeante japonaise est encore attachée à un système de libre-échange pourtant mal en point étant donné que le Japon est devenu un pays industriel exportateur de premier plan. Elle prône en particulier le maintien du pays dans l'Organisation Internationale du Travail,

³⁹ Waseda daigaku shakai kagaku kenkyûjô pure fashisumu kenkyûkai, *Nihon no fashisumu I: keiseiki no kenkyû*, Tôkyô, Waseda daigaku shuppanbu, 1970, pp. 324-327.

⁴⁰ Dean W. Kinzley, *Industrial Harmony in Japan – The Invention of a Tradition*, London, Routledge, 1991.

⁴¹ On peut en particulier citer le travail collectif des chercheurs du Centre Ôhara sur la question sociale. Hôsei daigaku Ôhara shakai mondai kenkyûjô, *Kyôchôkai no kenkyû*, Tôkyô, Hakushobô, 2004.

⁴² Yomada Masafumi, « Shifting Patterns of Multilateral Settlements in Asia-Pacific region in the 1930s », in A.J.H. Latham and Kawakatsu Heita, *Intra-Asian Trade and the World Market*, New York, Routledge, 2006, pp.168-185.

⁴³ Kato Yôko, *Mosaku suru 1930-nendai*, Tôkyô, Yamakawa shuppansha, 1993.

Kagotani Naoto, *Ajia kokusai tsûshô chitsujô to kindai Nihon*, Nagoya, Nagoya daigaku shuppankai, 2000.

instance où le Japon peut se défendre des accusations de dumping social et essayer de ralentir le processus de mise en place des barrières douanières qui se dressent face à ses produits. Un des économistes et démographes les plus en vue de l'époque, Ueda Teijirô, estime qu'en l'absence de débouchés migratoires -les Etats-Unis ayant par exemple fermé leurs frontières aux Japonais en 1924- et pour régler son problème de surpopulation qui provoque du chômage, le Japon n'a d'autre choix que de s'industrialiser à outrance, ayant ainsi besoin d'importants débouchés commerciaux extérieurs⁴⁴. Nous soutiendrons ainsi la thèse selon laquelle la mise en place de politiques de population qui utilisent la Manchourie comme un débouché massif pour sa population et d'une « sphère de coprosperité économique » avec la Corée, la Manchourie et les autres territoires conquis sur le continent, n'est pas seulement le résultat inéluctable d'un impérialisme qui s'affirme pendant l'ère Meiji et qui opère progressivement une mue fascisante, mais, pour beaucoup, le résultat d'une montée des tensions commerciales entre les nations suite à la crise de 1929, la disparition de l'étalon-or et les dévaluations compétitives.

Porter attention aux phénomènes d'hybridation des savoirs et des technologies importés

Deuxièmement, nous essayerons de montrer que si cette circulation transnationale des idées de la réforme sociale a atteint le Japon et que ce dernier a très naturellement été influencé par un contexte international qui s'appliquait à tous les pays, il n'en a pas moins développé des solutions qui lui étaient propres comme l'illustre très bien l'exemple de la *Kyôchôkai*. Il est certain qu'en ouvrant ses frontières en 1854, le Japon est devenu partie intégrante du « système-monde » capitaliste que décrit Immanuel Wallerstein, mais nous reprenons aussi à notre compte l'assertion de Jack Goody selon laquelle il s'agit « à la fois de briser le compartimentage mutilant des frontières nationales et de sortir du 'grand récit' de l'occidentalisation de la planète : l'histoire du monde ne saurait être réduite à l'ascension de l'ouest et à l'occidentalisation du reste »⁴⁵. Il n'y a pas eu de simple transfert au Japon de modèles nés en Occident. Les réformateurs sociaux japonais ont opéré un tri parmi les solutions qui leur venaient des autres pays industrialisés en fonction des objectifs qu'ils estimaient prioritaires pour leur pays et, en même temps,

⁴⁴ Ueda Teijirô, « Taiheiyô kaigi to Nihon no jinkô mondai », *Kaizô*, novembre 1933, pp.16-29.

⁴⁵ Jack Goody, *The Theft of History*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

Cité par Caroline Douki, Philippe Minard, « Histoire globale, histoires connectées, un changement d'échelle historiographique ? », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, 54, 4, 2007, pp. 7-21.

L'ouvrage a fait l'objet d'une édition en français : Jack Goody, *Le vol de l'histoire*, Paris, Le Seuil, 2011.

ils ont continué à être marqués par des représentations sociales locales issues de la période pré moderne, ou réinventées, en réaction à l'introduction d'idéologies étrangères, pour nourrir la construction de l'identité nationale.

Le cas de la mise en place des dispositifs d'assistance aux pauvres sous la forme d'assistants sociaux de quartier, les *bômen iin*, qui, avec le passage de la loi de 1929, devient un des dispositifs centraux des systèmes d'assistance sociale est tout à fait révélateur. Introduit dès 1917 dans la ville d'Okayama, ce système d'assistants sociaux bénévoles était pensé comme un moyen de soulager et de prévenir la pauvreté au travers de la bienfaisance des classes moyennes. Il utilisait le système allemand *Elberfeld* comme modèle, un système baptisé du nom de la ville où il fut codifié en 1853 et d'où il se répandit dans les principales villes l'Allemagne jusqu'en 1914 et dans un certain nombre de localités en Angleterre⁴⁶. Néanmoins, penser son introduction au Japon comme une simple importation de l'étranger est réducteur. Comme ceux qui souhaitaient son importation en Angleterre⁴⁷, les autorités japonaises justifiaient le recours au système *Elberfeld* par à la fois un souci d'économie, mais également par un discours sur la compatibilité avec les traditions locales. Le système ne rentrait pas en conflit avec les 'belles traditions japonaises' d'entraide mutuelle et cette volonté de favoriser les solidarités proximité était déjà centrale dans le règlement sur l'assistance de 1874. Elle trouvait d'ailleurs un écho dans les conceptions sur l'assistance développées par des penseurs néo confucéens de la période Tokugawa comme Ôgyû Sôrai, Yamaga Sôkô ou Ninomiya Sontoku. De la même manière, on peut dire que le « communautarisme » (*Kyôdô shugi*) développé par le philosophe Miki Kiyoshi au sein du Centre de recherche Shôwa (*Shôwa Kenkyûkai*) -créé pendant la guerre Asie-Pacifique pour penser la rénovation de la nation- était à la fois un des éléments centraux d'une idéologie de l'ordre nouveau comparable à celle que l'on trouvait en Europe, et était influencé par l'utopie allemande d'un retour à la *Gemeinschaft*, mais procédaient aussi, tout comme les *bômen iin* ou la *Kyôchôkai*, d'un processus de réinvention d'une pratique autochtone de la solidarité communautaire.

Autre exemple que nous développerons, les technologies de gouvernance des populations ouvrières furent très influencées, à partir de l'ère Taishô, par l'importation du taylorisme américain et des sciences du travail allemandes, mais elles furent aussi l'objet d'une interprétation très particulière de la part du Centre de recherches en sciences du travail de Kurashiki et de son directeur Teruoka Gitô où

⁴⁶ George Steinmetz, *Regulating the social : the welfare state and local politics in Imperial germany*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

⁴⁷ Roy J. Hay, « The British Business community, social insurance and the German exemple » in Mommsen W.J. (ed), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, London, Croom Helm, 1981, pp. 107-132.

l'approche médicale et biologique côtoyait des considérations morales sur le travail aux fortes connotations néo confucéennes. Le processus de développement d'une véritable dynamique fordiste dans le cadre de l'effort de rationalisation de l'industrie à partir de l'entre deux guerres fut retardé par la situation des industries exportatrices japonaises dans le fonctionnement du commerce international, celles-ci fondant surtout leur compétitivité sur une main-d'œuvre bon marché. Mais si la question de l'élévation du niveau de vie des travailleurs, indissociable du fordisme, eut du mal à s'imposer, c'est aussi parce que l'industrie japonaise était le lieu d'une dialectique entre une politique de modernisation des capacités organisationnelles et une idéologie « familialiste » très forte et singulière. La forme que prit la réforme des systèmes de salaire pendant la guerre du Pacifique atteste largement de cette singularité japonaise qui donna aux entreprises une fonction sociale bien particulière.

Réévaluer le rôle de la société civile

Troisièmement, s'il s'agira de faire une histoire de la gouvernance des populations laborieuses et non pas une histoire de ces populations elles-mêmes, nous n'en essayerons pas moins de montrer que la politique sanitaire et sociale japonaise ne fut pas seulement un processus d'imposition par le haut. En effet, une des thèses de l'historiographie marxiste dominante et du « débat sur le fascisme japonais », était celle d'une société civile écrasée par un « capital monopolistique d'Etat ». Sheldon Garon a montré de façon très convaincante que si l'Etat japonais a entrepris, à partir de Meiji, de policer la population japonaise jusque dans les détails de sa vie quotidienne, le mouvement n'a pas été totalement unilatéral et il a pu compter sur une myriade d'associations qui portaient des idées de réforme morale importées de l'étranger⁴⁸. Ainsi, plutôt que de nous contenter d'étudier les acteurs des institutions gouvernantes, nous tenterons de montrer comment les gouvernants purent bénéficier de mécanismes de subsidiarité.

Pour limiter les effets néfastes de l'industrialisation et agir plus directement sur les populations en capacité de travailler, l'Etat japonais se reposa bien sûr sur la planification scientifique et l'administration. Cependant, même si la dynamique à l'origine de la Loi sur les usines (*Kôjôhō*) de 1911, par exemple, fut très largement technocratique, il n'en reste pas moins que l'Etat de Meiji n'avait encore, dans les faits, que des capacités de gouvernement des populations assez limitées. Il chercha ainsi à développer des relais, à s'appuyer sur des institutions capables d'assurer un rôle de subsidiarité. Bien

⁴⁸ Sheldon Garon, *Molding Japanese Minds: The State in Everyday Life*, Princeton University Press, Princeton, 1997.

sûr, le recours à la solidarité familiale ne signifiait pas automatiquement une inclination à reconnaître une société civile plus autonome, mais plutôt une volonté de bénéficier de relais idéologiquement sûrs. L'Etat japonais mobilisait de plus des représentations organicistes de la société, provenant particulièrement d'Allemagne, offrant des remèdes assez largement autoritaires aux menaces sanitaires et sociales, et était encore tributaire de conceptions néoconfucéennes d'une gouvernance bienfaisante devant s'imposer, d'en haut, au peuple. Il n'en reste pas moins que les idées et les technologies qui contribuèrent à structurer la politique de gestion des populations circulèrent dans des milieux qui ne furent pas seulement représentés par les hauts fonctionnaires, ou par des experts relevant totalement de l'autorité du gouvernement. La réforme sociale japonaise se développa aussi par le biais d'une charité privée, souvent d'inspiration religieuse, protestante et bouddhiste en particulier. Ces milieux étaient d'autre part en contact avec des « nébuleuses réformatrices » transnationales qui ne transitaient pas nécessairement par le sommet de l'Etat. En d'autres termes, le gouvernement était loin d'avoir le contrôle des flux de circulation d'idées qui arrivaient de l'extérieur et qui influencèrent finalement ses politiques. Si l'université était vu par un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur de l'entre deux guerres comme un lieu de quarantaine des idées en provenance d'occident, les milieux savants développèrent tout de même une certaine autonomie et réussirent finalement influencer les hauts fonctionnaires eux-mêmes. D'autre part, étant donné leur rôle pionnier dans les enquêtes sociales, les journalistes contribuèrent à faire évoluer le regard porté sur la vulnérabilité par la société et, au bout du compte, à modifier les frontières des populations susceptibles de bénéficier des politiques publiques. Le rôle du mouvement social fut aussi loin d'être négligeable dans l'entre-deux-guerres, lorsqu'il put s'appuyer sur la légitimité que lui donnait sa présence au sein de l'Organisation Internationale du Travail. La place de la société civile se réduit d'ailleurs considérablement quand l'influence de l'OIT s'affaiblit au cours des années 1930 et lorsque les politiques sanitaires et sociales redevinrent beaucoup plus tributaires d'une approche technocratique et biopolitique. Enfin, dans la gouvernance des populations ouvrières qui se développa parallèlement à l'industrialisation, les entreprises s'imposèrent comme de puissantes concurrentes. Les principales institutions de la politique sociale qui virent le jour furent finalement davantage le résultat d'un compromis entre les industriels, qui développèrent leur propre expertise, et les fonctionnaires chargés des affaires sanitaires et sociales, que le résultat d'un pouvoir technocratique de l'Etat qui se serait imposé d'en haut, même lorsque celui-ci se renforça à partir des années 1930.

Cerner la « nébuleuse réformatrice » japonaise, leurs idées, leur action

Notre travail de mise en lumière du processus de construction d'une gouvernance des populations laborieuses issue à la fois de l'appareil de l'Etat et de la société civile, utilisant des idées qui circulaient entre les continents et produisant une hybridation plus qu'une occidentalisation des pratiques portera une attention particulière aux acteurs de cette construction. Pour cela, nous avons pu nous inspirer des travaux de Christian Topalov sur les « nébuleuses réformatrices ». Là encore, il ne s'agit évidemment pas de penser que le Japon a obligatoirement connu, face aux conséquences de l'industrialisation, une dynamique du changement social identique à la France et qu'il ait produit des institutions nécessairement similaires. Cependant, si la tradition historiographique marxiste japonaise a eu tendance à ne voir dans les élites bourgeoises qu'une source de répression du mouvement social, et non des acteurs ayant véritablement œuvré à amélioration des conditions de vie et de travail des populations prolétaires, il nous semble néanmoins que le Japon a également développé, face aux conséquences sociales de l'industrialisation, de très nombreux lieux d'expertise, proche des élites, qui produisirent des savoirs aisément mobilisables par les dirigeants dans leur quête de solutions à la question sociale. On peut bien sûr se demander si transposer, tel quel, ce concept de « nébuleuse réformatrice » a un sens dans le contexte historique particulier du Japon. Les équivalents en japonais au terme de « réforme », qui furent utilisés à l'époque –*kaikaku*, *kairyô*, *kaijô*, *kakushin*–, furent tout aussi polysémiques et ambigus que l'avait noté Topalov à propos de « réforme » pour la France. Le célèbre penseur libéral de Meiji, Taguchi Ukichi l'utilise avec le sous-titre Sur la réforme sociale (*shakai rairyô-ron*) de son ouvrage de 1885, Caractéristiques de la civilisation japonaise. Il s'agit néanmoins de désigner, d'un point de vue très général, l'évolution des mœurs⁴⁹. Puis, tout au long de l'ère Meiji, il s'agit surtout de réforme morale, souvent en liaison avec la critique sociale religieuse. Au moment du débat sur la Loi sur les usines, Kuwata Kumazô lie plus précisément cette notion de *shakai kairyô* – réforme sociale à la nouvelle notion de *shakai mondai* (question sociale), et la désigne comme le projet d'améliorer les conditions matérielles de travail et de vie des ouvriers⁵⁰. Pendant, la « démocratie Taishô », sous le terme de *kaijô*, la « réforme » prend un tour plus politique et se trouve notamment liée à la question de la citoyenneté. Enfin, le terme de *kakushin*, qui signifie réforme mais aussi rénovation, désigne les réformes plus radicales entreprises dans le cadre du mouvement pour un nouvel ordre (*shintaisei undô*) pendant la

⁴⁹ Takuchi Ukichi, *Nippon kaika no seishitsu - shakai rairyô-ron*, Tôkyô, Keizai zasshi-sha, 1885.

⁵⁰ Kuwata Kumazô, *Kôgyô keizai-ron*, Tôkyô, Yûhikaku, 1907, pp. 264-266.

guerre Asie-Pacifique. Les historiens japonais ont eux utilisés la notion de « réformateurs sociaux », essentiellement sous la forme de « *shakai kairyō-sha* », pour désigner les réformateurs sociaux anglais du 19^{ème} siècle mais plus rarement des japonais. Waranabe Tsuneo montre d'ailleurs son ambiguïté dans le cas du Japon quand il s'agit de désigner à la fois les milieux portant un intérêt à la question sociale au tournant des 19^{ème} et 20^{ème} siècles et opposés au socialisme et les personnalités se concevant comme socialistes, tel le syndicaliste Katayama Sen. Watanabe donne d'ailleurs une définition assez large de la notion : « Les 'réformateurs sociaux' (*shakai kairyōka*) sont les savants et les hommes politiques dont l'action vise à la 'réforme sociale' »⁵¹. Pour notre part, nous utiliserons le terme de « réformateurs sociaux » de manière transversale pour les milieux cherchant à apporter des solutions aux conséquences sanitaires et sociales de l'industrialisation sur l'ensemble de la période étudiée, dans le but de renforcer la gouvernance de la population, et dont l'influence politique reposait sur l'appartenance à des réseaux reliés aux élites dirigeantes. Nous considérons que l'ensemble de cette période a en effet été marquée par des personnages qui peuvent correspondre à la définition que Topalov donne des réformateurs : « tous ceux qui fréquentent les institutions, les associations et les cercles liés entre eux qui constituent, de fait, 'les lieux, les milieux et les réseaux' de la réforme »⁵². Et comme Topalov l'indique lui-même pour justifier son utilisation pour la France, de la notion de *reformers* prenant son origine en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, lire des archives d'un pays donné dans les catégories empruntées à d'autres traditions nationales, avec leurs propres clés de lecture, permettent peut-être de discerner des objets qui nous étaient a priori cachés⁵³.

Nous tenterons de ne pas nous arrêter à une histoire des idées des « nébuleuses réformatrices » japonaises sur lesquelles nous centrerons notre étude, nous les aborderons en lien avec les politiques effectivement mises en oeuvre. Même si les historiens de l'« histoire populaire » (*minshūshi*) ont reproché en leur temps à l'historiographie dominante de n'avoir traité l'histoire intellectuelle qu'à travers le prisme des élites, négligeant l'histoire des « mentalités » populaires⁵⁴, une synthèse complète de cette histoire intellectuelle de la réforme sociale vue par ces élites reste à faire, même si certains de

⁵¹ Waranabe Tsuneo, « Katayama Sen ha shakai kairyō o ikani nishurui ni kubetsu shitaka (2) », *Kagoshima keizai ronshū*, vol.41, n.3, décembre 2000, p. 274.

⁵² Christian Topalov, « Les 'réformateurs' et leurs réseaux: enjeux d'un objet de recherché », in Christian Topalov, *Laboratoires du nouveau siècle-La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1999, p.13.

⁵³ Christian Topalov, op. cit.

⁵⁴ Carol Gluck, « The People in History: Recent Trends in Japanese Historiography », *The Journal of Asian Studies*, vol.38, n.1, nov. 1978, pp. 38-40.

ses aspects ont été ponctuellement traités⁵⁵. Cependant, se contenter d'une telle histoire intellectuelle et rester au niveau du discours comporte le risque d'échouer à hiérarchiser, parmi l'immense production d'écrits que suscitérent les conséquences sociales de l'industrialisation, les savoirs qui eurent plus ou moins d'importance dans la dynamique du changement social. Nous inspirant notamment de la démarche de François Ewald, nous proposerons plutôt « une histoire dynamique, stratégique de la rationalité qui fasse apparaître comment le donné est toujours un construit, comment l'objet naît dans les formes mêmes de sa problématisation, une histoire donc qui s'en tienne rigoureusement au jeu circulaire de la théorie et de la pratique, qui s'interdise de rien imposer de l'extérieur à ce qu'il décrit, qui ne se donne donc rien d'autre que le jeu de savoir-pouvoir qui était celui-là même à travers lequel les acteurs de l'histoire la menaient »⁵⁶.

Pour mener à bien notre projet, nous avons découpé notre travail en quatre grandes parties reflétant les principales étapes chronologiques du processus de construction de la gouvernance des populations laborieuses. Dans une première partie, nous verrons, après un bref retour sur la période Tokugawa, comment l'ouverture du pays, les bouleversements sociaux et le processus d'industrialisation, induits par les réformes de la restauration Meiji, changèrent l'approche des pratiques d'assistance et obligèrent le pouvoir à commencer à développer une politique sanitaire et sociale plus ambitieuse et fonction de nouveaux impératifs biopolitiques. Dans une deuxième partie, nous analyserons comment le nouvel internationalisme de la « démocratie Taishô » qui suivit la grande guerre stimula une nouvelle production savante et développa une problématique de la citoyenneté sociale qui vint complexifier ce qui avait été, jusqu'alors, l'approche essentiellement biopolitique du gouvernement des populations. Dans une troisième partie, nous verrons comment la crise économique de 1929, et la crise de l'internationalisme au Japon induit par l'affaire de la Manchourie, modifièrent l'approche qu'avait le pouvoir de la question sociale, et comment l'effort de rationalisation de l'industrie renforça la place des entreprises dans une gouvernance sanitaire et sociale de plus en plus centrée, non plus sur les marges sociale, mais sur un salariat devenant progressivement le cœur de la société malgré l'importance encore donnée aux campagnes. Nous verrons enfin, dans une quatrième partie, que ce n'est qu'avec l'invasion de la Chine en 1937 que la politique sociale plongea dans une logique de mobilisation générale qui obligea l'Etat social a finalement construire un certain nombre de ses institutions les plus importantes.

⁵⁵ On peut citer les études concernant les fondateurs du syndicalisme japonais, les réformateurs chrétiens de Meiji, ou les membres de la Société pour l'étude de la politique sociale par exemple.

⁵⁶ François Ewald, *L'Etat Providence*, Paris, Grasset, 1986, p.25.

Première Partie

Assistance aux populations, bouleversements sociaux et impératifs biopolitiques jusqu'à la fin de la première guerre mondiale (1868-1918).

La notion japonaise de population *-jinkô-*, désignant les habitants d'un territoire donné, existe depuis fort longtemps puisque la Grande encyclopédie de la langue japonaise (*Nihon kokugo daijiten*) identifie une telle utilisation dans une chronique datant de 1477. Le début de la période Meiji voit néanmoins une occurrence particulièrement intensive de cette notion dans les publications. Rien que dans les ouvrages numérisés par la bibliothèque de la Diète (*Kokkai toshokan*), elle apparaît dans les sommaires de plusieurs milliers de livres. Cette explosion est liée aux premiers pas de la quantification, beaucoup de publications étant des recueils de statistique pour dénombrer la population enregistrée sur les registres (*kôshû jinkô*). Mais le terme est aussi utilisé pour analyser des catégories de population particulières, telle la population, de plus en plus importante, impliquée dans les activités industrielles (*kôgyô jinkô*), ou pour dissenter plus généralement sur la « question de la population » (*jinkôron*). Un ouvrage de 1887, intitulé La question des politiques d'assistance à la pauvreté (*Hinkon kyûji-ron*) lie par exemple cette question de l'assistance à l'augmentation de la population⁵⁷.

Mais puisqu'il s'agit, comme nous l'avons annoncé dans notre introduction, d'aborder les politiques de population dans un sens beaucoup plus large que celui généralement entendu par la démographie et qui est relativement tardif, il faut bien sûr s'interroger sur les contextes historiques de l'utilisation de cette

⁵⁷ Tsuchida Hirotoishi, Kubota Shizutarô, Katsura Tarô, *Hinmin kyûji ron*, Tôkyô, Yûhikaku, 1902.

notion. Il faut aussi et surtout considérer la « population » comme une notion parmi d'autres quand il s'est agit de désigner l'ensemble des individus ciblés par les politiques. En effet, comme nous l'avons déjà souligné, les frontières de cet ensemble ont évolué parallèlement au regard que les gouvernements portaient sur les groupes sociaux potentiellement concernées par leurs mesures. Des travaux portant sur l'histoire de l'Europe montrent à quel point ces frontières ont été fluctuantes. Hervé Le Bras écrit par exemple que, pour savoir ce qu'est une population, « reste...la définition, ou plutôt, l'absence de définition qui consiste à se fier au langage courant et à ses variations au cours de l'histoire. ...Une telle histoire, tortueuse, a agrégé un ensemble significations et de projets qui ont chacun leur logique à une époque donnée et parfois seulement dans un cercle donné ». Il entend d'ailleurs montrer un peu plus loin « les variations de sens de la notion de population en suivant des entrelacs avec les notions voisines de peuple, de race, de masse humaine ou nationale, de nation et de populace, et la construction progressive d'une structure unitaire, la 'population stable' qui finalement unifie différentes mesures de la population au début des années 1920 pour créer le formalisme actuel de l'étude des populations»⁵⁸.

Dans le cas du Japon, Carol Gluck a bien montré que les historiens ont utilisé une grande variété de termes quand il s'est agit d'exprimer la dichotomie entre les élites gouvernantes et les populations gouvernées : le « peuple » (*minshū*), les « bas peuple » (*kasōmin*), l'« homme du commun » (*jōmin*)⁵⁹ ... et on pourrait ajouter bien d'autres termes, contemporains des phénomènes analysés ou forgés après coup : *shomin* (peuple), *puroretaria* (prolétaria), *kasō shakai* (basses couches de la société).... On voit bien néanmoins que les frontières de ces quelques notions ne sont pas les mêmes. En particulier, lorsqu'il s'agit de politiques de traitement de la vulnérabilité –centrales dans cette première partie–, le gouvernement de la population s'adresse, par la force des choses, à des groupes sociaux cibles qui sont définis par une analyse de besoins particuliers dont la satisfaction est jugée indispensable à la reproduction d'un certain ordre économique, politique ou social ou pour le réformer. Un retour en arrière et une remise en perspective avec ce qu'étaient les politiques d'assistance aux populations pendant la période Edo nous aidera à mettre en lumière les enjeux singuliers qui se dessinent pendant l'ère Meiji dans ce domaine.

Guillaume Carré montre que pendant la période Edo, pour un historien tel que Tsukada Takashi, il est réducteur de reprendre aveuglément les catégories officielles des quatre statuts canoniques *shi*

⁵⁸ Hervé Le Bras, « Peuples et populations », in Hervé Le Bras, « L'invention des Populations : Biologie, idéologie et politique », Paris, Odile Jacob, 2000, pp.9-10.

⁵⁹ Carol Gluck, op. cit., pp. 31-32.

(guerriers), *nô* (paysans), *keô* (artisans), *shô* (marchands) pour comprendre le fonctionnement politique et social de cette époque et la relation de l'ordre politique à la population. Il faut plutôt considérer les « groupes sociaux » comme des « associations communautaires basées sur des liens territoriaux ou professionnels ». Il ajoute aussi que « cette définition ne doit pas être réservée aux seules institutions déterminant les statuts de bourgeois et paysans : il s'agit plutôt en réalité d'une forme spontanée déterminant le cadre de l'existence des individus à l'époque prémoderne, leur place dans la société et leurs rapports avec l'Autorité publique ; et cette définition du statut personnel par l'insertion dans des « associations communautaires basées sur des liens territoriaux ou professionnels » constitue une différence fondamentale avec les conceptions contemporaines de la « citoyenneté », indépendante des activités des individus »⁶⁰. De la même manière, nous verrons dans cette première partie, que, pendant la période Edo, la définition des populations susceptibles d'être touchées par les mesures d'assistance est inséparable de la question de l'insertion de ces populations à ces « associations communautaires basées sur des liens territoriaux ou professionnels ». Il existait en effet des protections rapprochées fortement institutionnalisées par lesquelles la solidarité s'exprimait prioritairement au sein des communautés de vie et de travail. D'autre part, les principaux penseurs néo confucéens de l'époque fondaient leur notion de ce que devaient les mesures d'assistance dans le cadre d'un « gouvernement vertueux » - les mesures de prévention de la famine, des mesures d'aide en cas de famine déjà déclarée et des mesures de réintégration dans l'ordre social pour les désaffiliés - sur la préservation de ces associations communautaires.

Si la société de l'ère Tokugawa était avant tout composée de paysans et si les mécanismes institutionnels de la solidarité recherchaient avant tout la stabilité de cet ordre social rural, ils ne purent néanmoins prévenir un nombre grandissant de désaffiliés grossir les rangs des vagabonds et des mendiants migrants, notamment vers des villes en pleine expansion. Et face à ce phénomène, les autorités shogunales étaient partagées entre deux impératifs contradictoires : alimenter les besoins importants de main-d'œuvre pour réaliser les grands travaux que nécessitait la croissance même des villes, mais aussi répondre aux inquiétudes face au nombre grandissant d'individus qui tendaient à échapper au système de sujétion et de dépendance sur lequel reposait le régime. Le régime essaya de contrôler, sans grand succès, cette mobilité en renforçant les frontières des fiefs, cependant, la réaction du pouvoir visait ultimement à réintégrer cette population à l'ordre social sur lequel reposait son régime, soit en les

⁶⁰ Carré Guillaume, « Les marges statutaires dans le Japon prémoderne : enjeux et débats », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2011/4 66e année, p. 955-976.

réhabilitant par le travail forcé pour finalement les réintégrer dans leur communauté d'origine, soit pour la rattacher aux « sous castes » qui existaient déjà.

Ces instruments de gouvernement de la population dont se dotèrent les autorités du régime Tokugawa traduisaient les profondes évolutions sociales qui se produisirent au cours de la période Edo. Cependant, le choc engendré par l'ouverture du pays en 1854 provoqua des changements d'une ampleur encore bien plus considérable. En dépit du fait que les transformations de la restauration Meiji aient été souvent perçues comme essentiellement menées d'en haut et impliquant surtout des élites anciennes, leurs conséquences économiques et sociales n'ont pas été jugées comme moins grandes qu'en Occident, celles-ci ayant fait du Japon, en un laps de temps très court, un Etat-nation industrialisé. Malgré un certain nombre de discussions sur la véritable rupture sociale que la restauration Meiji représente, l'interprétation dominante reste aujourd'hui que l'ordre social féodal, qui cherchait avant tout à maintenir les paysans sur leurs terres, fut assez soudainement démantelé par l'accélération d'un processus de marchandisation de la terre. Celui-ci aurait ainsi provoqué la naissance d'un prolétariat paysan, obligé de trouver des activités secondaires et formant une main-d'œuvre à bas prix qui fut nécessaire au décollage industriel du Japon de Meiji. L'intégration complète du Japon au système d'échange économique mondial qui induit ces changements sociaux força bien évidemment le nouveau pouvoir à adopter de nouveaux modes de gouvernement des populations. D'une part, les élites comprirent rapidement qu'une des conditions principales du développement économique était de rompre avec le système de sujétion et de dépendance sur lequel reposait l'ancien régime et de libérer le jeu des intérêts économiques individuels du carcan politique et social. Mais, d'autre part, l'intégration à l'espace de concurrence, qui était un espace de concurrence entre des acteurs privés mais aussi de concurrence entre les nations, obligeait aussi le nouveau pouvoir à construire un Etat capable de développer de nouvelles capacités de gouvernance de sa population, devenue un atout potentiel dans la compétition entre nations.

Si, avec le démantèlement du système féodal, l'Etat japonais ne devint pas soudainement un Etat libéral et si le bien-être du peuple continua d'abord, dans une grande mesure, à être envisagé dans le cadre des représentations confucéennes hiérarchiques du gouvernement vertueux et bienfaiteur, la logique de ciblage des populations nécessitant des mesures de gouvernance fut profondément modifiée. Elle fut profondément modifiée par le démantèlement des mécanismes d'assistance et de protections féodales mais aussi par l'ouverture des frontières qui rend le pays vulnérable aux pandémies de maladies

infectieuses. Alors que les populations nécessitant l'intervention du gouvernement avaient tendance, pendant la période Edo, à être ciblée en fonction de l'exigence de maintien des associations territoriales ou professionnelles qui liaient le peuple au pouvoir, le nouvel Etat impérial tend à cibler cette population de façon différente. Il s'agit, d'une part, pour asseoir son pouvoir, de définir une nouvelle politique d'assistance plus centralisée au moyen des nouvelles fonctions de police du ministère de l'Intérieur, même si des conceptions morales d'inspiration néo confucéennes de la bonne gouvernance, les nouvelles conceptions libérales de la pauvreté et de l'assistance et des finances publiques fragiles l'incite à limiter son champ d'action aux personnes dans l'incapacité de travailler et désaffiliées. D'autre part, on voit aussi commencer à se profiler, avec le développement de la statistique et de l'hygiène, un souci de développer un mode de gouvernement beaucoup plus global de la population. En effet, l'hygiène et la statistique s'occupent de l'ensemble de la population car elle est globalement facteur de puissance quelque soit sa position par rapport au pouvoir. De plus, il ne s'agit plus tant de s'occuper des populations déjà marginalisées ou menacées de désaffiliation, mais des populations ouvrières qui sont au centre du processus d'industrialisation. Il devient en effet de plus en plus évident aux yeux des experts des nouvelles technologies de gouvernement, dont le poids grandit au sein de l'Etat, qu'une hygiène nationale efficace, capable de d'élever la qualité de la population, ne pourra passer que par le développement d'une hygiène industrielle et d'une législation réglementant les conditions de travail.

Ce souci de développer les capacités de police et de prendre davantage en compte les conditions de vie et de travail des populations en capacité de travailler ne doit néanmoins pas être réduit à sa dimension biopolitique et peut déjà être lié à une problématique de citoyenneté. Si les notions de droits et d'égalité se développèrent parallèlement à l'introduction de la pensée libérale, elles restèrent d'abord confinées à un cercle très restreints d'activistes sociaux. Mais dans le même temps, il est également indéniable que le gouvernement dut déjà prendre en compte de nouvelles représentations des populations potentiellement ciblées forgées au sein d'une société civile émergente. La notion de « société » (*shakai*) qui naît au moment de la révolution industrielle, par son ambiguïté même à l'égard du processus de développement de l'Etat-nation, est particulièrement intéressante. Comme le fait remarquer Kenvin M. Doak, jusqu'à aujourd'hui, sous la plume des auteurs japonais, cette notion a pu être considérée comme antinomique de celle d'Etat (*kokka*), en particulier comme un symbole de résistance à un « nationalisme » (*kokka shugi*) que l'on peut aussi traduire par « étatisme » et notamment incarné par un Etat totalitaire ayant écrasé toute expression indépendante du peuple. Mais elle a également pu être considérée comme parallèle à celle de « nation » (*kokumin*), son développement étant cette fois

considéré comme positivement lié au développement d'un « nationalisme » traduit cette fois par le terme japonais de « *kokumin shugi* », l'idée de peuple comme unité politique. Et on pourrait encore ajouter un autre type de relation avec une autre nuance de la notion de « nationalisme » représenté cette fois par le terme japonais de « *minzoku shugi* », moins utilisé après la défaite de 1945 et représentant le peuple dans son unité raciale⁶¹. Notion ambiguë pour le japonologue chercheur en sciences sociales, le terme de *shakai* est extrêmement polysémique lorsqu'elle apparaît pendant l'ère Meiji.

Le terme était connu des lettrés japonais bien avant Meiji. « *Shakai* » apparaissait par exemple dans le classique chinois *Jinsi lu* (Penser au plus près) de la période des Song au douzième siècle dans un sens proche de celui d'« association » et est utilisé dans un texte japonais de la période Edo dans un sens très restreint, comme traduction du terme hollandais « monastère cloîtré » (*Kloofsters*). Comme dans le cas de *jinkô* (population), c'est néanmoins pendant la période Meiji que l'utilisation du terme connaît un véritable décollage. D'une part, il est d'abord concurrencé par une multiplicité d'autres termes comme traductions du terme de « société ». Par exemple, Murota Mitsuyoshi, en 1875, dans sa traduction d'Histoire générale de la civilisation en Europe de François Guizot, traduit « société » par « *minzoku* », c'est-à-dire le peuple, dans son acceptation ethnique⁶². Par la suite, la standardisation du mot de « *shakai* » comme équivalent à « société » commença à intervenir dans les années 1880. Ce processus est par exemple illustré par le travail d'Inoue Tetsujirô et d'Ariga Nagao de l'Université de Tokyo. En plus d'utiliser sa nouvelle revue, la *Tôyô gakugei zasshi*, pour proposer des listes de traduction dans les sciences naturelles et appliquées, Inoue publia aussi un dictionnaire de philosophie (*Tetsugaku jû*) pour standardiser la terminologie dans les sciences humaines. De la première édition de 1881 à la seconde en 1884, (coéditée avec Ariga), « *shakai* » fut standardisée comme traduction de « société ». L'ancien terme pour « société » utilisé à l'université de Tokyo, « *setai* » (le monde humain) donnait « *seitai gaku* » (étude de la société), mais en 1885, le département de sociologie changea son nom de « *seitaigaku* » en « *shakaigaku* » la traduction contemporaine de sociologie⁶³. D'autre part, pour ce qui nous intéresse plus particulièrement ici, cette notion de société en vient à sous-entendre des liens très variés entre l'appareil étatique et le restant de la population. Comme son association avec les ouvrages de Herbert Spencer, traduits à même époque, l'illustre bien, la notion de société tend à être souvent vue par le prisme d'une vision biologisante. Pour beaucoup d'hygiénistes tels Gotô Shimpei, notamment influencés par les

⁶¹ Kenvin M. Doak, *A History of Nationalism in Modern Japan – Placing the people*, Leiden, London, Brill, 2007, pp. 1-5, p. 127.

⁶² Kenvin M. Doak, op. cit, p.70.

⁶³ Douglas Howland, « Society Reified : Herbert Spencer and Political Theory in Early Meiji Japan », *Comparative studies in Society and History*, vol. 42, n.1, 2000, p. 78.

thèses de Rudolf Virchow sur la médecine sociale (*sozial medizin*) qui considère la nation comme un organisme social (*zellenstaat*), les politiques sanitaires et sociales à l'égard des populations doivent être appliquées, tels des remèdes médicaux, avec autorité⁶⁴. Mais à l'inverse, la politique sanitaire et sociale du gouvernement peut également être interprétée comme une façon de répondre à un mouvement socialiste qui donne à la notion de société un sens tout à fait différent. Il commence en effet à exprimer, sur le plan politique, les conséquences de la libération du jeu des intérêts privés et à ériger les travailleurs en un groupe social distinct, se représentant comme une classe à part. La notion de *rôdô* (travail) ancienne par ailleurs, que l'on trouve par exemple dans le fameux manuel d'hygiène *Yôjôgun* de 1713, dans le sens d'une activité physique individuelle⁶⁵, prend ainsi, pendant l'ère Meiji une connotation différente, concept économique abstrait dans les ouvrages économiques importés, mais étant aussi de plus en plus synonyme d'un groupe social particulier au sein de la population, associé notamment à la notion de « classe » (*kaikyû*) qui prend aussi, avec l'introduction de la pensée socialiste, un sens nouveau. Cette nouvelle notion de classe n'est pas limitée au socialisme et passe dans le langage courant puisqu'on le retrouve dans l'ouvrage de Natsume Soseki, *Le mineur (Kôfû)* pour désigner le groupe social des mineurs⁶⁶.

Le gouvernement est ainsi obligé de prendre en compte de telles représentations qui se développent en dehors du champ de son autorité. Il ne peut se contenter de penser ses politiques sanitaires et sociales comme un moyen de jouer sur la qualité de la population. Il doit aussi commencer à réfléchir à la question de l'intégration sociale et politique d'une population, les travailleurs industriels, stratégique pour le développement économique de la nation. Un des objectifs de la Société pour l'étude de la politique sociale (*Shakai seisaku gakkai*) -qui réunira la sphère savante proche du pouvoir et les hauts fonctionnaires à partir de 1897- sera de débattre de la nécessité d'une loi réglementant les conditions de travail, mais aussi de tenter de prévenir les frictions entre les classes. Le terme, alors utilisé par ses membres, de « *shakai mondai* » -« question sociale » ou « problème social »- pour désigner à la fois les mauvaises conditions de travail, les grèves, les premiers syndicats, sous-entend une société qui pose problème car elle ne forme pas organiquement une unité avec l'appareil étatique. Si l'Etat sera d'ailleurs contraint de progressivement élargir sa politique d'assistance, dans un premier temps limitée aux populations dans l'incapacité de travailler en vertu du Règlement sur l'assistance (*Jukkyû kisoku*) de 1874,

⁶⁴ Gotô Shimpei, *Kokka eisei genri*, Tôkyô, Gotô Shimpei, 1889.

⁶⁵ Nihon kokugo daijiten, vol.20, 1976, p.540.

⁶⁶ Nihon kokugo daijiten, vol.4, 1973, p.225.

c'est également parce qu'il devra se reposer sur des mécanismes de subsidiarité qui lui permettraient de se décharger en partie sur la charité privée. Intégrant de fait les nouvelles catégories de populations que cette charité privée investira, le gouvernement sera aussi influencé par les enquêtes journalistiques menées dans les bas-fonds et les quartiers ouvriers et qui serviront de modèle à ses propres enquêtes sociales qu'il développera à la fin de l'ère Meiji.

Pendant cette période, couvrant grosso modo l'ère Meiji et que traite cette première partie, il ne faut néanmoins pas surestimer cette question de la citoyenneté, même si elle doit être posée. Avec le développement de l'Etat nation, la population prend déjà la forme d'une nation (*kokumin*), mais elle est encore d'avantage objet de politiques dictées par l'intérêt national que sujet politique. Ce n'est qu'après la première guerre mondiale que ce processus sera véritablement engagé.

Chapitre 1

L'assistance aux populations pendant la période d'Edo

Les protections rapprochées

Les populations japonaises de la période Tokugawa, paysannes dans leur immense majorité et dans un état de vulnérabilité chronique face aux risques d'épidémie, de mauvaises récoltes ou de catastrophes naturelles, bénéficiaient du même type de « protections rapprochées » qu'a observé Robert Castel pour l'occident médiéval⁶⁷. Ces protections rapprochées pouvaient être fortement institutionnalisées. Par exemple, dans le Japon pré industriel, les *kô* étaient des associations fraternelles et religieuses. A l'origine il s'agissait parfois pour des fidèles bouddhistes de se rassembler pour lire des sutras, mais elles en vinrent à fonctionner également comme des associations d'assistance mutuelle. Une forme particulière de ces associations était les *mujin* ou *mujin-kô*. Aussi appelées *tanomoshi* ou *tanomoshi-kô*, elles apparurent pendant la période Kamakura (1185-1333) comme des sociétés d'entraide financières pour les paysans pauvres. Les membres, entre 10 et 20, formaient un petit capital par souscription mensuelle. Le capital ainsi réuni chaque mois était mis à la disposition de chacun des membres, tour à tour par voie de tirage au sort, pour se constituer des réserves vivrières, acheter du matériel agricole, ou faire face à d'autres dépenses importantes. Le plus souvent, les premières recettes du mois étaient remises aux membres qui en avaient le plus besoin et au profit de qui l'association avait été créée. Les *mujin* devinrent au cours de la période Edo extrêmement répandus et on estime qu'il y en avait plus d'un million au milieu du 19^{ème} siècle. Des coopératives de crédit telles que les *botokusha* qui virent le jour au milieu du 19^{ème} siècle furent aussi professées par le réformateur néo confucéen Ninomiya Sontoku pour développer les capacités d'entraide et d'autosuffisance des communautés rurales⁶⁸.

L'autorégulation de la solidarité au sein des populations pouvait également s'incarner dans les associations professionnelles. Par exemple, dans l'industrie minière, les *tomoko* étaient depuis le XVII^e siècle des organisations dans les mines d'or, de cuivre et d'argent qui avaient pour fonction d'assurer et de promouvoir le niveau de compétence de ses membres et de s'assurer qu'ils soient rémunérés à leur

⁶⁷ Robert Castel, op. cit., 1995.

⁶⁸ Chûô shakai jigyôkyô kaisha jigyô kenkyûjo, *Shakai jigyô kenkyûjo hôkoku*, dai 1-3 go, Tôkyô, 1936.

Asashima Shôichi, « Sôgô ginkô shi no kôsatsu – Mujin kaisha jidai o chûshin to shite », *Keiei shigaku*, vol.19. n.1, avril 1984, pp. 45-67.

juste valeur. Durant sa période de formation, l'apprenti mineur devait non seulement intégrer des connaissances techniques mais aussi un cérémonial qui lui permettrait d'être intégré à d'autres *tomoko*. Ceux-ci formaient en effet un réseau à travers le pays qui permettait le bon accueil des membres qui passaient d'une mine à l'autre et la reconnaissance immédiate de leur niveau de compétence. Si le *tomoko* n'était pas en mesure d'obtenir le recrutement du nouvel arrivant, il lui donnait une somme d'argent qui lui permettait d'aller tenter sa chance dans une autre mine. Si un accident où une maladie empêchait le mineur de travailler, le *tomoko* lui donnait un certificat, d'invalidité temporaire ou permanente, qui lui permettait de demander assistance auprès de ses frères dans les mines à travers le pays. On pouvait aussi observer de tels liens de solidarité au sein des guildes de certaines professions telles que celles qui travaillaient des produits dangereux comme le chlorure de mercure⁶⁹.

Le gouvernement vertueux et la bienfaisance

Si, de manière assez naturelle, la solidarité s'exprimait prioritairement au sein des communautés de vie et de travail, elle entraînait aussi dans la réflexion des principaux penseurs néo-confucéens de l'époque sur ce que devait être la bonne gouvernance. Cette bonne gouvernance impliquait un certain nombre de limites aux politiques d'assistance, mais, dans le même temps, la légitimité politique reposait aussi sur la capacité du pouvoir à pratiquer un gouvernement vertueux dont la bienfaisance était une dimension importante. Les réticences morales conditionnant le gouvernement vertueux étaient constituées, chez de nombreux penseurs confucéens, de conditions restrictives à la réception de l'assistance « régulière », liées à la capacité de travailler, et s'incarnant dans une politique d'enfermement et de travail forcé des mendiants et vagabonds valides. Pour Ogyû Sorai (1666-1728), un gouvernement vertueux devait se limiter à porter assistance aux veuves et orphelins (*kanka kodoku*)⁷⁰. Dans *Shinron*, écrit en 1825, Aizawa Seishikai interpelait son daimyô sur le fait que l'on devait « encourager les hommes à pratiquer la piété filiale et à être respectueux, à prendre soin des vieux, des veuves, et de ceux au sein de la société qui n'ont personne sur qui compter ». Plus explicite, Ninomiya Sontoku (1787-1856) avertissait dans les années 1830 le seigneur d'Odawara que « les dons en argent, les allègements d'impôt, ne peuvent en aucun cas aider les pauvres dans leur détresse. Un des secrets de leur salut est dans l'abolition de toute assistance financière. De telles aides ne font qu'encourager l'avarice et la paresse, et constituent une

⁶⁹ Miura Toyohiko, « Rôdô eiseigakushi josetsu » (partie 7), *Rôdô kagaku*, vol. 52, n. 9, 1976, pp. 524-525.

⁷⁰ Ikeda Yoshimasa, *Nihon shakai fukushishi*, Tôkyô, Hôritsu bunkasha, 1986, p. 94.

source de tension au sein du peuple »⁷¹. Pour limiter les dépenses publiques et encourager les « solidarités primaires », Yamaga Sokô (1622-1685), un des penseurs confucéens de l'assistance aux pauvres les plus en vue de son époque, estimait qu'il fallait avant tout privilégier le soutien familial (*shinzoku no yashinai*). Si le nécessiteux était sans famille, il fallait que ce soit le village dans son ensemble (*isson ikkyô*) qui prodigue l'assistance. C'est seulement si le village lui-même était trop pauvre qu'un fonctionnaire devait étudier la « faisabilité d'une assistance par le haut » (*ue yori kore to yashinai ni kakayû*)⁷².

Pourtant, dans le même temps, la bienfaisance était aussi constitutive du gouvernement vertueux. Le concept de *jinsei* - gouvernement bienfaiteur- était au centre des écrits de nombreux moralistes dressant le portrait du seigneur exemplaire (*meikun*). Kaibara Eikiken (1639-1714), influent penseur confucéen de la première moitié de la période Edo, dans ses Préceptes aux nobles gens (*Kunshikun*) de 1703, plaçait ainsi la bonne gouvernance économique sous l'impératif de la bienfaisance :

«Si le seigneur veut gouverner avec bienfaisance, il devrait être économe. Il y a une limite à la capacité de production des terres, ainsi, si le seigneur se complait en un mode de vie luxueux et dispendieux, il risque de se retrouver en difficulté. Ceci est d'autant plus vrai que les récoltes peuvent être mauvaises. S'il devait être ruiné, il lui serait impossible de pratiquer la philanthropie, de faire face aux situations d'urgence ou de secourir les pauvres »⁷³.

Ôgyû Sôrai, malgré les limites qu'il posait à l'assistance, voyait même la multiplication des vagabonds et des mendiants comme relevant de la responsabilité des autorités : « Bien que l'on dise que ces gens sont tombés dans cet état à cause de leur manque d'effort et une imprévoyance due à leur légèreté, ces choses sont le résultat des conditions sociales (*seken no fûzoku*). C'est à cause de l'appauvrissement et des difficultés à gagner sa vie (*yowatari seken sugi*) dans les années récentes qu'une telle classe de personnes est apparue. Puisque les us et coutumes du pays se sont détériorées à cause de la mauvaise administration et puisque ces vices sont causés par la pauvreté, la faute en revient ultimement aux autorités »⁷⁴.

La bienfaisance n'était pas seulement un impératif pour la bonne gouvernance des seigneurs locaux, elle était aussi une des sources de la légitimité du pouvoir centralisateur des Tokugawa. La dynastie des

⁷¹ Cité par Sheldon Garon, op. cit., p. 31.

⁷² Yamaga goroku, *Yamaga sokô zenshû* 4, p.341. Cité par Ikeda Yoshimasa, op. cit., p. 95.

⁷³ Cité par Robert N. Bellah, *Tokugawa Religion*, New-York, The Free Press, 1957, p. 109.

⁷⁴ Gary P. Leupp, *Servant, Shoplands and Laborers of Tokugawa Japan*, Princeton, Princeton University Press, 1992, p.154.

Tokugawa tenait la légitimité de son régime, non pas de l'empereur, mais du ciel, ce régime se pensant comme l'incarnation de la voie du ciel (*tendô*). Dans les Règles vénérables du sanctuaire Tôshô (*Tôshôgû goikun*), rédigées sous le règne de Tokugawa Iemitsu, le troisième shogun de la dynastie, l'ordre politique et social était transfiguré en un organisme sacré guidé par les principes de la voie du ciel (*tendô no ri*), du ciel et de la terre (*tenchi no dôri*) et placé sous le mandat du ciel (*tenmei*). Cet ordre politique et social devait répondre à un certain nombre de principes : la voie du guerrier (*budô*), la loyauté et la confiance (*chûshin*), l'honnêteté (*shôjiki*) et la bienfaisance (*jibi*). *Jibi* était l'équivalent bouddhiste du terme confucéen *jinsi* qui faisait plus directement référence à des politiques. La bienfaisance devait être prodiguée à l'égard du peuple, enfants de la même voie du ciel. Faire du mal au peuple était une offense au ciel et lui montrer de la bienveillance serait à l'inverse récompensé⁷⁵. Dans ses Ecrits de pensées prudentes (*Shinshiroku*), Kaibara liait ainsi explicitement l'assistance au mandat du ciel qui avait été confié au pouvoir⁷⁶. C'est dans cet esprit que Tokugawa Ieyasu, pour asseoir la légitimité de la dynastie de shoguns qu'il inaugurerait, légua à son fils 30 000 pièces d'or et 13 000 kan⁷⁷ d'argent réservés aux œuvres d'assistance du bakufu⁷⁸.

Plus concrètement, le pouvoir devait, selon les propos du penseur confucéen Yamaga Sokô, recueillis par ses disciples, développer ses mesures d'assistance sur trois niveaux : des mesures de prévention de la famine, des mesures d'aide en cas de famine déjà déclarée et des mesures de réintégration dans l'ordre social pour les désaffiliés.⁷⁹ Le shogounat, ainsi que de nombreux fiefs, faisaient reposer leurs mesures de prévention de la famine sur un dispositif de « greniers de stabilité » (*jôheisô*) dont l'objectif était de réguler le prix du riz, achetant quand le prix était jugé trop bas et vendant lorsque les prix avaient tendance à s'envoler. Ce système fut en particulier formalisé par Dazai Shundai (1680-1747) qui en fit le moyen, dans son *Keizairoku* (Economie politique) de 1729, de surmonter la contradiction qui existait entre le comportement des agents économiques et le devoir pour les seigneurs de mener une politique de bienfaisance à l'égard du peuple⁸⁰.

Les politiques de prévention de la pauvreté pouvaient aussi prendre la forme de prêts (*haishakin*) que le shogounat accordait aux *daimyô* ou bien aux *batamoto*, samourais vassaux directs du Shôgun. Ainsi, lors

⁷⁵ Hermn Ooms, *Tokugawa Ideology*, Princeton, Princeton University Press, 1985, pp.65-68.

⁷⁶ Ikeda Yoshimasa, *op. cit.*, p. 94.

⁷⁷ 1 kan représentait environ 1000 pièces

⁷⁸ Ikeda Yoshimasa, *op. cit.*, p.93.

⁷⁹ Yamaga goroku, *op. cit.*, cité par Cité par Ikeda Yoshimasa, *op. cit.*, p. 95.

⁸⁰ Nishioka Mikio, « Seidô furêmu to insentibu sekkei – Dazai Shundai no 'jôheisô'ron ni okeru keizai shakai anteika ron », *Keizai gakuron*, vol. 56-n. 4, fev. 2005, pp. 75-116.

d'une destruction massive de plantations par les sauterelles en 1732 dans le Kyûshû, il accorda de tels prêts aux *daimyô* des territoires touchés s'ils avaient réduits leurs taxes foncières de plus de la moitié par rapport à leur niveau ordinaire⁸¹. Il s'agissait là, pour le gouvernement central, d'aider les populations locales par le biais des fiefs. Ces mesures de prévention illustrent bien ce qui était, au-delà de la légitimation du pouvoir par le gouvernement bienfaisant, l'objectif de ces mesures : préserver une certaine stabilité dans les campagnes face aux aléas des récoltes pour préserver au bout du compte la stabilité du régime. Maintenir les paysans sur leurs terres était en effet important au bon fonctionnement de l'impôt qui reposait essentiellement sur les épaules de la paysannerie. Les prêts directs aux paysans étaient plutôt désignés du terme de *bujikikashi* (prêt vivrier). Selon une règle fixée en 1785, le shogunat pouvait faire des prêts sans intérêts de cinq ans aux communautés villageoises et ces prêts devaient être équivalents à des besoins d'une durée comprise entre 39 et 90 jours⁸².

De tels prêts pouvaient aussi bénéficier aux habitants des villes. Suite au grand incendie qui détruisit les deux tiers d'Ôsaka en mars 1724, dix milles *koku* de riz furent prélevés par le shogunat, qui administrait directement les deux plus grandes villes de l'archipel, sur les réserves du château d'Ôsaka. Un tel recours aux greniers militaires, qui avait déjà eu lieu par le biais du même château en 1700 pour aider les populations vulnérables de la ville face à hausse du prix du riz, montre à quel point les mesures d'assistance étaient considérées comme stratégiques par le pouvoir de l'époque⁸³.

Le pouvoir ne se contenta pas de puiser dans ses réserves propres pour assurer son devoir d'assistance, il essaya aussi d'organiser des mécanismes de prévoyance alimentés par les populations elles-mêmes. Il existait ainsi un système de greniers de secours littéralement « greniers de vertu » (*gisô*) qui, lui aussi formalisé par Dazai Shundai dans son *Keizairoken*, « devait être alimentée chaque année par les foyers en fonction de leur moyen, dans une limite de un *koku*, et être utilisé en cas de mauvaise récolte et de famine »⁸⁴. La contribution était obligatoire et prélevée par le fief au même titre que l'impôt. Par exemple, le fief de Fukuyama en établit un en 1804 et s'en servit une première fois en 1823 puis en 1836 lors de la fameuse famine de *Tempô* quand 300 *koku* de riz furent sortis. Le grenier continua à

⁸¹ Ikeuchi Nagayoshi, « Kyôhō 17 nen no kôgai ni motonau seinan Nihon no sahei bunpu », *Chirikagaku*, vol.49, n.4, 1994, pp.213-234.

⁸² Les besoins d'un jour étaient précisément fixés pour les hommes, les femmes, les enfants de moins de 15 ans et les vieillards de 60 ans et plus.

Ikeda Yoshimasa, op. cit., p. 99.

⁸³ Ikeda Yoshimasa, op. cit., p. 98.

⁸⁴ Cité par Ikeda Yoshimasa, op. cit., p. 97.

fonctionner jusqu'en 1869⁸⁵. Ces greniers de secours étaient aussi parfois en partie confondus avec des greniers (*shasô*) gérés plus localement, issus de l'initiative même de la population locale et pouvant être assimilés aux solidarités de proximité observées plus haut⁸⁶.

Si la société de l'ère Tokugawa était avant tout composée de paysans et si les mécanismes institutionnels de la solidarité visaient avant tout à la stabilité de cet ordre social rural, elle était aussi confrontée à la croissance des villes. Dans les villes, le mécanisme d'assistance le plus important fut celui des *machi kaisho*, institués en 1791 et financés conjointement par le shogounat et les marchands de la ville d'Edo. Ces bureaux d'aide avaient pour mission, à la fois de soulager les détresses temporaires (*rinji kyûsai*), liées à la conjoncture, et de prodiguer une assistance régulière (*teishiki kyûsai*) à une catégorie bien particulière de la population indigente. Les individus éligibles, tels que définis par le shogounat en 1792, étaient les nécessiteux âgés de 70 ans et plus dans l'incapacité de travailler et sans soutiens, les enfants de 10 ans et moins sans soutiens, et les nécessiteux invalides sans soutiens⁸⁷. Les *machi kaisho* touchèrent un nombre considérable de personnes. Par exemple, en 1802, à l'occasion d'une épidémie de grippe, c'est 1,29 millions de personnes qui bénéficièrent de leur aide et, en 1833, suite à deux augmentations du prix du riz, leur nombre s'éleva à 653 156⁸⁸.

Mouvements de population et mesures de police

De tels mécanismes d'assistance, relevant de la prévention ou du traitement de la pauvreté, locaux ou plus centralisés, ne purent néanmoins prévenir un nombre grandissant de désaffiliés de grossir les rangs des vagabonds et des mendiants migrants notamment vers des villes en pleine expansion. Un marchand de Kawagoe, Emoto Yazaemon, estimait qu'il y avait déjà environ 10 000 mendiants à Edo au début du dix septième siècle⁸⁹. Philippe Pons a bien montré les enjeux de cette mobilité et de ce brassage croissant des populations. Les autorités shogunales étaient partagées entre deux impératifs contradictoires. Il y avait d'un côté leurs besoins importants de main-d'œuvre pour réaliser les grands

⁸⁵ Nakayama Tomihiro, « Gisô no kyûjutsu katsudô to beikoku chôtasu », *Hiroshima daigaku daigakuin bungaku kenkyûka ronshû*, n.66, décembre 2006, pp. 35-46.

⁸⁶ Takeda Hisayoshi, « Nihon ni okeru kyôdôtai to shakai hoshô seido no henka (4) », *Momoyama daigaku keizai keiei ronshû*, vol.50, n.1-2, juin 2008, pp.29-49.

⁸⁷ Ikeda Yoshimasa, op. cit., p. 125.

⁸⁸ Ikeda Yoshimasa, op. cit., p. 127.

⁸⁹ Timothy Amos, « Outcastes and Medical Practice in Tokugawa Japan », *Early Modern Japan*, vol.XVIII, 2010, pp.5-25.

travaux que nécessitait la croissance même des villes. Traditionnellement, la main-d'œuvre non qualifiée travaillant à ces grands travaux était constituée des paysans soumis à la corvée, cependant, comme l'utilisation de cette main-d'œuvre paysanne pouvait mettre en danger les récoltes, on recourut de plus en plus à une main-d'œuvre salariée qui alimentait la mobilité sociale et géographique. Au XVIIIe siècle, Dazai Shundai constatait l'utilisation grandissante de travailleurs salariés libres et l'apparition d'une nouvelle couche de la population affranchie du travail de la terre : « Il est rare de nos jours d'utiliser des paysans pour la corvée. Pour les travaux publics, ce sont des travailleurs de la ville qui sont engagés en échange d'un salaire...Le travail salarié (*chinpu*) est, actuellement, connu comme un travail journalier (*hirô*). Pour presque tous les types de travail, des gens sont engagés pour de l'argent. Ainsi le peuple ne souffre pas, mais au contraire il prospère. Ceci est différent des anciennes pratiques »⁹⁰.

Cependant, d'un autre côté, les nouveaux mouvements de population que ces évolutions sociales produisaient inquiétaient le pouvoir car elles multipliaient le nombre d'individus qui tendaient à échapper « au système de sujétion et de dépendance sur lequel reposait le régime ». De plus, cette population avait des contours très imprécis qui se « confondait (et était confondu dans les esprits) avec le monde interlope des voleurs, des joueurs, des saltimbanques et des vagabonds de tout crin ». Ainsi, « la grande préoccupation du pouvoir, dès le milieu du XVIIe siècle, fut de contrôler ces 'hommes sans maître' » dont l'autonomie et le caractère marginal pouvaient paraître comme dangereux⁹¹. Yamaga Sokô écrivait ainsi que « lorsque le peuple se disperse et est plongé dans l'instabilité, cela finit dans le désordre (*ran*). Si le peuple est uni, il est derrière son seigneur, mais si il est désuni, il n'y a plus de seigneur »⁹². Une ligne d'action fut d'essayer de contrôler, sans grand succès, cette mobilité par un système où le voyageur devait présenter un billet de circulation pour franchir les frontières des fiefs⁹³. Cependant, la réaction du pouvoir s'apparentait surtout à un « grand enfermement » non sans ressemblance avec ce que Michel Foucault observa pour l'Europe à partir du XVIe siècle. L'enfermement visait ultimement à réintégrer cette population à l'ordre social sur lequel reposait son régime, soit en les réhabilitant pour finalement les réintégrer dans leur communauté d'origine, soit pour la rattacher aux « sous castes » qui existaient déjà. Il s'agissait d'une autre manière de les réintégrer dans l'ordre social hiérarchique qui s'était formé à partir du seizième siècle.

⁹⁰ Cité par Gary P. Leupp, op. cit., p. 17.

⁹¹ Philippe Pons, *Misère et crime au Japon du XVIIe siècle à nos jours*, Paris, Gallimard, 1999, pp.63-108.

⁹² Yamaga goroku, cité par Ikeda Yoshimasa, op. cit., p.96.

⁹³ Philippe Pons, op. cit., pp. 104-105.

Des « auberges de secours » (*sukui goya*) pour abriter les personnes que les crises de famine avaient jetées sur les routes et fait échouer dans les villes apparurent à partir du milieu du dix-septième siècle. Il ne s'agissait que de les loger temporairement pour ensuite les renvoyer dans leur région d'origine. Cependant, ces établissements se révélèrent insuffisants face à l'augmentation importante du nombre de vagabonds à partir de la fin du siècle et à la criminalisation de ces populations. Des moyens de police plus lourds furent alors introduits. Les *ninsoku yoseba* pouvaient être assimilés aux workhouses anglaises et aux ateliers de charité français du début du dix-huitième siècle⁹⁴, situés à mi-chemin entre l'institution charitable et l'établissement pénal. Ils instituèrent un principe de travail forcé pour les vagabonds et les mendiants jugés valides. Le premier d'entre eux, installé sur l'île d'Ishikawa en 1790, avait pour mission de déporter ces derniers hors d'Edo, de leur apprendre un métier, où même de leur donner des cours de morale, avant de les réintégrer ailleurs dans le pays. Toute tentative d'évasion était punie par la décapitation⁹⁵. Ce type d'institution se répandit au Japon jusqu'à une date assez tardive de la période Edo puisque le fief de Nagaoka en inaugura un, d'une fonction très similaire, en 1866 et n'eut qu'une durée de vie d'environ un an et demi⁹⁶. Une variante était les *tamari*, *tamari beya* ou bien encore *tamerô* qui imposaient aussi un travail et un enseignement journaliers à des sans abris et des criminels pour les réhabiliter et les réintroduire dans leur communauté d'origine. Les villages des fiefs étaient officiellement informés de l'existence de telles institutions et se devaient de collaborer dans leur mission de réinsertion sociale. Le fief de Matsumoto mit sur pied une telle institution en 1790. Elle opérait un certain partage des tâches avec les prisons, car les pensionnaires étaient surtout d'anciens prisonniers qui avaient déjà purgés leur peine et qui se retrouvaient sans abris, mais aussi des prisonniers malades ou des criminels de moins de 16 ans⁹⁷.

L'augmentation du nombre de vagabonds et l'insuffisance des auberges de charité conduisit notamment le pouvoir à chercher à affilier cette population sans attaches au système de « sous castes » qui étaient sous le contrôle de chefs *binin* (*binin gashira*) héréditaires dont les plus puissants se nommaient Danzaemon ou Kuruma Zenshichi. Ce dernier était par exemple à la tête, au début du XVIIIe siècle,

⁹⁴ Voir Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Folio Essais, pp.222-224.

⁹⁵ Ikeda Yoshimasa, op. cit., p.

On peut aussi de rapporter à la description assez précise que nous offre Philippe Pons.

Philippe Pons, op. cit., pp. 92-93..

⁹⁶ Takashio Hiroshi, « Nagaoka han no yoseba ni tsuite », *Nibon bunka kenkyûsho kiryô*, n. 83, mars 1999, pp.1-62.

⁹⁷ Takashio Hiroshi, « Matsumoto han no 'tamari' seido ni tsuite », *Nibon bunka kenkyûsho kiryô*, n.87, mars 2001, pp.1-30.

d'un réseau de 70 « sous chefs hinin » (*hinin kogashira*)⁹⁸. En 1709, le shogounat décida que les personnes non criminelles et sans domicile qui seraient arrêtées pourraient être relâchées si elles pouvaient justifier d'un point de chute, mais que celles qui ne le pourraient pas devraient être rattachées à une communauté *hinin*⁹⁹. Ainsi, à partir du début du dix-huitième siècle, les mendiants et les vagabonds s'entassèrent toujours plus nombreux dans des baraquements ou « auberges à hinin » (*biningoya*) dirigés par les chefs héréditaires *hinin*. Ces lieux se multiplièrent en particulier dans certains quartiers des grandes villes, comme le quartier de Matsunaga à Kyôto ou bien Asakusa à Tôkyô où régnait Kuruma Zenshichi¹⁰⁰. Une *hinin goya* du fief de Kaga utilisait une partie de ses pensionnaires comme colons pour aller défricher des terres, ces familles de paysans étant par la suite stigmatisées sur plusieurs générations comme « sortis de goya » (*ogoya deru*)¹⁰¹.

Ce processus fut assez largement encadré par les autorités centrales. A Osaka, l'administration shogonale (*bugyôjô*) finança des chefs *hinin* dans quatre endroits de la ville pour qu'ils construisent des *hinin goya*¹⁰². A Edo, en 1742, le shogounat ordonna au chef *hinin* Danzaemon de capturer tous les vagabonds qui ne se seraient pas fait enregistrés comme *hinin* - les « *hinin sauvages* » (*no-hinin*) - de couper leurs cheveux et de les rattacher à un chef local qui pourrait les faire travailler. De janvier 1742 à avril 1743, 1664 *no-hinin* durent se faire officiellement enregistrer. Une législation de plus en plus stricte fut adoptée pour décourager les évasions. Avant la fin de la première vague de captures, en avril 1743, une loi arrêta que tout *hinin* suspect devait être capturé et rendu à son chef, qu'une deuxième tentative d'évasion devait être suivie d'une certaine période d'emprisonnement avant que l'individu soit rendu à son chef et qu'une troisième tentative serait suivie d'une déportation dans une communauté *hinin* rurale. A partir de 1814, furent rajoutées des marques au fouet lors des deux premières tentatives et la mort à la troisième¹⁰³.

Ces instruments de gouvernement de la population dont se dotèrent les autorités du régime Tokugawa traduisaient les profondes évolutions sociales qui se produisirent au cours de la période Edo.

⁹⁸ Les hinin ou « non humains » dont le nom commença à apparaître à la période médiévale formaient une caste très hétérogène, composée aussi bien de criminels, d'invalides tels que des aveugles, des malades comme les lépreux, des gens du spectacle, des saltimbanques ambulants, des prostituées, des pratiquants de certaines ascèses ou certains types d'artisans. Les historiens sont ainsi loins d'être d'accord sur les frontières de cette catégorie sociale.

Gerald Groemer, « The Creation of the Edo Outcaste Order », *Journal of Japanese Studies*, vol. 27, n.2, summer 2001, pp. 263-294.

⁹⁹ Ikeda Yoshimasa, op. cit., p.102.

¹⁰⁰ Ikeda Yoshimasa, op. cit., p.101.

¹⁰¹ Ikeda Yoshimasa, op. cit., p.102.

¹⁰² Ikeda Yoshimasa, op. cit., p.102.

¹⁰³ Gerald Groemer, op. cit., p. 285.

Cependant le choc engendré par l'ouverture du pays en 1854 provoqua des changements d'une ampleur encore bien plus considérable. Ces changements remirent en cause la plupart des instruments de gouvernance des populations dont le pouvoir politique avait usé jusque là.

Chapitre 2

La restauration Meiji, les bouleversements de l'ordre social et les mutations de l'assistance

Les ruptures de la restauration Meiji

L'ampleur et la nature des changements que connut le Japon suite à la restauration de Meiji ont suscité de nombreuses controverses historiques. Jansen et Rozman ont résumé ce que la grande majorité des historiens ont perçu de l'originalité de ces changements par rapport aux grandes transitions qui ont vu l'avènement de l'Etat nation moderne en Europe ou en Amérique du Nord. Le rôle de l'Etat dans l'initiation et la conduite des changements sociaux y aurait été beaucoup plus fort, la conscience de l'expérience étrangère y aurait joué un rôle particulièrement central et le processus de transition aurait été particulièrement rapide. De plus, la violence qui conduisit au renversement de l'ancien régime n'aurait pas impliqué sur une grande échelle les classes défavorisées, mais aurait été le résultat d'une confrontation entre égaux : les samourais. Enfin, le changement de régime aurait été justifié comme le retour à un ordre ancien plutôt que par l'avènement d'un ordre nouveau¹⁰⁴. Une minorité d'historiens a contesté cette interprétation de la restauration Meiji, tel un Sasaki Junnosuke, qui attribua aux changements sociaux concernant la vie du peuple de la seconde moitié de l'ère Edo, un rôle beaucoup plus grand dans les transformations qui mirent fin au régime des Tokugawa¹⁰⁵. De plus, en dépit du fait que les transformations aient été majoritairement perçues comme essentiellement menées d'en haut et impliquant surtout des élites anciennes, leurs conséquences économiques et sociales n'ont pas été jugées comme moins grandes qu'en occident, celles-ci ayant fait du Japon, en un laps de temps très court, un Etat-nation industrialisé.

La lecture marxiste, longtemps dominante au Japon, a vu dans la réforme foncière, adoptée au début de la nouvelle ère, l'évènement majeur de la rupture. Elle reprenait l'idée de Marx que ce n'est pas tant l'abolition du servage que la perte de la propriété de la terre d'une part importante de la paysannerie,

¹⁰⁴ Marius B. Jansen and Gilbert Rozman, *Japan in Transition from Tokugawa to Meiji*, Princeton, Princeton University Press, 1986, p.11.

¹⁰⁵ Sasaki Junnosuke, *Kinsei minshūshi no saikōsei*, Tôkyô, Azekura shobô, 1984.

Sasaki Junnosuke, *Bakumatsu shakai-ron – 'yonaoshi jōkyō' kenkyū joron*, Tôkyô, Hanawa shobô, 1969.

provoquant la séparation historique des moyens de production et des producteurs, et grossissant le prolétariat, qui fut l'instrument de l'accumulation primitive du capital¹⁰⁶. Au Japon, l'ordre social féodal, qui cherchait avant tout, nous l'avons vu, à maintenir les paysans sur leurs terres, aurait surtout été démantelé et les conditions de l'accumulation primitive du capital créées par la réforme de l'impôt foncier (*Chiso kaisei*) qui suivit de quelques années la restauration. En 1872, fut en effet abolie l'ordonnance datant de 1643 interdisant la vente et l'achat de terres agricoles (*Tabata eitai baibai kinshi rei*), puis, de 1873 à 1876, le gouvernement évalua la valeur monétaire de 85,44 millions de parcelles de rizières ou d'autres types de cultures, et émit 109,33 millions de certificats de propriété qui serviront au calcul du nouvel impôt¹⁰⁷.

Dès la discussion de cette réforme de l'impôt foncier, un certain nombre de personnalités s'étaient d'ailleurs opposées au changement du système traditionnel car elles craignaient que, dès que les terres pourraient être vendues librement, l'inégalité dans la propriété ne s'aggrave¹⁰⁸. Cependant, pour Kazahaya Yasoji, l'un des premiers à avoir diffusé cette lecture marxiste, c'est effectivement ce qui se passa. Kazahaya montre en effet qu'une différenciation des situations de plus en plus grande s'instaura parmi les agriculteurs, visible surtout dans le nombre de petits paysans tombés en métayage, incapables qu'ils étaient de payer un impôt calculé sur la base de la valeur de leur propriété, et non pas proportionnel à leurs récoltes. L'introduction soudaine d'un processus de marchandisation de la terre aurait ainsi provoqué la naissance d'un prolétariat paysan, qui, obligé de trouver des activités secondaires et formant ainsi une main-d'œuvre à bas prix, allait former la fameuse « armée de réserve » qui fut nécessaire au décollage industriel du Japon de Meiji. Celle-ci vint grossir les rangs des ouvrières des usines textiles, souvent installées dans les campagnes, mais aussi un prolétariat urbain désaffilié, populations qui furent à l'origine de la question sociale¹⁰⁹.

Cette vision d'une rupture radicale entre la période Tokugawa et l'ère Meiji a néanmoins été nuancée ou contestée. Gary P. Leupp a ainsi montré qu'un marché du travail constitué d'ouvriers libres de vendre leur main-d'œuvre avait déjà commencé à se constituer pendant la période Tokugawa et qu'il allait irriguer le marché du travail d'après la restauration. Hayami Akira soutient, pour sa part, qu'au dix-

¹⁰⁶ Karl Marx, *Le Capital—Livre 1*, Paris, Quadrige/Presses Universitaires de France, 1993, pp. 807-841.

¹⁰⁷ Yamamura Kozo, « The Meiji Tax Reform and its Effects », in Marius B. Jansen, Gilbert Rozman, *Japan in Transition from Tokugawa to Meiji*, Princeton, Princeton University Press, 1986, p.382.

¹⁰⁸ Sugiyama Chuhei, *Origins of Economic Thought in Modern Japan*, Londres, Routledge, 1994, p. 3.

¹⁰⁹ Kazahaya Yasoji, *Nihon shakai seisakushi*, Tôkyô, Nihon hyôronsha, 1937, pp. 39-52.

huitième siècle, l'interdiction de la vente et de l'achat de terre était loin d'être respectée¹¹⁰. Saitô Osamu, a tenté, lui, de minimiser la relation entre la croissance du marché, la diffusion des activités secondaires et l'augmentation, à cette époque, d'une offre de main-d'œuvre bon marché¹¹¹.

Ces controverses sur l'ampleur des ruptures et des continuités économiques et sociales entre la période Tokugawa et l'ère Meiji ont souvent alimenté un débat très national sur l'essence de la modernité japonaise, sur son originalité par rapport au modèle occidental. Cependant, si on se place résolument dans une perspective d'histoire connectée, ce qui fait surtout la signification historique de la restauration Meiji, c'est l'intégration soudaine du Japon au « système monde » moderne, pour reprendre la terminologie d'Immanuel Wallerstein. Cette intégration au système d'échange économique mondial força bien évidemment le nouveau pouvoir à adopter de nouveaux modes de gouvernement des populations, mais le plaça aussi face à une double exigence. D'une part, les élites comprirent rapidement qu'une des conditions principales du développement économique était de rompre avec le système de sujétion et de dépendance sur lequel reposait l'ancien régime, et de libérer le jeu des intérêts économiques individuels du carcan politique et social. Mais, d'autre part, l'intégration à l'espace de concurrence, qui était un espace de concurrence entre des acteurs privés mais aussi de concurrence entre les nations, obligeait aussi le nouveau pouvoir à construire un Etat capable de développer de nouvelles capacités de gouvernance de sa population, devenue facteur majeur de puissance.

L'intégration à l'espace de concurrence dominé par les puissances capitalistes occidentales impliqua l'importation de nouvelles représentations qui prirent racine dans la société japonaise et se construisirent aussi dans une représentation de la dissolution de l'ancien régime. La violence ressentie par les acteurs de l'époque est bien exprimée par Fukuzawa Yukichi, le champion d'une adaptation radicale du pays aux nouvelles conditions, qui résumait ainsi la situation du Japon par ce raccourci : "Dans un monde dominé par la loi du plus fort des animaux, le Japon doit aussi devenir un animal"¹¹². Dans son ouvrage de 1867, « Les conditions de l'Occident » (*Seiyô jijô*), préfigurant ce que devait être la nouvelle gouvernance dans ce nouveau monde, Fukuzawa estimait aussi que : « le gouvernement ne peut pas assurer la subsistance de l'ensemble de la population, que ce soit pour la rémunération que le travailleur reçoit pour son travail, du travail qu'il doit fournir pour obtenir son salaire, pour les

¹¹⁰ Hayami Akira, *Kinsei nôson no rekishi jinkôgakuteki kenkyû*, Tôkyô, Tôyô keizai shinpô, 1973.

¹¹¹ Saito Osamu, "The Rural Economy: Commercial Agriculture, By-Employment, and Wage Work" in Marius B. Jansen and Gilbert Rozman, *Japan in Transition from Tokugawa to Meiji*, Princeton, Princeton University Press, 1986, p.400.

¹¹² « Jakuniku kyôshoku no kinjû no sekai »

Cité par Maruyama Masao, *Chûsei to hangyaku*, Tôkyô, Chikuma shoten, 1992, p.227.

marchandises dont il a besoin -comme les vêtements, la nourriture, etc...-, ou du prix qui doit être payé pour elles : sur un plan général, le gouvernement ne devrait pas interférer avec le commerce»¹¹³.

De fait, le démantèlement des domaines en 1871 et la mise en place d'un système préfectoral rendait les mécanismes de protection assurés par les différents niveaux du pouvoir féodal caduques. Dans le même temps, comme nous l'avons vu, la réforme de l'impôt foncier intégrait brutalement les paysans, c'est-à-dire, à cette époque, la plus grande partie de la population, à l'économie de marché en en faisant des propriétaires à part entière. Et, comme le souligne Louis Dumont, « c'est sous l'aspect de la possession ou de la propriété que l'individualisme lève la tête, abat tout ce qui restait de soumission de fait et de hiérarchie idéale dans la société, et s'installe lui-même sur le trône vidé »¹¹⁴. La réforme bousculait aussi les mécanismes de protection et de solidarité traditionnels car l'impôt était dorénavant dû individuellement et non plus collectivement par le village. Cependant, l'Etat japonais ne devint pas soudainement un Etat libéral dont la fonction sociale aurait été avant tout de protéger la propriété privée, garantie de l'autonomie et de la sécurité de l'individu. Comme le fait remarquer Carole Gluck, « le soit-disant chemin menant à la modernité ne suit aucune ligne droite ; au mieux, il s'agit d'un zigzag, et pas toujours dans une seule direction...Les opérations du capitalisme, les technologies de la puissance nationale, les bouleversements de l'ordre social, tous les changements institutionnels associés à la première moitié de la période de Meiji ont précipité des processus de dislocation et de relocation. Comme si une série de cataclysmes à travers la société avait produit des glissements tectoniques déstabilisant les anciennes pratiques et disloquant les positions habituelles »¹¹⁵. Breen souligne en effet que les historiens japonais ont vu dans le Serment Impérial en Cinq Articles (*Gokajô no goseimon*) d'avril 1868, que l'on peut considérer comme le premier programme de gouvernement de la nouvelle ère, des inspirations très contradictoires : à la fois une des origines de la pensée libérale japonaise et le texte fondateur du l'Etat absolutiste de Meiji¹¹⁶. D'une part, l'article 3 libérait clairement les individus du carcan social, affirmant que "les officiels civils et militaires, autant que les gens du peuple, devraient réaliser leurs ambitions...", mais, dans le même temps, l'article 2 appelait à une unité nationale, implicitement sous la conduite de l'Empereur, de par la nature même du document, déclarant que : "toutes les classes, autant hautes que basses, devraient se fondre dans un même esprit pour renforcer

¹¹³ Cité par Sugiyama Chuhei, *Origins of Economic Thought in Modern Japan*, London and New York, Routledge, 1994, p.4.

¹¹⁴ Louis Dumont, *Homo Aequalis. Genèse et Epanouissement de l'Idéologie Economique*, Paris, Gallimard, 1977, p. 75.

¹¹⁵ Carol Gluck, « Meiji et la modernité : de l'histoire à la théorie », in Noriko Berlinguez-Kôno et Bernard Thomann (ed.), *Japon Pluriel 8 –La modernité japonaise en perspective*, Arles, Editions Philippe Picquier, 2011, pp.585-586.

¹¹⁶ John Breen, « The imperial oath of April 1868 », *Monumenta Nipponica*, n.51, 1996, pp. 407-429.

l'économie". En fait, le bien-être du peuple continua d'abord, dans une grande mesure, à être envisagé dans le cadre des représentations confucéennes hiérarchiques du gouvernement vertueux et bienfaiteur.

Le gouvernement vertueux et bienfaiteur de Meiji

L'Empereur, juste après la restauration, dans l'édit impérial sur l'assistance du 25 août 1869, appelait à la frugalité des gouvernants pour soulager les difficultés du peuple dues aux catastrophes naturelles et lui assurer une vie en paix. Il affirmait ainsi sa mission de bienfaisance, marque de légitimité politique qui avait jusque là été dévolue au Shogun¹¹⁷. De plus, les penseurs tendaient surtout à retenir, dans la pensée libérale à laquelle ils étaient confrontés, les préceptes qui trouvaient un écho dans les condamnations morales confucéennes des causes de la pauvreté. La traduction de 1871 de l'ouvrage de Samuel Smiles, *Self Help*, qui prêchait les vertus de la réforme morale des individus contre la charité et l'assistance rencontra un succès considérable. Son traducteur, Nakamura Keiu, estimait dans la préface que, si les nations occidentales étaient puissantes, c'était parce que leur peuple avait le droit à l'autonomie, mais il ajoutait aussi que c'était parce qu'ils suivaient la voie du ciel (*tendô*) et qu'ils avaient un gouvernement bienfaiteur¹¹⁸. Influencé par la critique de Malthus des *Poor laws*, Fukuzawa Yukichi dénonçait, lui, dans *Seiyô jijô*, une charité prodiguée de façon indiscriminée qui « accoutumait les honnêtes gens à la paresse ». Selon lui, si une loi d'assistance devait être promulguée, elle devait l'être sur le modèle des nouvelles *Poor Laws* anglaises de 1834 qui avaient tenté de sortir les indigents de leur condition en établissant des workhouse où les conditions de travail étaient pires que celles des plus modestes travailleurs indépendants. Il écrivait aussi en 1872 dans son ouvrage *Gakumon no susume* (L'invitation au savoir) que les pauvres n'avaient aucune raison de se plaindre contre la société ou le gouvernement. La seule cause de la pauvreté était l'ignorance ; ceux qui voulaient échapper à la pauvreté n'avaient qu'à étudier¹¹⁹. Les notions de droits et d'égalité qui aurait pu se développer parallèlement à l'introduction de la pensée libérale restèrent en fait pendant une large partie de l'ère Meiji confinées à un cercle très restreint d'activistes sociaux.

¹¹⁷ Ikeda Yoshimasa, op. cit, p.164.

¹¹⁸ E. H. Kinmouth, « Nakamura Keiu and Samuel Smiles : A victorian confucean and a confucean victorian », *American historical review*, n.84, 1980, pp.535-556.

¹¹⁹ Sheldon Garon, op. cit. p.31.

Le Mouvement pour la liberté et les droits du peuple (*jiyû minken undô*) permit, par exemple, à un Ueki Emori d'articuler une préfiguration de ce qu'allait être la question sociale à la fin du siècle, après une première vague d'industrialisation. Dans son Discours sur la pauvreté (*Hinkon ron*), paru sous forme d'articles entre septembre et octobre 1884, il refusait de s'en tenir à la stigmatisation de la paresse, aux causes individuelles de la pauvreté et y voyait le signe des contradictions de la société ; il percevait déjà l'enjeu du statut social du travailleur et il soulignait l'égalité de fait qui devait régner entre les riches et les pauvres¹²⁰. Cependant, l'économie japonaise, avant la deuxième moitié de l'ère Meiji, était encore très largement dans une phase de développement protoindustrielle. Il faudra attendre la fin du siècle et l'apparition d'une classe de travailleurs industriels plus nombreuse pour voir le discours dominant sur la pauvreté et le travail changer.

Dans la réalité, le gouvernement de Meiji dut reprendre dans un premier temps un certain nombre de pratiques d'assistance issues de la période Tokugawa. Les demandes d'assistance exprimées sous forme de pétitions par les paysans furent, dès le début des années 1870, directement adressées, ou plus souvent transmises par les autorités locales, au gouvernement central¹²¹. La situation d'incapacité financière des préfectures dans les premières années de Meiji rencontra alors une volonté de l'Etat d'affirmer une autorité directe sur les régions et d'assurer par lui-même le bon fonctionnement de l'impôt. Celui-ci prit souvent le contrôle des greniers de prévoyance locaux et accorda des délais dans le paiement de la taxe foncière quand des villages entiers avaient souffert de mauvaises récoltes¹²². En 1877, le gouvernement décida que si un village avait perdu la totalité de ses récoltes à cause d'une catastrophe naturelle, l'ensemble des impôts de cette année-là serait reporté aux dix années suivantes. Cependant, aucun report d'impôt n'était prévu si la perte était inférieure à la moitié. En 1880, ce système fut remplacé par la Loi d'épargne pour les désastres (*Bikô chochiku hô*). Le gouvernement devait mettre de côté 1,2 millions de yens annuellement pour les vingt années suivantes. Les préfectures devaient aussi mettre de côté leurs propres fonds : l'équivalent de 10 pour cent du budget annuel. Mais, dans le même temps, le gouvernement affirma clairement que l'impôt foncier ne pourrait ni augmenter ni baisser en fonction des récoltes. A la fin des années 1870, le gouvernement dépensait jusqu'à un million de yens par an en travaux publics pour soutenir les régions en difficulté, mais il annonça en

¹²⁰ Masada Akira, « Kôten to watashi (7) Ueki Emori 'hinkon ron' - kesareta jiyûminken undô », *Shakaisbugi*, n.474, juin 2002, pp.92-100.

¹²¹ Ogawa Masaaki, « Jukkyû kisoku no seiritsu – Meiji zettaishugi kyûhin hô no keisei katei », in Fukushima Masao (ed.), *Koseki seido to 'ie' seido*, Tôkyô, Tôkyô daigaku shuppankai, 1959, pp. 281-287.

¹²² Ogawa Masaaki, op. cit., p.272-274.

1880 qu'aucune nouvelle subvention ne serait accordée. Le coût de ce système était, en particulier, très lourd pour les autorités locales. Même avec les subventions du gouvernement, les prefectures avaient souvent à emprunter pour payer les mesures d'assistance aux catastrophes. En 1890, le gouvernement renonça à mettre de côté 1,2 millions de yens de côté et supprima toute mention de ce mécanisme dans la loi révisée cette année-là¹²³.

Dans les villes, le nouveau régime mit plus rapidement un terme aux mécanismes d'assistance de l'ancien régime. L'aide distribuée par les *machi kaisho*, contrôlée par les riches marchands, était en effet considérée comme une entrave potentielle à son autorité. En 1868, ils avaient en effet, à Tokyo, distribué une assistance régulière à 8414 personnes et une assistance exceptionnelle à 941 686 habitants. Dès le 3 juin 1868, le nouveau gouvernement leur avait ordonné de stopper leurs prélèvements sur les marchands de la ville. Cependant, devant l'incapacité de celui-ci à prendre le relais, ce prélèvement avait repris dès le mois de décembre de la même année. Si les *machi kaishô* continuèrent à distribuer leur aide jusqu'en 1870, ils furent néanmoins définitivement abolis en 1872 par la préfecture de Tokyo¹²⁴.

Le démantèlement des institutions héritées de l'ancien régime obligea le gouvernement à innover dans ses mesures d'assistance, le pouvoir étant parfois confronté à des situations d'un nouveau type. On estimait, par exemple, qu'aux alentours des années 1882, 1883, environ 90% des anciens samourais, privés de leurs revenus traditionnels, étaient tombés dans la pauvreté. Cette situation était une source de préoccupation pour le nouveau régime qui avait en mémoire les révoltes de samourais de 1874 à 1877. Un certain nombre de fonds d'aide (*shizoku jusankin*), financés par des ministères, les préfectures ou les entreprises, furent mis en place à partir de 1879¹²⁵, mais la mesure la plus spectaculaire fut de les envoyer comme colons à Hokkaido, dont la mise en valeur était considée comme prioritaire. Des postes avancés constitués d'unités militarisées de samourais vivant avec leurs familles, les *tondenbei*, furent créés en 1875 et participèrent à la colonisation des régions les plus sauvages d'Hokkaido jusqu'en 1904, année où ils furent abolis¹²⁶. A l'autre bout de l'échelle sociale, le gouvernement avait émancipé les populations discriminées, *himin* et *eta*, en 1871 par une ordonnance d'émancipation (*Buraku kaibôrei*) et avait introduit le principe d'en faire des sujets de l'empereur comme les autres, les registres familiaux portant tout de même la mention de « nouveaux roturiés » (*shinheimin*). Cette population représentait

¹²³ Andrew Fraser, « Local administration : the exemple of Awa-Tokushima », in Marius Jansen et Gilbert Rozman (ed.) *Japan in Transition from Tokugawa to Meiji*, Princeton, Princeton Univerty Press, 1986, pp.124-125.

¹²⁴ Ikeda Yoshimasa, op. cit., pp 181-183.

¹²⁵ Azuma Tôsaku, *Meiji shakai seisakushi*, Tôkyô, Sanryû shobo, 1940, p.54.

¹²⁶ Shimizu Katsuyoshi, « Tondenhei mura no rôdô eisei jijô », *Sangyô igaku*, vol. 23, n.6, Nov. 1981, p.659.

néanmoins toujours un problème aux yeux du pouvoir. Elle était notamment victime du recomptage des terres qui avait été entrepris dans les nouvelles préfectures et où les terres qu'ils occupaient effectivement n'étaient pas totalement prises en compte¹²⁷. De nombreux projets fleurirent alors qui reprenaient une idée qui est déjà avancée à la fin de la période Tokugawa : envoyer ces populations pauvres comme colons à Hokkaido. Si de tels projets ne furent pas toujours traduits dans les faits, ils traduisaient déjà le fait selon lequel l'intégration sociale de l'ensemble des populations du nouvel Etat-nation, et en particulier des plus marginales, n'allait pas de soit¹²⁸.

Les règlements sur l'assistance

Au-delà de ces mesures ponctuelles, l'abolition de la principale forme d'assistance dans les villes, l'afflux des demandes d'aide en provenance des campagnes, la multiplication des révoltes paysannes¹²⁹, incitèrent le gouvernement à considérer la mise en place d'une politique d'assistance cohérente et permanente au niveau national. La première mesure tendit aussi à refléter le renforcement de l'idée que la pauvreté était avant tout le produit de déchéances individuelles. Alors que les gouvernements Tokugawa avaient donné une assistance à des régions au moment de désastre naturels et de famine, le Règlement sur l'assistance (*Jukkyū kisoku*) accordait l'assistance sur une base individuelle. Au milieu de l'année 1874, l'organe gouvernemental de l'époque, le *Dajōkan*, finit de rédiger un projet qui fut finalement adopté le 8 décembre 1874. Ce Règlement sur l'assistance, qui resta la principale disposition légale en ce domaine jusqu'au début de l'ère Shōwa, prévoyait que le gouvernement local devait fournir de l'aide, sous forme d'argent équivalent au prix, sur le marché local, d'une certaine quantité de riz¹³⁰.

Si ce règlement inaugurait, au niveau national, une politique d'assistance individuelle, il reprenait aussi un certain nombre de conceptions et limitations issues de l'ancien régime. Le règlement permettait de renvoyer le nécessiteux valide dans sa préfecture d'origine. D'autre part, le préambule du règlement stipulait d'emblée que celle-ci devait reposer sur une entraide populaire (*jinmin sōgo no jōgi*) et que ne

¹²⁷ Kudō Eiichi, *Kindai Nihon shakai shisōshi kenkyū*, Tōkyō, Kyōbunkan, 1989, pp. 136-166.

¹²⁸ Noah McCormack, « Buraku emigration in the Meiji era- other ways to become « Japanese », *East Asian History*, n.23, juin 2002, p. 87-108.

¹²⁹ Ces révoltes (*ikki*) étaient liées à des demandes de baisse de l'impôt et de sursis dans son paiement, chroniques depuis l'abolition des domaines en 1871. Un autre motif de révolte était l'introduction de la conscription en 1873 qui privait les campagnes d'une partie de sa main d'œuvre. On dénombra 16 révoltes en 1872 et 36 en 1873.

Shibata Yoshihiko, *Nihon no shakai hoshō*, Tōkyō, Shin Nihon shuppansha, 1998, pp. 112-113.

¹³⁰ Akaishi Toshimi, « Jukkū kisoku no seiritsu to jinmin kyōkyū no yūsen », *Waseda hōgaku*, vol.57, n.3, 1982, pp. 301-344.

pouvaient être secourus que les nécessiteux désaffiliés (*mukoku*). Les cinq articles de la loi précisait ces restrictions : N'étaient susceptibles de recevoir une aide que les très pauvres et célibataires, dans l'incapacité de travailler pour cause d'infirmité, les personnes de 70 ans ou plus dans l'incapacité de travailler parce que gravement malades ou séniles, les personnes malades dans l'incapacité de travailler, et enfin les personnes âgées de 13 ans et moins. Les non-célibataires ne pouvaient être secourus que si les autres membres de leur famille étaient dans une incapacité de travailler résultant du jeune âge, d'une infirmité liée au vieil âge, à la maladie, ou d'un handicap de naissance¹³¹.

Le ministère de l'Intérieur, créé en 1873, prit en charge l'application du règlement de façon particulièrement tatillonne. Il ordonna aux préfectures une stricte application des limitations concernant la capacité de travailler et la possibilité de faire jouer des solidarités primaires, locales ou familiales. Les préfectures menèrent ainsi de régulières campagnes d'édification. Le préfet de Tokyo honora ainsi un jour une jeune fille de 14 ans qui, depuis l'âge de 11 ans, avait subvenu aux besoins de ses parents malades en travaillant dans une imprimerie. Le chef de l'arrondissement de Shiba invita les habitants à une réception spéciale à l'école élémentaire pour féliciter sa piété filiale¹³². Les fonctionnaires préfectoraux, épaulés par la police, consacrèrent, eux, une grande partie de leur énergie à essayer de détecter les individus demandant une assistance pour « échapper au travail » (*kinrô chozai*) à localiser les parents des indigents susceptibles d'aider ses derniers et ne pas solliciter plus que nécessaire des finances publiques fragiles¹³³. L'arbitraire des fonctionnaires préfectoraux dans l'application des règlements se retrouve d'ailleurs dans les statistiques : En 1885, l'assistance avait été distribuée à 1076 personnes dans la préfecture d'Aomori alors que, dans le même temps, elle ne touchait que 206 personnes à Osaka, la grande ville industrielle du Japon de cette époque ; ces chiffres représentant un taux d'assistance rapporté à la population totale de, respectivement, 2,131% et 0,126%¹³⁴.

Si l'administration du ministère de l'Intérieur et la police prennent une telle place dans la gestion de l'assistance du début de l'ère Meiji, c'est que l'intégration du Japon au « système monde » moderne a pour lui une conséquence que Michel Foucault a bien montré dans le cas de l'Europe : Pour s'intégrer à l'espace de concurrence entre les nations qui émerge après le traité de Westphalie au XVIIème siècle, les Etats durent apprendre à bien développer leurs forces internes et construire des capacités de police

¹³¹ Idem.

¹³² Sally Ann Hastings, *Neighborhood and nation in Tokyo, 1905-1937*, Pittsburg and London, University of Pittsburg Press, 1995, p. 20.

¹³³ Ogawa Masaaki, op. cit., pp. 307-308.

¹³⁴ Nihon teikoku tōkei nenkan, 1885.

pour gérer la vie et le bien-être des populations¹³⁵. Dans l'archipel, des mesures de police à l'égard des populations marginales existaient déjà, on l'a vu, pendant la période Tokugawa. L'enfermement des vagabonds y avait pris une ampleur considérable et cette criminalisation du vagabondage continua au cours de l'ère Meiji. La mendicité et l'absence d'adresse fixe étaient ainsi punis par l'Ordonnance de 1885 (amendée en 1908) sur les peines de police (*Keisatsuban shobatsurei*) jusqu'à hauteur de 30 jours d'emprisonnement et une amende de 20 yens. Cependant, les changements dans le gouvernement des populations de cette époque ne peuvent être réduits à une continuité des mesures de police issues de la période précédente. Le pouvoir eut progressivement recours à des technologies de gouvernement nouvelles qu'il emprunta aux nations européennes, une biopolitique que Michel Foucault observe en Europe à partir du XVIIème siècle et qui agit sur la vie de la population comme une richesse de la puissance commune, celle-ci étant appréhendée comme régie par des lois biologiques.

¹³⁵ Michel Foucault, *Sécurité, Territoire, Population, Cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Hautes Etudes, Gallimard Seuil, 2004.

Chapitre 3

Les statistiques et l'hygiène : de nouvelles technologies au service d'une gestion de la population, facteur de puissance nationale

Force collective et statistiques

Aux côtés de l'hygiène qui incarne parfaitement le développement de la biopolitique au Japon, l'introduction des statistiques sera l'autre grand instrument d'optimisation de la force collective. Si la statistique s'impose immédiatement au jeune Etat plongé dans le nouvel espace de concurrence, c'est parce que, comme l'écrit Michel Foucault à propos de l'Europe d'après le traité de Westphalie, « la statistique,...c'est la connaissance de l'Etat, la connaissance des forces et des ressources qui caractérisent un Etat à un moment donné. Par exemple : connaissance de la population, mesure de sa quantité, mesure de sa mortalité, de sa natalité, estimation des différentes catégories d'individus dans un Etat et de leur richesse, estimation des richesses virtuelles dont dispose un Etat : les mines, les forêts, etc., estimation des richesses qui circulent, estimation de la balance commerciale, mesure des effets des taxes et des impôts, ce sont ces données et bien d'autres qui vont constituer maintenant le contenu essentiel du savoir du souverain. Non plus donc corpus de lois ou habileté à les appliquer quand il faut, mais ensemble de connaissances techniques qui caractérisent la réalité de l'Etat lui-même »¹³⁶.

Il y avait bien sûr une pratique de la quantification nationale pendant la période Tokugawa. Elle fut même précoce. Le premier dénombrement national de la population fut entrepris par le régime Togugawa en 1721, quand le huitième shôgun Yoshimune ordonna à tous les *daimyô* et *daikan* de lui communiquer la population de leur territoire, et put ainsi établir une population totale d'environ 26 millions. Une deuxième enquête fut conduite en 1726, puis tous les six ans jusqu'en 1846. Ces statistiques furent produites à peu près à la même époque que des réalisations similaires en Chine et avant les dénombrements nationaux en Suède et en Norvège de 1740, qui sont considérés comme les plus anciens en Europe¹³⁷. Ces dénombrements reposaient sur des pratiques locales plus anciennes qui

¹³⁶ Michel Foucault, op. cit., p. 280.

¹³⁷ Hayami Akira, *The Historical Demography of Pre-Modern Japan*, Tokyo, University of Tokyo Press, 2001, p.45, pp. 70-71.

avaient des motifs variés, dont celui de débusquer les chrétiens, mais les méthodes utilisées ne sont pas toujours très clairement établies et il n’y avait pas d’effort pour standardiser et ajuster les dénombrements des différents fiefs. Des franges de la population, urbaines notamment, étaient souvent oubliées¹³⁸. Concernant les statistiques commerciales, Louis M. Cullen remarque que le cas du Japon est un peu particulier dans le sens où, bien que le pays ait été riche en minéraux, il n’y avait aucune tentative de collecter des agrégats généraux pour mesurer la balance commerciale, similairement à ce qui pouvait exister dans l’Europe mercantiliste. Cependant, alors que les échanges commerciaux avec l’extérieur étaient par essence limités par la politique de *Sakoku*, il existait en revanche une riche pratique de la quantification commerciale pour le commerce côtier qui était en pleine expansion pendant cette période¹³⁹. L’ouverture du pays en 1853 donna néanmoins une ampleur nouvelle à l’intérêt du pouvoir pour les statistiques. On peut ainsi considérer que la prise de conscience de l’importance de construire une statistique moderne émergea pour la première fois au Japon dans le cadre du Centre de recherche sur les écrits barbares (*Hansho shirabesho*) mis en place en 1856 par le shogounat pour étudier les savoirs occidentaux. Cette prise de conscience se fit surtout sous l’impulsion de Sugi Kôji nommé en 1860 au *Hansho shirabesho*. Il y fut mis en contact avec des annuaires statistiques hollandaises sur les naissances, la mortalité, les mariages, la criminalité, ou bien encore le niveau d’alphabétisation. A la même époque, Nishi Amane, qui avait été envoyé étudier aux Pays Bas, écrivait que ce dont le Japon avait le plus besoin pour développer sa capacité à gouverner et à développer ses relations avec les pays européens était le droit, l’économie, la politique, la diplomatie et la statistique. Après la restauration, Sugi se consacra à cette tâche au sein de la section des statistiques du *Dajôkan* (*Dajôkan seiin seihyôka*) où il fut nommé en 1871 et s’employa à construire un appareil statistique national¹⁴⁰. La section des statistiques qui dépendait du *Dajôkan* fut transformée le 30 mai 1882 en un Institut de la statistique (*Tôkeiin*) qui devint une institution de grande ampleur avec neuf sections, sur la proposition d’Ôkuma Shigenobu, responsable du département de la comptabilité. Il ne semble pas que des Japonais aient participé au grand congrès internationaux de statistique qui avaient lieu à l’époque¹⁴¹, mais ils avaient connaissance des différents systèmes ayant cours en Europe. Et on peut formuler l’hypothèse que si le

¹³⁸ Louis Cullen, « Tokugawa Population: The Archival Issue », *Japan Review*, n. 18, 2006, pp.148-149.

¹³⁹ Louis M. Cullen, « Statistics of Tokugawa Coastal Trade and Bakumatsu and Early Meiji Foreign Trade », *Japan Review*, n.21, 2009, pp.183-184.

¹⁴⁰ Shimamura Shirô, *Nihon tôkei hattatsushi*, Tôkyô, Nihon tôkei kyôkai, 2008, p. 3.

¹⁴¹ Il manque d’ailleurs cruellement de travaux sur cette question. Les principales études japonaises sur l’histoire de la formation de la statistique moderne au Japon passent totalement sous silence l’existence de ces grands congrès internationaux de statistique et l’influence qu’ils ont pu avoir sur les experts japonais de l’époque.

modèle de l'Allemagne attira particulièrement l'attention, c'est parce que Paul Mayet, statisticien allemand qui séjourna de 1876 à 1893 au Japon comme expert étranger, et qui était alors affecté au ministère des Finances, avait été un avocat très actif d'un renforcement du dispositif de statistique au Japon. On peut formuler une autre hypothèse, plus fragile, à cette préférence pour le système allemand. Celui-ci s'était développé comme une « science de l'Etat » (*Staatswissenschaft*), la science d'un Etat nation qui n'était pas encore assuré et avait besoin de se construire, comme l'a souligné Alain Desrosière¹⁴², et qui pouvait, à ce titre, servir aisément de modèle au Japon. Mais pourtant, contrairement à l'Allemagne qui avait un système centralisé, on retint un modèle où les ministères auraient leur propre appareil de statistique. L'Institut était avant tout là pour renforcer les capacités d'enquête des ministères. Avec la transformation de l'Institut en bureau de la statistique du cabinet, cette orientation perdura néanmoins.

L'activité de l'Institut comportait, en gros, deux volets : La constitution d'annuaires statistiques et les enquêtes sur la population. Premièrement, il s'agissait de poursuivre l'impulsion de Sugi pour développer les premières statistiques commerciales et les statistiques concernant les revenus fiscaux spéciaux des localités (*minbi*) destinées à palier les manques de ressources fiscales traditionnelles, les taxes liées à la consommation comme les taxes sur l'alcool des enquêtes sur les prix des denrées agricoles, en particulier le riz, dont la connaissance était essentielle au bon fonctionnement de l'impôt. Avec la promulgation du Règlement sur la communication du gouvernement de l'agriculture et du commerce (*Nôshômu tsûshin kisoku*) en 1883, deux ans après la naissance du ministère de l'Agriculture et du Commerce en 1881, les statistiques industrielles se développèrent. Par rapport aux premières statistiques que compilait le ministère de l'Intérieur et qui se limitaient aux prix et à la production agricole, furent conduites des enquêtes sur les conditions de la production agricole, telle que la taille des exploitations, et dans le domaine de l'industrie, des enquêtes sur les usines (nom, type de production, capital...), mais également ayant un caractère plus social tel que le nombre d'ouvriers ou les salaires. Le premier annuaire fut rendu public en 1882 (sous le titre de *Tôkei nenkan*)¹⁴³.

Concernant le deuxième point, en 1870, le gouvernement demanda à Sugi de réaliser une enquête démographique à partir des registres locaux de population, mais Sugi fit savoir qu'il estimait qu'une enquête de population devait être une enquête statistique de type recensement et non pas une enquête à partir des registres. Il envoya une proposition au ministère des Finances, mais cette proposition n'eut

¹⁴² Alain Desrosières, *La politique des grands nombres : Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte/Poche, 2000, p. 220

¹⁴³ Shimamura Shirô, op. cit.,

pas de suite¹⁴⁴. C'est en fait un registre familial renouvelé qui allait former la base des statistiques de population. En effet, juste après la restauration, les clans arrivés au pouvoir entreprirent de remplacer les registres de la période Tokugawa¹⁴⁵. Les registres familiaux du clan Chôshû étaient par exemple structurés comme une hiérarchie confucéenne avec un homme chef de famille, suivi de ses fils aînés dans la cadre d'une structure familiale souche¹⁴⁶. Ce modèle de structure familiale fut d'abord imposé à l'aristocratie au début de Meiji comme l'unité fondamentale de la société japonaise réformée et s'étendit rapidement au travers d'une activité d'enregistrement systématique de toutes les familles par les officiels locaux grâce à la Loi sur le registre familial (*Kosekibô*) de 1871¹⁴⁷. Cette loi était rendue nécessaire, d'une part, pour la mise en place du système éducatif, de la conscription militaire, du système fiscal ou encore du système postal, fondements de l'Etat moderne, mais aussi pour avoir un meilleur contrôle sur les migrations, l'exode des fiefs ou la population vagabonde, phénomènes en augmentation au début de l'ère Meiji. Les registres étaient compilés et gérés localement par les autorités villageoises. Ils servaient à maintenir la stabilité sociale au travers d'un contrôle et d'interrogatoires par les officiels locaux et remises à jour régulière. Ils étaient entièrement enregistrés et maintenus localement au début de l'ère Meiji, comme ils l'avaient été auparavant, jusqu'à ce qu'un bureau central des statistiques soit établi pour collecter des agrégats en 1895¹⁴⁸. Cependant, des compilations nationales furent publiées avant, tel le *Nihon Zenkoku Jinkôhyô* (Présentation de la population du Japon) à partir de janvier 1880¹⁴⁹. Cet effort de dénombrement était considéré comme un instrument indispensable à la construction de l'Etat-nation moderne, mais également fut un vecteur d'intégration du Japon à la communauté internationale. Ainsi, en 1895, l'Association statistique internationale invita le Japon à participer au recensement mondial de la population de 1900. Cette invitation représenta un stimulant supplémentaire pour dénombrer la population au moyen d'une véritable enquête de recensement, mais le coût de la

¹⁴⁴ Shimamura Shirô, op. cit.,

¹⁴⁵ LL. Cornell and A Hayami, « The shumon aratame cho : Japan's population registers », *Journal of Family History* 11, 1986. pp. 311-328.

Jannetta, AB, and SH Preston (1991) « Two centuries of mortality change in central Japan : The evidence from a temple death register », *Population studies*, 45, pp. 417-436.

¹⁴⁶ Saitô Osamu, « Historical demography : Achievements and prospects », *Population Studies*, 50, 1996, pp. 537-53.

Saitô Osamu, « Two kinds of stem-family system ? Traditional Japan and Europe Compared », *Continuity and Change*, 13, 1998, pp. 1967-86.

¹⁴⁷ Nous reprenons là la traduction d'Hayami en anglais qui traduit *Koseki* par *family register*.

Hayami Akira, op. cit. p.60.

¹⁴⁸ Aihara Shigeru., Samejima Tatsuyuki, *Tôkei Nihon Keizai : Keizai hattatsuten o toshite mita Nihon tôkeishi*, Tôkyô, Chikuma Shobo, 1971.

¹⁴⁹ Hayami Akira, op. cit. p.60.

guerre Russo japonaise repoussa encore ce projet et le premier recensement national ne fut réalisé qu'en 1920¹⁵⁰.

Le dénombrement par les registres familiaux est néanmoins considéré par Hayami comme assez fiable¹⁵¹. Les données statistiques devaient en effet être régulièrement actualisées par des dispositions fixées par les articles 4, 21 et 23 de la Loi sur le *koseki*. Les données devaient être recueillies tous les 6 ans par le responsable local du *koseki* (*kochô*). On recueillait, d'une part, des informations telles que le sexe, la classe sociale, le statut familial (chef de famille ou simple membre), propriétaire ou locataire, la catégorie d'âge, la situation de santé, la situation pénale (prisonnier, banni, forçat). Il y avait d'autre part la situation professionnelle des hommes et des femmes avec les catégories de fonctionnaires (*kan'in*), de militaires (*heitaï*), de nobles de haut rang (*kaizoku*), de nobles (*shizoku*), de nobles de rang inférieur (*sotsu*), d'employés de sanctuaire (*shikan*), bonzes (*zôryô*), paysans (*nô*), artisans (*kô*) et titulaires de plusieurs emplois (*zatsugyô*). Lors de l'enquête de 1872, 27 catégories professionnelles furent distinguées¹⁵².

Ce premier effort de classification administrative moderne des populations laborieuses donna lieu à un certain nombre de publications de vulgarisation qui démontraient un intérêt du public pour ces constructions catégorielles de la société, leur quantification, et ainsi la pénétration de ces dernières au sein des représentations populaires. Fut ainsi publié, en janvier 1887, un recueil statistique représentant iconographiquement chaque métier recensé pour le rendre plus attractif aux yeux du public¹⁵³. Il existait aussi des recueils plus austères et plus détaillés, mais dans un cas comme dans l'autre, les catégories de métiers qui étaient répertoriés et dont la population était comptabilisé était très largement liés au commerce et à l'artisanat du Japon préindustriel¹⁵⁴. Certaines préfectures commencèrent cependant aussi à produire, dès le milieu de l'ère Meiji, une classification des populations laborieuses en y intégrant une catégorisation extrêmement fine des métiers et en particulier des nouveaux métiers industriels. La préfecture de Yamagata publia, par exemple, en 1889, un recueil de statistiques sur les professions, constitué à partir d'une véritable enquête de recensement. Les professions étaient divisées en 18 catégories (métiers liés à l'agriculture, la pêche, le bâtiment, le textile, la

¹⁵⁰ Nihon tôkei kenkyûjo, *Nihon tôkei battsu-shi*, Tôkyô, Tôkyô daigaku shuppankai, 1960, pp. 19-23.

¹⁵¹ Hayami Akira, op. cit. p.60.

¹⁵² Shimamura Shirô, op. cit., pp.29-51.

¹⁵³ Iyoda Tôhachi, *Dai Nippon tôkei taiyaku e'iri sôkun*, Doi mura (Aiichiken), 1887.

¹⁵⁴ Okada Jôsaburô, *Dai Nippon tôkeihyô*, Tôkyô, Senkô kanzô, 1889.

métallurgie, le commerce, la fonction publique la médecine...) et, en tout, plusieurs centaines de métiers était répertoriés à partir des entretiens¹⁵⁵.

Mortalité et hygiène

Les statistiques qui reposent sur les registres familiaux ou exceptionnellement sur des enquêtes de recensement, illustrent la volonté de l'Etat de Meiji de quantifier l'état de ses forces collectives et constituent dans le même temps une première étape dans la construction administrative des catégories de population qui serviront de base aux développements ultérieurs des politiques sanitaires et sociales. Cependant, les statistiques sur les professions se caractérisaient par une certaine confusion dans les catégories utilisées, entre métiers liés à l'économie pré-industrielle et ceux qui étaient en train de naître de l'industrialisation. Les statistiques vitales souffraient pour leur part d'un important phénomène de sous-enregistrement, bien que leur qualité semble s'être rapidement améliorée au cours du dernier quart du dix-neuvième siècle. Morita Yuzo souligne ainsi que le taux de mortalité des années 1870, d'une moyenne de 18 pour 1000, était plus bas que celui des années 1920 qui était alors d'environ 22, 23 pour 1000. Ainsi, l'augmentation du taux de mortalité dans les deux premiers tiers de l'ère Meiji reflète bien d'avantage une amélioration des statistiques qu'une véritable augmentation de la mortalité. Morita Yuzo montre de plus que le moteur de l'augmentation de la population qui s'amorce pendant l'ère Meiji n'était pas tant l'augmentation de la natalité, comme cela avait été souvent soutenu, mais une baisse de la mortalité¹⁵⁶. Le gouvernement de Meiji ne prit d'ailleurs aucune mesure positive pour encourager la natalité. On peut juste citer la rédaction en 1868 d'un décret interdisant l'avortement et l'intégration en 1880 d'un article au code pénal qui fait de l'avortement un crime. L'avortement réalisé par la femme elle-même était puni d'une peine pouvant aller jusqu'à un an de prison, l'avortement réalisé par une tierce-personne à la demande ou avec l'accord de la femme était puni entre trois mois et cinq ans de prison et l'avortement fait contre la volonté de la femme était puni entre 6 mois et 7 ans de prison. En fait, les pratiques de l'avortement et du *mabiki* (infanticide) ne commencèrent à disparaître qu'à la fin du

¹⁵⁵ *Yamagataken shokugyô tôkeisho*, Yamagata, Yamagataken, 1889.

¹⁵⁶ Morita Yuzo, « Estimate Birth and Death rates in the Early Meiji Period of Japan », *Population Studies*, vol. 17, n.1, jul 1963, pp. 33-56.

siècle et les politiques contre ces pratiques pouvaient davantage être considérées comme de mesures de police des mœurs qu'être assimilées à la naissance d'une politique nataliste¹⁵⁷.

Hayami Akira lie clairement la baisse de la mortalité au développement d'une politique hygiéniste¹⁵⁸. Bien sûr, la croissance démographique de l'ère Meiji a sans doute aussi beaucoup à voir avec les progrès technologiques d'une agriculture capable de nourrir une population en expansion comme l'a analysé en détail Jean-Pascal Bassino¹⁵⁹. Il existe d'ailleurs un débat d'historiens sur l'importance relative du revenu et de la nutrition, d'une part, et des progrès de la santé publique, d'autre part, dans l'augmentation de l'espérance de vie. Pour Samuel Preston, le régime alimentaire et d'autres indicateurs du niveau de vie ne peuvent pas être responsables de plus de 25 pour cent de l'augmentation internationale de l'espérance de vie à la naissance tout au long du vingtième siècle. C'est l'efficacité des technologies de santé publique qui fournirait l'explication résiduelle¹⁶⁰. Fogel a, lui, minimisé la contribution des technologies de santé publique¹⁶¹. Mais, comme le soulignent Johansson et Mosk, il était facile de minimiser cette contribution dans le cas de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, étudiés par Preston et Fogel, car, en 1900, les deux pays avaient déjà atteint des niveaux de vie élevés alors qu'aucun des deux gouvernements n'avait un rôle très actif dans le contrôle des maladies. Au Japon, par contre, ce fut l'inverse, l'implication du gouvernement dans les questions de santé publique fut exceptionnel alors que le niveau de vie matériel moyen fut relativement bas jusque dans les années 1940. Il est ainsi plus facile, dans ces conditions, de démontrer que ce sont les mesures de santé publique qui ont joué le plus grand rôle¹⁶². Cependant, si le développement de l'hygiénisme nous intéresse surtout ici, c'est parce qu'il devient, aux côtés des statistiques, le principal vecteur du développement de l'expertise et de la technologie dans le domaine du gouvernement des populations. Lorsque l'industrialisation produira ses premières importantes conséquences sur le plan sanitaire et social, ce sont les hygiénistes et

¹⁵⁷ Okazaki Yôichi, « Senzenki no jinkô seisaku », in Nihon jinkô gakkai hen, *Jinkô daijiten*, Tôkyô, Baifukan, 2002, p.901.

¹⁵⁸ Hayami Akira, « Population changes », in Marius Jansen et Gilbert Rozman (ed.) *Japan in Transition from Tokugawa to Meiji*, Princeton, Princeton University Press, 1986, pp.304-305.

¹⁵⁹ Jean Pascal Bassino, « The Growth of Agricultural Output and Food Supply in Meiji Japan : Economic Miracle or Statistical Artifact ? », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 54, n.2, jan 2006, pp. 503-520.

¹⁶⁰ SH Preston, « Causes and Consequences of Mortality Decline in Less Developed Countries during the Twentieth Century », in R. E Easterlin (ed.), *Population and Economic Change in Developing Countries*, Chicago, Chicago University Press, 1980, pp. 289-360.

¹⁶¹ R. W. Fogel, « Nutrition and the Decline of Mortality since 1700 : Some Preliminary Findings », National Bureau of Economic Research, Working Paper, n. 1402, July 1984.

¹⁶² S. Ryan Johansson and Carl Mosk, « Exposure, Resistance and Life Expectancy : Disease and Death during the Economic Development of Japan, 1900-1960 », *Population Studies*, vol. 41, n.2, 1987, pp. 207-235.

les médecins qui seront les plus ardents partisans du développement de mesures de gouvernance plus ambitieuses à l'égard des populations laborieuses.

Pendant la période Tokugawa, l'hygiène des japonais se résumait essentiellement à l'usage de quelques préceptes destinés à prolonger la vie par les soins donnés au corps et à l'observance de certains préceptes religieux. Ces préceptes étaient souvent réservés aux membres de l'élite mais ils pouvaient aussi être présentés sous une forme claire et imagée dans des manuels à la portée du profane. On y enseignait par exemple que « la bouche est la porte qui laisse entrer la nourriture dans le ventre. Si la sentinelle est négligente elle laissera passer de mauvaises choses et causera ainsi du malheur à son royaume. Si le gardien de la bouche est négligent, il laissera passer le poulpe au vinaigre et puis, sans intervalle, la grillade d'anguilles ; alors, pendant la nuit, on mettra tout en désordre pour mander le médecin...L'économie des entrailles exige que le noble protège sa tête d'un chapeau et le campagnard la couvre du tenogui ; il n'y a pour cela entre eux aucune différence, et telle a été la volonté du créateur... ». On pouvait aussi lire : « ...on doit se coucher à dix heures. On a tort de dire qu'il faut se coucher à minuit, à l'heure du rat, et se lever à 4 heures, l'heure du tigre...L'homme qui a perdu son visage de vingt ans et reçoit sur sa tête les premières neiges, commence à s'apercevoir de la nuit qui l'entoure. Le froid saisit son esprit et son âme, car il ne peut revenir aux printemps passés. C'est à cette heure qu'il lui fut décidé à prendre soins de son corps s'il veut vivre longtemps »¹⁶³. Avec l'ouverture du pays, les traités d'hygiène évoluent cependant. En 1864, Matsumoto Ryosan, médecin inspecteur des armées du Shôgun, écrit un manuel d'hygiène qui reprend la notion traditionnelle de *Yôjô* (cultiver et entretenir la vie) dans le titre *Yôjôhō*, terme qui était déjà utilisé dans des manuels du XVIIIe siècle. Mais il introduit aussi les idées hygiénistes occidentales en traitant des questions intéressant l'ensemble de la population et non plus seulement une élite : le logement, l'habillement, la nourriture, le tabac, les bains, le sommeil, la sexualité ou l'exercice physique¹⁶⁴. Cependant, c'est la menace des maladies infectieuses qui exigera l'évolution la plus radicale de la forme sociale de la médecine.

La menace des épidémies

¹⁶³ « Ken no djo Maki », cité par Georges Godet, *Etude sur l'hygiène au Japon*, Thèse pour le doctorat en médecine, 1880, p.6.

¹⁶⁴ Shinmura Taku, *Kenkô no shakaishi*, Tôkyô, Hôsei daigaku shuppanyoku, 2006, pp.204-209

Au XIXe siècle, le Japon connaissait des épidémies comme la rougeole ou la variole, mais il était épargné par les grandes épidémies de peste et de typhus que connut l'Europe au Moyen Age. La modestie des échanges explique sans doute cet état de fait, mais Susan B. Hanley l'attribue aussi à un niveau sanitaire des villes japonaises plus élevé qu'en Europe à la même époque, lié notamment à un système de distribution d'eau potable plus sain¹⁶⁵. Avec l'ouverture du pays, la situation change néanmoins. Il est touché presque immédiatement par la deuxième vague de la troisième grande pandémie mondiale de choléra en 1854 et plus sérieusement encore en 1858. Patrice Bourdelais et Jean-Yves Raulot font d'ailleurs de la maladie la conséquence des déplacements de l'homme, de la révolution des transports depuis le milieu du XIXème siècle et de son aire d'extension un révélateur de désenclavement, à l'échelle de la France, une observation qui peut très bien s'appliquer à un Japon qui s'intègre brusquement aux courants d'échange¹⁶⁶. Le Japon souffrit à nouveau lors de la quatrième pandémie en 1864-65, avec une deuxième vague de 1879 faisant plus de 160 000 morts. Il fut ensuite touché en 1881, 1882, 1885, 1886, 1890, 1891 et 1895 représentant un total de 350 000 cas¹⁶⁷. Il y a aussi de très importantes épidémies de variole en 1874 et 1876.

Face à une telle menace, le Japon est néanmoins dépourvu des armes qui lui auraient permis de lutter efficacement contre les maladies contagieuses. Par exemple, les autorités japonaises avaient du mal à reconnaître la lutte contre une maladie telle que la syphilis comme relevant de leur compétence et nécessitant des mesures de police. Peu après l'ouverture du pays, les commandants des navires étrangers en station à Yokohama, devant les nombreux cas de maladies vénériennes qui se propageaient dans leurs équipages, demandèrent au gouvernement japonais que les filles publiques fussent soumises à une surveillance sanitaire et à une visite médicale périodique. Cependant, le gouvernement leur répondit d'abord que cette mesure porterait atteinte aux droits des maisons de prostitution, que chaque sujet japonais devait d'ailleurs demeurer libre d'être sain ou de devenir malade à son gré, qu'en conséquence, la visite des femmes était impossible¹⁶⁸.

Si, nous avons vu que le gouvernement shogunal était doté d'une politique d'assistance d'assez grande ampleur. Ann Jannetta montre en effet qu'il y avait au Japon, pendant la période Tokugawa, une absence de reconnaissance de la santé publique comme un élément de pouvoir national qui aurait

¹⁶⁵ Susan B. Hanley, « Urban Sanitation in Preindustrial Japan », *The Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, n.1, summer 1987, pp.1-26.

¹⁶⁶ Patrice Bourdelais et Jean-Yves Raulot, *Une peur bleue : Histoire du Choléra en France, 1832-1854*, Paris, Payot, 1987, p. 249.

¹⁶⁷ Dhiman Barua, William B. Greenough (ed.) , *Cholera*, Plenum publishing corporation, 1992, p.14

¹⁶⁸ Georges Godet, op. cit., p.6.

conduit le gouvernement à développer les institutions nécessaires à une lutte efficace contre les maladies. Elle soutient aussi que le Japon était largement privé des moyens de partage, entre individus et entre nations, des connaissances, des ressources et du personnel, qui auraient permis des progrès scientifiques décisifs dans ce domaine de la santé publique. Pendant la période Tokugawa, le Japon était en effet largement à l'écart des circuits de circulation des savoirs scientifiques, même si certains travaux médicaux parvenaient aux savants des études hollandaises (*rangaku*). Il n'y avait ni universités, ni sociétés savantes médicales, ni journaux scientifiques. Les traités d'hygiène et de médecine restaient souvent sous la forme de manuscrits et circulaient de façon assez confidentielle. Le savoir médical était transmis verticalement par des lignées médicales héréditaires qui tendaient à garder jalousement leurs secrets. La circulation du savoir relevait ainsi en totalité de réseaux privés. Pourtant, les maladies contagieuses représentaient par excellence une affaire publique. Une lutte efficace contre une maladie comme la variole demandait un accès large à l'expertise professionnelle, l'exercice de l'autorité gouvernementale, une coordination entre différentes juridictions, des procédures de recueil de données, et une adhésion du public¹⁶⁹.

L'introduction d'une conscience de la santé publique

La prise de conscience par le gouvernement de la nécessité de développer un système de santé publique sera en fait assez rapide, processus entamé dès la fin de la période Tokugawa. Le vaccin de la variole arrive au Japon dès 1849 par Nagasaki et des enfants sont vaccinés les années suivantes sur des initiatives personnelles de médecins, mais le Shogounat ignore ces initiatives. Il faut attendre 1857 pour que le gouvernement lance une campagne officielle de vaccination à Ezo (Hokkaidô) suivant une grave épidémie. En février 1858, le centre de vaccination d'Otamagaike (*Otamagaike shutôjo*) est ouvert dans le quartier de Kanda à Edo. Il doit néanmoins fonctionner par des financements privés¹⁷⁰. Les initiatives de médecins étrangers sont nombreuses. Au mois de juin 1868, on établit, par exemple, à Yokohama, sous la direction du Dr Newton, un hôpital dispensaire avec visites régulières et séjour obligatoire pour les filles publiques malades. On y découvre que 32,8 pour cent des femmes examinées sont en proie à la syphilis et dont, beaucoup, aux formes les plus graves : ulcères phagédéniques, éruptions pustulantes,

¹⁶⁹ Ann Jannetta, *The Vaccinators – Smallpox, Medical Knowledge, and the 'Opening' of Japan*, Stanford, California, Stanford University Press, 2007, pp. 4-5.

¹⁷⁰ Ann Jannetta, op. cit, pp. 143-172.

etc... Cette énorme proportion des affections vénériennes était due non seulement aux Japonais mais à cette nombreuse population nomade d'ouvriers et de coolies qu'amenait à Yokohama les besoins du commerce et les travaux de construction. Les dispensaires, tant à Tokyo qu'à Yokohama furent par la suite confiés aux médecins japonais¹⁷¹. C'est cependant la mission Iwakura qui parcourt l'Europe et les Etats-Unis entre 1871 et 1873 pour y observer l'organisation politique, sociale et économique de ces pays qui va être décisive.

La mission compte dans ses rangs Nagayo Sensai, jeune médecin formé aux études hollandaises. Il rapporte de son périple en Amérique et en Europe l'idée que les notions de santé en anglais et en allemand dépassent très largement le cadre de la santé individuelle. En 1883, Il écrit ainsi un court article intitulé « Corriger les malentendus sur la compréhension de l'hygiène » où il affirme que l'hygiène n'est pas la poursuite de la vie facile, de la bonne nourriture et du luxe comme beaucoup de personnes semblent le penser, mais plus une façon de « discipliner le corps », « renforcer la vitalité des soldats » et de rendre capable le corps de résister aux conditions climatiques difficiles et à une vie humble¹⁷². Il prend également conscience que la santé et l'hygiène impliquent un appareil administratif particulier que tout Etat moderne se doit de mettre en place pour protéger la nation des épidémies. Dès son retour au Japon, il contribue à créer, en 1873, le Bureau des Affaires médicales dont il prend la direction au sein du ministère de l'Education nationale. Ce bureau est placé en 1875 sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et devient le bureau de l'Hygiène (*Eisei kyokai*). Pour traduire le terme d'hygiène, Nagayo reprend un vieux terme tombé en désuétude, « *eisei* », qui veut dire littéralement « protéger la vie »¹⁷³. Ce bureau était composé au début de trois sections : affaires générales, vaccinations, pharmacie, auxquels trois autres furent ajoutées plus tard : affaires médicales, hygiène et statistiques.

Comme le caractère « *ei* » - « protection », « défense » du terme « *eisei* » tend à l'indiquer, dès sa naissance, l'hygiène moderne au Japon implique une idée de police des individus, un appareil de contrôle sanitaire et social. Une des fonctions du ministère de l'Intérieur devint ainsi de développer un pouvoir de surveillance et disciplinaire sur le corps et la vie des habitants. Pendant l'épidémie de 1877, on établit des stations médicales partout où le choléra sévit; on débloque un budget important affecté à l'application des mesures sanitaires ; on désinfecte par l'acide phénique et l'acide sulfureux, on incinère les vêtements qui sont ensuite remboursés aux pauvres par le gouvernement, et on procède à la crémation des morts. Ces mesures ne sont néanmoins pas toujours bien acceptées par la population. Les actes de résistances et même des émeutes populaires se multiplient et entraînent des mesures

¹⁷¹ Georges Godet, op. cit., p. 51.

¹⁷² Nagayo Sensei, « Eisei gorai no ben », *Dai Nihon shiritsu eiseikai zasshi*, n.2, 1883, Cité par Susan Burns, « Constructing the National Body : Public Health and the Nation in Nineteenth-Century Japan », in Timothy Brook, Andre Smith (ed.), *Asian Elites and National Identities*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000, pp. , 27-33.

¹⁷³ Philippe Chemouilli, « Les épidémies de choléra et la mise en place d'un système d'hygiène moderne », *Cipango*, n.11, 2004, pp.183-190.

policières répressives - notamment lorsqu'il s'agit d'interdire la vente de produits alimentaires dont dépend l'existence des populations locales ou de construire un hôpital pour malades du choléra à proximité d'une communauté rurale¹⁷⁴.

Une réglementation nationale est rapidement développée avec, en 1880, l'adoption de la Réglementation sur les maladies infectieuses (*Densenbyô yôbô kisoku*) qui vise le cholera, le typhus, la dysenterie, la diphtérie, et la variole. Elle rend obligatoire la déclaration de la maladie, son annonce et prévoit l'hospitalisation de force. La porte de la maison de chaque malade se verra marquée des caractères désignant la maladie pour empêcher les contacts. Chaque maison renfermant un cholérique se verra aussi entourée d'une haie de bambous qui empêche toute relation avec l'extérieur. Les médecins seuls communiquent avec les malades, non sans prendre des précautions minutieuses, et les ressources thérapeutiques modernes sont mises en usage. Le règlement prévoit aussi la vaccination après la naissance, la présentation d'un certificat de vaccination au moment du changement d'état civil (mariage), et qui condamne la non vaccination. Le ministère de l'Intérieur apportera un certain nombre de précisions la même année avec ses Instructions sur la prévention des maladies infectieuses (*Densenbyô yôbô kokoroe sho*)¹⁷⁵.

On trouve très tôt chez les promoteurs de la santé publique, un souci de compléter les mesures de police par des campagnes d'éducation. Dès 1877, le Japon commence à organiser des expositions hygiénistes. La population japonaise n'a bien entendu aucune connaissance de la médecine occidentale au début de l'ère Meiji. La frange la plus éduquée reste souvent tributaire d'une conception d'un corps conçu comme un microcosme de l'univers entouré du grand univers qui l'entoure. Cette conception d'origine chinoise divise l'univers en cinq éléments de la nature – *ki* - auquel correspond un organe. La maladie est donc souvent interprétée comme trouvant son origine dans des changements de la nature et de l'univers. Pour modifier ce type de perceptions corporelles, les expositions hygiénistes utilisent par exemple des mannequins de cire qui expliquent au visiteur japonais le fonctionnement du corps et le replacent à l'intérieur des processus biologiques d'ensemble. La diffusion de ces expositions est d'ailleurs intimement liée à l'immersion très rapide du Japon dans l'internationale hygiéniste. Le premier mannequin de cire japonais est ainsi présenté à l'exposition universelle de Vienne en 1873. L'exposition hygiéniste de Berlin de 1883 est rapportée dans les journaux. Le ministère de l'Intérieur envoie un observateur à l'exposition qui suit en Belgique. Et l'année suivante, le Japon envoie un certain nombre

¹⁷⁴ Kobayashi Takehiro, *Kindai Nihon to kôshû eisei- Toshi shakaishi no kokoromi*, Tôkyô, Yûzankaku shuppan, 2001, pp.39-82.

¹⁷⁵ Kobayashi Takehiro, op. cit., pp.20-27

d'objets reflétant les exercices physiques tels qu'ils se pratiquent au Japon, et le mode d'alimentation¹⁷⁶. Ces expositions, mais aussi les congrès internationaux d'hygiène sont les composantes d'une intégration des nouveaux milieux savants aux réseaux de circulation des savoirs médicaux qui sont indispensables à la lutte contre les maladies infectieuses.

Les réseaux de circulation des savoirs médicaux se développent à l'intérieur et vers l'extérieur du pays. Dès 1861, par exemple, le centre de vaccination d'Otamagaike était rebaptisé Institut de médecine occidentale (*Seiyō igaku-shō*) et offrait des enseignements. En 1871, il est rattaché au ministère de l'Éducation puis il est rebaptisé en 1874, école de médecine de Tokyo (*Tōkyō igakkeō*). La première société savante médicale, la Société de médecine (*Igakukai shā*) est fondée en 1875 à Tokyo et la première revue, l'Hebdomadaire médical de Tokyo (*Tōkyō jiji shinshi*) en 1877. Ces institutions savantes cherchent dès l'origine les échanges avec l'extérieur, multipliant les publications en anglais ou en allemand. Si elles sont internationalisées dès l'origine, c'est parce que les médecins étrangers ont été nombreux à être appelé au Japon pour enseigner et développer des hôpitaux, mais aussi parce que de nombreux étudiants japonais sont envoyés en Europe pour étudier. En 1870, le gouvernement envoie ainsi une dizaine de jeunes médecins, tels Ikeda Kensai ou Nagai Nagayoshi, étudier en Allemagne. À partir de la seconde moitié de l'ère Meiji, quand les premières conséquences sociales de l'industrialisation commenceront à se manifester, ce lien avec l'Allemagne par le biais des savants se révéla déterminant dans la formation d'une première « nébuleuse réformatrice » tout à fait comparable à celle qu'observa Christian Topalov pour l'Europe¹⁷⁷ et d'ailleurs étroitement connectée à celle-ci.

¹⁷⁶ Satoshi Tanaka, *Eisei tenrankai no yokubo*, Tokyo, Seikyusha, 1994.

¹⁷⁷ Christian Topalov, *op. cit.*

Chapitre 4

Le développement des savoirs sur la santé au travail et l'hygiène nationale

La difficile émergence de savoirs sur les maladies du travail

L'intégration du Japon à un nouvel espace de concurrence, l'ouverture des frontières qui rend le pays vulnérable aux pandémies de maladies infectieuses, le démantèlement du système féodal, puis la construction d'un Etat nation moderne sont autant de facteurs qui impliquèrent une profonde évolution des modes de gouvernement de la population. Le démantèlement des mécanismes d'assistance et de protections féodales oblige le nouvel Etat impérial à reprendre d'abord une partie des fonctions du gouvernement bienfaiteur du régime Tokugawa, mais aussi de développer une nouvelle politique d'assistance plus centralisée au moyen des nouvelles fonction de police du ministère de l'Intérieur, tout en veillant à limiter son champ d'action aux personnes dans l'incapacité de travailler et désaffiliées. Se renforcent en effet mutuellement des conceptions morales d'inspiration néo confucéennes de la bonne gouvernance, les nouvelles conceptions libérales de la pauvreté et de l'assistance et la nécessité pour le pouvoir de ménager les finances publiques et de donner la priorité aux investissements industriels. Pourtant, dans le même temps, on voit aussi commencer à se profiler, avec le développement de la statistique et de l'hygiène, un souci de développer un mode de gouvernement plus global de la population. Avec les premières conséquences sanitaires et sociales de la révolution industrielle, les réticences de l'Etat à développer des politiques à l'égard des populations en capacité de travailler commencent à être remises en cause. Il devient en effet de plus en plus évident aux yeux des experts des nouvelles technologies de gouvernement, dont le poids grandit au sein de l'Etat, qu'une hygiène nationale efficace ne pourra passer que par le développement d'une hygiène industrielle et d'une législation réglementant les conditions de travail. Ce souci de prendre davantage en compte les conditions de vie et de travail des populations en capacité de travailler est bien sûr aussi lié au souci de contrer un mouvement socialiste qui commence à exprimer sur le plan politique les conséquences de la libération du jeu des intérêts privés. Il relève néanmoins très largement d'un processus de développement d'une « biopolitique » adaptée au processus d'industrialisation et capable

de jouer sur la quantité et la qualité de cette population pour élever la force collective nationale. La prise de conscience de l'importance de la question de la santé au travail pour l'« hygiène nationale » fut favorisée par le développement d'un embryon de médecine du travail confrontée aux maladies chroniques et infectieuses dès le début de l'industrialisation du Japon.

Le Japon pré-moderne connaissait déjà des maladies liées au travail industriel. Les activités industrielles tenaient en effet une certaine place pendant la période Tokugawa, en particulier l'industrie minière de l'or, de l'argent et du cuivre qui étaient les activités les plus importantes après l'agriculture. Au début du XVIII^{ème} siècle, le Japon exportait par an 200 tonnes d'argent alors que la production mondiale annuelle se situait au alentour de 400 tonnes. De plus, à la fin du siècle, le pays était le premier producteur mondial de cuivre¹⁷⁸. Les maladies chroniques des mineurs attirent l'attention des médecins et autres observateurs de la vie du peuple. En 1803, Masumi Sugae, voyageur qui s'était attelé à décrire la vie du peuple, constatait que les mineurs de la mine d'or d'Ookuzo vivaient rarement au-delà de quarante ans et que les femmes de mineurs avaient jusqu'à sept maris au cours de leurs vies. Un document rédigé par le propriétaire de cette mine datant de 1811 et intitulé « De la maladie de l'extraction de l'or » (*Kane hori byôtai shô*) reconnaît l'inhalation massive de poussières minérales, provoquée par l'intense activité respiratoire due à l'effort, comme la cause des maladies pulmonaires que l'on constate chez les mineurs¹⁷⁹. Les archives du gouverneur de la mine d'argent d'Ikuno fait mention de la plantation de nombreux pruniers autour de la mine, la prune séchée et salée étant dans la médecine chinoise réputée contribuer à la prévention des maladies liées à l'inhalation de fumées et poussières nocives. En 1846, le gouverneur de la mine d'argent d'Ikuno commanda à Taki Motokata, médecin réputé, un mémorandum sur la prévention des « toux » (*gaisô*) qui aboutissent souvent au décès du mineur. Taki suggérait de les faire éternuer à la sortie de la mine au moyen de potions prescrites par lui¹⁸⁰. La cause de ces « toux » pouvait néanmoins faire l'objet d'interprétations variées puisque Nankei Tachibana, également médecin célèbre, l'attribuait, dans ses écrits du début du XIX^{ème} siècle, à la fumée des lampes à huile que les mineurs utilisaient¹⁸¹. Pour prendre un autre exemple, en dehors cette fois de l'industrie minière, le chlorure de mercure était utilisé dans la province d'Ise (correspondant aujourd'hui au département de Mie) pour produire une poudre blanche appelée *haraya* et utilisée comme maquillage par les membres de l'aristocratie, mais aussi destinée plus tard au

¹⁷⁸ Murakushi Nisaburô, *Nihon no dentôteki na rôshi kankei*, Tôkyô, Sekai shoin, 1989, p.51.

¹⁷⁹ Miura Toyohiko, « Rôdô eiseigakushi josetsu » (partie 6), *Rôdô kagaku*, vol.52, n. 8, 1976, p.451.

¹⁸⁰ Miura Toyohiko, « Mototaka Taki to endoku chiriyôyaku », *Rôdô eisei*, vol.11, n.7, 1970, pp.37-40.

¹⁸¹ Miura Toyohiko, « Nankei Tachibana to keihai », *Rôdô eisei*, vol.15, n. 12, 1974, pp. 45-48.

traitement de la syphilis. Les sources laissées par la guilde des artisans qui maniaient le mercure et où étaient consignées les indisponibilités des membres pour maladie et les demande d'aide, laisse penser qu'il y avait de nombreux cas d'empoisonnement¹⁸².

Malgré ces connaissances, la santé des travailleurs relève au mieux de l'autorégulation des travailleurs. La situation commence à évoluer dans la deuxième décennie de l'ère Meiji. La révolution industrielle du Japon ne commença en effet réellement qu'à la fin des années 1880, avec une première vague concernant l'industrie légère, surtout textile, qui connut une croissance rapide entre 1887 et 1896. Une seconde vague d'industrialisation entre 1897 et 1906 se traduit par le décollage de l'industrie lourde. Cependant, la prise en compte de la santé des travailleurs et le développement d'une politique d'hygiène dans les entreprises sont très largement handicapés par le système de gestion indirect de la main-d'œuvre et le statut social extrêmement bas de certaines catégories d'ouvriers. Par exemple, dans l'industrie minière métallurgique, les mineurs vivent à l'écart du reste de la population dans les montagnes où se trouvent les gisements. Dans les mines de charbon, ce sont souvent des familles paysannes très pauvres mais aussi des prisonniers, ou bien encore des membres des anciennes castes de paria qui forment le noyau de la main-d'œuvre¹⁸³. Les rares dénonciations des conditions de travail sont ignorées ou réprimées. En 1900, Kikuchi Yôki, médecin à la mine de charbon de Miike dénonce l'utilisation de prisonniers comme une des raisons des mauvaises conditions de travail et du manque d'attention accordé à la santé au travail. Dans un mémoire intitulé « Rapport sur la nocivité de l'utilisation de prisonniers dans l'industrie de l'extraction du charbon », il essaye d'analyser les causes de ce qu'il appelle la « phtisie du mineur ». Cependant, son étude sera réfutée par un groupe d'étude mis sur pied à la suite du rapport et qui était composé du directeur de la prison de Kumamoto, d'où provenaient la plupart des prisonniers employés, du directeur de la mine de Miike, et de deux médecins. Suite à l'enquête menée, le groupe d'étude conclut au caractère non nocif du travail dans la mine pour les prisonniers. Kikuchi perdra son emploi peu après.¹⁸⁴ Dans les mines de charbon du nord de l'île d'Honshû et d'Hokkaidô et dans les mines métallurgiques, la gestion des maladies chroniques liées à l'inhalation de poussières relève alors surtout de mesures de prévention et de solidarités par les mineurs eux-mêmes, dans le cadre d'amicales traditionnelles -les *tomoko*- qui survivent à la modernisation de

¹⁸² Miura Toyohiko, « Rôdô eiseigakushi josetsu » (partie 7), *Rôdô kagaku*, vol. 52, n. 9, 1976, pp. 524-525.

¹⁸³ Tanaka Naoki, *Kindai nihan tankô rôdôshi kenkyû*, Tôkyô, Sôfukan, 1984.

Nagasue Toshio, « Sekitan kôgyô to buraku mondai », in Fukuoka burakushi kenkyûkai, (ed.), *Fukuoka no buraku kaibôshi*, vol.2, Fukuoka, Kaihōsha, 1989, p. 90.

¹⁸⁴ Nomura Shigeru, « Tankô shûnin rôdô to Miike shûjikan Kikuchi Yôki ishi », *Sangyô igaku*, vol.26, n.6, 1984, n.249.

l'industrie après la restauration de Meiji et étendent même leur présence à de nouvelles mines de charbon, par le biais d'anciens travailleurs des mines de métal¹⁸⁵.

Cependant, malgré les obstacles à une réelle prise en compte de la santé des travailleurs industriels, cette question est soulevée par la presse, ou plus confidentiellement par des publications scientifiques. La question de la régulation des conditions de travail fut pour la première fois un objet de débat public avec le scandale de conditions de travail dans la mine de charbon de Takashima, île au large de Nagasaki, qui fut révélé par la presse. L'île avait, depuis le début des années 1870, été le théâtre d'un certain nombre d'émeutes, violemment réprimées, dues aux conditions de travail et à l'hostilité des mineurs à l'égard de l'emploi massif de prisonniers. Cependant, la vente de la mine à Mitsubishi en 1881 aggrava encore un état des conditions de travail traduit par des taux de mortalité effroyables. La question fit son apparition dans la sphère publique par un article intitulé « Les terribles conditions de travail des mineurs de la mine de charbon de Takashima » du journal *Fukuryô shinbun* le 17 décembre 1887. La revue *Nihonjin* (Les Japonais) s'empare de l'affaire et dénonce à son tour le sort des mineurs de Takashima. Elle y consacre plusieurs de ses premiers numéros. Sont dénoncées et exposées de manière saisissantes l'injustice du traitement réservé aux mineurs par le système de sous-traitance travail « *naya* », les risques des explosions, les terribles conditions de travail de la mine que l'« on ne pourrait imaginer sur le sol japonais »¹⁸⁶ et où l'on travaille 12 heures par jour. Une fois arrivé à l'île de Takashima et « une fois que l'on a plongé en enfer, il n'est pas facile de ré-émerger au paradis »¹⁸⁷. Il s'agit essentiellement, dans cette revue qui se veut critique à l'égard de la modernité, de dénoncer dans ces récits le caractère immoral des relations et des comportements sociaux qu'engendre l'industrialisation et qui pervertit l'esprit national. Sont réclamées au gouvernement une réglementation des conditions de travail, mais aussi la fermeture de la mine de Takashima¹⁸⁸.

Les propriétaires de la mine réagirent à ces accusations en commandant des contre-enquêtes qui furent publiées dans la presse locale. Ainsi, le 23 juin 1888, l'ingénieur consultant John Stoddart rendit un rapport dans lequel il constatait que les heures de travail variaient de 8 à 10 heures, et ne dépassaient jamais 8 heures en été. Il notait aussi qu'un mineur qui ne buvait et ne jouait pas recevait un salaire très largement suffisant pour mettre de l'argent de côté. Il notait enfin un très important effort fait en direction de l'hygiène, et en particulier des maladies infectieuses. L'autre enquêteur étranger sollicité, C.

¹⁸⁵ Murakushi Nisaburô, op. cit., p.116.

¹⁸⁶ Matsuoka Kôichi, « Takashima tankô no sanjô », *Nihonjin*, n.6, juin 1888, p. 32

¹⁸⁷ Matsuoka Kôichi, « Takashima tankô no sanjô », *Nihonjin*, n.6, juin 1888, p. 35.

¹⁸⁸ Hôichi Koji, « Takashima saitan jigô haizetsu o genmei subeshi », *Nihonjin*, n.10, septembre 1888, pp. 35-36.

Arthur Arnold, se félicitait de la qualité de la nourriture fournie, il trouvait les baraquements (*naya*) où les mineurs étaient logés, « grandes, propres et bien ventilées ». Il trouva aussi les sanitaires bien entretenus. Il visita l'hôpital de la mine où il trouva 87 patients bien traités. Il examina enfin deux ou trois mineurs sortant juste de la mine. « Le physique de ces hommes était splendide, leurs muscles étaient très bien développés. Les parties du corps où le gras est souvent localisé, comme les épaules, les fesses, et les régions abdominales en étaient pourvues. Je suis allé alors dans un des bâtiments où les mineurs prenaient leur déjeuner. J'ai goûté le riz cuit et le bœuf cuisiné, et je les ai trouvés excellents »¹⁸⁹.

Malgré une telle attitude de déni de la part des industriels, la seconde moitié de l'ère Meiji voit apparaître l'embryon d'une médecine du travail. Les experts occidentaux qui avaient construit les premières filatures et les premiers chantiers navals modernes et modernisé l'industrie minière amenèrent des médecins avec eux. Ceux-ci n'étaient censés s'occuper que des salariés occidentaux et de leur famille, mais ils firent école. En 1884, fut fondée par exemple un dispensaire à la mine de cuivre d'Ashio puis à la mine d'argent d'Ikuno. C'est dans ce cadre que Satô Eitarô allait soigner les mineurs et mener des travaux sur la « maladies pulmonaire des mineurs » (*kôfu haibyô*) qu'il publia en 1890 et 1892. Cette proximité lui permit de décrire précisément les symptômes de la maladie, d'enquêter sur les antécédents de ses patients et d'établir son origine dans l'inhalation de poussières minérales¹⁹⁰. En 1902, c'est Imamura Mamoru, médecin membre de l'Académie nationale de médecine, qui utilise les statistiques sur les causes de mortalité tenues par l'Hôpital de la mine d'Ashio et qui met en valeur le taux élevé de mortalité pour cause de maladies pulmonaires liées aux conditions de travail qu'il distingue des cas de tuberculose¹⁹¹.

Si les maladies pulmonaires chroniques des mineurs donnent lieu à un nombre non négligeable de travaux scientifiques, c'est en raison de l'importance de l'industrie minière dans la première révolution industrielle japonaise ; cependant, d'autres maladies professionnelles chroniques sont aussi étudiées. Entre 1883 et 1890, parut une série d'articles sur l'empoisonnement au phosphore blanc dans les usines de fabrication d'allumettes, activité industrielle exportatrice majeure dans le Japon de cette époque. En 1885, après que la nécrose de la mâchoire due à l'empoisonnement au phosphore blanc fut clairement décrite par Ishikawa Kiyosada dans la Revue de la Société privée japonaise d'hygiène, le gouvernement en interdit la production. Cependant, en 1890 cette interdiction fut levée et, en 1906, le gouvernement

¹⁸⁹ Réimprimés dans *Hiizen sekitanakôgyô shiryôshû*, Tôkyô, Bunken shuppan, 1977, pp.1-9.

¹⁹⁰ Satô Eitarô, « Kôfu haibyô ni tsuite », *Iji shimbun*, n. 326, 1890, pp. 10-13.

Satô Eitarô, « Kôfu shakai no iwayuru endoku ni tsuite », *Iji shimbun*, n. 369, 1892, pp. 15-19.

¹⁹¹ Imamura Mamoru, « Ashio dôzan no eisei ippan », *Kokka igakukai zasshi*, n. 187, 1902, pp. 539-549.

japonais refusa de signer la convention de Berne¹⁹². Dans l'industrie métallurgique, on voit aussi apparaître les premiers dispensaires, et même des hôpitaux qui accueillent les ouvriers malades où victimes d'accidents. Par exemple, les aciéries Tanaka (*Tanaka seitetsujo*) dans la préfecture d'Iwate se dotent d'un hôpital construit en brique en 1903 où étaient soignées, en 1911, environ 60 personnes par jour¹⁹³.

Si l'intérêt de quelques scientifiques pour les maladies chroniques du travail fut lié au développement de dispensaires dans les entreprises, mais eut du mal à être rapidement converti en une problématique de santé publique, la prise de conscience de l'importance de la question de la santé des populations ouvrières pour la nation se produisit avant tout par le biais du problème de la tuberculose. La tuberculose était connue au Japon dès la période pré moderne sous le nom de *rôga*, utilisé dans la médecine chinoise. Le lien entre cette maladie et la tuberculose telle qu'elle était connue dans la médecine occidentale fut mis pour la première fois en évidence en 1857 par un médecin, Ôgata Kôan, trois ans après l'ouverture du Japon. Il traduit *phtisis tuberculosa* par *kekaku hairô*, terme qui donna naissance à l'appellation contemporaine de *hai kekaku* qui désigne la tuberculose pulmonaire. La maladie allait néanmoins n'apparaître que progressivement dans la nosologie officielle. Le gouvernement japonais avait commencé à publier des statistiques de mortalité dans l'Annuaire statistique impérial (*Nihon teikoku tôkei nenkan*) à partir des années 1880. Les statistiques de mortalité étaient classées en douze grandes catégories représentant la localisation des lésions causant la mort. La tuberculose était ainsi fondue dans la catégorie des « maladies respiratoires ». En 1884, une catégorie séparée pour la « *pulmonary consumption* » fut ajoutée et, en 1899, le gouvernement japonais envoya des représentants au congrès international à Paris pour la standardisation de la classification des maladies. Ils approuvèrent la classification présentée à cette occasion et la tuberculose fit désormais l'objet d'une catégorie séparée subdivisée en tuberculose pulmonaire, des intestins, des os et d'autres localisations. Cette classification était néanmoins difficilement acceptée par des praticiens qui utilisaient de multiples appellations sur les certificats de décès. Dans l'espoir de mieux faire correspondre les statistiques aux pratiques médicales, le gouvernement adopta ainsi, en 1909, vingt-deux différentes appellations de la maladie, allant des appellations traditionnelles à la transcription en *katakana* des termes allemands¹⁹⁴.

¹⁹² Cette interdiction initiale relèverait néanmoins d'avantage d'une pression des producteurs d'allumettes produites sans phosphore blanc et plus coûteuses, que d'un réel souci du gouvernement pour la santé des travailleurs de ces manufactures Minami Toshiharu, *Meiji ikô Nihon rôdô eiseishi*, Tôkyô, Nihon sangyô eisei kyôkai, 1960, pp. 22-25.

¹⁹³ Miura Toyohiko, « Rôdô eiseigakushi josetsu » (partie 24), *Rôdô kagaku*, vol. 55, n. 2, 1979, pp. 64-65.

¹⁹⁴ William Johnston, « A genealogy of Tubercular Dideases in Japan », *Social History of Medicine*, vol.7, n.2, 08/1994, p. 263.

L'apparition de la tuberculose dans les statistiques correspond à ce que les historiens identifient comme la première phase épidémique de la maladie au Japon, allant du milieu des années 1880 à 1900, une seconde allant de 1900 à 1919 avec un pic historique en 1918 ; une troisième correspondant à une stabilisation à un haut niveau entre 1919 et 1950 et une quatrième phase exprimant un déclin rapide après 1950¹⁹⁵. Selon Sandra Schall, la réaction du gouvernement peut être considérée comme trop tardive, la première enquête épidémiologique nationale sur les décès par tuberculose pulmonaire (*Dai ikkai haikkekaku shibōsha zenkoku chōsa*) n'étant réalisée qu'en 1899 par le Bureau de l'Hygiène du ministère de l'Intérieur. Comme cause à cette réaction tardive, elle évoque le caractère peu fiable des statistiques, la difficulté de beaucoup de médecins à croire au caractère contagieux de la maladie, certains étant persuadé qu'elle était héréditaire, et surtout la priorité donnée au combat contre les maladies infectieuses aiguës telles que le choléra, plus dangereuses pour l'ordre public¹⁹⁶. Cependant, d'un autre côté, lorsque l'Etat prit la mesure de la menace, la tuberculose acquit une place de premier plan dans la médecine d'Etat et contribua ainsi à faire de la santé au travail une cause nationale majeure. Les travaux de Robert Koch furent rapidement connus au Japon. Une des raisons en est l'intégration de plus en plus grande du pays aux réseaux savants transnationaux. Koch sera ainsi le professeur, entre 1886 et 1892, de Kitasato Shibasaburō, le père de la bactériologie japonaise et celui-ci crée, un an après son retour d'Allemagne, le premier hôpital consacré uniquement à la tuberculose. En 1904, le ministère de l'Intérieur publia une Ordonnance sur la prévention de la tuberculose pulmonaire (*Haikkekaku yobō rei*). On peut bien sûr lier l'immense prestige¹⁹⁷ dont bénéficièrent aussi bien Koch que son disciple Kitasato au sein de la société japonaise à l'ascendant que pris la tuberculose pulmonaire au sein de la question de l'hygiène industrielle, et dresser un parallèle avec la France où elle fut, selon Patrice Bourdelais, la « principale figure de la maladie sociale »¹⁹⁸. Mais la raison principale est sans doute à trouver dans le fait que l'industrie textile dont elle menaçait la main-d'œuvre était alors l'industrie motrice du développement industriel du pays.

En dix ans, de 1890 à 1900, le fil de coton passa d'un produit d'importation à un produit d'exportation; en 1890 seules 30 balles de coton furent exportées contre 106 361 importées, alors qu'en

¹⁹⁵ Sandra Schall, « Les pouvoirs publics et les industriels face à la 'maladie du textile' dans le Japon d'avant-guerre », in Claude Hamon (sous la direction de), *Entreprise et société dans le Japon d'avant-guerre*, Arles, Philippe Picquier, 2011, pp. 143-147.

¹⁹⁶ Sandra Schall, op. cit., p. 145 et p. 159.

¹⁹⁷ Les décès de Robert Koch puis de Kitasato Shibasaburō furent suivis de la construction de deux petits sanctuaires shintoïstes qui accueillirent leurs âmes. Suite à leur destruction pendant la seconde guerre mondiale, ces deux sanctuaires fusionnèrent pour accueillir les deux âmes au sein du même lieu. Ce sanctuaire se trouve dans les jardins du Centre de recherche Kitasato à Tokyo dans le quartier de Shirokanedai.

¹⁹⁸ Patrice Bourdelais, *Les épidémies terrassées : Une histoire de pays riches*, Editions de la Martinière, 2003, p.180.

1900 ces chiffres étaient respectivement de 208 732 contre 30 170 balles¹⁹⁹. Deux des trois volumes de l'enquête sur les conditions de travail qui fut conduite en 1901 par la Section spéciale d'enquête sur les usines (*Riji kôjô chôsa kakari*)²⁰⁰ du ministère de l'Agriculture et du Commerce à la demande du Conseil supérieur de l'agriculture, du commerce, et de l'industrie, étaient ainsi consacrés à l'industrie textile. Dans l'enquête commandée par le ministère de l'Agriculture et du Commerce réalisée entre 1909 et 1911 dans des mines de charbon et des mines de métal par Ishihara Osamu, expert médical au Ministère de l'intérieur qui allait devenir un des premiers inspecteurs du travail du pays, il était souligné que les maladies respiratoires étaient la deuxième cause de maladie après les blessures, et c'étaient justement surtout les cas de tuberculose qui retenaient l'attention, aucune mention n'étant par exemple faite d'une maladie chronique liés aux poussières²⁰¹. Dans la première grande enquête épidémiologique sur la tuberculose dans l'industrie textile, en 1910, Ishihara Osamu alertait le gouvernement sur la fréquence des cas de tuberculose chez les travailleuses des filatures de soie et de coton et des usines textiles. Il estimait que, sur 1000 ouvrières de l'industrie textile logées en dortoir, 13 mouraient sur place de maladie et 10 autres après être rentrées dans leur famille. Ce taux de mortalité de 23 pour 1000 était significativement plus élevé que le taux de 7 pour 1000 pour les jeunes filles et les femmes du même groupe d'âge dans la population générale²⁰².

Cette enquête joua un grand rôle dans la réfutation des thèses des employeurs de l'industrie textile qui avaient pris la tête de l'opposition au projet de loi sur les usines et qui se reposaient sur des travaux de médecins d'entreprise soutenant le caractère négligeable de la tuberculose dans les usines. Okazaki Kamehiko, médecin des Filatures de Mie (*Mie bôseki*), affirmait ainsi que le taux d'incidence de la tuberculose chez les ouvriers et ouvrières de cette entreprise n'était que de 1,23 pour 1000 pour l'année 1906 et qu'il avait chuté jusqu'à 0,907 pour 1000 en 1907²⁰³. Néanmoins, malgré le déni de beaucoup d'employeurs, de nombreuses filatures se dotèrent d'hôpitaux dans la seconde moitié de l'ère Meiji. Par exemple, dès 1889, les filatures de Kanegafuchi bôseki à Tokyo construisent un dispensaire d'une taille de 20 *tsubo* (66 m²) et, en 1895, la même entreprise crée une institution similaire sur son lieu de production de la préfecture de Hyôgo, institution qui devient un véritable hôpital en 1906. De tels

¹⁹⁹ Ando Takeo (ed.), *Kindai Nihon keizaiishi yôran*, Tôkyô, Tôkyô daigaku shuppankai, 1979, p.77.

²⁰⁰ Cette enquête puisait notamment son inspiration dans la Société d'enquête d'hygiène professionnelle (*Shokugyô eisei chôsakai*) créée en 1900 et que présidait Gotô et dont Kubota Shizutarô était aussi membre. Elle produisit une dizaine d'enquêtes.

²⁰¹ Enquête publiée et commentée par Sumiya Mikio (dir), *kaijizetsu (shokugyô oyobi kôfu chôsa)*, vol. 3, Tôkyô, Kôseikan, 1970, pp. 171-204.

²⁰² Ishihara Osamu, « Jokô to kekkaku », *Kokka igakukai zasshi*, n. 322, 1913, pp. 815-844.

²⁰³ Okazaki Kamehiko, « Bôsekigyô to haikai kekkaku no kankei », *Tôkyô jiji shinshi*, n. 1565, 1908, p. 1057.

hôpitaux permettent à ces premiers médecins du travail de mener des études sur les relations entre les conditions de travail et les maladies, en instituant notamment des visites médicales régulières pour les ouvrières, comme cela est décrit par Okayama Kamehiro²⁰⁴. Dans de tels hôpitaux, plusieurs spécialités médicales sont présentes, mais il s'agit surtout de traiter les maladies infectieuses telles que la tuberculose, le trachome, mais aussi la peste²⁰⁵.

L'autre maladie infectieuse qui contribua beaucoup à construire le lien entre hygiène au travail et lutte contre les maladies infectieuses fut en effet la peste. Le premier cas survint en novembre 1899 à Kobe où la police fit brûler tout le coton brut qui avait été importé ; cependant, peu après, le 10 du même mois, se déclara d'autres cas de peste chez les ouvrières dans les usines textiles percales d'Osaka. L'épidémie s'étendit à la famille du médecin traitant et aux habitants des environs et finit par infecter 41 personnes. En juin 1901 se déclarèrent d'autres épidémies dans des filatures d'Osaka, de Yokohama et de Tokyo qui touchèrent 684 travailleurs de ces usines, pour, là aussi, se répandre dans le reste de la population. De telles épidémies se déclarèrent ensuite, en août 1905, à Kobe dans les filatures de Kanebo, en novembre 1916 dans les filatures de Tôyô de Yokkaichi et de Nagoya, en septembre 1920 dans les filatures de Wakayama. La dernière épidémie eu lieu en 1921 dans les filatures Dainippon bôseki dans la préfecture de Nara. La plupart des cas de peste venaient des cotons importés d'Inde et infectaient ceux qui les maniaient comme le montra en 1906 Shibayama Gorôzaku, ingénieur au Centre de recherches sur les maladies infectieuses (*Densenbyô kenkyûjo*) qui fut chargé d'une étude par l'Association des filatures (*Bôseki rengokai*). Comme mesure, on brûla non seulement le coton brut, mais aussi les entrepôts et les bâtiments où l'épidémie s'était déclarée, ce qui entraîna des pertes considérables pour les propriétaires. D'autant plus que, si le nombre de victimes fut chaque fois relativement limité, cela provoqua des arrêts de la production et engendra des procédures de prévention très coûteuses²⁰⁶.

L'armée, la santé au travail et les substances toxiques

²⁰⁴ Okayama Kamehiro, op. cit.

²⁰⁵ Miura Toyohiko, « Rôdô eiseigakushi josetsu » (partie 24), *Rôdô kagaku*, vol. 55, n. 2, 1979, pp. 66-67.

²⁰⁶ Minami Shunji, *Meiji ikô Nihon rôdô eisei shi*, Tôkyô, Nihon sangyô eisei kyôkai, 1955, pp. 62-63.

L'intérêt du gouvernement pour les savoirs sur la santé au travail dut également beaucoup aux travaux de médecins de l'armée. L'armée était dès Meiji très sensibilisée aux questions de santé publique, devant faire face à l'augmentation du nombre de cas de conscrits réformés pour cause de tuberculose. Dans l'armée de terre, si le nombre de cas s'élevait à 7,70 pour dix mille en 1887, il était de 16,26 en 1892, et de 23,50 en 1897. Dans la marine, ces chiffres passèrent respectivement de 15,40, à 33,90 et 62,80²⁰⁷. Un des médecins militaires qui exprima le plus tôt son intérêt pour la question de la santé au travail fut Mori Rentarô. Celui-ci, à l'âge de 22 ans, avait été envoyé en Allemagne par l'armée. Entre 1884 et 1888, il étudia successivement dans plusieurs universités. Il rencontre alors des grands noms de l'hygiène et de la médecine sociale, Max Pettenkofer à Munich et Rudolf Virchow à Berlin²⁰⁸. A son retour au Japon, avec Koike Masanao, chef du Bureau médical de l'armée de terre (*Rikugun imukyoku chô*), il rédigea un des premiers manuels d'hygiène où il était fait une large place aux questions de santé au travail. *Eisei shinben* (Nouveau manuel d'hygiène), publié en 1899 et qui connut cinq éditions, traite la santé au travail en deux parties, « le processus de travail » (*rôsaaku*) où il est notamment fait référence à la question de la fatigue, et l'« industrie » (*keigyô*) qui traite en partie de la question de la force physique dans un certain nombre d'industries liées à la demande militaire ou l'activité militaire elle-même. Ainsi, malgré l'intérêt direct de l'armée pour la question, la tuberculose chez la main-d'œuvre féminine de l'industrie textile n'est pas traitée. Les auteurs font référence à l'ouvrage pionnier *De morbis artificum diatribe* de l'Italien Ramazzini, mais l'ensemble est surtout inspiré du *Lehrbuch der Hygiene* de Max Rubner. Y est notamment discutée l'idée de ce dernier d'une norme de temps de travail journalière (*Normalarbeitstag*)²⁰⁹. Les travaux de Mori seront utilisés dans une des enquêtes les plus complètes sur les conditions d'hygiène au sein de l'industrie, réalisé en 1905 au sein de l'arsenal d'Osaka, et dans laquelle l'armée joua un grand rôle. Cette enquête consistait à étudier le système de distribution de l'eau, de drainage des eaux usées, la qualité de l'air, le système de ventilation, l'éclairage, la situation des maladies dues au travail, les conditions de vie, les substances dangereuses maniées par les travailleurs et les mesures de protection et les conditions d'hygiène dans la ville d'Osaka²¹⁰.

Un peu plus tard, un autre militaire joua un rôle certain dans le développement de l'expertise sur la santé au travail : Koizumi Chikahiko, futur médecin en chef des armées puis ministre de la Santé des Affaires sociales et travail pendant la guerre Asie-Pacifique. Il fut même un des premiers à lier cette

²⁰⁷ Ikeda Yoshimasa, *op. cit.*, p. 400.

²⁰⁸ Miura Toyohiko, « Rôdô eiseigakushi josetsu » (partie 14), *Rôdô kagaku*, vol. 53, n. 8, 1977, pp. 472-473.

²⁰⁹ Itô Kazuo, « Eisei shinhen-Ishi toshite no Mori Ôgai (2^{ème} partie) », *Igakushi kenkyû*, n.51, 1978, pp. 354-367.

²¹⁰ Ono Yoshirô, « Teikoku no eisei », in *'Teikoku' vol. 7: Nihon no gakuchi*, Tôkyô, Iwanami shoten, 2006, pp. 229-233.

question de la santé au travail à la question plus large des conditions sociales dans une démarche apparentée à l'hygiène sociale. Le premier lieu de travail de Koizumi fut en effet l'arsenal de l'Armée de terre à Tokyo, le plus important dans l'est du Japon avec plus 10 000 travailleurs, où il exerça la fonction de médecin. Au début de l'année 1911, il fut admis au sein du Collège médical militaire de Tokyo comme étudiant au sein du laboratoire d'hygiène. La mission du Collège était d'étudier l'hygiène en relation avec la guerre, comme les rations pour les soldats, le maniement des armes ou les baraquements. Les deux années qu'il avait passé au sein de l'arsenal lui avait fait remarquer que les travailleurs étaient particulièrement susceptibles de tomber malades et d'avoir des accidents. Leur fragilité face à la maladie lui apparaissait comme avant tout le résultat d'une mauvaise nutrition. Il demanda alors à son professeur, Inaba Yôtarô, s'ils pouvaient étudier ensemble la vie quotidienne des travailleurs et notamment la relation entre leur nutrition et leur revenu. Il sélectionna 800 travailleurs grâce à la recommandation du manager de l'usine de l'arsenal. Ils publièrent ensuite les résultats de leur recherche dans un papier intitulé « Etude du style de vie de la nutrition des travailleurs » et qui remporta le prix du meilleur article de la Société de médecine de Tokyo. Les auteurs y développaient aussi, parallèlement à leur dénonciation des mauvaises conditions de travail, un discours sur les méfaits de vie sociale moderne sur la qualité de la population qui continuera à être très présente dans les rangs de l'armée :

« Récemment la constitution physique des habitants des villes a décliné. Il y a longtemps, les scientifiques des pays occidentaux développés ont mis en exergue la malnutrition comme cause et s'en sont préoccupés. Comme le commerce et l'industrie se développaient, la population se concentra dans les zones urbaines. Cela causa de la pollution atmosphérique, un manque d'espace pour l'habitat, une attirance pour l'alcool et les femmes, des difficultés de subsistances, ou des maladies professionnelles. Comme ces conditions duraient, les populations urbaines commencèrent à s'épuiser. Parmi les manifestations de cette dégradation, la malnutrition, liée aux difficultés de subsistance, et résultant dans le déclin de la force physique et mentale de la population et de la main-d'œuvre. ...Notre pays s'est bien développé et la population a augmenté en une quarantaine d'années, de ce point de vue, il n'y a pas eu de problèmes au Japon. Cependant, si on considère l'ensemble scientifiquement, les Japonais sont de loin inférieurs aux occidentaux en termes de force physique et de vitalité. De plus, récemment, les prix ont beaucoup augmentés. Cela cause des difficultés pour les plus basses classes et dégrade la qualité de leur alimentation, on dit même que la constitution des populations urbaines s'est détériorée, ce que l'on

peut ressentir comme une mauvaise influence de la civilisation. C'est aujourd'hui le devoir du savant de clarifier les conditions de nutrition des basses classes et de proposer des améliorations »²¹¹.

Les propositions qu'il faisait se limitaient cependant à la mise en place de cantines dans les usines, et de restaurants publics pour célibataires. Ils publièrent aussi ensemble en 1916 un manuel intitulé Hygiène industrielle pratique (*Jitsuyô kôgyô eiseigaku*). L'ouvrage, richement illustré dans un souci pédagogique, était divisé en dix chapitres traitant des conditions de travail tels que « L'excès de travail dans l'industrie et sa prévention », « Les poussières dans l'industrie, ses dangers et sa prévention », « La pollution de l'air dans l'industrie et sa prévention », « Les blessures par accident et leur prévention », mais aussi de questions plus sociales telles que le logement ou les relations des travailleurs avec les marchands de travail (*bosun*)²¹².

Koizumi consacra aussi une grande attention aux substances toxiques. En 1914, il publia ainsi deux papiers de biochimie dans la Revue médicale de l'armée japonaise (*Gun'idan zasshi*) : « L'influence d'éléments nocifs présents dans le tabac sur les ferments digestifs »²¹³ et « L'empoisonnement à l'acide picrique dans les usines ». Ils traitaient tout les deux de la façon dont le corps changeait lorsqu'il y était introduit un élément étranger. Koizumi utilisait la méthode de Kumagawa qui la tenait lui-même de Salkowski, avec qui il avait étudié. L'acide picrique était en effet utilisé à l'arsenal comme un des éléments des explosifs. Selon l'article de Koizumi, les travailleurs devenaient jaunes, non seulement leur peau et leurs cheveux, mais aussi leurs membranes conjonctives et nasales. Les personnes qui n'étaient pas habituées à ces conditions ne pouvaient s'empêcher d'éternuer et de pleurer lorsqu'elles pénétraient dans l'entreprise. Il conduisit des expériences sur des chiens, des lapins et des travailleurs de l'arsenal. Il montra que, malgré le port de masques, on retrouvait quand même de larges quantités d'acide dans les urines des travailleurs. Il proposa de meilleurs moyens de prévention qui ne furent néanmoins pas mis en pratique²¹⁴. Il travailla aussi sur les maladies pulmonaires des mineurs. Toujours avec Inaba Yôtarô, il fut l'auteur d'un article publié en 1916, très influencé par des publications allemandes, où ils affirment la

²¹¹ Koizumi Chikahiko, Inaba Yôtarô, « Kôjin no seiki oyobi eiyô ni kan suru kenkyû », *Tôkyô igakukai zasshi*, vol. 26, n.9, 20 mai 1912, pp. 507-509.

²¹² Koizumi Chikahiko, Inaba Yôtarô, *Jitsuyô kôgyô eiseigaku*, Tôkyô, Nankôdô shiten gyôkô, 1916.

²¹³ Koizumi Chikahiko, « Ensô no yûgai seibun no shôka hakkon so oyobi chisso taisha ni eikyô ni tsuite », *Gun'idan zasshi*, n.51, juillet 1914, pp. 341-356

²¹⁴ Koizumi Chikahiko, « Kôgyôteki 'pikurin' san chûdoku nitsuite », *Gun'idan zasshi*, n.52, août 1914, pp. 449-468.

nécessité de conduire des examens radiographiques²¹⁵ pour pouvoir faire un diagnostic précoce des « pneumoconioses »²¹⁶ et envisager un changement d'emploi du mineur comme mesure de prévention²¹⁷.

Ses recherches le conduisirent à s'intéresser au développement des armes chimiques, cette évolution illustrant à l'envie la place prépondérante du moteur de la puissance nationale dans le développement des recherches sur la santé au travail jusqu'aux lendemains de la première guerre mondiale. Juste avant celle-ci, il reçut en effet une liste d'Allemagne, du professeur Sommerfeld, membre d'une commission qui avait répertorié des différents poisons présents dans l'industrie. Koizumi essaya de les rapprocher des éléments qui étaient présents au sein des usines de l'arsenal. De plus, à la vue de cette liste, il aurait prévu que l'Allemagne emploierait des gaz lors des combats. Il commença alors à étudier leur impact sur l'appareil respiratoire. Et quand, en 1915, il apprit que l'Allemagne avait utilisé avec succès des gaz de combat contre les alliés, il demanda au Comité de l'armée pour la technologie l'autorisation d'organiser des recherches sur les gaz pouvant être utilisés sur le champ de bataille. En mai 1918, le ministère de l'armée organisa un comité spécial d'investigation sur les gaz poisons. Koizumi fut chargé de conduire les recherches sur les moyens de se protéger et d'assister aussi au travail de production et de conditionnement des gaz²¹⁸.

Gotô Shimpei, l'hygiène nationale et l'hygiène industrielle

Si le développement d'une expertise scientifique sur les questions de santé au travail dut beaucoup aux médecins militaires, c'est bien sûr parce le problème de l'amélioration ou du déclin de la « race japonaise », comme il en fut explicitement question au moment du débat sur la Loi sur les usines, ainsi que nous le verrons plus bas, touchait directement à la défense nationale. Mais le lien le plus précoce et explicite qui fut fait entre force collective nationale, hygiène industrielle et développement d'une action plus ambitieuse de l'Etat à l'égard des populations laborieuses, fut en fait réalisé par Gotô Shimpei qui représenta l'archétype de l'hygiéniste japonais. Son apport ne fut en effet pas que scientifique, comme

²¹⁵ Le premier examen radiographique est conduit au Japon en 1911.

²¹⁶ Ils utilisent le terme de jinpai (composé des idéogrammes de « poussière » et de « poumon ») qui est aujourd'hui devenu la norme.

²¹⁷ Koizumi Chikahiko, Inaba Yotarô, *Jitsuyô kôgyô eisei gaku zen*, Tôkyô, Nankôdô, 1916, pp. 119-125.

²¹⁸ Tsuneishi Kei'ichi, « C. Koizumi as a Promoter of the Ministry of Health and Welfare and an Originator of the BCW Research Program », *Historia Scientiarum*, n.26, 1984, pp. 96-97.

haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, il contribua très largement à poser les fondations de la législation sanitaire et sociale dont l'implantation fit débat à la fin de l'ère Meiji.

Gotô, jeune médecin, avait très tôt démontré un intérêt pour les questions de santé publique. En 1878, alors qu'il travaillait pour l'hôpital préfectoral d'Aichi, il avait proposé la nomination d'un officier de police sanitaire, attaché à l'hôpital et qui ferait le lien entre tous les médecins de la préfecture et qui serait chargé en particulier de faire remonter des informations vers l'administration sur les cas de maladies contagieuses susceptibles de déclencher des épidémies²¹⁹. Cette proposition remonta jusqu'au chef du Bureau de l'Hygiène du ministère de l'Intérieur et attira l'attention de son directeur Nagayo Sensai qui l'appellera plus tard auprès de lui. Il fonda aussi, en 1880, la Société pour l'amour du peuple (*Aishûsha*) qui rassemblait des médecins pour des sessions d'études ayant pour objectif de les encourager à « servir de guide à la population et à contribuer au renforcement et à l'enrichissement de la nation ». Elle permit à Gotô d'obtenir la collaboration des spécialistes de médecines chinoises et occidentales dans le traitement des épidémies de choléra en utilisant les deux techniques. Cette association peut être considérée comme l'ancêtre de la Société privée japonaise d'hygiène (*Dai Nihon Shiritsu Eisei Kyôkai*) créée en 1883 qui fut un lieu très important dans la diffusion de l'hygiénisme dans la société japonaise²²⁰.

Lorsqu'il fut nommé au Bureau de l'Hygiène en janvier 1883, il montra tout de suite son intérêt pour les conditions de vie de la population. Au cours d'un voyage d'inspection de trois mois dans les préfectures de Niigata, Nagano, et Gumma, il fit une étude détaillée des habitudes alimentaires et vestimentaires, des conditions de logement, des techniques agricoles et de pêche, puis rédigea un rapport qui demandait une amélioration de la politique de santé publique et qui fut publiée dans le bulletin officiel du gouvernement²²¹.

Son intérêt pour la gestion sanitaire des populations fut fortement influencé par un certain nombre de théories organicistes du corps social qui avaient pénétré le Japon depuis la restauration Meiji. Dans son ouvrage *Kokka eisei genri* (Les principes d'une hygiène nationale), publié en 1889, Gotô Shimpei commence par insister sur la relation organique qu'il existe entre la survie individuelle (*tandoku seizon*) la survie de la communauté (*gunshû seizon*), la société (*shakai*) et la souveraineté nationale (*kokka no shuken*).

²¹⁹ Hayase Yukiko, *The career of Gotô Shinpei : Japan's statesman of research, 1957-1929*, Phd, The Florida State University, 1974, p.12.

²²⁰ Tsurumi Yûsuke, *Gotô Shimpei den (vol.1)*, Tôkyô, Sanshusha, 1957, pp. 268-269.

²²¹ Tsurumi Yûsuke, op. cit., p. 322.

Dans ce schéma, la science médicale a vocation à produire des remèdes qui doivent s'appliquer avec autorité à la société, à la communauté et aux individus pour assurer la survie de la nation.²²² Il est là clairement influencé par les thèses de Rudolf Virchow sur la médecine sociale (*sozial medizin*) qui considère la nation comme un organisme social (*zellenstaat*)²²³.

Gotô est, tout comme d'ailleurs nombres de savants allemands qui l'inspirent, également assez clairement influencé par le Darwinisme Social très en vogue dans le Japon à cette époque. Dans ses livres, il utilise de façon récurrente la notion de « lutte pour la survie » (*seizon kyôso*), à la fois pour les individus et les Etats entre eux, et parle aussi de « personne adapté à la lutte pour la survie » (*seizon kyôso tekisha*)²²⁴. Une traduction japonaise de la théorie évolutionniste d'Herbert Spencer avait en effet été publiée dès 1884 et, au total, environ 30 traductions de son travail étaient apparues au tournant du siècle. Ces publications jouèrent un rôle non négligeable dans la traduction de la notion de société comme nous l'avons vu plus haut. Aux yeux de la nébuleuse réformatrice naissante qui accompagnait la transition japonaise des lumières vers la science qui caractérisa la seconde moitié de l'ère Meiji, l'application des principes physiques aux affaires humaines étaient porteuse de découvertes susceptibles de surmonter les obstacles qui barraient la route au progrès. Dans ce cadre, le vocabulaire du Darwinisme social donnait une assise scientifique à l'idée que les développements sociaux dans toutes leurs manifestations se passaient dans l'interaction de forces naturelles.

Gotô estime ainsi que les hommes ne sont pas de simples individus, mais font partie d'un collectif, une nation, considérés comme un corps biologique. Tout comme les animaux utilisent leurs griffes et leurs crocs pour se défendre, le corps national doit être équipé de systèmes de défense²²⁵. Cette défense du corps national repose d'abord sur la santé des cellules du corps social, les individus. Cependant, il serait réducteur de réduire sa pensée à cette approche autoritaire et biologique. Parce qu'il fut l'élève de Max Pettenkofer à l'Université de Munich, il était également influencé par l'interprétation de ce dernier de l'hygiène sociale (*Sozialhygiene*) qui avait justement été introduite en Allemagne par son professeur en 1882 à partir d'initiatives françaises. Ce terme représentait initialement l'approche libérale de l'hygiène, basée sur des améliorations sanitaires et du travail philanthropique. Dans les années 1890, le terme était souvent utilisé dans un sens limité qui signifiait la mise en place d'une législation d'hygiène publique²²⁶ dont Gotô était justement le plus ardent défenseur. De plus, pour ce dernier, une politique d'hygiène

²²² Gotô Shimpei, *Kokka eisei genri*, Tôkyô, Gotô Shimpei, 1889, pp.35-91.

²²³ Paul Weindling, *Health, race and German politics between national unification and nazism, 1870-1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pp. 36-48.

²²⁴ Gotô Shimpei, *Eisei seido ron*, Tôkyô, Gotô Shimpei, 1890. p.262.

²²⁵ Sabine Frühstück, *Colonizing Sex : Sexology and Social control in Modern Japan*, Berkeley, University of California Press, 2003, p.22.

²²⁶ Paul Weindling, op. cit., p. 220.

nationale devait non seulement favoriser la mise en place d'un environnement capable de répondre aux besoins physiologiques du corps mais affermir aussi le sens moral. La biopolitique qu'il contribuait alors à développer au Japon restait encore traversée de conceptions néo-confucianistes de la bonne gouvernance. Il écrit ainsi dans ses Principes d'une hygiène nationale que les « objectifs de la fonction étatique est la pratique de la vertu (*dokugi o jikkô*), l'avancement de la sécurité et du bonheur du peuple (*kokumin anne kôfuku o susume*) et la protection des droits et de l'ordre (*kenri shikujo o hogo*) »²²⁷.

C'est en prenant conscience qu'une hygiène nationale efficace devra reposer sur une hygiène industrielle que Gotô commencera à mesurer l'importance des mesures de protection des travailleurs pour l'avenir de la nation. Ainsi, dès les années 1888-1889, Gotô Shimpei, publie 5 articles²²⁸ sur la question de l'hygiène au travail dans la Revue de la Société privée japonaise d'hygiène²²⁹. Il constate que les épidémies de maladies infectieuses tendent à se propager au sein de la population à partir des usines, notamment, comme nous l'avons vu plus haut, les épidémies de tuberculose et de peste. Gotô y propose ainsi l'adoption de lois réglementant les conditions de travail et la création d'un corps d'inspecteurs. Mais c'est un voyage d'étude en Allemagne qui va renforcer son implication dans le développement d'une politique de santé publique plus ambitieuse. En avril 1890, conscient du besoin qu'il a de compléter ses études pour obtenir de futures promotions, Gotô quitte le Japon pour aller étudier la Bactériologie à l'Institut d'Hygiène Impérial de Berlin sous la direction de Kitasato Shibasaburô. L'année suivante, il part pour Munich où il étudie sous la direction de Max von Pettenkofer, et obtient le titre de docteur de l'Université Ludwig-Maximilians en 1891. Son séjour en Europe allait permettre à Gotô d'assister à trois conférences internationales. La 10^{ème} Conférence internationale de médecine à Berlin en 1890, la 7^{ème} Conférence internationale d'hygiène et de démographie de Londres en 1891 et la 3^{ème} Conférence internationale de la croix rouge à Rome en 1892. Les deux premières conférences firent l'objet d'un rapport au gouvernement japonais où il soulignait la nécessité d'envoyer systématiquement des représentants du Japon pour nourrir le renforcement de la politique de santé publique du Japon²³⁰. A son retour, en 1892, Gotô Shimpei succède à Nagayo Sensai comme chef du Bureau de l'Hygiène du ministère de l'Intérieur. Ayant vu fonctionner le système

²²⁷ Cité par Ikeda Yoshimasa, op. cit., p. 286.

²²⁸ Gotô Shimpei, « Shokugyô eiseihô », *Dai Nippon shiritsu eiseikai zasshi*, n. 63-68, 1888-1889.

²²⁹ La Société privée japonaise d'hygiène (Dai Nippon shiritsu eiseikai), fondée en 1883, joua un grand rôle dans cette prise de conscience car son objectif était de faire connaître les grandes découvertes dans le domaine de l'hygiène en touchant l'ensemble du pays grâce à sa revue et à de petites brochures. Elle connut jusqu'à 6000 membres, chercheurs, ingénieurs et médecins et joua un grand rôle dans la diffusion des découvertes de Koch sur la tuberculose
Miura Toyohiko, « Rôdô eiseigaku shi josetsu », *Rôdô kagaku*, vol. 53, n. 12, 1977, pp. 738-740.

²³⁰ Tsurumi Yûsuke, op. cit., p. pp.464-461.

d'assurances sociales bismarckien, il préconise la mise en place d'assurances mutuelles pour les ouvriers et décomposées en trois volets : vieillesse, maladie et invalidité dans le discours qu'il prononce à l'occasion de sa promotion comme chef du Bureau de l'Hygiène²³¹. Cependant, impliqué dans une affaire d'enlèvement liée à un conflit d'héritage dans une grande famille noble –l'affaire Sôma-, arrêté et incarcéré pendant six mois à partir du 16 novembre 1893, il dut quitter sa fonction et renoncer à son projet²³².

Il revient sur le devant de la scène en réalisant trois centres de quarantaines, dans les Îles de Niishima, près de Ujina, d'Hikoshima, près de Shimonoseki, et de Sakurajima, près d'Osaka, pour les soldats rentrant de la guerre sino-japonaise. Ces centres qui avaient pour objectif de prévenir les risques d'épidémie de typhus et de choléra surtout, traitaient plusieurs milliers de soldats par jour et comportaient trente-six centres de désinfection, soixante-dix infirmeries et quarante et un bâtiments d'hôpitaux qui furent construits en deux mois. Utilisant de nouvelles méthodes de désinfection, les centres traitèrent 678 bateaux et 232 346 soldats. Alors que des épidémies de choléra mortelles s'étaient développées sur les troupes dans le trajet entre le continent et les centres, au total seulement trente-sept soldats développèrent la maladie une fois rentrés chez eux. Ce succès fut retentissant et il fut à nouveau nommé chef du bureau de l'hygiène²³³. Il recommença alors à exposer la nécessité de développer une législation sociale. Il rencontre ainsi le premier ministre Itô Hirobumi en août 1895 et dans sa lettre de remerciement pour l'entrevue, il lui soumet un Plan pour l'établissement de mesures sociales telles que l'assistance aux pauvres et l'assurance médicale pour les travailleurs (*Kyûhin rôkô shitsubyô hoken nado shakai sîdo no kensetsu*). En décembre 1895, il écrit une lettre où il suggère que le gouvernement utilise trois millions de yens pris sur l'indemnité de guerre versés par la Chine pour les donner à la maison impériale qui les utiliserait à son tour pour financer la mise en place d'une législation sociale. En 1897, il envoie au Ministre de l'Intérieur une proposition en bonne et due forme. Mais ses propositions sont rejetées par le gouvernement²³⁴. Quand, en mars 1898, il fut nommé chef du Bureau des affaires civiles de Taiwan, il réalisa un certain nombre de projets ambitieux dans la colonie mais ne sera plus en mesure de militer pour le développement d'une législation sociale au Japon même. Le projet d'une gouvernance de populations laborieuses plus ambitieuses sera néanmoins repris par ses disciples dans le cadre d'un

²³¹ Cette proposition sera publié la même année dans le numéro 116 de la Revue de la Société privée japonaise d'hygiène privée.

²³² Tsurumi Yûsuke, op. cit., pp. 649-650.

²³³ Tsurumi Yûsuke, op. cit., pp. 694-728.

²³⁴ Saguchi Takashi, *Nihon shakai hoken seido shi*, Tôkyô, Keisô shobô, 1978, pp. 8-12.

débat sur l'opportunité de promulguer une loi sur les usines. Ce débat se prolongera sur une quinzaine d'année entre 1896 et 1911 comme nous allons le voir dans le chapitre suivant, au sein de la Société pour l'étude de la politique sociale et du Conseil supérieur de l'agriculture, du commerce et de l'industrie qui formeront le centre de gravité de la nébuleuse réformatrice japonaise de la fin de l'ère Meiji.

Chapitre 5

La Société pour l'étude de la politique sociale et les premiers pas du droit du travail

Les premiers éléments d'une législation du travail

Comme l'a montré Eric Seizelet, le développement de la science juridique au Japon fut d'abord lié à trois objectifs : Conforter la position de l'Empire dans le concert des nations, substituer à un ordre segmenté en fiefs et reposant souvent sur la coutume locale, un ordre étatique unifié, et organiser les relations d'échanges économiques publiques et privées entre Japon et l'extérieur. Dans son processus d'introduction du droit, le Japon, voulant renégocier rapidement les traités inégaux, rejeta à la fois l'influence chinoise et les lois civiles du régime des Tokugawa jugées obsolètes et inappropriées aux exigences d'un état de droit. Au sein des catégories romano-germaniques préférées au droit anglo-saxon, les codes napoléoniens furent d'abord étudiés jusque vers le début des années 1880. Cependant, le Mouvement pour la liberté et les droits du peuple, qui fait référence aux idées de la révolution française, inquiète le pouvoir. C'est ainsi vers le droit allemand que le gouvernement allait se tourner, celui-ci, comme dans le cas des statistiques, offrant un modèle plus sûr pour un jeune Etat-nation encore en quête de consolidation²³⁵.

Dans le nouveau mode de gouvernement sanitaire et sociale des populations qui s'esquisse dans la deuxième moitié de l'ère Meiji, l'influence du droit allemand s'exprima dans les domaines du code civil et du droit du travail. Cependant, contrairement au code civil, la mise en place d'un droit du travail n'avait pas le même caractère d'urgence pour la renégociation des traités inégaux et pour impressionner les négociateurs étrangers avec la modernité du Japon. Ainsi, les premières initiatives pour introduire des éléments de droit du travail en provenance des pays occidentaux, ne seront guère couronnées de succès. Lorsque les bureaucrates du bureau de l'Industrie du tout nouveau ministère de l'Agriculture et du Commerce (*Nôshômushô*) commencent à étudier des exemples occidentaux de législation du travail,

²³⁵ Eric Seizelet, « La réception de la science juridique occidentale : les transferts de technologie institutionnelle à l'époque Meiji », *Daruma-Revue d'Etude Japonaise*, n.10/11, Automne 2001/Printemps 2002, pp. 143-182.

leur objectif repose avant tout sur une conscience des conséquences sociales qu'a produites la révolution industrielle dans les pays occidentaux plus que sur le constat de la naissance d'une question sociale japonaise. Alors qu'il n'y avait encore dans tout le Japon que moins de cinquante usines utilisant la machine à vapeur, il semblait pourtant nécessaire d'importer des institutions qui semblaient naturellement aller de pair avec l'introduction de l'industrie moderne. En 1882, la section des enquêtes du bureau de l'industrie du tout nouveau ministère de l'Agriculture et du Commerce (*Nôshômûshô kômûkyoku chôsaka*) commença à étudier une réglementation des relations de travail au sein des usines et en juin 1887, un Projet d'arrêté sur les ouvriers et les ouvriers apprentis (*Shôkkô jôrei oyobi shôkkô totei jôjei an*) tentant d'introduire un minimum de règles dans les contrats, en prévoyant par exemple des dommages et intérêts pour l'ouvrier lorsque les termes du contrat ne seraient pas respectés, fut rédigé mais finalement abandonné²³⁶. En 1891, le ministère présenta aux différentes chambres de commerce du pays un projet de loi, inspiré du *Factory Act* britannique de 1878, visant à établir un minimum de sécurité et d'hygiène dans les fabriques et à limiter les heures de travail des femmes et des enfants. Mais face à l'opposition de la totalité des chambres de commerce, le ministère décida de repousser le projet pour entreprendre des études complémentaires²³⁷.

Sur le plan réglementaire, on assiste néanmoins à une première prise en compte des questions de santé et de sécurité dans l'industrie minière qui constitue déjà le fondement de l'industrialisation du pays. En 1890, en l'absence d'un code civil qui ne verra le jour qu'en 1898, l'article 72 de l'Ordonnance sur les mines (*Kôgyô jôrei*) fixe un devoir d'assistance pour l'employeur dans les accidents professionnels: L'employeur en cas d'accident survenu pendant le travail, et si la responsabilité du mineur n'est pas engagée, doit participer aux frais de traitement. Pendant le traitement, il doit payer une indemnité journalière, en cas de décès, participer aux frais d'obsèques et payer une indemnité de veuvage. Enfin, en cas d'invalidité suivant l'accident du travail, il doit payer une aide pour une durée donnée. Ce devoir d'assistance est transféré dans la Loi sur les Mines (*Kôgyôhō*) votée en 1905. Elle permettait l'indemnisation non seulement des accidents, mais également des maladies professionnelles. Mais là encore la responsabilité de l'employeur est limitée par l'erreur du salarié. Cependant, Murakushi Nisaburô doute de l'application réelle de ce devoir d'assistance dans de nombreuses mines, de nombreux mineurs n'en ayant sans doute même pas connaissance. Dans les mines, l'assistance était en fait avant tout prise en charge par les amicales de mineurs, les *tomoko*. Les indemnités prévues par le

²³⁶ Oka Minoru, *Kôjôhō-ron*, Tôkyô, Yûhikaku, 1913, pp. 2-9.

²³⁷ Oka Minoru, *Kôjôhō-ron*, Tôkyô, Yûhikaku, 1913, pp.88-91.

tomoko étaient souvent beaucoup plus importantes que celles prévues par les fonds d'assistance prévus par la loi. Par exemple, dans la mine de charbon de Jôban, l'indemnité de congé maladie prévue par l'amicale était le double que celle prévue par le fond d'assistance de l'entreprise prévu par la loi. De plus, l'assistance prévue par les *tomoko* n'était pas soumise à la condition d'absence de faute commise par le mineur et n'était pas limitative quant aux maladies reconnues. Le devoir d'assistance prévu par la loi sur les mines ne rentrait ainsi que très peu en concurrence avec l'activité des associations d'entraide traditionnelles²³⁸.

La Société pour l'étude de la politique sociale

Des initiatives plus fructueuses pour mettre en place un droit du travail plus large, dépassant le seul secteur des mines, seront stimulées par l'introduction de l'idée allemande de « politique sociale ». Alors que l'hygiène industrielle avait surtout touché les médecins, la politique sociale touchera aussi l'autre frange de la nébuleuse réformiste japonaise qui s'affirme dans la seconde partie de l'ère Meiji : les juristes et les économistes. L'école historique allemande va en effet très fortement marquer le réformisme social japonais à partir des années 1880 par le biais de la faculté de droit, d'économie et de science politique créée à l'Université de Tokyo en 1883. Cette faculté invita de nombreux savants allemands pour conseiller le Japon sur la construction d'un Etat-nation moderne. On peut citer Hermann Roesler, Paul Mayet, Georg Michaelis, et Albert Mosse. Néanmoins, c'est Karl Rathgen, conseiller du gouvernement sur la politique monétaire et enseignant de 1882 à 1900 à l'Université Impériale de Tokyo, qui va initier un mouvement de circulation des idées de réforme sociale d'Allemagne vers le Japon qui aboutira au débat sur la loi sur les usines. Rathgen, qui avait étudié avec Gustav von Schmoller à Berlin, introduit les auteurs allemands à ses élèves japonais et encourage un certain nombre d'entre eux à intégrer l'université allemande. Ainsi, deux élèves de Rathgen, Kanai Noburu et Kuwata Kumazô, découvrent l'idée allemande de *Sozialpolitik* en suivant les cours d'Adolf Wagner et Gustav von Schmoller. Après son retour d'Allemagne, Kanai publie *Shakai mondai* (La question sociale) en 1892. Kuwata fonde en 1896 le groupe d'étude pour la politique sociale (*Shakai seisaku no kenkyûkai*) qui servira de fondement à la Société pour l'étude de la politique sociale (*Shakai*

²³⁸ Murakushi Nisaburô, op. cit., pp. 323-330.

seisaku gakkai) qui est créée l'année suivante, modelée sur la Société pour l'étude de la politique sociale allemande *Verein für Sozialpolitik*. Elle tient son premier congrès en 1907²³⁹.

La Société pour l'étude de la politique sociale japonaise fut en particulier influente auprès des bureaucrates, Kuwata et Kanai étant leurs professeurs à l'Université de Tokyo. Un des attraits de l'école historique allemande et de la Société pour l'étude de la politique sociale allemande sur les hauts fonctionnaires japonais était aussi que la politique sociale était y envisagée comme un élément indissociable de la construction d'un Etat-nation moderne dans le cadre strict du système politique existant. En Allemagne même, le *Verein für Sozialpolitik* avait d'ailleurs souvent été accusé d'avoir été instrumentalisé par le gouvernement conservateur prussien, ce qui vaudra à ses membres le sobriquet de *katheder sozialisten* (socialistes de chaire). L'objectif de la Société pour l'étude de la politique sociale japonaise était, au moment de sa création, de « préserver les organisations économiques privées et, au moyen des initiatives individuelles et de l'autorité de l'Etat, de prévenir les frictions entre les classes (*kaikyū no ranreki*) et de promouvoir l'harmonie sociale (*shakai ne kyōwa*) ». Cependant, contrairement à son homologue allemande, elle n'évoquait ni la question de l'action des associations au sein de la société, ni une réforme des organisations économiques capitalistes, et, comme le fit remarquer Naigai Tōru, « tout juste trente ans après avoir quitté l'époque féodale, il n'était pas facile d'établir une distinction entre la société et l'Etat »²⁴⁰.

La différence de sensibilité avec le socialisme naissant de cette époque était aussi évidente. La ligne politique rédigée au moment de sa création spécifiait : « Nous sommes contre le laissez faire. Un égoïsme extrême et une libre concurrence sans limite creuse exagérément l'écart entre riches et pauvres. Nous sommes d'autre part opposés au socialisme. En fait, nous estimons que le projet de détruire l'organisation sociale actuelle et d'anéantir les capitalistes constituerait un handicap au progrès de la nation... ». Le nationalisme de la société était patent et bien loin de l'anti-impérialisme qui animait les réformistes sociaux d'inspiration socialiste d'une organisation comme la *Heiminsha* (Société des gens du commun). Kanai Noburu était ainsi un des sept professeurs qui avaient milité pour une entrée en guerre du Japon contre la Russie (*Shichi hakase*) en 1903. Il écrivait : « Le deux plus importantes responsabilités de la nation moderne sont la politique étrangère et la politique sociale (*shakai seisaku*). Par politique étrangère je veux dire établir des relations idéales avec les puissances et réussir une politique impérialiste

²³⁹ Ikeda Shin, « Shakai seisaku shisō no tanjō – Senzenki shakaiseisaku gakkai o chūshin ni shite », *Shakai seisaku sōsho*, n.22, 1998, pp. 3-22.

²⁴⁰ Nagai Toru, « Nihon no Shakai seisaku no kyō, genzai, oyobi shōrai », *Shakai seisaku jibō*, mai 1938, p.23.

en envoyant des migrants outremer. Une politique sociale a pour projet de concilier toutes les classes sociales dans le pays et de les unir dans un rôle où elles s'aideraient mutuellement...la politique sociale va de pair avec une politique impérialiste ». Ainsi, pour faire court, au début du vingtième siècle, la politique sociale était clairement considérée dans les milieux dirigeants japonais comme à la fois un instrument de puissance nationale et une arme contre le socialisme. Le premier ministre Katsura écrivait en 1908 : «Le développement de l'industrie mécanisée et l'intensification de la compétition crée un fossé entre les riches et les pauvres, cela s'aggrave sans cesse et si on s'en réfère à l'histoire occidentale, c'est quelque chose d'inévitable. Le socialisme est aujourd'hui adopté par seulement quelques uns, mais s'il est ignoré il se répandra rapidement. Il est ainsi nécessaire de propager une morale publique. Ce que nous appelons la politique sociale empêchera le socialisme de prendre racine »²⁴¹.

Il ne faut néanmoins pas sous-estimer l'orientation réformatrice de la *Shakai seisaku gakkai* qui proposa une action de l'Etat plus ambitieuse qui ne se contenterait plus de l'assistance traditionnelle aux orphelins, aux malades, aux infirmes et aux personnes âgées, mais s'attaquerait au nombre de plus en plus important de pauvres qui travaillent. Elle joua ainsi un rôle important dans la redéfinition des frontières des populations susceptibles d'être l'objet de mesures gouvernementales. Prenant en compte les savoirs développés par l'hygiène industrielle, elle milita ainsi, dès sa création, pour une loi réglementant les conditions de travail, de coopératives et d'assurances couvrant les accidents du travail. Un nombre important de ses membres vont d'ailleurs être associés aux travaux du Conseil supérieur de l'agriculture, du commerce, et de l'industrie (*Nōshōkō kōtō kaigi*) qui fut le lieu principal où fut débattue l'opportunité de la future Loi sur les usines (*Kōjōhō*). Les débats furent néanmoins longs et laborieux. Avec la révision des traités inégaux, dont le principe avait été négocié en 1893, la pression de l'opinion des nations étrangères avait perdu de sa force. Il y avait peu de raisons de presser les réformes et les réticences à l'égard du principe de soumettre des relations sociales à la régulation par le droit allongèrent beaucoup les débats. Si le projet d'une loi sur les usines commença à être discuté publiquement en juillet 1896, la loi ne fut adoptée qu'en 1911²⁴².

²⁴¹ Tokomi Sohō, Kōshaku Katsura Tarō den, *Meiji hyakunen shi sōsho*, XLIX, Tôkyō, 1967. Cité par Kenneth B. Pyle, « The technology of Japanese Nationalism: The local improvement Movement : 1900-1918 », *The Journal of Asian Studies*, 30-4, 8.1971, p.55.

²⁴² R. P. Dore, « The Modernizer as a Special Case : Japanese Factory Legislation, 1882-1911 », *Comparative Studies in Society and History*, vol.11, 1969, pp.436.

Le Conseil supérieur de l'agriculture, du commerce, et de l'industrie et le débat sur la Loi des usines

Le débat qui se prolongea pendant 15 ans eut des échos dans la société civile, même s'ils furent limités. Un des premiers syndicats du Japon, l'Association pour la création des syndicats (*Rôdô kumiai kenseikai*) organisa par exemple à Tokyo et Yokohama des discours sur le projet de loi sur les usines. D'autre part, le 10 janvier 1897, lors du quatrième congrès de la Société médicale du Japon (*Nihon ikai*), fut rédigé une motion demandant l'adoption d'une telle législation²⁴³. Cependant, si on assistait, par le biais du droit, aux prémices de l'émergence d'une citoyenneté sociale, ce processus restait néanmoins de nature très technocratique. Oka Minoru, le haut fonctionnaire qui avait piloté la Loi sur les usines dans les comités de la diète, remarquait en effet deux ans après son adoption qu'il y avait une différence fondamentale entre le processus d'adoption d'une loi sur les usines au Japon et en Occident. Au Japon, jusqu'à la fin, c'était principalement les hauts fonctionnaires et les milieux savants qui avaient soutenu le projet contre l'opposition du patronat et des politiciens. Il n'y avait pas de représentation des travailleurs et de syndicats et cette question n'attira pas non plus l'attention des partis²⁴⁴. L'essentiel des débats se déroulèrent en effet au sein du Conseil supérieur de l'agriculture, du commerce, et de l'industrie qui fut mis sur pied en 1896 par le Ministère de l'agriculture et du commerce et rassemblait des patrons de grandes entreprises, des fonctionnaires, des hommes politiques, des universitaires et des journalistes.

Pour Soeda Juichi, membre de la commission comme haut fonctionnaire du ministère des Finances, des lois réglementant les conditions de travail avaient été adoptées dans les pays industriels pour un ensemble de raisons. Premièrement, les mauvaises conditions de travail altèrent l'état de santé des enfants et des mères potentielles, et par conséquent des soldats, affaiblissant ainsi la défense nationale. Deuxièmement, des mauvaises conditions de travail forment un terrain favorable pour les épidémies. Troisièmement, la mixité des jeunes hommes et des jeunes filles conduit à un affaiblissement de la morale. Quatrièmement, le ressentiment à l'égard des mauvais traitements conduit à des troubles sociaux. Il ajoutait que ce n'était pas parce que les pays étrangers avaient des lois que le Japon devait

²⁴³ Minami Shunji, op. cit., p.36.

²⁴⁴ Oka Minoru, *Kôjôbôron*, Tôkyô, Yûhikaku, 1913., p.99, Cité par R. P. Dore, « The Modernizer as a Special Case : Japanese Factory Legislation, 1882-1911 », *Comparative Studies in Society and History*, vol.11, 1969, pp.437.

aussi nécessairement en avoir, mais qu'il fallait prendre conscience que ces mêmes phénomènes étaient en train d'arriver aussi au Japon²⁴⁵.

Si la réalité de la question sociale ne faisait pas de doute chez une majorité de membres, le projet d'une loi avait tendance à être jugé comme préventif plutôt que comme le résultat d'une situation déjà très détériorée. Pour Kaneko Kentarô, représentant du ministère de l'Agriculture et du Commerce et qui n'avait pourtant pas une réputation d'humaniste, ayant eu une attitude très dure lorsque, une dizaine d'années auparavant, il avait été amené à gérer le travail des prisonniers déportés pour la colonisation d'Hokkaido, le Japon avait la chance de devancer des difficultés qui se présenteraient inévitablement. Il estimait, qu'en Angleterre, une législation avait été en discussion pendant 70 ans mais qu'elle n'avait pas été adoptée assez tôt. C'était une chance pour le Japon de pouvoir apprendre des erreurs de l'industrialisation anglaise²⁴⁶. La loi était ainsi souvent présentée comme une évolution normale pour un pays industrialisé. Soeda Juichi, estimait lui que « la protection et la surveillance des ouvrières sont, dans les pays avancés, communément admises comme indispensables à la défense de la nation »²⁴⁷.

Chez les défenseurs de la loi, dans la suite des Principes de l'hygiène nationale de Gotô Shimpei, la rhétorique de la défense de la nation et de la race japonaise était assez dominante. Soeda justifiait ainsi la création du conseil : « A cause de l'organisation en usine, on peut constater de nombreux dommages sur les plans social, de l'hygiène, et de la morale. Pour sa propre défense, la nation n'a d'autres choix que de regarder ces dommages. Par exemple, utiliser des enfants n'ayant pas encore terminé leur croissance, des jeunes filles appelées à devenir mères, faire travailler de longues heures jusqu'à épuisement, ...produit, du point de vue de la nécessité pour l'Etat d'assurer le développement d'une population en bonne santé, de graves dégâts que l'on ne peut évacuer avec légèreté ». Kaneko Kentarô était encore plus explicite : « Les ouvriers et les ouvrières qui sont employés dans les usines sont tout de même des êtres humains, ils ont au moins besoin de respirer et doivent se reposer. Tout cela peut rapporter un temps et est nécessaire au développement de l'industrie, mais dans 5 ou 10 ans, la race japonaise (*Nihon no jinsbu*) qui représente la force motrice de l'industrie s'affaiblira, il est certain que dans dix ans l'échec sera inévitable »²⁴⁸.

²⁴⁵ Nôshôkô kôtô kaigi, Giji sokkiroku, vol.1, 196, reprinted in Obama Ritei, ed. Meiji bunka shiryô sôsho, p.38. cité par Ronald Dore, op. cit., p.439.

²⁴⁶ Nôshôkô kôtô kaigi, p.70, cité par Ronald Dore, op. cit., p.439.

²⁴⁷ Idem

²⁴⁸ Cités par Minami Shunji, op. cit., pp. 32-33

Si l'influence des idées de Gotô Shimpei était très vivace, il était absent de la commission, étant alors en poste à Taiwan, comme nous l'avons vu plus haut. En revanche, Kubota Shizutarô, son disciple au sein du Bureau de l'Hygiène, en faisait partie. Celui-ci avait rédigé en 1898 un projet de loi pour une assurance maladie pour les ouvriers (*Rôdôsha shitsubyô hôken hôan*), fondée sur le modèle allemand, qui devait être financée par la cotisation et dont l'adhésion devait être obligatoire. Il justifiait le projet de loi en ces termes : « Les fondements du système d'assistance doivent reposer sur l'Etat et la politique d'assistance doit relever de l'administration du pays. De la sévérité ou de la générosité, de la réussite ou de l'échec de la politique d'assistance dépendant directement la vitalité ou le dépérissement de l'Etat, celui-ci doit ainsi lui-même pouvoir jouer de cette générosité ou de cette sévérité »²⁴⁹.

Au-delà des arguments classiques de l'hygiène industrielle, certains étaient explicites quant au lien entre la santé des ouvriers et la puissance militaire. Lors de la troisième réunion en 1898, fut adopté par le conseil un avant-projet de loi. Face à l'opposition d'Inoue Kakugorô, dirigeant d'Hokkaido Colliery & Steamship Co., (*Hokkaido sekitan kisen*) et député à la diète, Tejima Seiichi, directeur de l'Ecole supérieure des industries de Tokyo (*Tôkyô kôôtô kôgyô gakkô*) avançait l'argument selon lequel : « l'emploi des enfants dans les usines, appelé plus tard à devenir des mères et des pères, ...n'est pas seulement dommageable pour les industriels, elle l'est surtout pour la nation, ces enfants étant un jour destinés à devenir des soldats dans le cadre du système de la conscription »²⁵⁰.

Face à ces arguments en faveur d'une loi sur les conditions de travail, il y avait, schématiquement, deux types d'oppositions. Il y avait d'une part l'opposition théorique des intellectuels libéraux attachés aux principes du laisser-faire et qui restaient influents malgré la montée en puissance de l'école historique allemande dans les classes dirigeantes. En 1901, leur chef de file, Taguchi Ukichi, publia un article dans lequel il reprochait à la Société pour l'étude de la politique sociale et au Parti Social Démocrate (*Shakai Minshutô*), formé cette année-là, leur haine des patrons, une sympathie pour les travailleurs et surtout pour l'idée du contrôle légal de la journée de travail et leur proximité avec les socialistes. Pour lui, en insistant sur le contrôle public du capital, tant les socialistes que les partisans de la politique sociale montraient leur ignorance de l'économie politique, c'est-à-dire de la théorie de l'harmonie naturelle entre le capital et le travail. Il comprenait beaucoup plus mal pourquoi la Société pour l'étude de la politique sociale militait pour la réglementation des conditions de travail par la loi.

²⁴⁹ Kubota Shizutarô, « Hinmin kyûsai seido iken », *Kubota Shizutarô ronshû*, pp. 155-157, cité par Ikeda Yoshimasa, op. cit., 288.

²⁵⁰ Cité par Minami Shunji, op. cit., p.35.

Selon lui, ayant pour membres les économistes les plus en vue du pays, celle-ci aurait dû comprendre que dans un environnement de libre compétition, le capital et le travail étaient déjà en harmonie²⁵¹. Parmi les hauts fonctionnaires du Ministère aussi, il y avait des craintes quant à la compétitivité de l'industrie japonaise. Pour Kaneko Kentarô, qui développait à la fois des arguments pour et contre le projet de loi, « la réduction des heures de travail affaiblirait gravement l'industrie et ne manquera pas d'handicaper le développement de la puissance de l'Etat »²⁵².

La principale opposition venait néanmoins des représentants de l'Industrie. L'industriel Okura Kihachirô concluait son intervention devant le conseil, en 1896, en prévoyant que la loi aurait des conséquences néfastes à 70% et bénéfiques à 30%. Il déclarait aussi qu'il était important de prendre en compte l'époque et l'endroit : « Si on importe des lois d'Europe où l'industrie a commencé des siècles auparavant, et on les applique tout de suite dans cette île de l'Orient où l'industrie vient juste de naître, je pense que les conséquences peuvent être dangereuses ». Okura estimait aussi que les travailleurs japonais étaient plus intelligents que les travailleurs européens, qu'ils étaient alphabétisés et qu'ainsi, toute déviation de la procédure légale serait suivie d'une plainte. Il estimait que, les universités formant des avocats en surplus qui se retrouvaient au chômage, ceux-ci parcourraient les lieux de travail pour trouver des affaires à traiter. Il concluait que c'était en réalité davantage les employeurs qui avaient besoin de protection. Le plus illustre représentant du patronat japonais, Shibusawa Eiichi (1840-1931), exprimait lui aussi ses réserves à l'égard d'une transposition du modèle européen qui lui semblait manquer de réalisme: « Je ne suis pas contre une loi en tant que telle, mais s'il s'agit de reproduire la législation européenne en s'appuyant sur des principes purement théoriques, je ne peux en aucun cas être d'accord »²⁵³. Les industriels présents invoquaient en particulier le fait qu'introduire la logique de la loi dans les relations entre les travailleurs et les patrons détruirait les relations traditionnelles de type familial dans les usines²⁵⁴. Cette rhétorique familialiste sera très présente jusqu'en dans les années 1930 et nous aurons l'occasion d'y revenir plus bas.

Face à cette mobilisation de la culture japonaise, Soeda Juichi était obligé de reconnaître l'existence d'une « traditionnelle humanité des japonais, d'un altruisme qui s'exprime à l'égard des subordonnés ».

²⁵¹ Taguchi Ukichi, « Shakai seisaku gakkai no benmeisho o yomu », *Tôkyô keizai zasshi*, n. 1090, 20 juillet 1901, pp. 114-117.

²⁵² Cité par Maegawa Masayuki, « Sei no tôji », *Jinbun gappô*, n. 84, mars 2001, p. 181.

²⁵³ Cité par Maegawa Masayuki, p. 181.

²⁵⁴ Byron K. Marshall a bien montré dans son étude sur l'idéologie des élites économiques comment celles-ci niaient souvent leur volonté de faire du profit en tenant un discours moral et traditionaliste.

Mais il précisait qu'on ne pouvait compter sur un tel état d'esprit chez l'employeur moyen²⁵⁵. Lors de la troisième réunion en 1898 fut acceptée une motion pour la rédaction d'une loi sur les usines par une majorité de 15 contre 13. Dans sa préface intitulée « Les raisons de la promulgation d'une loi sur les usines » (*Kôjôhō seitei riyûsho*), les relations hiérarchiques traditionnelles étaient reconnues de plus en plus inopérantes face au développement de la lutte des classes :

« Nous constatons que dans les relations entre les chefs d'entreprise et les travailleurs, l'ancienne relation père fils ou maître disciple est en train de s'affaiblir, remplacée par une conscience de classe. Ceci est un résultat inévitable de l'industrialisation et un phénomène universel dans l'histoire du monde. Les liens anciens ont disparu, mais le lien juridique n'est pas encore venu les remplacer... La politique la plus urgente qui soit, pour un développement sain de nos industries est de mettre en place un cadre légal pour réguler les relations entre les deux parties. Une telle législation d'une part stabilisera la gestion pour les chefs d'entreprises et d'autre part assurera le maintien d'une main-d'œuvre en bonne santé »²⁵⁶.

Cet argument sembla porter car, au cours de cette troisième réunion de la Commission, sous la présidence de Shibusawa Eiichi, fut adoptée une résolution appelant le gouvernement à conduire une enquête sur les conditions de travail des ouvriers. Ceci déboucha sur la fameuse enquête sur la condition des ouvriers (*Shokkô jijô*), conduite par Kuwata Kumazô, publiée entre 1901 et 1903. La gravité et l'urgence de la situation, que mit en évidence le rapport, permit de vaincre un certain nombre d'oppositions et d'imposer l'évidence du lien entre conditions de travail, santé des travailleurs, conditions de vie et puissance nationale aux yeux des réformateurs sociaux et des membres les plus lucides de l'élite dirigeante. En 1903, Kubota Shizutarô l'explicitait dans un article d'une revue de médecine intitulé, « Débat sur la nécessité d'un système sur les usines » (*Kôjôseido no hitsuyô o ronzyû*). Il estimait que premièrement, l'unique ressource (ou capital) que possède le travailleur pour sa survie sont sa santé et les compétences qu'il a acquises. Sa santé corporelle est ainsi une importante condition de survie. S'il tombe malade ou est victime d'un accident, lui et sa famille tomberont dans la pauvreté. Ainsi, la préservation de la santé du travailleur est nécessaire du point de vue de l'avancement de prospérité de la nation. Deuxièmement, il défendait, à la suite de Gotô Shimpei, l'idée selon laquelle une politique d'hygiène nationale ne pouvait être envisagée que couplée avec une politique d'hygiène industrielle. Toute maladie contagieuse commençait en effet par toucher le monde du travail et se

²⁵⁵ Nôshôkô kôtô kaigi, *Giji sokkôroku*, vol.1, 196, reprinted in Obama Ritei, ed. Meiji bunka shiryô sôsho, p.46. cité par Ronald Dore, op. cit., pp.443-443.

²⁵⁶ Oka Minoru, op. cit..

propage ensuite au reste de la population. Il citait l'exemple de la tuberculose qui se propageait par l'intermédiaire des ouvrières de l'industrie textile, mais avait aussi sans doute à l'esprit la première épidémie de peste²⁵⁷.

Avec une menace du mouvement ouvrier qui était redevenu d'actualité suite à une vague de mouvements de grève après la guerre russo japonaise en 1904-1905, des membres de la commission tels que Kuwata Kumazô, développèrent de plus en plus une rhétorique mettant en parallèle sécurité intérieure et sécurité extérieure de la nation : « Notre pays est confronté à deux problèmes politiques, à l'intérieur la question sociale et, à l'extérieur, le besoin de mettre en place un système de défense militaire de la nation, les deux étant indispensables au développement économique de notre pays. Aujourd'hui, la question sociale prend des proportions considérables, des grèves se déclarant dans tous les coins du pays et on voit des groupements socialistes dangereux apparaître au sein de la société. Si on ne met pas en place une loi sur les usines, les travailleurs ne pourront s'en remettre au gouvernement, ils ne pourront s'en remettre aux élites, les seuls en lesquels ils pourront avoir confiance seront les partisans du socialisme. Et s'ils se jettent dans les bras du socialisme et réussissent à créer un parti socialiste, les patriotes et les réformistes sociaux (*shakai kaijôsha*) s'épuiseront à résoudre la question sociale sans jamais atteindre leurs objectifs...Dans la mise en place d'une défense nationale, l'exemple de l'Allemagne qui a pris en compte l'avis du responsable du conseil de réforme de l'armée pour mettre en place la loi sur les usines est très éclairant. C'est parce qu'ils ont estimé que sans loi sur les usines, il était impossible d'avoir une armée d'élite qu'ils en ont promulgué une. Même si notre pays développe une flotte de guerre de plusieurs centaines de milliers de tonnes, même s'il met sur pied douze divisions, pour faire fonctionner ces navires et pour remplir ces casernes, si l'on n'a pas de loi sur les usines, on ne pourra qu'avoir de faibles officiers et des soldats à la mine pâle. Dans ce cas, on peut douter qu'il soit facile de mettre en place une défense nationale. Je pense qu'il faut penser la nécessité d'une loi sur les usines, non pas comme un problème de politique sociale, mais comme un enjeu national. L'enjeu de la loi sur les usines, ce n'est pas seulement un enjeu de politique sociale, c'est l'avenir de notre pays qui est en question »²⁵⁸.

La loi sur les usines et son application

²⁵⁷ Kubota Shizutarô, « Kôjô seido no hitsuyô o ronzu », *Ikai jihô*, n. 447, 1903, pp. 4-6.

²⁵⁸ Cité par Minami Shunji, op. cit., p.41

En décembre 1908, Shibuzawa Eiichi se rallia à l'idée d'une « loi sur les usines »²⁵⁹. C'est néanmoins une version édulcorée de la loi, victime de l'opposition des industriels et de leurs alliés au Parlement, la Seiyûkai, qui fut votée en 1911. Malgré des ambitions de départ très largement revues à la baisse, elle mettait en place un dispositif de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles et prévoyait l'interdiction du travail de nuit entre 22h et 4h, la limitation de la journée de travail à 12h, deux jours de congés par mois. Seulement, si la réglementation des conditions de travail devait, dans les premiers projets de loi, concerner l'ensemble de la main-d'œuvre industrielle, les règles énoncées ci-dessus ne couvrirent finalement que les femmes et les enfants de moins de 15 ans²⁶⁰. On peut faire l'hypothèse qu'une loi ne devint possible que lorsque les industries plus lourdes, qui employaient de la main-d'œuvre masculine qualifiée, s'étaient développées jusqu'à un certain point. Ses représentants avaient alors gagné un poids plus important dans le monde de l'industrie que les employeurs des industries textiles, ou d'autres industries légères, où la main-d'œuvre féminine était prépondérante et plus directement touchée par la loi.

L'application de la Loi sur les usines fut néanmoins problématique, montrant que cette question n'était pas encore universellement considérée comme prioritaire dans le budget. La loi sur les usines qui avait été adoptée à l'occasion de la 27^{ème} session de la diète en mars 1911 devait rentrer en application en 1913. Cependant, le ministère des Finances n'acceptera pas le budget de 300 000 yens qui avait été prévu pour cette mise en application. En 1914, un budget de 50 000 yens qui correspondait essentiellement à la mise en place d'une inspection du travail, fut à nouveau refusé par le ministère. C'est en 1916 que fut finalement accepté un budget de ce montant²⁶¹. Un autre facteur de confusion fut la lutte entre le ministère de l'Agriculture et du Commerce et le ministère de l'Intérieur pour que l'application de la loi relève de leur compétence. Si les industries textiles, minières et lourdes relevaient de la compétence du *Nôshômushô*, en revanche, ce qui relevait de l'hygiène publique, telles que les usines de médicaments, d'agroalimentaire ou les dispensaires des usines dépendaient de l'inspection du ministère de l'Intérieur.

La rédaction de la loi d'application fut aussi source de conflits entre les deux ministères qui cherchèrent chacun de leur côté à développer leurs réseaux pour augmenter leur influence. Le ministère

²⁵⁹ Minami Shunji, op. cit., p.40.

²⁶⁰ Hotani Rokurô, *Nihon no shakai seisakushi*, Tôkyô, Chûo keizaisha, 1994, pp.79-94.

²⁶¹ Minami Shunji, op.cit., p.70.

de l'Agriculture et du Commerce ouvrit un certain nombre de comités de consultation, notamment pour préciser dans quelle mesure les accidents et les maladies seraient ouverts à réparation. Y participèrent des médecins du Bureau de l'Hygiène, des membres de l'Agence de la Police, des membres de l'hôpital des Acieries de Yawata, le chef de Bureau du Commerce et de l'Industrie du ministère de l'Agriculture et du Commerce, Oka Minoru, et certains de ses experts tels qu'Ishiwara Osamu qui venait de terminer sa grande enquête sur la tuberculose dans l'industrie. Furent aussi conviés des représentants des autres ministères tels que ceux des Finances, de l'Armée, de la Marine, des Communications, mais également des représentants des chemins de fers, des chambres de commerce et des associations d'industriels tel que l'Association industrielle du Japon (*Nihon kōgyō kyōkai*), ou l'Association industrielle d'Osaka (*Ōsaka Kōgyōkai*). De son côté, le Ministère de l'Intérieur mit sur pied l'Association centrale d'hygiène (*Chūō eiseikai*) où l'on retrouvait un certain nombre des mêmes personnes que dans les conseils de consultation du ministère de l'Agriculture et du Commerce. Concernant le dispositif de réparation des travailleurs qui devait faire l'objet d'une ordonnance impériale, le ministère réunit les préfets de région, les chambres de commerce de tout le pays, les associations d'industriels et la Société pour l'étude de la politique sociale²⁶².

La loi d'application qui fut finalement soumise au conseil privé (*Sumitsuin*) le 1^{er} juin 1916 ne comportait que 25 articles et ne représentait que le squelette de la loi. La majeure partie faisait l'objet d'ordonnances impériales ou ministérielles, ce qui rendait l'ensemble très confus. Le *Sumitsuin* adopta finalement le décret d'application le 1^{er} août 1916. Comme la loi ne concernait que les usines de 15 salariés et plus, un grand nombre de petites entreprises textiles ne furent pas concernées telles que par exemple celle du quartier de Nishiki à Kyoto. Mais elle s'appliquait en revanche, en dessous de cette taille, aux fabriques « où les travaux exécutés sont nature dangereuse ou insalubre ». Était donnée la définition des opérations considérées comme dangereuses ou insalubres. Elles étaient une soixantaine et comprenaient en particulier, la manipulation du mercure, du plomb et de toute substance toxique, chimique ou autres, la fabrication des allumettes, la taxidermie, la fusion et la fonte ou l'affinage des métaux, la fabrication de la poudre à fusil, de l'éther, des vernis, le lainage ou garnissage de tissus ou de tricots, la fabrication de l'ouate, le peignage du chanvre, le triage du vieux coton, des débris du coton, du vieux chanvre, des papiers de rebut, des rebuts de fil de coton, la préparation des fourrures, le tannage, la fabrication de la colle, la préparation des crins et plumes, etc. En outre, le ministère de l'Intérieur pouvait ajouter à cette liste toute opération qu'il jugeait nécessaire d'y inclure. En revanche,

²⁶² Minami Shunji, op. cit., pp.70-73.

les fabriques, arsenaux et ateliers de l'Etat n'étaient pas régis par la loi sur les usines, la réparation des accidents et des maladies y était réglementée par voie d'ordonnances spéciales. En août 1916, les devoirs d'assistance des employeurs miniers furent aussi précisés dans les Règles d'assistance aux mineurs au travail (*Kôfu rōyaku fujo kisoku*). L'employeur était tenu d'indemniser le travailleur en cas de maladie ou d'accident survenu à l'occasion du travail, et aucune distinction n'est faite, à cet égard, entre la maladie et l'accident. Il s'agissait d'un progrès par rapport à la Loi sur les mines de 1905, mais l'indemnisation de l'accident dépendait toujours du degré de faute du mineur.

Le ministère de l'Agriculture et du Commerce publia enfin, le 18 août 1916, l'instruction n.5887 comportant une liste des maladies considérées comme professionnelles. Il manquait la référence à des maladies professionnelles importantes, telles que les pneumoconioses, mais d'un autre côté la relative précision de la liste atteste de l'expertise technique auxquels étaient parvenus les spécialistes du ministère :

1. Intoxications causées par la manipulation de l'arsenic, du mercure, du plomb et de leurs dérivés ; du phosphore et des mélanges phosphorés ; de l'acide cyanhydrique et de ses dérivés, ainsi que d'autres substances nocives ou toxiques.
2. Corrosions ou ulcérations causées par la manipulation des acides minéraux, de la soude caustique, du chrome, du fluore et de leurs minéraux, de la soude caustique, du chrome, du fluore et de leurs dérivés, du goudron et d'autres substances corrosives ou irritantes.
3. Inflammation phlegmoneuse de la main ou des doigts causée par la manipulation de la soie brute ; psoriasis palmaire des aiguseurs ou polisseurs de métaux ou de pierre, eczéma causé par le goudron, le ciment les cyanures etc.
4. Crampes, convulsions, lacérations, inflammations des gaines tendineuses, arthritisme, hernies causées par le travail.
5. Conjonctivite ou autres affections des yeux causées par la manipulation de substances à hautes températures, ou par des gaz et autres substances irritantes
6. Erysipèle, charbon, peste, petite vérole contractés par la manipulation de chiffons, de poils et peaux d'origine animale ou autres vieux matériaux
7. Toutes autres maladies pouvant être considérées comme résultant du travail²⁶³.

²⁶³ Minami Shunji, op. cit., pp. 90-91.

Au-delà de la protection et l'indemnisation des travailleurs, l'inspiration hygiéniste de la loi, qui cherchait à protéger la société contre les maladies qui se développaient par le biais des usines, était patente. Le ministre de l'Intérieur pouvait en effet restreindre ou interdire l'emploi de personnes malades. Le ministre du Commerce et de l'Industrie et ses subordonnées, les chefs des bureaux d'inspection des mines avaient des pouvoirs similaires pour l'industrie minière. L'article 8 du Règlement d'application de la loi sur les usines, et l'article 14 des Règles d'assistance aux mineurs au travail interdisait en effet à un employeur d'admettre au travail des personnes atteintes d'une des maladies énumérées ci-après : Aliénation mentale ; Lèpre, tuberculose pulmonaire, tuberculose du larynx ; Erypèle, fièvre récurrente, rougeole, méningite cérébro-spinale et autres fièvres aiguës ; Syphilis, gale, autres maladies contagieuses de la peau ; Conjonctivite, blennorrhée, trachome (du type très contagieux) et autres maladies contagieuses similaires des yeux ; Pleurésie, affections cardiaques, bérubéri, arthrite, inflammation des gaines tendineuses, maladie aiguës des organes génito-urinaires et toutes autres maladies semblables susceptibles de s'aggraver par le travail. Les règlements d'un certain nombre de préfectures exigeaient que les travailleurs subissent un examen médical périodiquement, ou au moment de l'engagement, sans que cette obligation soit encore introduite dans la législation nationale²⁶⁴.

L'entrée en vigueur de la loi sur les Usines en 1916 permit aussi la mise en place d'un corps d'inspecteurs, ceux-ci bénéficiant d'une formation. Ils devinrent des acteurs proéminents de la réforme sociale et contribuèrent à la prise de conscience des mauvaises conditions de travail, notamment au travers du Livre blanc de l'inspection du travail publié annuellement. Individuellement, certains inspecteurs publièrent des écrits et exercèrent une influence certaine sur les représentations de la condition ouvrière. On peut citer Kawai Eijirô qui publiera en 1920 *La question du travail*²⁶⁵ invitant le pays à se doter d'une véritable législation du travail et deviendra, comme nous verrons plus bas, une des figures majeures de la réforme sociale dans l'entre deux guerres ou Tokuhara Masatane, connu comme pionnier dans l'étude de l'empoisonnement des travailleurs au bisulfure de carbone mais qui fut aussi inspecteur des mines à Hokkaido. Il écrit en 1924 un opuscule intitulé *Jusqu'à ce que le mineur meurt*

²⁶⁴ Shakaikyoku rôdôbu, *Kôjôhôki kaishaku reiki*, Tôkyô, 1930, pp.173-175.

Yoshizaka Shunzô, *Kaisei kôjôhô-ron*, Tôkyô, Daitô shuppansha, 1926, pp.128-130.

²⁶⁵ Kawai Eijirô, *Rôdô mondai kenkyû*, Tôkyô, Iwanami shoten, 1920.

(*Ichi kōfu no shinuru made*) où il dénonçait l'indifférence à l'égard de la santé des travailleurs à travers l'histoire d'un mineur de charbon qu'il avait connu²⁶⁶.

Sur le papier, les inspecteurs avaient le droit d'inspecter les fabriques et leur outillage à toute heure du jour et de la nuit. Ils pouvaient également examiner tout travailleur qu'ils avaient lieu de croire atteint d'une maladie infectieuse ou autre, classée comme entraînant une incapacité du travail. La seule obligation imposée aux inspecteurs dans l'exercice de leur profession était de produire leurs pouvoirs sur demande du chef d'entreprise ou de son mandataire attitré. Toute personne qui faisait obstacle à l'inspection, refusait de répondre aux questions posées par les inspecteurs ou donnait de faux renseignements était passible d'une amende de 500 yens. Néanmoins, les inspecteurs japonais n'avaient pas le droit de donner des instructions directes au chef d'entreprise, ce droit étant réservé au gouvernement local ou au chef du bureau des mines du district selon le cas. Quand un inspecteur constatait une infraction à la loi, il n'était pas fondé à poursuivre lui-même le contrevenant ; il pouvait seulement signaler les faits au ministère public. Ainsi, on peut douter que les inspecteurs furent immédiatement très opérationnels, notamment à cause d'un certain flottement organisationnel. Malgré le fait que l'inspection du travail relevait de la compétence du ministère de l'Agriculture et du Commerce, il n'y avait pas de service particulier pour cette mission. Les inspecteurs relevaient des départements de police (*Keisatsubu*) des préfectures. En effet, avant l'application de la Loi sur les usines, la supervision des usines dépendait de la police²⁶⁷.

Il est finalement assez difficile de mesurer ce que fut au cours de la période d'avant guerre le pouvoir réel de ces inspecteurs du travail sur les conditions de travail, et nous reviendrons sur cette question plus bas avec quelques statistiques. Cependant, il est indéniable que la mise en application de la Loi sur les usines, malgré toutes ses limites, fit des travailleurs industriels des objets de gouvernement et brisa ainsi clairement la condition de l'incapacité de travailler qui avait été fixée comme limite à l'action sociale du pouvoir. Si la nébuleuse réformiste avait joué un rôle important par le biais d'une association comme la Société pour l'étude de la politique sociale dans cette évolution, la charité privée et les enquêtes sociales journalistiques furent aussi des acteurs de cette prise de conscience de la nouvelle dimension de la question sociale. Elles jouèrent un rôle particulièrement déterminant dans l'élargissement progressif des frontières des populations susceptibles de bénéficier de mesures

²⁶⁶ Tokuhara Masatane, *Ichikōfu shinuru made*, 1924. Exemplaire conservé dans les archives du Centre de recherche sur les sciences du travail (Rôdôkagakukenyūjo).

²⁶⁷ Minami Shunji, op. cit., pp.81-82

d'assistance, malgré un contexte politique ne favorisant pas le développement d'une société civile plus autonome.

Chapitre 6

Subsidiarité familiale et locale, charité privée, enquêtes sociales et centralisation étatique dans les mécanismes d'assistance

La question de la subsidiarité dans les mécanismes d'assistance et la famille

Comme le montrent l'action d'un Gotô Shimpei et les débats sur la loi sur les usines, une politique plus volontariste de l'Etat à l'égard des populations laborieuses se développa dans la deuxième partie de l'ère Meiji très largement à partir de l'idée de défense d'une hygiène nationale. Le dépassement des réticences du gouvernement à intervenir dans l'industrie et dans le commerce pour limiter les effets néfastes de l'industrialisation et à agir plus directement sur les populations en capacité de travailler semble être ainsi indissociable de la nécessité pour l'Etat impérial de développer un « biopouvoir ». Il s'agit de limiter les conséquences alarmantes de l'industrialisation en terme de pauvreté, de dérèglement des mœurs, de maladie et de vagabondage et de prévenir la perte de précieuses ressources de travail par des solutions collectives reposant avant tout sur la planification scientifique et l'administration.

Cependant, même si la dynamique à l'origine de la Loi sur les usines fut très largement technocratique, il n'en reste pas moins que l'Etat n'avait encore, dans les faits, que des capacités de gouvernement sur les populations assez limitées. C'était en particulier le cas du domaine du gouvernement social qui avait les racines les plus anciennes, celui de l'assistance, mais qui était encore le lieu d'un dilemme quant à l'attitude à adopter face aux personnes en capacité de travailler et non désaffiliées. D'un côté, l'Etat impérial, qui devait asseoir sa légitimité, avait repris à son compte le discours sur le gouvernement bienfaisant issu de l'ancien régime et était de plus en plus conscient des insuffisances du Règlement sur l'assistance de 1874. Comme nous le verrons plus bas avec le projet de loi d'assistance aux pauvres de 1890, il envisageait de plus en plus de centraliser une assistance ouverte à une population plus large, touchée par les conséquences sociales de l'industrialisation, à partir des pouvoirs de police qu'incarnaient le ministère de l'Intérieur et l'administration préfectorale. Mais, dans le même temps, les contraintes budgétaires et des réticences politiques quant au développement d'une citoyenneté civique et sociale fondée sur un échange direct de droits et de devoirs entre l'individu et l'Etat, faisaient envisager au gouvernement un mode d'intégration politique et sociale plus adaptées aux valeurs

hiérarchiques portées par le système impérial. Le pouvoir politique chercha ainsi à développer à la fois des relais et à s'appuyer sur des institutions qui pourraient assurer un rôle de subsidiarité.

L'Etat de Meiji vit très tôt dans la famille un socle pour mécanismes d'assistance, le lieu d'une subsidiarité particulièrement sûre sur le plan idéologique et ainsi, dans le même temps, un relais de son pouvoir. Comme on l'a vu, la mise en place du registre familial moderne, le *keiseki* fut le point de départ d'une certaine conceptualisation de la famille dans la statistique officielle. Les registres familiaux étaient non seulement des instruments puissants pour évaluer et mesurer la population, mais aussi pour définir et donner une signification au rôle des familles dans l'Etat-nation. Y était en particulier défini le statut et l'autorité du chef de famille. Celui-ci était en effet responsable de chaque membre de sa famille indiqué dans le registre comme chaque officiel local était responsable des familles présentes dans son district. La question de l'autorité du chef de famille au sein de l'*ie* (la famille souche) fut d'ailleurs un des enjeux majeurs du débat sur le Code civil : « L'*ie* juridique, défini au départ conformément aux règles de droit occidentales, s'éclipsa progressivement derrière un *ie* politique au fur et à mesure que l'idéologie du corps de la nation (*kokutai*) prenait de l'importance » comme l'a bien montré Isabelle Konuma²⁶⁸. De plus, comme le formule Eric Seizelet, la philosophie politique qui soutient la conception de l'*ie* dans le code civil de 1898, voit l'institution familiale comme « une entité appelée à se perpétuer d'âge en âge en âge, solidarisée autour du culte des ancêtres...une entité hiérarchiquement ordonnée autour des principes de domination et de sujétion, de bienveillance et de reconnaissance, dans laquelle le mari prime sur l'épouse, l'ainé sur le cadet, l'ancien sur le plus jeune, l'homme sur la femme...une structure de gouvernance primordiale et paradigmatique qui organise non seulement la cellule familiale dans ses multiples ramifications, mais aussi l'espace communautaire, ainsi que les relations entre l'empereur et ses sujets »²⁶⁹. Autrement dit, en imposant l'*ie* comme fondement de la famille et de l'ordre social, le Code civil incarna aussi la volonté des élites dirigeantes de rechercher une voie japonaise propre dans la définition des liens de solidarité qui devaient unir les Japonais entre eux dans le cadre d'une nation moderne. Les chapitres 4 et 5 du Code civil (*Minpō*), formant la Loi sur la famille (*Kazoku hō*) restèrent en effet, jusqu'en 1945, le principal texte juridique formalisant ce que devait être la solidarité familiale. Le « devoir de soutien de famille » (*shiteki shinzoku fuyō gimu*) fut classé selon quatre types. L'article 790 stipulait le soutien mutuel des époux, l'article 954.1, le soutien mutuel de la famille ayant des liens de

²⁶⁸ Isabelle Konuma, « Redéfinir l'*ie* dans une logique juridique », in Christian Galan et Emmanuel Lozerand, *La Famille Japonaise Moderne (1868-1926) – Discours et Débats*, Arles, Editions Philippe Piquier, 2011, pp.135-145.

²⁶⁹ Eric Seizelet, « Le Code civil et l'Etat-famille au Japon », in Christian Galan et Emmanuel Lozerand, op. cit, pp. 105-106.

sang directs (*chokkei ketsuzoku*) ou des frères et des sœurs, l'article 954.2 le soutien mutuel entre, d'une part, les époux et d'autre part les ascendants en ligne directe (*shokkei sonzoku*), c'est à dire les personnes d'un même *ie*, et enfin l'article 747, le soutien unilatéral du chef de famille envers la famille (*kosbu no kazoku*)²⁷⁰.

Autonomie économique locale et contrôle central

Cet ancrage de la solidarité dans la famille ne signifiait pourtant nullement une inclinaison du gouvernement à renoncer à certaines dimensions de sa politique sanitaire et sociale au profit d'une société civile dont l'autonomie serait davantage reconnue. Au contraire, depuis le Rescrit impérial sur l'éducation de 1890 (*Kyōiku chokugo*), le gouvernement s'attachait à poser les bases puis à renforcer l'Etat famille dans le cadre d'une reprise en main idéologique et administrative de la population. De plus, dès 1887, le gouvernement avait clairement exprimé que la nouvelle constitution ne codifierait pas le peuple japonais comme « citoyens politiques » (*kokumin*), mais comme « sujets impériaux » (*shimmin*)²⁷¹. Malgré cette culture politique officielle assez claire, le développement du concept d'hygiène nationale sous la plume d'un Gotō Shimpei était porteur d'une certaine ambiguïté idéologique. D'une part, il mobilisait des représentations organicistes de la société, provenant particulièrement d'Allemagne, mais qui rentraient aussi en résonance avec les conceptions ethniques de la nationalité (*minzoku*) qui étaient particulièrement vivaces tant dans les cercles du pouvoir qu'au sein de la société civile comme l'a montré Kevin M. Doak²⁷². Ces représentations organisistes de la société offraient des remèdes assez largement autoritaires aux menaces sanitaires et sociales et se mélaient encore chez Gotō aux conceptions confucéennes d'une gouvernance bienfaisante devant s'imposer, d'en haut, au peuple. Mais, d'autre part, les enseignements de Max Pettenkofer qu'il avait suivis à Munich l'avaient mis en contact avec une conception plus libérale de l'hygiène²⁷³ et poussé à réclamer un recours au droit, c'est-à-dire au

²⁷⁰ Fukaya Matsuo, « Seikatsu hotai gimu to seikatsu fujo gimu », in *Kōza gendai kazoku hō (vol.4)*, Tōkyō, Nihon hyōronsha, 1992, p.188.

²⁷¹ Kevin M. Doak, *op. cit.*, p.193.

²⁷² Kevin M. Doak, *op. cit.*, pp. 216-235.

²⁷³ Paul Weindling distingue clairement un programme libéral de l'hygiène, ou une réforme médicale libérale, portée par Pettenkofer et la pathologie cellulaire (*Cellular-Pathologie*) d'un Rudolph Ludwig Carl Virchow liée à une police médicale d'Etat.

Paul Weindling, *op. cit.*, p.161.

développement d'une certaine citoyenneté civile et sociale, pour améliorer l'hygiène industrielle. On retrouvait d'ailleurs cette même ambiguïté dans la Société pour l'étude de la politique sociale. On peut néanmoins considérer que les orientations hiérarchiques et autoritaires tendaient à se renforcer après le tournant du siècle avec, par exemple, la Campagne d'amélioration régionale (*Chibô kairyô undô*).

Les principaux objectifs de la campagne étaient d'intégrer l'administration locale plus efficacement avec le niveau national, et de mieux organiser les populations locales dans le cadre d'une hiérarchie sous le contrôle du gouvernement central. La préoccupation sous-jacente du gouvernement était de transférer les loyautés du village, communauté de fait, (*buraku*) vers les unités administratives (*chôsen*) qui avaient été créées par les fusions ordonnées par le Code des villages et des villes de 1888. Au moment de la guerre russo Japonaise, plus de 76000 villes et villages avaient été intégrés au sein de 12000 nouvelles unités²⁷⁴. Mais derrière cette ingénierie administrative, le gouvernement avait bien sûr à l'esprit les premières manifestations d'un développement du mouvement social depuis la fin du siècle et on peut établir un lien avec la Loi de police (*Chian keisatsu hô*) de 1900 qui restreignait très sévèrement le droit d'association et de réunion et montrait clairement l'hostilité du pouvoir au développement d'une société civile plus autonome.

Concrètement, en 1901, le Bureau des affaires locales du ministère de l'Intérieur (*Naimushô chibô kyoku*) débuta une campagne pour encourager les chefs élus des villes et des villages à établir des politiques pour le futur développement de leur juridiction. Les gouvernements locaux devaient rédiger des rapports expliquant les conditions existantes et faire des propositions pour les améliorer en défrichant, en développant de nouvelles cultures ou industries, en améliorant les relations entre les propriétaires fonciers et les métayers. La Loi sur les coopératives (*Sangyô kumiai hô*) de 1900 avait ainsi notamment pour objectif le renforcement de l'autonomie économique et de la solidarité au sein des communautés rurales. Son promoteur était Hirata Tosuke, le Chef du bureau de la justice (*Hôsei kyoku chokan*), qui avait vu fonctionner les coopératives en Allemagne et qui voulait réguler les conditions dans lesquelles les paysans japonais pouvaient mettre sur pied des coopératives de crédit, de consommation, de marché et de producteurs²⁷⁵.

²⁷⁴ Kenneth B. Pyle, « The technology of Japanese Nationalism : The local improvement Movement : 1900-1918 », *The Journal of Asian Studies*, 30-4, 8.1971, pp. 51-65.

²⁷⁵ Shibuya Ryûichi, « Sangyô kumiai hô no seitei to sono igi », *Komazawa daigaku keizaiigaku ronshû*, vol.7, n.2, septembre 1975, pp.1-34.

Il s'agissait d'assurer l'autonomie économique des communautés locales mais aussi de renforcer leur intégration à la nation. De nombreux hauts fonctionnaires commençaient ainsi à penser à des intermédiaires qui pourraient jouer un rôle de médiateur entre ces communautés locales et le système administratif. La prégnance de l'inspiration confucéenne dans les représentations de la bonne gouvernance furent particulièrement visibles dans la tentative de réactiver les *hōtokusba*, littéralement les « sociétés de gratification de la vertu ». Comme nous l'avons vu plus haut, les *hōtokusba* avaient été fondées, principalement dans la région du Kanto, à la fin de la période Tokugawa par des disciples de Ninomiya Sontoku. Elles prônaient l'entraide et la coopération entre les villages et une vision administrative de long terme. Le ministère de l'Intérieur entreprit même de centraliser leur fonctionnement en 1906 pour les étendre à l'ensemble du pays. L'esprit qu'elle prônait en faisaient des instruments de réforme morale susceptible de contrer les idées subversives car elles promouvaient l'esprit collectif, encourageaient la conciliation et la coopération entre les propriétaires terriens et les métayers, proclamaient la dignité du travail manuel, encourageaient l'épargne, pensaient le paiement des taxes comme une obligation morale²⁷⁶. Cet esprit fut d'ailleurs articulé au plus haut sommet de l'Etat avec le Rescrit impérial *boshin shōsho* de 1908, rédigé par le promoteur des coopératives, Hirata Tōsuke, devenu ministre de l'Intérieur, après que l'effervescence politique et sociale ayant accompagnée la Guerre russo japonaises ait encore renforcé le sentiment de l'urgence d'une reprise en main idéologique²⁷⁷. Le gouvernement japonais avait pour souci de renforcer l'intégration politique des différentes couches de la société à l'Etat impérial et cherchait ainsi à favoriser le développement de relais idéologiquement sûrs. Cependant, cette subsidiarité pouvait aussi se révéler un choix par défaut, le signe d'un échec de l'administration à imposer une gouvernentalité plus directe à la société. L'introduction du système parlementaire censitaire avec la constitution impériale de 1889 imposa au gouvernement des contraintes qui permettent de quelque peu nuancer la nature autoritaire de l'Etat impérial de Meiji dans la construction des politiques sanitaires et sociales.

Le projet de Loi sur l'assistance aux pauvres

²⁷⁶ Adachi Yōichirō, « Chihō kairyō undō ni okeru hōtoku undō », *Sundai shigaku*, n.133, mars 2008, pp. 1-23.

²⁷⁷ Ishikawa Isao, « Chihō rairyō undō to chihō taisei no sai hen », *Chūkyō hōgaku*, vol. 30, n.4, avril 1996, pp. 337-367.

Un des premiers débats qui marqua le nouveau processus parlementaire après la promulgation de la constitution, fut le débat sur le renforcement de l'assistance aux pauvres. La diète fut inaugurée le 29 novembre 1890 et lors de la première session de la chambre basse, le samedi 6 novembre 1890, fut soumis un projet de Loi sur l'assistance aux pauvres (*Kyûmin kyûjo hōan*) préparé par le ministère de l'Intérieur. Ce dernier avait en effet conscience de l'inadaptation grandissante des Règlements sur l'assistance de 1874 face à l'industrialisation qui produisait ses premiers effets sociaux. Par exemple, le fait que le domicile pris en compte était celui enregistré par l'administration et non pas le domicile réel ne prenait pas en compte les importants mouvements de population dont le pays était alors le théâtre. De plus, la limitation de l'assistance à des individus totalement désaffiliés rendait impossible l'aide aux familles pauvres qui constituaient le prolétariat industriel naissant. Les considérations de santé publique étaient là aussi très présentes. L'insuffisance de l'assistance jetait les pauvres sur les routes qui devenaient ainsi des vecteurs d'épidémie. Ainsi, la proposition de loi représentait une évolution importante par rapport aux Règlements sur l'assistance de 1874 car elle stipulait que l'Etat viendrait en aide à tous les adultes tombés dans la pauvreté à cause de la maladie, de l'âge, ou « autres malheurs » - faisant référence à des cas d'urgence tels que des épidémies ou des tremblements des terre- et à leurs enfants, et à tous les enfants qui n'avaient personne pour s'occuper d'eux. Les bénéficiaires recevraient un toit, de la nourriture, des vêtements, une aide médicale, et des funérailles financés par la communauté. Les enfants recevant de l'aide devaient être formés, dans la mesure du possible, à un métier²⁷⁸.

Un certain principe de subsidiarité locale était présent dans le projet de départ puisque la loi devait être appliquée à partir du 1^{er} avril 1891 par le biais de toutes collectivités locales où le Code des villes et des villages avait été promulgué en avril 1888, c'est-à-dire dans l'ensemble du pays excepté Hokkaido et Okinawa. Les autorités municipales qui venaient d'être réorganisées devaient en effet être complètement responsables du financement et de l'administration de la loi et devaient se conformer le plus possible aux pratiques existantes. Il s'agissait notamment de prendre acte des mesures d'assistance qui avaient commencé à se développer au niveau municipal. Les autorités locales se devaient aussi de trouver un emploi aux pauvres en capacité de travailler, interdisaient strictement l'assistance sous forme de paiements en espèce, menaçait d'une peine de prison entre un mois et deux ans toute personne ayant reçu une assistance par la fraude.

²⁷⁸ Yoshida Ai, « Meiji 23 nen kyûmin kyûjo hōan ni kan suru ichikōsatsu », *Nihonshi kenkyû*, n.394, juin 1995, pp. 58-70.

Cependant, lorsque le projet de loi fut réécrit par une commission parlementaire composée de neuf députés, l'esprit de subsidiarité fut renforcé et les conditions de réception de l'assistance furent durcies. La commission abaissa par exemple de treize à dix ans l'âge jusqu'auquel un enfant pourrait bénéficier de l'assistance en même temps que ses parents, sachant que les « enfants avaient dans le passé été capable de démarrer dans la vie comme apprentis ou en désherbant les rizières »²⁷⁹. La référence à d'« autres malheurs » aux côtés de la maladie et de l'âge pour pouvoir bénéficier de l'assistance avait aussi été supprimée. La commission estimait aussi que la définition de ce qui devait constituer un logement adéquat, un niveau de nourriture, d'habillement, de soins médicaux minimaux, du niveau de l'aide à l'emploi ou bien des programmes d'éducation ne devait pas relever de l'administration centrale par le biais de la loi, mais être entièrement à la discrétion de l'administration locale. Les parlementaires rejetaient en particulier ce qui était ressenti comme une tentative de la part de l'administration centrale d'exercer un contrôle sur la charité privée. Dans le projet initial, l'administration de l'aide devait en effet être assurée par les municipalités, et les philanthropes devaient remettre l'argent et les dons en nature aux autorités municipales pour la distribution. Par le biais des mesures contre la fraude, les parlementaires percevaient aussi une critique implicite de l'autonomie du système de charité privée et des mécanismes de solidarité locaux existants²⁸⁰. Au cours des débats, le représentant du ministère de l'Intérieur, Shirane Senichi, expliqua clairement qu'on ne pouvait totalement s'en remettre aux autorités des villes et des villages et qu'il fallait imposer un contrôle et des normes centralisées. Il montrait que certaines localités étaient beaucoup plus généreuses que d'autres dans les diverses formes d'assistance qu'elles pourvoyaient²⁸¹. La principale crainte que cet état de fait entretenait était exprimé par Suzuki Manjirô, un des rares députés partisans du projet de loi du ministère : « Puisqu'il est spécifié que les maisons de charité de Tokyo n'aideront pas les individus qui ne sont pas de Tokyo, il y aura des cas de personnes venant de la préfecture de Kanagawa ou d'ailleurs qui mourront dans la rue alors qu'ils étaient venus se présenter à ces maisons »²⁸². L'autre réserve du ministère à l'égard de la charité privée était qu'elle tendait à être indiscriminée et, qu'en l'absence de moyens de contrôle, elle bénéficiait à de « faux pauvres ». Finalement, malgré une suspicion à l'égard de la charité privée partagée par certains députés, les projets de loi furent rejetés dans leur ensemble. Certains députés étaient manifestement

²⁷⁹ Cité par R H P Mason, « The debate on poor relief », in Andrew Fraser, R.H.P. Mason and Philip Mitchell, *Japan's early parliaments, 1890-1905, Structure, Issues and Trends*, London and New York, Routledge, 1995, p.71.

²⁸⁰ RHP Mason, « The debate on Poor Law Relief in the First Meiji Diet », *Journal of the Oriental Society of Australia*, 3, January 1965, p 2 -25.

²⁸¹ R H P Mason, , « The debate on poor relief », op. cit., p.73.

²⁸² R H P Mason, op. cit., p.74.

attachés à l'autonomie de la charité privée et locale, mais une majorité de députés adoptèrent les arguments apparemment contradictoires selon lesquels les pauvres n'étaient pas nombreux au point de mettre en danger la nation et que le projet de loi risquait de se révéler bien trop couteux pour le contribuable. En effet, une des revendications les plus saillantes que ces premiers représentants des habitants acquittant les cens nécessaire au droit de vote firent remonter au gouvernement central, était que les impôts étaient trop élevés et qu'il fallait les faire baisser²⁸³.

Ce qui représentait un premier exemple de contrôle de l'administration centrale par un parlement représentant les élites locales nous montre à quel point il ne faut pas résumer la gouvernance des populations à son niveau étatique. On peut d'ailleurs revenir ici à une réflexion de Michel Foucault sur la nécessité de ne pas avoir une vision univoque de la forme du pouvoir. Dans ses cours de l'année 1977-1978 au collège de France il rappelle qu'une des sources de fécondité de l'histoire de l'Etat comme manière de faire et de penser est de considérer qu'il n'y a pas entre le niveau du micro pouvoir et le niveau du macro pouvoir de coupure et que quand on parle de l'un, on n'exclut pas de parler de l'autre. Une analyse en termes de micro pouvoirs rejoint sans difficulté l'analyse de problèmes comme ceux du gouvernement et de l'Etat²⁸⁴. Au Japon, les idées et les technologies qui contribuèrent à structurer la politique de gestion sanitaire et sociale des populations circulèrent dans des milieux qui ne furent pas seulement représentés par les hauts fonctionnaires, ou des experts relevant totalement de l'autorité du gouvernement. Même si le type de gouvernement des populations qui prenait forme dans la deuxième moitié de l'ère Meiji avait un fort caractère hiérarchique et même autoritaire, si les «micro pouvoirs» comme la famille ou les collectivités locales avaient tendance à être avant tout considérés comme des relais du «macro pouvoir» que constituait l'Etat impérial, il n'en existait pas moins des ferments de société civile. Les milieux de la réforme sociale japonaise se développèrent aussi par le biais d'une charité privée, souvent d'inspiration religieuse. Ces milieux étaient d'autre part en contact avec des nébuleuses réformatrices transnationales qui ne transitaient pas nécessairement par le sommet de l'Etat. En d'autres termes, le gouvernement était loin d'avoir le contrôle des flux de circulation de idées qui arrivaient de l'extérieur et qui influencèrent finalement ses politiques. On vit même apparaître au tournant du siècle chez le gouvernement une volonté d'intégrer ces initiatives privées pour contrer les idées socialistes qui, elles, sont jugées incompatibles avec le système impérial. C'est aussi par ce biais

²⁸³ Andrew Fraser, « Land tax increase : the debates of December 1898 », in Andrew Fraser, R.H.P. Mason and Philip Mitchell, *Japan's early parliaments, 1890-1905, Structure, Issues and Trends*, London and New York, Routledge, 1995, pp.37-66.

²⁸⁴ Michel Foucault, Sécurité, *Territoire, Population, Cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Hautes Etudes, Gallimard Seuil, 2004, p.366.

que les micro pouvoirs furent en mesure de faire évoluer par le bas le mode de gouvernance des populations laborieuses.

L'assistance publique à Tôkyô

Si l'Etat impérial reprit, pour assoir sa légitimité, certaines fonctions du gouvernement bienfaiteur, les établissements d'accueil ou d'enferment des pauvres et des vagabonds issus de l'ancien régime, tels *les ninsoku yoseba*, les *hiningoya* ou les *machi kaishô* furent pour la plupart fermés au moment de la restauration. La priorité donnée aux investissements industriels rendit impossible la reconstitution immédiate d'un dispositif public comparable à celui de la période précédente. Quelques initiatives parèrent néanmoins au plus pressé pour des raisons d'ordre public comme par exemple la création en 1870 par la préfecture d'Osaka d'un « lieu d'assistance » (*kyûjutsuba*), mais beaucoup périclitèrent faute de financement adéquat²⁸⁵. La principale initiative de cette époque fut la création, en 1872, d'un établissement préfectoral de secours à Tokyo (*Tôkyôfu yôikuin*). Il bénéficia au départ d'une partie d'un fonds de secours qui avait été constitué par l'administration Tokugawa, mais sa mission fut progressivement réduite. Le règlement soumis en novembre 1872 au préfet de Tokyo faisait la preuve d'un esprit dans la lignée de ce qu'avaient été certains établissements de l'ancien régime :

« Article premier : Il sera construit des ateliers où les mendiants de la ville de Tokyo pourront travailler et vivre de leur propre travail. La commission préfectorale avancera les fonds nécessaires à l'établissement de ces ateliers qui lui seront remboursés par versement annuel

Article.2 : Vu l'impossibilité d'établir immédiatement les ateliers dont il est question à l'article premier, il sera établi, en attendant, différents postes où les pauvres gens seront employés comme voituriers, coupeurs d'herbes, etc. Tous les moyens pratiques seront employés, et les indigents seront nourris avec leur salaire journalier.

Article. 3 : Ceux qui sont très âgés, difformes ou incapables d'être soumis à aucun travail seront soignés dans un endroit élevé et sec, et leurs enfants seront éduqués. Ils sont pauvres, défavorisés par la nature : il est juste qu'ils soient entretenus avec l'argent public »²⁸⁶.

²⁸⁵ Imura Keisô, Fujiwara Masanori, *Nibon shakai fukushi shi*, Tôkyô, Keisô shobô, 2007, p.114.

²⁸⁶ Cité dans le Recueil des travaux du Congrès International d'Assistance Publique et Bienfaisance Privée, Paris (30 juillet au 5 Août 1900), Tome 1, p.342.

Cependant, l'assemblée préfectorale suspendit son aide en 1885 et des philanthropes privés -tels que l'industriel Shibusawa Eiichi qui en devint son directeur- la maintinrent en fonction jusqu'à ce que la municipalité de Tokyo prenne le relais en 1889. Mais le financement privé –en particuliers les industriels- continua à jouer un grand rôle et la maison impériale fit des dons annuels à partir de 1889. L'établissement resta néanmoins d'une taille limitée avec 140 pensionnaires en 1872 et 300 environ en 1885. Mais ce qui marqua surtout son évolution, ce sont les conditions d'admission de plus en plus restrictives qui furent imposées, en ligne avec le contenu du Règlement sur l'assistance de 1874. Le règlement intérieur du 4 avril 1889 spécifiait que l'établissement venait au secours des personnes domiciliées dans la ville de Tokyo, dépourvues de famille et rentrant dans les catégories suivantes : Extrêmement pauvre et ne pouvant travailler, soit par suite de graves maladies ou de difformités ; Agées de plus de 70 ans, et ne pouvant travailler par suite d'infirmités du grand âge ; Gravement blessées et manquant d'aide pour le moment. Les personnes qui n'étaient pas seules, mais à qui la famille ne pouvait pas venir en aide, par suite d'infirmité ou de maladie, pouvaient parfois être autorisées à intégrer l'établissement²⁸⁷. Lors du Congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée qui se tint à Paris à l'occasion de l'exposition universelle de 1900, une description flatteuse en fut faite par le délégué à l'assistance publique de Tokyo. En revanche, à l'occasion du débat sur le projet de loi sur les pauvres, Suzuki Manjirô fit un autre portrait de cet établissement qui se trouvait à l'époque à Hongô, qu'il avait visité le 10 décembre 1890. Il y a constaté que les conditions de vie, que ce soit les rations alimentaires ou l'espace dédié au couchage, étaient pires que dans les prisons. Il qualifiait l'endroit de lieu de l'enfer (*jikoku ya*)²⁸⁸.

La charité privée et les œuvres sociales protestantes et bouddhistes

En l'absence de politique d'assistance publique ambitieuse d'un Etat qui ne tendait d'abord à ne considérer sa politique à l'égard des populations laborieuses qu'à travers le prisme sanitaire, c'est donc la charité privée, les « micro pouvoir » qu'évoque Michel Foucault, qui jouèrent un rôle non négligeable dans l'aide économique aux populations prolétaires. Cependant, Ikeda Yoshimasa a tenté de montrer à

²⁸⁷ Op. cit., pp. 349-350.

²⁸⁸ par R H P Mason, « The debate on poor relief », in Andrew Fraser, R.H.P. Mason and Philip Mitchell, *Japan's early parliaments, 1890-1905, Structure, Issues and Trends*, London and New York, Routledge, 1995, p.78.

quel point une partie non négligeable de la charité privée japonaise ne constituait qu'une imitation superficielle de la charité bourgeoise européenne qui, elle, prenait racine dans la pensée libérale et le refus de l'intervention sociale de l'Etat. La charité japonaise n'existait en revanche que pour ou par le gouvernement bienfaiteur de l'Etat impérial. Il donne l'exemple frappant de l'Association de bienfaisance des femmes (*Fujin jizenkai*), créée en 1884 et qui, dans le même esprit que les bals à l'occidental du Rokumeikan, singeait les bazars de charité de la haute bourgeoisie européenne. Ces bazars avaient d'ailleurs lieu au sein même de cet îlot d'occident artificiel. En réalité, plutôt qu'une émanation d'une bourgeoisie japonaise, l'Association de bienfaisance des femmes était intimement liée à la bienfaisance de la maison impériale. C'est elle qui lui apportait le soutien financier et le prestige lui permettant de réaliser ses projets²⁸⁹. Mais dans le même temps, il semble tout de même que l'ère Meiji fut le théâtre d'un véritable développement d'une charité autonome porteuse d'une réforme qui contribua à changer les perceptions de l'assistance.

L'aide aux travailleurs pauvres fut un des vecteurs principaux de la pénétration du christianisme qui développa un discours sur la réforme morale des classes prolétaires qui contribua à faire évoluer les représentations de la pauvreté, de l'assistance et le lien qu'elle entretenait avec le travail. De plus, cette réforme sociale chrétienne constitua un point de contact important avec une nébuleuse réformiste dépassant les frontières nationales et qui allait jouer un rôle important dans le développement ultérieur de la politique sociale japonaise. En 1858, le traité de Harris permit à des institutions religieuses de s'installer dans les concessions étrangères. Cependant, la persistance de l'interdiction du prosélytisme et une demande importante dans le domaine de l'apprentissage de l'anglais poussèrent les missionnaires protestants qui arrivaient des Etats Unis et de Grande-Bretagne à se consacrer à des missions éducatives. L'assouplissement de l'interdiction du prosélytisme conduisit à la création de nombreuses écoles qui deviendront pour certaines d'entre elles des universités. Ce qui ne signifie pas que la place du christianisme ne continua pas à se poser au sein du système impérial comme l'illustra l'interdiction de la revue *Fukuin shûhō* (L'hebdomadaire évangélique) suite à sa défense d'Uchimura Kanzô accusé de crime de lèse majesté pour avoir critiqué du culte rendu au Rescrit impérial sur l'éducation²⁹⁰.

Malgré les tensions, un nombre important de dispensaires, d'orphelinats ou de refuges pour indigents tenus par de hommes de religion chrétiens virent le jour au cours de l'ère Meiji. Un des exemples les

²⁸⁹ Yoshida Yoshimasa, op. cit., pp.275-276.

²⁹⁰ Komuro Naoko, « Nihon ni okeru kirisutokyô dochakuka no mondai : 'Fukuin shûhō' ni miru Uemura Masahisa no fukuon rikai to kirisutokyô benshō », *Tôkyô joshi daigaku kējô ronshû*, vol. 59, n.2, mars 2009, pp. 41-61.

plus marquants de l'influence des œuvres sociales protestantes britanniques sur le Japon de Meiji fut la création d'une branche japonaise de l'Armée du salut par le Colonel Edward Wright en 1895. Sous l'impulsion de Yamamuro Gunpei, elle mit en place et géra un grand nombre d'établissements d'aide sociale, tels que des foyers pour travailleurs journaliers et étudiants, des nurseries pour les femmes travaillant, des sanatoriums, des lieux de restauration et des centres de formation pour les handicapés²⁹¹.

La différence importante de cette charité privée protestante par rapport aux conceptions officielles de l'assistance publique était qu'elle s'adressait en priorité aux travailleurs, valides ou non. Plutôt que de craindre qu'une aide n'encourage la paresse, elle considérait au contraire cette charité comme un moyen d'atteindre cette population laborieuse. Il s'agissait en effet de l'imprégner de son message de réforme morale, pour lutter contre les maux tels que l'alcoolisme ou les maladies vénériennes qui la stigmatisait aux yeux du reste de la population. Par exemple, Sugiura Yoshimichi étroitement lié à l'évangélisme, tout comme l'Armée du salut, commença ses œuvres sociales à partir des années 1890, dans des bas-fonds de Tokyo que même l'armée du salut hésitait à investir. Il y avait créé l'Eglise de vraie lumière (*Shinkô kyôkai*) qui servit de base à la mise en place d'un petit dispensaire. Son action se concentra clairement sur les travailleurs avec la création en 1907 de la Société de réforme morale des travailleurs. L'objectif de Sugiura était d'aider les travailleurs en « leur inspirant des notions de self help et de respect d'eux-mêmes ». Dès sa création, l'organisation gérait un guichet d'information pour assister ceux qui venaient de la campagne pour chercher un emploi. En 1910, Sugiura ouvrit une pension pour les hommes sans domicile et pour permettre à ses pensionnaires de devenir autonomes, ils leur fournissaient des paniers et des produits de gros pour faire du colportage. Un membre de l'association devait coordonner les opérations. La police, hostile au début aux réunions publiques qu'elle tenait les premiers et les 15 de chaque mois, finit par collaborer, voyant « les voleurs et les voyous convertis en hommes honnêtes »²⁹². Directement en contact avec la classe ouvrière naissante, les chrétiens participèrent largement à la naissance du mouvement ouvrier comme nous le verrons plus bas, mais ils furent aussi très actifs dans des mouvements sociaux tel que celui qui dénonça la pollution par la mine de Cuivre d'Ashio dans les années 1890 et au début des années 1900. Un chrétien tel que

²⁹¹ Murota Yasuo, « Yamamuro Gunpei to kyûseigun-sono gigyô to shisô », *Shakai jigyôshi kenkyû*, n.29, octobre 2001, pp.45-58.

²⁹² Sally Ann Hastings, *Neighborhood and nation in Tokyo, 1905-1937*, Pittsburg and London, University of Pittsburg Press, 1995, p.28.

Tamura Naoomi fut, aux côtés de Tanaka Shôzô à la fois très impliqué dans la dénonciation, menant des enquêtes et témoignant dans les journaux, mais aussi dans l'aide aux victimes²⁹³.

Ce travail social chrétien interrogea les réticences de l'assistance publique et fut un des ferments d'une société civile plus autonome, mais constitua aussi un important défi à relever pour le bouddhisme qui avait traditionnellement été une source d'assistance pour les pauvres. Pendant la période Tokugawa, le bouddhisme s'était essentiellement défini comme un des piliers de l'Etat shogounal comme l'illustre l'expression *chingo kokka*. Il avait ainsi cessé d'être une source de charité autonome comme il l'avait été pendant le moyen âge. Cependant, avec la restauration, le bouddhisme, qui perd son statut officiel va devoir redéfinir sa place dans la société. Ainsi, certains moines – les *yôkôzô* - entreprennent des voyages en occident pour observer et apprendre des religions occidentales, découvrent la liberté de culte et un travail social chrétien qui peut être autonome par rapport au pouvoir. Shimaji Mokurai futur responsable de la secte *Jodô Shinsbû* visite ainsi au début de l'ère Meiji de nombreux pays à travers l'Europe. A son retour, il sera un des plus ardents défenseurs de la liberté de culte mais se consacra aussi à promouvoir l'éducation féminine, l'aumônerie dans les prisons et les armées²⁹⁴.

Ce n'est pas seulement l'ouverture du pays mais la révolution industrielle en elle-même qui stimule bien sûr le renouvellement de la pensée sociale du bouddhisme. Dans les années 1880, la revue *Meijiikyô shinsbi* (Nouvelle revue religieuse de Meiji), exhorte, pour retrouver la volonté du Bouddha Amida, à la compassion, prône la pauvreté, l'effort et l'amitié avec les travailleurs. Cependant, certaines revues bouddhistes cherchent à assoir leur prééminence sur le christianisme sur la proximité avec l'Etat. Dans Le quotidien de Tokyo (*Tôkyô hibi shimbun*) du 9 juillet 1885, le temple Honganji estime que le devoir des moines est de servir d'exemple au peuple en ne faisant pas de gaspillage et en protégeant la nation (*kokumin bogo*). Dans la revue *Nisshû shimpô* (Nouvelles religieuses du Japon) de décembre 1897, on peut lire que seuls les religieux ont la possibilité d'exhorter les riches à aider les plus pauvres. Mais aussi que le bouddhisme doit aider l'Etat à contrer la montée des mouvements sociaux. Le ton est ainsi souvent très patriotique. En 1898 à Sendai, est fondé la *Shintoku kai* (Association pour l'avancement de la vertu) qui aura pour mission de propager l'enseignement bouddhique, de faire la charité, de promouvoir l'amour de son pays et de servir l'Empereur. Dans cette veine, Inoue Enryô combinera charité et patriotisme pour combattre le christianisme. Dans son Essai sur les actions bouddhiques (*Bukkyô katsu ron*), il exhorte à la charité et au renouvellement d'un bouddhisme davantage tourné vers le social et

²⁹³ Kudô Eiichi, op. cit., pp. 204-220.

²⁹⁴ Sueki Fumiko, « Kindai Nihon no bukyô to kokka », *Shûkyô kenkyû*, vol. 79, n.2, septembre 2005, pp. 547-568.

capable de battre le christianisme. Tout comme le socialisme, le bouddhisme est une réponse à la différence grandissante entre les riches et les pauvres, mais c'est une réponse individuelle, la seule qui puisse vraiment réformer la personne²⁹⁵.

Concrètement, la grave crise économique qui suit la politique déflationniste de Matsukata entre 1881 et 1885 sera l'occasion pour de grandes sectes bouddhiques de développer leur action de réforme sociale. En mai 1881, le fondateur de l'orphelinat Fukuda écrit dans *Meikyô Shindan* qu'il faut faire perdre aux femmes l'habitude d'avorter, s'occuper des orphelins et les aider à surmonter la faim et le froid. Il prend notamment exemple sur St Vincent de Paul. Les religions doivent s'employer de toutes leurs forces pour convaincre les riches à faire des dons aux plus pauvres. Financés par des dons privés, des orphelinats, des centres de redressement, des dispensaires mais aussi des institutions pour aider les travailleurs temporairement sans domicile sont créés. Par exemple, une telle institution fut d'abord mise sur pied par Ôkusa Keijitsu de la branche Ôtani de la secte *Jôdô shinsbû*. En 1905, il déménagea son institution d'Asakusa à Wakamiya-chô à Honjo. Le foyer servait notamment de bureau de placement pour ceux qui arrivaient dans la capitale sans emploi ni argent pour rentrer dans leur village. Entre avril 1901 et décembre 1911, le foyer fut utilisé par 85000 individus²⁹⁶.

Si la charité privée fut porteuse d'une réforme morale donnant un nouveau sens à la relation entre charité et travail, au-delà des limites qui avaient été fixées par l'assistance publique, elle fut néanmoins l'objet d'un certain encadrement de la part de l'administration à partir de la Loi de police de 1900, exprimant la reprise en main idéologique que nous avons noté plus haut et qui avait inspiré la Campagne d'amélioration régionale.

L'assistance privée et le ministère de l'Intérieur

Le ministère de l'Intérieur avait effectivement pris conscience des insuffisances de l'assistance publique et de l'enjeu politique que représentait une charité s'adressant de plus en plus à la classe ouvrière. Le ministère de l'Intérieur parraina ainsi la création, en 1900, du Groupe de recherche sur les pauvres (*Hinmin kenkyûkai*) qui rassemblait les membres principaux de la nébuleuse réformatrice des milieux gouvernementaux. On y trouvait Kubota Shizutarô, le disciple de Gotô Shimpei, Kume Kin'ya,

²⁹⁵ Yoshida Kyûichi, Hasegawa Masatoshi, *Nihon bukkyô fukushi shisô*, Tôkyô, Hôzôkan, 2001, pp.47-95.

²⁹⁶ Sally Ann Hastings, op. cit., p.27.

un des rédacteurs du Projet de loi sur l'assistance au pauvres de 1890, Ogawa Shigejirô, haut fonctionnaire au Bureau des prisons (*Kangoku kyoku*) du ministère de l'Intérieur, Inoue Tomoichi, directeur de la section préfectorale du Bureau des affaires locales (*Chihôkyoku fukenka chô*), ou bien encore Kuwata Kumazô professeur à l'Université de Tokyo et l'un des premiers à introduire la notion de politique sociale au Japon. Cette nébuleuse réformatrice recoupait à peu près celle que l'on trouvait dans la Société pour l'étude de la politique sociale et le Conseil supérieur de l'agriculture, du commerce, et de l'industrie qui débattait à la même époque du projet de loi sur les usines. Ce groupe de recherche estima rapidement qu'une centralisation des activités de la charité privée était nécessaire pour relever le déficit de l'expansion du prolétariat ouvrier et pour avoir un contrôle sur les activités des réformateurs sociaux des institutions privées²⁹⁷. Ils étaient également influencés par le travail de coordination effectué par la *Charity Organisation Society* britannique car très au fait de l'organisation du travail social en Europe, Inoue Tomoichi ayant par exemple participé, comme représentant du gouvernement japonais, au Congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée en 1900 à Paris et Ogawa Shigejirô, la même année, au congrès international des prisons en Belgique. Ils travaillèrent ainsi à la tenue du Premier congrès national de charité (*Dai ikkai zenkoku jizen daikai*) à Ôsaka du 19 au 21 mai 1903. Y participaient plus de 60 établissements et environ 200 personnes assistèrent aux discussions²⁹⁸. L'emprise officielle ne fit ensuite que se renforcer avec par exemple l'organisation d'un congrès national sur la réforme morale et l'assistance (*Zenkoku kanka kyûsai jigyo daikai*) en septembre 1908 où vint parler Kuwata Kumazô. Un mois après, Shibuzawa Eiichi leva des fonds pour la création de l'Association centrale de charité (*Chûô jizen kyôkai*) qui édita notamment la revue *Jizen* (*La charité*). Outre Shibuzawa lui-même qui symbolisait l'implication de la grande industrie dans la structuration et la centralisation grandissantes du travail social, le conseil d'administration était composé des principaux membres du Groupe de recherche sur les pauvres : Inoue Tomoichi, Kubota Shizutarô, Kuwata Kumazô. Le ministère de l'Intérieur accorda d'ailleurs, à partir de 1908, des aides financières à des organisations charitables. Cette année-là, il distribua 22000 yens à 77 organisations. Ces dons s'élevèrent jusqu'à 65722 yens en 1911 et déclinèrent ensuite. On peut penser que le gouvernement commença à considérer les œuvres des organisations privées comme partie intégrante de sa politique d'assistance puisque l'aide distribuée dans le cadre du Règlement sur l'assistance de 1874 déclina quand ces dons démarrèrent. En effet, au début de 1908, l'Etat avait distribué une assistance à 13090 personnes en

²⁹⁷ Kataoka Yûko, « Hara Taneaki no shôgai to sono jigyo- Chûô jizen kyôkai ni okeru katsudô o chûshin toshite », *Shakai gakubu kijô*, n.103, octobre 2007, pp. 85-99.

²⁹⁸ Yoshida Yoshimasa, op. cit., pp.376-377.

vertu de ce règlement et à la fin de 1909, ce nombre avait diminué jusqu' 3753. L'Etat avait dépensé en leur faveur 217000 yens en 1907, 190000 en 1908 et seulement 63000 en 1909²⁹⁹.

Cette aide était assortie d'un encadrement idéologique plus étroit. Juste un an après l'exécution de l'anarchiste Kôtoku Shunsui, qui symbolisa le paroxysme de la réaction politique que subit le Japon suite à la Loi de police de 1900, le ministère de l'Intérieur invita des représentants des religions shintô, bouddhiste, et chrétienne à une conférence à Tokyo les 25 et 26 février 1912. Sally Ann Hastings souligne que ce fut là l'occasion pour les associations d'affirmer publiquement leur résolution de travailler ensemble pour accroître la moralité au sein de la nation³⁰⁰. Mais l'on assistait aussi à une évolution de la gouvernance à l'égard des populations laborieuses. En 1911, à l'occasion des Journées d'étude sur les œuvres d'assistance et la réforme morale (*Kanka kyûsai jigyo kôshûkai*) qui se tenaient au ministère de l'Intérieur, Inoue Tomoichi exposait, devant les responsables des œuvres de charité privées, les grandes lignes d'une doctrine officielle de l'assistance et de la réforme morale davantage centrée sur la classe ouvrière :

« Les œuvres d'assistance sont de toute évidence une des missions les plus importantes pour la gestion d'un pays (*kuni no keiei*)...les œuvres d'assistance (*kyûsai jigyo*), pour la gestion du pays consistent en la formation (*ikusei*) des hommes...Pour le célèbre économiste Malthus, si on éduque un travailleur et que l'on contribue au progrès des techniques, ce sera pour l'ensemble de l'industrie une très grande avancée...Ainsi, l'assistance aux travailleurs est un aspect très important de l'élévation de la vitalité de l'industrie. Cependant, si l'on débat de la protection des travailleurs, ce n'est pas seulement pour des raisons humanitaires et de philanthropie (*jindô bakuai*), c'est parce que c'est nécessaire au pays »³⁰¹.

Les premières enquêtes sociales

Ce processus d'intégration par l'Etat des évolutions de la représentation de la pauvreté portés par des « micro pouvoirs » se réalisa aussi par le biais des enquêtes sociales. L'implication croissance du gouvernement dans le développement d'une statistique sur la pauvreté l'aida grandement dans son effort de centralisation de l'assistance. Mais ce sont d'abord les enquêtes journalistiques sur la pauvreté

²⁹⁹ Sally Ann Hastings, op. cit., p. 33.

³⁰⁰ Sally Ann Hastings, op. cit., p. 35

³⁰¹ Inoue Tomoichi, « Kanka kyûsai jigyo no yôkô », *Jizzen*, vol.3, n3, janvier 1912, pp.1-4.

qui jouèrent un grand rôle dans l'évolution des enquêtes et des outils statistiques sur les populations nécessiteuses. Les bas-fonds (*bimin kutsu*) des grandes villes japonaises avaient commencé à se former dès la période Tokugawa. Cette pauvreté ne commence néanmoins à apparaître comme chargée de problèmes sociaux liés à l'industrialisation que dans la deuxième moitié des années 1880. Cette prise de conscience émergea sous la forme d'enquêtes qui petit à petit redessinèrent les frontières des populations susceptibles de devenir l'objet de politiques publiques. Ce processus ne fut néanmoins pas complètement imposé d'en haut par les institutions de l'Etat, mais aussi assez largement influencé par les représentations forgées dans les journaux qui connaissaient alors un développement considérable et formaient la matrice d'une opinion publique naissante.

Depuis le début de l'ère Meiji, il existait des enquêtes de recensement (*kokō chosa*) réalisées par la police qui remplissait directement des questionnaires en interrogeant les foyers. Les informations recueillies, telles que l'emploi du chef de famille, permettaient aux autorités de récolter des informations sur les couches les plus pauvres de la société. En 1879, le ministère de l'Intérieur définissait ainsi la manière dont les officiers de police devaient réaliser ces enquêtes: « Les enquêtes ont pour fonction de recueillir des informations sur l'adresse, la profession des individus visités, mais aussi leur comportement. Il est important que les données recueillies soient les plus précises possibles pour être rapidement mobilisable en cas de besoin. Cependant, comment faire pour avoir des informations précises? Il faut savoir cerner les individus à qui on a affaire. Si l'individu est sérieux dans son travail et s'occupe bien de ses parents, il peut être considéré comme un bon citoyen (*ryōmin*), mais s'il est sans bien, ni travail (*musan mushoku*), a un comportement immoral et vit comme un parasite, la police doit alors le considérer comme un mauvais citoyen (*furyōmin*). Chacun doit avoir un métier et les parasites perturbent le bon ordre des bons citoyens. C'est pour cela qu'il faut faire attention à ce que ces gens pensent pour pouvoir prévoir leur comportement. Cependant, comment faire attention? Il faut bien noter leur comportement actuel, leurs relations avec leurs voisins et leur réputation. Il faut rechercher ce qu'était le comportement, les relations avec les voisins et la réputation des nouveaux arrivants dans leur précédent lieu de vie. Il faut enquêter sur les rapports qu'ils entretiennent avec leurs proches. C'est en faisant ce genre d'enquête que l'on pourra juger si les esprits sont sains ou non. Et si l'on trouve qu'un esprit n'est pas sain, il faut se tenir prêt pour devancer le crime. C'est là pour la police une chose de la plus haute importance. Si on procède ainsi, même les individus les plus retors ne pourront tromper la vigilance de la police »³⁰².

³⁰² Naimushō keishikyoku, *Keishinijū kisoku*, Tôkyô, Keishikyoku, 1879, p.601.

La première enquête gouvernementale particulièrement dirigée vers les plus pauvres est l'Enquête sur les bas-fonds de la préfecture de Tokyo (*Tôkyôfuka kyûmin chosa*) réalisée en 1890 par la police. L'ordre public est encore le principal souci qui la motive. L'année précédente avait en effet été marquée par des émeutes liées aux mauvaises récoltes et à l'augmentation du prix du riz. L'enquête était centrée sur les bénéficiaires de l'assistance publique qui furent divisés en trois groupes « les individus au bord de la famine » (*kôga tanshiki ni semaru mono*), « les très pauvres » (*kyokuhinja*) et « les pauvres » (*binja*). En 1896, le ministre de l'Intérieur envoya à l'ensemble des préfets des instructions pour qu'ils réalisent un recensement de tous les pauvres de leur juridiction, qu'ils consignent un certain nombre de renseignements clés sur leurs conditions de vie pour éclairer sur les causes de cette pauvreté³⁰³.

Si ces premières enquêtes étaient clairement réalisées dans un objectif de maintien de l'ordre, en revanche, ce qui était souvent appelé « enquêtes sur les bas-fonds » (*Hinmin kutsu tôsa*), œuvres de journalistes, était de nature différentes. Elles reflétaient une fascination du public pour une frange de la société vue à la fois comme totalement marginale et suscitant un sentiment mêlé de curiosité et de rejet. Suite à la déflation de Matsukata en 1880 qui avait provoqué l'effondrement économique d'une zone industrielle du textile telle que Nishijin à Kyoto et mit de nombreux travailleurs au chômage, le plus grand quotidien de la ville, *Hinode*, publia un article sur la pauvreté de Kyoto. Il continuait à colporter la distinction traditionnelle entre bons pauvres que l'on pouvait aider et mauvais pauvres dont il fallait dénoncer les mœurs. Il citait, d'une part, les personnes tombées dans une situation misérable suite à des événements inattendus, tels que les orphelins, les personnes âgées dépourvues de famille, les personnes dans l'incapacité de travailler à cause de leur maladie ou ceux ayant perdu leur habitation à la suite de catastrophes naturelles. Mais il y avait aussi les personnes qui, préférant boire toute la journée, refusaient de travailler, ou bien encore celles qui avaient été forcées de vendre leurs biens, suite à des dettes de jeux ou à des dépenses imprudentes. Les personnes qui appartenaient à la première catégorie étaient par exemple, les anciens artisans de textile de Nishijin et plus généralement les habitants de la ville qui avaient perdu leur travail en période de crise. En revanche, les personnes de la deuxième catégorie étaient désignés comme habitant des quartiers bien particuliers, qui correspondaient aux quartiers de hors castes de la période Tokugawa et recevaient un afflux continu de population : *Daibutsu mae*, *Ishihara*, *Matsunaga*, *Shimogyô*, *Sanjo-keage*. On y trouvait des artistes de rues, des vendeurs d'objets en bambou ou des mendiants qui se faisaient passer pour des pèlerins, des

³⁰³ Ikeda Yoshimasa, op. cit., p.267.

chiffonniers, des chasseurs d'oiseaux, des cueilleurs de fleurs, des tireurs de pousse-pousse. Le journal recourrait au qualificatif de *senmin*, composé du caractère « *sen* », « méprisable » et « *min* », « peuple »³⁰⁴.

Mais de plus en plus, ces enquêtes journalistiques témoignaient aussi d'un sentiment de compassion ou même d'injustice d'une frange des lecteurs et se révélaient parfois assez éloignés des représentations les plus stigmatisantes. C'est dans cet esprit que les conditions de vie des mineurs de l'île de Takashima avaient été dénoncées par le journal *Fukuryō shimbun* le 17 décembre 1887, comme nous l'avons vu plus haut. Autre exemple, le quotidien *Chōya shimbun* publia en 1886 une série sur la situation des pauvres dans la préfecture de Tokyo. Elle fut une des premières contributions à l'évolution des perceptions de la pauvreté car elle trouva dans les bas-fonds peu de mendiants professionnels mais des manœuvres, des travailleurs à domicile, tout juste capable de subvenir à leurs besoins les plus élémentaires et les enfants travaillaient dès l'âge de 7 ou 8 ans³⁰⁵.

Un des meilleurs exemples du nouvel esprit qui anime les enquêtes nous est donné par la série Tokyo des plus profonds ténèbres (*Saiankoku no Tōkyō*) que Matsubara Iwagoro publia dans le Journal du peuple (*Kokumin shimbun*). Il était en effet un des premiers à pressentir les conséquences politiques du lien de plus en plus évident entre travail et pauvreté, puisant dans l'exemple qu'offrait l'Europe : « Un jour, je discutais avec mes amis et collègues. Par hasard, on en était arrivé à parler des mendiants de Londres qui manifestaient et montraient leurs poings contre les riches pour les abattre. C'était quelque chose de spectaculaire. Maintenant, on peut trouver cela partout dans le monde : grève générale en Angleterre, Parti Communiste en France, Parti Socialiste en Allemagne et anarchistes. Si vous cherchiez leur cause, vous y trouveriez toujours les ténèbres de la vie »³⁰⁶. Il estimait que la philanthropie privée n'était pas suffisante pour remédier à la pauvreté urbaine, se demandant ce qu'était « la charité sinon un manteau pour les anciens voleurs et individus négligés » et estimant que « dans un Etat bien organisé, il ne devrait pas y avoir de besoin de charité »³⁰⁷. On y trouve aussi une évolution sémantique puisque ne sont plus seulement pris en compte les « miséreux » (*hinmin*) des bas-fonds, mais aussi les « démunis » (*saimin*)³⁰⁸, frange beaucoup plus large de la population, embryon de la classe

³⁰⁴ Kobayashi Takehiro, op. cit., pp.39-82.

pp.39-82.

³⁰⁵ Articles réimprimés dans Nishida Taketoshi, *Meiji zenki no toshi kasō shakai*, Tōkyō, Kōseikan, 1970, pp. 55-63.

³⁰⁶ Matsubara Iwagoro, *Saiankoku no Tōkyō*, Iwanami bunko, 1988 (réédition), p. 15-16. Cité par Maegawa Masayuki, « Sei no tōji », *Jinbun gappō*, n. 84, mars 2001, p. 178.

³⁰⁷ Matsubara Iwagoro, *Saiankoku no Tōkyō*, Tōkyō, Iwanami bunko, 1988 (réédition), p. 15-16.

³⁰⁸ Nous reprenons ici la traduction de Philippe Pons.

Philippe Pons, op. cit., p.145.

ouvrière. Ainsi, dans une littérature qui prend souvent les accents du socialisme naissant au Japon, ces « démunis » peuvent être présentés, dans un retournement spectaculaire, non plus comme de simples marges, mais comme représentant une majorité de la population urbaine. Par exemple, Harada Tôfû, dans son ouvrage de 1902, *Hinminkutsu* (Les bas-fonds), écrit que dans « la capitale impériale, sur une population d'environ 1,3 millions, plus des deux tiers peuvent être plus ou moins assimilés à des « démunis » (*saimin*) » et que parmi ceux-ci, cent milles environ sont au bord de la famine »³⁰⁹.

L'influence des enquêtes de Charles Booth, auteur d'une monumentale enquête³¹⁰ sur la pauvreté de Londres entre 1886 et 1903 se retrouve en particulier chez Yokoyama Gennosuke, journaliste au quotidien *Mainichi shimbun*, qui donne à ses enquêtes un caractère systématique et une rigueur statistique sans précédent. Dans *Les basses couches du Japon* (*Nihon no kasô shakai*) publié en 1899, il identifie les démunis qu'il étudie dans les bas-fonds d'Osaka et de Tokyo, comme des travailleurs de l'artisanat ou de la petite industrie, petits tisserands ou fabricants d'allumettes, et des journaliers. Il lie ainsi explicitement la question des bas-fonds à une question du travail. Mais il inclut aussi dans ses basses couches du Japon les ouvriers de l'industrie textile, de la métallurgie et de l'industrie mécanique. Il traite enfin de la question des conditions de vie et d'emploi des métayers agricoles³¹¹. Il donna ainsi le ton à la monumentale enquête du Ministère de l'agriculture et du commerce en 1903 sur la condition des ouvriers - *Shokkô jijô* - à laquelle il participa d'ailleurs³¹².

Cette évolution de la perception des populations susceptibles de relever des politiques de protection publiques initiées par les enquêtes journalistiques sera ainsi à l'origine d'un nouveau type d'enquête gouvernementale inauguré en 1911 : les « enquêtes sur les démunis » (*Saimin chôsa*) du Bureau des affaires locales du Ministère de l'intérieur (*Naimushô chihô kyoku*)³¹³. Reposant sur la collaboration des commissaires de police et des directeurs d'école, ces enquêtes rompent avec le caractère subjectif des enquêtes de recensement (*kokô chosa*) menées par la police jusqu'alors. Mues par le souci de développer davantage la statistique sociale et de construire des catégories administratives qui permettront de renforcer l'emprise du gouvernement sur ces populations, ces enquêtes tentent de définir précisément les critères qui permettent de désigner ces démunis. Lors de la première enquête de 1911, ils sont définis comme les travailleurs manuels (*ninpu*), les tireurs de pousse, ou les journaliers qui ne

³⁰⁹ Cité par Ikeda Yoshimasa, op. cit., p.266.

³¹⁰ Cette étude a connue trois éditions, la dernière fut publiée sous le titre *Life and Labour of the People in London* (London: Macmillan, 1902-1903).

³¹¹ Yokoyama Gennosuke, *Nihon no kasô shakai*, Tôkyô, Iwanami shoten, 1949 (Première édition en 1899).

³¹² Nôshômushô, *Shokkô jijô* (5 vol), Tôkyô, 1904,

³¹³ Nakagawa Kiyoshi, *Nihon no toshi kasô*, Tôkyô, Keisô shobô, 1986, pp. 152-153 et pp.158-159.

Nakagawa Kiyoshi, « Senzen Nihon no hinkon no seikaku », in Yoshida Kyûichi, *Shakai fukushi no Nihon teki tokushitsu*, Tôkyô, Kawashima shoten, 1986, pp. 283-302.

payent pas d'impôts, dont le revenu mensuel est inférieur à 20 yens et qui payent moins de trois yens par mois de loyer pour leur logement. L'enquête est divisée en plusieurs parties. L'Enquête sur les foyers démunis (*Saimin kobetsu chōsa*) porte sur 3047 foyers des arrondissements de Shitaya et d'Asakusa, l'Enquête sur les Nagaya de démunis (*Saimin nagaya chōsa*) sur 149 bâtiments de l'arrondissement de Koishikawa, l'Enquête sur les auberges (*Kichinyado*) sur 307 auberges à bas coût de l'ensemble de la ville, l'Enquête sur les établissements financiers pour démunis (*Saimin kinyū kikan chōsa*) sur les monts de piété (*shitsuya*) de l'arrondissement de Shitaya, l'Enquête sur les établissements pourvoyeurs de travail (*Shokugyō shōkaijō chōsa*) sur les intermédiaires des arrondissements de Nihonbashi et d'Asakusa et l'Enquête sur les famille ouvrières (*Shokkō katei*) sur une sélection de l'ensemble de la ville³¹⁴. Un an plus tard, une deuxième enquête sera réalisée dans les arrondissements de Honjo et de Fukagawa à Tokyo et dans le quartier de Namba à Osaka. La précision des enquêtes va au-delà du simple contrôle policier mais engage aussi les autorités dans une logique de prévention et de traitement de la pauvreté qui prendra une dimension supplémentaire après la première guerre mondiale, lorsque la question de la citoyenneté sociale se posera en des termes plus aigus avec l'affirmation du mouvement social.

³¹⁴ Naimūshō chihō kyoku hen, *Saimin chōsa tōkeihyō*, Tōkyō, Naimushō, 1912.

Deuxième partie

Internationalisme, mouvement social, production savante et citoyenneté sociale pendant la « démocratie Taishô » (1918-1929)

On peut considérer qu'une forme nouvelle de gouvernement des populations laborieuses commença à se dessiner dans la deuxième moitié de l'ère Meiji, d'une part, par le biais d'une biopolitique consciente que l'amélioration de la qualité de la population ne pouvaient passer que par les progrès de l'hygiène industrielle et, d'autre part, par la prise de conscience progressive par le gouvernement que les populations devant être ciblées par les politiques sanitaires et sociales recoupaient toujours davantage la classe ouvrière, même si les politiques d'assistance publiques restaient très modestes. Parallèlement, une charité privée consciente de la nécessité d'entreprendre des mesures d'assistance aux personnes en capacité de travailler, et un journalisme apportant une contribution décisive à l'évolution des enquêtes, attestent du rôle actif que peut prendre la société civile dans le dépassement de la dimension proprement biopolitique du gouvernement des populations et dans l'émergence progressive d'un questionnement sur la citoyenneté sociale. La mutation décisive fut néanmoins stimulée par une évolution du climat social et international après la première guerre mondiale dans le cadre de ce que les historiens japonais appellent la « démocratie Taishô ». Sous la plume de la plupart des historiens, cette période se prolonge jusqu'en 1932, année correspondant à la fin des cabinets issus des partis politiques. Notre deuxième partie s'arrête, elle, en 1929, avec la crise économique qui provoqua à un nouveau tournant dans les politiques sanitaires et sociales.

Le mouvement social, qui s'affirme sous une forme insurrectionnelle avec les émeutes du riz de 1918, ou sous une forme plus organisée avec la structuration du mouvement syndical, exprime une dimension centrale de la question sociale de façon beaucoup plus audible qu'auparavant. La soumission du Japon à la logique marchande, et la réduction, sur une échelle de plus en plus grande, d'une partie de sa population à l'état de marchandise –dans un processus qu'a bien mis en lumière Karl Polanyi³¹⁵ – eurent pour conséquence une rupture majeure au sein de la société, provoquée par la naissance de la classe ouvrière. Cette rupture, par les manifestations politiques et sociales qu'elle engendra, fit naturellement considérablement évoluer les frontières des populations ciblées par les mesures de gouvernance sanitaires et sociales. En effet, comme Pierre Rosanvallon l'a montré, la perspective historique du syndicalisme fut d'intégrer dans la société des populations qui ne faisaient que vivre à sa marge³¹⁶ et cette thèse peut tout à fait être appliquée au cas japonais. Ce développement du syndicalisme posait, en effet, non seulement une question sociale mais aussi la question plus politique de la place du travailleur industriel dans la société industrielle, autrement dit la question de la citoyenneté. L'historien américain Andrew Gordon a ainsi montré à quel point le mouvement ouvrier japonais, en faisant apparaître simultanément au Japon, au lendemain de la première guerre mondiale, les questions des assurances sociales, du droit d'association, de la négociation collective et du suffrage universel, fut indissociablement lié à cette époque à ce qu'il a appelé l'émergence d'une « démocratie impériale »³¹⁷. Ces évolutions institutionnelles se révélèrent souvent problématiques, difficilement acceptées par une partie des élites dirigeantes, mais elles furent néanmoins parties prenantes d'une évolution de fond des représentations de la question sociale. Les enquêtes sociales se multiplient, dessinant les contours plus précis de la classe ouvrière. On voit aussi apparaître, dans les milieux de la réforme sociale, une nouvelle attention portée à la valeur intrinsèque et aux droits de la personne, une conception moins utilitaire de la politique sociale que lors des débats à propos de la Loi sur les usines. Elles nourrissent une réflexion nouvelle sur l'intégration de l'individu à la société industrielle, avec l'utilisation plus intensive de notions telle que *jinkaku* (valeur de la personne). Mais on peut aussi observer l'utilisation de termes comme *kaijō*, exprimant une nuance plus politique de la réforme que la notion de *shakai kairyō* qui avait souvent une nuance de réforme morale. Cette réflexion, qui contribue à influencer une nouvelle génération de bureaucrates au sein du Bureau des Affaires sociales du ministère de l'Intérieur, est portée par des revues académiques qui affirment de plus en plus l'autonomie du monde académique à l'égard du pouvoir, mais aussi par un très grand nombre de nouvelles revues généralistes consacrées aux questions sociales et du travail.

³¹⁵ Karl Polanyi, *La Grande Transformation*, Paris, Gallimard, 1983, pp. 69-70.

³¹⁶ Pierre Rosanvallon, *La Question Syndicale*, Paris, Calmann-Lévy, 1988, p. 176.

³¹⁷ Andrew Gordon, *Labor and Imperial Democracy in Prewar Japan*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1991.

Cependant, l'évolution de l'attitude des élites gouvernantes japonaise à l'égard de la question sociale n'est pas issue d'une évolution totalement endogène. Elle ne peut véritablement se comprendre que si l'on saisit bien l'évolution du contexte international auquel le pays est confronté. Nous avons vu, dans la première partie, que le pouvoir japonais avait dû introduire de nouvelles technologies de gouvernement pour renforcer ses forces internes suite à son intégration à l'espace de concurrence capitaliste. Les politiques sanitaires et sociales qu'il avait alors envisagées étaient partie prenantes d'un effort de renforcement de ses forces de défense nationale avec l'objectif de s'affirmer à son tour comme une puissance impérialiste et trouver une place dans le système d'équilibre des puissances. Cependant, après la première guerre mondiale, le traité de Versailles et la création de la Société des Nations infléchissent le fonctionnement des relations internationales en mettant en place un dispositif de sécurité collective qui repose, pour beaucoup, sur une promotion du libre-échange, et dont la pérennité doit être garantie par une égalisation des conditions de travail et la diffusion de la démocratie industrielle. L'adhésion du Japon à l'Organisation Internationale du Travail, qui est en charge de ce processus, associé à son nouveau statut de puissance industrielle exportatrice, donna ainsi une inflexion importante à sa stratégie de gestion de ses populations laborieuses en l'obligeant à sortir d'une conception trop exclusivement « biopolitique ». Elle stimula le développement d'une nébuleuse réformatrice, liée aux milieux dirigeants, plus libérale et incita ce pouvoir à relever le défi du développement d'une véritable citoyenneté sociale qui lui permettrait de mieux s'intégrer aux normes d'une communauté internationale qui tend alors à s'organiser sous l'impulsion des nations démocratiques. Si on peut considérer que cette évolution du pouvoir pendant cette période fut souvent avant tout pragmatique, son objectif ultime étant évidemment de trouver les stratégies les plus adaptées pour défendre son intérêt national. On peut néanmoins considérer que la signature de nombreuses conventions internationales modifia assez profondément la législation sociale japonaise.

Cependant, cette période de la « démocratie Taishô » ne peut se résumer à l'avancée inexorable d'une citoyenneté sociale fondée sur la démocratie industrielle, les assurances sociales ou le droit à l'assistance. Se développent également des stratégies de résolution de la question sociale d'inspiration plus conservatrices. Le rôle de la Société pour la coopération (*Kyôchôkai*) est, à cet égard assez ambigu. D'un côté, cette organisation constitua une réponse du gouvernement et des milieux patronaux japonais à l'adhésion du Japon à l'Organisation Internationale du Travail qui l'obligeait à accepter le principe d'une représentation tripartite, et par conséquent, à accepter des syndicats ouvriers que le gouvernement n'avait eu de cesse de réprimer. D'un autre côté, si on peut considérer que le thème de la coopération entre les classes était un moyen de justifier, dans le contexte culturel particulier du Japon, le principe d'un mécanisme de défense autonome des intérêts des travailleurs, le processus de réinvention de certaines traditions néo-confucéennes de l'harmonie sociale que cette rhétorique impliquait, reposait aussi sur une réelle aversion d'une partie des réformateurs à l'égard des conflits sociaux.

Le discours sur la solidarité révèle également une part d'ambiguïté. D'un côté, aux influences plus anciennes, néo-confucéennes ou allemandes, s'ajoutent des influences d'inspiration plus démocratiques, incarnées notamment par le fabianisme britannique ou solidarisme français. Ce phénomène est illustré par une évolution sémantique des politiques d'assistance, les termes traditionnels de *jukkyū* (secours), *jizen jigyō* (œuvres charitables), ou même *kyūsai jigyō* (œuvres d'assistance) étant progressivement remplacés par *shakai jigyō* (travail social). Cette notion repose davantage sur une idée de la « solidarité sociale » (*shakai rentai*) qui va jusqu'à impliquer chez certains réformateurs un droit à l'assistance qui constituera un enjeu important du débat qui précéda la Loi sur l'assistance (*Kyūgōhō*) de 1929. Mais d'un autre côté, il y a également d'importantes initiatives visant à réactiver des solidarités primaires permettant justement de repousser le besoin d'un droit à l'assistance. En effet, d'un côté, la nouvelle vitalité de la réforme sociale municipale se traduit par des plans ambitieux de réforme urbanistique, mais, d'un autre côté, la ville fut aussi l'objet de politiques que l'on peut qualifier de plus conservatrices et qui contrastaient avec le modernisme des nouvelles politiques de planification urbaine. Ces politiques prenaient acte des insuffisances des politiques d'assistance face à la question sociale dans les villes, mais elles furent surtout pensées comme des tentatives de réactivation des mécanismes de solidarité de proximité. Le système des assistants sociaux de quartier, les *hōmen iin*, était, à bien des égards, ambigu dans sa volonté de renforcer l'intégration sociale des classes prolétaires. Ils exprimaient pour beaucoup une volonté de contrôle social et de réforme morale à l'égard des classes ouvrières, encore surtout vues comme potentiellement dangereuses. Ainsi, pour son principal promoteur, Ogawa Shigejirō, l'aggravation de la question sociale était liée à une faille morale de la charité du faible au fort telle que pratiquée pendant l'ère Meiji. Mais la reconstitution d'une véritable solidarité sociale était encore avant tout une affaire de réforme morale.

Une autre dimension de la gouvernance sanitaire et sociale de l'entre-deux-guerres peut faire l'objet d'une interprétation contrastée. L'exacerbation de la question sociale après la grande guerre et l'intensification de la circulation des idées savantes par le biais de l'OIT stimulèrent le développement d'une expertise scientifique capable de penser l'adaptation de la personne à l'industrialisation, l'amélioration des conditions de travail et de vie. Cependant, celle-ci sera également porteuse d'un renforcement du biopouvoir à l'égard des travailleurs. On voit en effet apparaître, aux côtés des économistes et statisticiens, des médecins de formation, portant un regard plus biologique sur les problèmes sociaux, dans la lignée de l'hygiène industrielle. Le projet d'une gestion plus rationnelle du corps des ouvriers prit en effet une nouvelle dimension avec l'introduction de l'organisation scientifique du travail au Japon dès 1913. Mais le pays connaît aussi au lendemain de la première guerre mondiale un développement des sciences du travail (*rōdō kagaku*) qui puisa essentiellement son inspiration dans les *Arbeitswissenschaft* allemandes. Le Centre de recherche sur les sciences de Kurashiki (*Kurashiki rōdō kagaku kenkyūjo*) du travail dirigé par Teruoka Gitō fut non seulement un lieu de production du savoir,

mais aussi à l'origine d'une professionnalisation des savoirs sur la santé au travail, ceux-ci étant de plus en plus la propriété d'une caste d'experts plus ou moins liés aux milieux industriels. Si l'apport de ces sciences du travail fut ambigu, c'est que, d'un côté, tout comme le mouvement pour la socialisation de la médecine, Teruoka Gitô et les chercheurs du Centre de recherche sur les sciences du travail de Kurashiki, par le biais de l'hygiène sociale, se préoccupèrent des relations entre les conditions de vie et de travail des ouvriers et leur santé, et participèrent à la prise de conscience collective de la nécessité d'un renforcement de la protection sociale. Mais c'est aussi que, dans le même temps, ce mouvement fut porteur d'une approche biologique et technocratique de la gouvernance des populations ouvrières, avec un eugénisme affleurant par exemple dans une discipline telle que l'hygiène sociale, et qui continua à se développer dans les années 1930 pour prendre toute son ampleur pendant la guerre Asie-Pacifique, comme nous le verrons dans les parties suivantes.

Enfin, il y a une autre dimension de la biopolitique qui se développe à cette époque. Contrairement à l'ère Meiji où il ne s'agissait que d'une question secondaire, la question de la qualité de la population est de plus en plus mêlée à des débats sur les questions de quantité, préparant ainsi les fondements d'un développement d'un nouveau champ d'expertise : la démographie. En effet, pour développer une réelle capacité de gouvernement des populations laborieuses, il apparaît de manière de plus en plus flagrante que la gestion du nombre est aussi d'une grande importance. Et cette importance de plus en plus grande donnée à la politique démographique se développe parallèlement à l'idée que le Japon est en réalité en situation de surpopulation. Si la question de la surpopulation est jugée si sérieuse, c'est d'une part parce que l'on estime qu'il existe des obstacles importants à l'émigration japonaise dans diverses parties du monde et, d'autre part, parce que l'on juge qu'il existe au Japon un important problème de ravitaillement, d'autant plus grave qu'il constitue un facteur grave d'instabilité sociale comme l'on montra les émeutes du riz de 1918. Si cette question émergente de la surpopulation ne rentra d'abord pas en contradiction avec la dynamique libérale qu'impliquait la place du Japon au sein de l'Organisation Internationale du Travail, il en sera tout à fait différemment après la crise de 1929 comme nous le verrons dans la troisième partie.

Chapitre 7

Le mouvement social et le développement d'une problématique de citoyenneté sociale après la première guerre mondiale

Les spécificités des premiers syndicats de travailleurs

En Europe, la question de la citoyenneté sociale, incarnée par le syndicalisme, surgit dans un cadre politique où la question de la citoyenneté civile était déjà bien posée. Pierre Rosanvallon voit ainsi « l'histoire du mouvement syndical en France comme indissociable de celle d'une double déception politique. Déception, d'abord, devant les faibles effets pratiques de la conquête du suffrage universel pour résoudre la 'question sociale'...Et déception, ensuite, face aux limites des transformations sociales apportées par la renaissance de la République dans la période qui suit 1871 »³¹⁸. Robert Castel met en lumière le même type d'articulation entre citoyennetés politique et sociale lorsqu'il montre comment les libéraux du XVIII^e siècle ont considéré la sanctuarisation de la propriété privée comme le fondement de la citoyenneté civile et de la protection contre l'insécurité sociale. Il soutient en effet que l'industrialisation produisant une large classe de prolétaires n'ayant pas accès à la propriété, est né un décalage de plus en plus grand entre la citoyenneté civile et la réalité de la citoyenneté sociale, nécessitant aussi de la part des gouvernements bourgeois, des politiques de protection pour lutter contre le socialisme et préserver une certaine idée de l'organisation sociale et politique³¹⁹. Au Japon, en revanche, malgré le Mouvement pour la liberté et les droits du peuple qui avait engagé une évolution de la conception de la citoyenneté sociale, portée par un auteur tel que Ueki Emori comme nous l'avons vu plus haut, la citoyenneté politique était restée, depuis la promulgation de la constitution de 1889, dans les limites d'un suffrage censitaire étroit. De plus, après un engouement initial pour les idées libérales et une libération du jeu des intérêts privés au début de l'ère Meiji, l'Etat impérial avait tenté de renforcer son emprise sur la société, s'appuyant sur une certaine tradition confucianiste hiérarchique du gouvernement, mais aussi sur des conceptions organicistes de la société essentiellement importées d'Allemagne. Le droit, porteur, lui, de représentations plus individualistes et égalitaires, était resté,

³¹⁸ Pierre Rosanvallon, *Le Peuple Introuvable : Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, NRF, Editions Gallimard, 1998, p. 221.

³¹⁹ Robert Castel, *L'insécurité sociale. Qu'est qu'être protégé*, Paris, La république des idées-Seuil, 2003.

surtout dans le domaine social, d'une portée encore assez limitée, comme l'illustrent l'échec de la Loi sur l'assistance aux pauvres en 1890, et le contenu final très modeste de la Loi sur les Usines de 1911.

Ainsi, le mouvement syndical au Japon commença à émerger dans un contexte politique très différent de celui de l'Europe. Christine Levy montre qu'il y eut des conflits sociaux d'importance dès les deux premières décennies ayant suivi la restauration Meiji, en particulier dans les mines et le textile, mais que les organisations de travailleurs existantes à cette époque étaient surtout présentes dans des métiers liés à l'économie protoindustrielle et plus ou moins attachées aux organisations corporatistes, les anciens *kaumiai*, interdits à partir de 1881 pour libérer le marché du travail³²⁰. Le mouvement ouvrier changea de dimension après la guerre Sino-japonaise (1894-1895) avec les premiers syndicats modernes, créés dans les nouvelles industries comme la métallurgie, et un ancrage plus prononcé dans le mouvement socialiste naissant. Christine Levy voit dans ces développements et les discours qu'ils produisirent, le signe d'une implantation non négligeable du principe d'égalité dans les classes populaires de l'époque³²¹. Cependant, pour l'historien Thomas Smith, les premières grèves ne débouchaient que très rarement sur une formulation faisant référence à des droits, à une citoyenneté théorique et dont ils auraient été injustement privés. Elles exprimaient davantage un désir de reconnaissance sociale lié au très bas statut social des ouvriers. Ce désir de reconnaissance sociale se retrouvait souvent dans le langage moral utilisé et appelant à de meilleurs sentiments de la part des employeurs, remarque encore Smith. Les ouvriers avaient en effet tendance à concevoir les relations du travail comme devant être soumises à une éthique hiérarchique, ainsi, « même lorsqu'il y avait un conflit entraînant un arrêt de travail, avant 1918, les travailleurs rédigeaient leurs demandes sous forme de pétitions ; lors des pourparlers pour résoudre le conflit, les travailleurs coopéraient avec la direction pour éviter l'apparence d'une négociation entre égaux. Il semble qu'ils respectaient ces formes dans le but de préserver l'intégrité de leur demande 'morale' pour plus de justice hiérarchique »³²².

Les responsables des premières organisations syndicales étaient souvent en réalité des intellectuels sortis de l'université et qui étaient inspirés par les exemples qu'ils avaient vus lors de leurs séjours à l'étranger. Ils tenaient un discours très ambivalent. Katayama Sen, un des premiers propagateurs du syndicalisme et du socialisme au Japon n'hésitait pas à parler de « droits du travail » (*rôdô no kenri*) face au capital. Ainsi, directeur du trimensuel *Rôdô Sekai* (le monde du travail), il évoquait régulièrement,

³²⁰ Christine Levy, « La naissance du mouvement ouvrier moderne au Japon », in Claude Hamon (sous la direction de), *Entreprise et société dans le Japon d'avant-guerre*, Arles, Editions Philippe Picquier, 2011 pp. 101-115.

³²¹ Christine Levy, op. cit., p. 126.

³²² Thomas Smith, op. cit., p.223.

dans ses éditoriaux, les « intérêts des travailleurs » (*rôdôsha no rieki*) souvent explicitement opposés aux intérêts du capital (*shihon no rieki*) ou des employeurs (*kôjôshu no rieki*). Et pour défendre les intérêts des ouvriers, il n'avait de cesse de réclamer une loi réglementant les conditions d'emploi³²³. Mais il parlait aussi dans un langage aux connotations plus morales, regrettant que la libre compétition, qui permettait le libre contrat entre les individus et que préconisait la théorie économique qu'il constatait être la plus en vogue à l'époque, faisait du travailleur un simple objet marchand (*baibaibin*) assimilable à l'« essuie main » (*tenugui*) ou bien au « mobilier et à l'ustensile » (*kagu jûki*)³²⁴. Katayama Sen écrivait encore en 1908, dans un article intitulé « Ce que doit demander le socialiste japonais » : « Le socialisme a pour serment de réaliser le bonheur et l'intérêt du peuple ordinaire (*ippan jinmin no rieki kôfuku*) à la place de l'hégémonie de l'intérêt de quelques individus (*kôsu kojîn no rieki dokusai shugi*)»³²⁵. Un autre intellectuel socialiste de cette période, Kawakami Hajime, était, comme Gail Bernstein l'a noté, initialement très influencé par un humanisme confucianiste qui rendait sa lecture de Marx problématique³²⁶. Il tendait à penser que les réformes économiques qui avaient suivi la restauration Meiji devaient être tempérées par des réformes spirituelles, et même lorsqu'il écrit sa série d'articles intitulées « Histoires de la pauvreté » (*Binbô monogatari*), et était attiré par le socialisme, il en appelait encore au sens moral et de la retenue des riches³²⁷. Ainsi, le socialisme avait aussi tendance à être vu comme une idéologie opposée à l'individualisme, qui était la source de la banqueroute morale que pouvait incarner le capitalisme. De plus, comme l'illustre bien le cas de Katayama Sen, les premiers leaders syndicaux japonais se démarquaient encore assez mal de la réforme morale (*kanka*) que développaient les milieux de la charité privée. Katayama, peu avant de devenir un des premiers leaders du mouvement syndical et socialiste, avait d'abord été familiarisé au travail social protestant, lorsqu'il avait étudié au *Andover Theological Seminary* et au *Yale Divinity School* aux Etats-Unis, et était devenu, en 1897, le directeur du Kinsley Hall de Tôkyô, un des principaux centres de travail social de cette époque.

³²³ Voir par exemple l'éditorial du 13 novembre 1902 dans lequel Katayama Sen commente un projet de loi des fabriques (Kôjôhô) rédigé par un "comité d'investigation des usines" nommé par le gouvernement quelques années auparavant. Il critique certaines insuffisances du projet et en particulier le fait qu'il ne concerne que les entreprises de plus de 30 salariés. Katayama Sen, *Rôdô sekai*, n. 21, 13 novembre 1902.

³²⁴ Katayama Sen, « Rôdô danketsu no hitsuyô », *Rikugô zasshi*, n. 199, juillet 1897, réimprimé dans Katayama Sen tanjô hyakunen kinenkai-hen, *Katayama Sen-cho sakushû* (vol.2), Tôkyô, 1960, pp.14-20.

³²⁵ Katayama Sen, « Nihon no shakaishugi-sha ha nani o yôkyû subeshi ka », *Shakai shimbun*, n. 49, 10, nov.1904, réimprimé dans Katayama Sen tanjô hyakunen kinenkai-hen, *Katayama Sen-cho sakushû* (vol.2), Tôkyô, 1960, pp.220-222.

³²⁶ Gail Lee Bernstein, *Japanese Marxist: a portrait of Kawakami Hajime, 1879-1946*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1976.

³²⁷ Kawakami Hajime, *Binbô monogatari*, Kyôto, Kôbundô shobô, 1917.

Ambivalents sur le plan de la doctrine, il faut rappeler que les syndicats avaient aussi une assise sociale encore étroite. Une des premières organisations syndicales modernes créées après la guerre sino japonaise, le Syndicat des métallos (*Tekkô kumiai*), réussit à réunir jusqu'à 3000 travailleurs de l'industrie lourde, tant dans des firmes publiques, que privées, mais il fit figure d'exception³²⁸. La promulgation en 1900 de la Loi de police sur le maintien de la paix (*Chian keisatsu hô*), et en particulier l'article 17 qui limitait sévèrement le droit de réunion, n'eut pas de mal à couper net l'élan de ces premières organisations. Face à cette intransigeance du pouvoir, le mouvement ouvrier se scinda alors en deux tendances. Le socialisme politique, incarné à partir de 1901 par Parti social démocrate (*Shakai minshutô*), ne connut d'abord qu'un développement très modeste, le parti étant interdit dès 1903. L'anarcho syndicalisme fut quant à lui décapité avec l'arrestation en 1910 et l'exécution en 1911 de Kôtoke Shûsui suivie de l'arrestation d'autres leaders syndicaux.

Une période de renouveau commença avec la création de la *Yûaikai* (Société fraternelle) fondée à Tokyo le 1er Août 1912. Mais tout autant qu'une véritable organisation syndicale, elle s'apparentait d'abord au travail social et à la réforme morale. A partir de 1911, son fondateur, Suzuki Bunji, rassemblait chaque mois, dans une église de Tokyo, les ouvriers des environs pour les instruire, ce qui l'amena à ouvrir en outre un bureau où les ouvriers pouvaient aussi chercher de l'aide et des conseils. Suzuki réussit à réunir un certain nombre d'intellectuels intéressés par la question sociale, au titre de conseillers techniques. Le 3 novembre parut le premier numéro de son organe, le *Yûai Shimpô* (Revue fraternelle) qui devint en septembre 1914 *Rôdô oyobi sangyô* (Travail et industrie). L'objectif affiché par ces revues était de développer l'assistance mutuelle et d'assurer le bien moral, économique et social des travailleurs dans le cadre de l'ordre politique existant³²⁹. Des sections furent rapidement mises sur pied dans d'autres parties du pays et son effectif passa de 1326 en août 1913 à 3073 en juillet 1914. Ce succès entraîna d'ailleurs des critiques qui lui reprochaient de n'être pas véritablement une organisation ouvrière, l'organisation étant dominée par des intellectuels. Mais on l'accusait aussi de faire le jeu du capitalisme et de recevoir l'appui de certains hommes d'affaires influents tels que Shibuzawa Eiichi. En effet, celui-ci, suite surtout à un voyage aux Etats-Unis en 1915 où il avait rencontré Samuel Gompers

³²⁸ Stephen Marsland, *The birth of the Japanese Labor Movement: Takano Fusatarô and the Rôdô Kumiai Kiseikai*, Honolulu, University Press of Hawaii, 1989.

³²⁹ *Yûai Shimpô*, n.1, 3 octobre 1912.

pour évoquer la situation difficile des travailleurs japonais immigrés aux Etats Unis, s'était affirmé comme le défenseur d'un développement au Japon d'une forme modérée de syndicalisme³³⁰.

Une autre organisation qui incarna le renouveau syndical des années précédant la première guerre mondiale, apparaît, elle, comme relevant d'une forme plus classique. La *Shinyūkai* (Association des amis fidèles) trouve son origine dans l'*Ôyūkai* (Association fraternelle européenne) qui fut fondée au printemps 1907 par des imprimeurs spécialistes de caractères européens³³¹. Un an après sa création, la plupart des ouvriers des imprimeries qui utilisaient des caractères européens y avaient adhéré, dont ceux de Yokohama, de Kobe ou même de Nagasaki. L'*Ôyūkai* réussit à signer avec un certain nombre de maisons d'édition une convention collective, dont le premier article introduisit le principe de l'union shop (seuls pouvaient être employés les membres de l'*Ôyūkai*) et qui fut officiellement adoptée par l'organisation lors de son quatrième congrès en novembre 1910. L'accord ne fut rapidement plus respecté, mais il démontre la force de négociation que le syndicat avait pu un moment atteindre. C'est finalement sur les ruines de l'organisation, victime de la première guerre mondiale qui se traduit par la baisse des commandes d'ouvrages en caractères occidentaux et qui décida de suspendre son activité et la publication de son organe lors du neuvième congrès en octobre 1915, que certains membres décidèrent en avril 1916 de fonder la *Shinyūkai* (Association des amis fidèles). En mars 1918 parut le premier numéro de son organe, *Shinyū* (L'Ami fidèle)³³².

Mutations du mouvement syndical après la première guerre mondiale, aspirations à la citoyenneté et normes sociales

Il existait ainsi deux organisations syndicales bien identifiées à la fin de la première guerre mondiale, mais les autres organisations syndicales étaient généralement fort peu importantes. Elles ne regroupaient, la plupart du temps, que les travailleurs d'une fabrique, d'une mine ou, tout au plus d'une localité. Cependant, la grande guerre produisit des changements considérables dans la vie économique du Japon et qui constituèrent un terrain extrêmement favorable au développement d'un syndicalisme plus massif, plus à même de poser la question de la citoyenneté sociale de la classe ouvrière et de forcer

³³⁰ Ôtani Makoto, *Shibuzawa Eiichi no shakai fukushi shisô*, Kyôto, Minerubia shoten, 2011, p.368.

³³¹ Matsuo Hiroshi, Ôkôchi Kazuo, *Nihon rôdô kumiai monogatari (Meiji)*, Tôkyô, Chikuma shoten, 1965, p.75.

³³² Matsuo Hiroshi, Ôkôchi Kazuo, *Nihon rôdô kumiai monogatari (Taishô)*, Tôkyô, Chikuma shoten, 1965, p.132.

le gouvernement à interroger son mode de gouvernement. Premièrement, l'Europe réduisit considérablement ses exportations vers l'Asie orientale, exportations qui furent en large partie remplacés par les produits japonais. Les industries plus anciennes comme l'industrie textile doublèrent ou même triplèrent, alors que de nouvelles industries voyaient le jour, comme l'industrie mécanique et l'industrie chimique. Il en résulta un besoin de plus en plus grand de main-d'œuvre masculine, ce qui eut pour résultat, non seulement d'augmenter la proportion des hommes dans les effectifs de l'industrie, mais aussi la proportion des travailleurs qualifiés qui était le plus susceptibles de s'organiser. De plus, la prospérité industrielle permis aux employeurs de réaliser d'énormes profits auxquels les travailleurs voulaient participer. Cet espoir fit d'autant plus naître des tensions que le renchérissement sans précédent du coût de la vie était hors de proportion avec l'élévation des salaires. Ainsi, si le prix du riz avait été multiplié par environ deux et demi entre 1915 et 1918, passant de 13,07 yens à 32,75 yens le *koku*³³³, le salaire moyen journalier d'un charpentier était passé dans le même temps de 835 à 1295, c'est-à-dire, n'avait augmenté que de 50% environ³³⁴. Enfin, la conscience de classe fut alimentée par la révolution russe qui conduisit à la création du Parti Communiste du Japon, en juillet 1922, comme une branche du *Komintern* et par la pénétration beaucoup plus large des traductions, des livres, des études sur les doctrines des différentes écoles socialistes.

La situation sociale était d'autant plus explosive que la fin de la première guerre mondiale permit le retour de la concurrence européenne en Asie et plongea le Japon dans la récession. En 1912, il n'y avait eu que 49 conflits du travail, l'année 1918 en vit 417 et l'on atteignit en 1919 2388 conflits, qui impliquèrent 335 225 travailleurs ; pour la première fois, on pouvait véritablement parler de phénomène social de masse.. Une enquête du ministère de l'Intérieur auprès de la police montre qu'il existait, au 1^{er} janvier 1921, 661 syndicats comptant 246 648 membres, dont 68 syndicats et 56 064 membres dans la métallurgie et l'industrie mécanique, 56 syndicats et 28 592 membres dans les mines, 68 syndicats et 18264 membres dans l'industrie chimique et 12 syndicats et 16 895 membres dans la construction navale. Il s'agissait sans aucun doute d'un phénomène essentiellement masculin puisqu'il n'y avait, selon la même enquête, que 6503 personnes syndiquées dans l'industrie textile³³⁵. Le mouvement syndical commençait à dépasser le niveau de l'unité de production et à s'organiser au niveau horizontal. En effet, des fédérations dans les industries textiles, de l'imprimerie, ou de l'acier se formaient dans les grandes

³³³ Environ 180 litres.

³³⁴ Nihon teikoku dai sanjûkyûkai tôkei nenkan, 1919, p.145 et p.194.

³³⁵ Yamazaki Gorô, *Nihon rôdô undôshi*, Tôkyô, Rômu kôsei kenkyûjo, 1966, p.37.

villes. Symbolique de l'arrivée du mouvement syndical représentant la classe ouvrière sur la scène politique et sociale nationales, le 2 mai 1921 eut lieu la première célébration du « jour de mai » (Médê), rassemblant 15 associations de travailleurs et environ 10 000 personnes à Tôkyô, et 14 associations et 5000 personnes à Osaka ³³⁶.

Ces évolutions changèrent les dimensions de la *Yûaikai* qui se retrouva forte de 30 000 membres et de 120 sections locales en 1918. Mais comme ces sections avaient été formées à l'occasion de conflits, les nouveaux membres se mirent à critiquer la modération traditionnelle de la *Yûaikai*. L'organisation tendit ainsi à adopter une attitude beaucoup plus combative. Sa constitution fut profondément modifiée lorsqu'elle fut rebaptisée *Dai nippon rôdô sôdômei yûaikai* (Association fraternelle de la confédération japonaise du travail) ³³⁷, ou *Sôdômei*, en septembre 1919 lors de son congrès annuel. Si la déclaration des principes généraux révélait à la fois une nouvelle adhésion à la lutte des classes et au socialisme et une claire référence à un horizon de citoyenneté civile et sociale, elle coexistait néanmoins toujours avec une critique plus traditionnelle de type morale du matérialisme capitaliste que l'on trouvait déjà dans la *Yûaikai*. On pouvait aussi y percevoir l'influence de la chartre du travail du traité de paix qui déboucha sur la création de l'Organisation Internationale du Travail, cette dernière influençant considérablement les milieux syndicalistes et réformistes japonais comme nous le verrons plus bas :

« L'homme naît libre. C'est en vertu de cela que nous, travailleurs, affirmons notre humanité (*jinkaku*)...le capital exploite le travail et tend à réduire en marchandise sa personnalité même. Les travailleurs doivent, par la puissance de leur organisation, prouver aux capitalistes que l'ordre social ne repose pas sur l'argent, mais sur les forces morales de ceux qui concourent à la production. Le développement de la civilisation matérielle nous égare et le monde entier est infecté du poison capitaliste. Le monde traverse alternativement des crises de surproduction et de dépression industrielle, et, selon les circonstances, les travailleurs sont traités comme des accessoires des machines ou mis à la porte des usines. Or nous déclarons que nous ne sommes pas des machines, nous voulons une organisation sociale donnant à chaque citoyen la possibilité de s'instruire et de se développer, l'assurance d'un emploi stable et le droit de contrôler les conditions de son travail...Examinez la situation des travailleurs dans l'industrie japonaise : les femmes souffrent et peinent dans les filatures, les enfants sont accablés par les longues heures de travail qui leur sont imposées, et le cri de détresse

³³⁶ Op. cit., pp. 30-44.

³³⁷ En 1921, elle simplifia son nom en *Nippon rôdô sôdômei* (Confédération japonaise du travail), supprimant toute référence passée à la *Yûaikai*.

des mineurs traverse les profondeurs. Dans les rangs ouvriers, le nombre de morts augmente chaque année, la mortalité infantile croît sans cesse par suite de l'insécurité qui empoise la vie des travailleurs. Malgré les grèves constantes, le droit d'association n'est pas encore reconnu. Les travailleurs sont dans le fait privés de leurs droits de citoyens. L'heure est sombre pour les travailleurs japonais, mais l'époque de leur émancipation est arrivée. Le monde qui évolue sans cesse laisse le Japon seul derrière lui. Or nous, travailleurs japonais, déclarons adhérer entièrement au traité de paix, et, en particulier, la Charte du travail qu'il contient. Nous n'hésiterons pas à faire le sacrifice de notre vie pour assurer au monde l'établissement de la paix, de la liberté et de l'égalité »³³⁸.

Plus concrètement, son programme offrait une base de revendication claire vis-à-vis des employeurs mais aussi d'un gouvernement qui était pour la première fois aussi systématiquement mis au défi dans les orientations de sa politique sanitaire et sociale: Le travail ne devait plus être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce; Le droit d'association devait être reconnu à tous les travailleurs et la loi de police sur la sécurité publique modifiée; Le travail des enfants et le travail de nuit devaient être abolis pour l'ensemble des entreprises; Un système de salaire minimum devait être établis; A travail égal devait correspondre un salaire égal; Un repos hebdomadaire obligatoire, la journée de 8 heures ou de la semaine de 48 heures devaient être adoptés; Des inspectrices du travail devaient être nommées; Un régime d'assurance sociale et un vrai régime d'indemnisation des accidents du travail devaient être développés ; Une législation sur la conciliation et l'arbitrage dans les conflits du travail devait être promulguée; Des mesures contre le chômage devaient être adoptées ; Travailleurs nationaux et étrangers devaient être traités de la même manière; Des logements d'habitation pour les travailleurs devaient être construits par l'Etat ; Les contrats de travail portant atteinte à l'indépendance des travailleurs devaient être abolis; Le suffrage universel devait être établi ; Le système d'éducation devait être démocratisé³³⁹.

Ce qu'exprimait la Sôdômei de manière beaucoup audible qu'auparavant, c'était que la soumission du Japon à la logique marchande, et sa conséquence majeure, la réduction, sur une grande échelle, de la main-d'œuvre industrielle à l'état de marchandise posait la question, non seulement sociale, mais aussi politique de la place du travailleur industriel dans la société industrielle. Mais on peut noter que, si

³³⁸ « Sengen », *Rôdô to sangyô*, vol.8, n.10, octobre 1919, p.1.

³³⁹ "Yûaikai shuchô", *Rôdô to sangyô*, vol.8, n.10, octobre 1919, pp.2-3.

Ôhara shakai mondai kenkyûjo-hen, *Nihon rôdô nenkan* (Taishô hachi nen), Ôhara shakai mondai kenkyûjo shuppanbu, 1920, pp. 379-383.

Iwano F. Ayusawa, *A History of Labor in Modern Japan*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1966, pp.133-136.

L'organisation syndicale abordait la question des conditions de travail des femmes qui étaient encore très nombreuses dans les usines textiles, elle semblait envisager, souvent implicitement, l'intégration de ces femmes de façon différente de celle des hommes. Ainsi, lors d'un discours devant le congrès, le juriste Imai Yoshiyuki réclamait le suffrage universel et le voyait comme une simple extension du suffrage censitaire aux « travailleurs » (*rôdôsha*), sans jamais le réclamer pour les femmes également. Il critiquait d'ailleurs la trop étroite définition de la notion de « travailleurs » véhiculée par le cadre légal, c'est-à-dire limitée aux personnes touchées par la Loi sur les usines -c'est dire les travailleurs les plus vulnérables qu'étaient les femmes et les enfants- alors qu'il ne voulait pas voir une coupure aussi nette entre les travailleurs et la classe moyenne. Il estimait notamment qu'il fallait inclure, à cette notion de « travailleurs », les « travailleurs éduqués » (*Chishikiteki rôdôsha*)³⁴⁰. Dans ce type de discours sur la citoyenneté des populations laborieuses, il n'était ainsi pas seulement question de purs droits politiques, mais aussi de normalisation sociale qui véhiculaient, même en creux, des normes d'identité sexuelle. Comme les travaux de Chimoto Akiko l'ont montré, la norme de la femme au foyer, qui était jusque là limitée à la classe bourgeoise, commencera à atteindre la classe ouvrière qualifiée urbaine, la plus à même de se syndiquer, dès les années de l'entre deux guerres³⁴¹. Chimoto souligne d'ailleurs, dans son article « Urbanisation et taux d'activité des femmes », que dans le premier recensement de 1920, le taux d'activité des femmes est plus faible dans les grandes villes que dans les campagnes et que cette différence peut être, pour une part, expliquée par la pratique urbaine de la femme au foyer³⁴².

Face aux aspirations du mouvement syndical, le gouvernement était confronté aux insuffisances d'une politique de protection des travailleurs animés principalement par des impératifs de biopolitique, et d'une politique à l'égard de la pauvreté qui continuait malgré tout à considérer l'assistance comme visant les marges de la société. S'il voulait préserver la stabilité de son régime politique, il se devait non seulement de répondre au besoin d'une citoyenneté sociale, mais aussi civile, ou politique, et qui permettrait à la classe ouvrière de trouver une place où il puisse améliorer sa condition sans danger pour l'ordre impérial. Et comme le mouvement syndical lui-même, cette stratégie d'intégration politique et sociale de la classe ouvrière qui allait progressivement se développer, intégrera de plus en plus

³⁴⁰ Imai Yoshiyuki, «Dainana shûnen daikai kinen kôen – Futsû senkyô ha subete no moto nari », *Rôdô to sangyô*, vol.8. n.10, octobre 1919, pp.24-33.

³⁴¹ Chimoto Akiko, « Nihon ni okeru seibetsu yakuwari bungyô no keisei », in Ogino Miho (ed.) *Seido to shite no onna*, Tôkyô, Heibonsha, 1990, pp.188-228.

³⁴² Chimoto Akiko, «Toshika to josei yûgyôsha – 1920 nen kokusei chôsa o mochiite», *Dôshisha shôgaku*, vol. 63, n.5, mars 2012, pp. 278-298.

clairement le principe d'une division sexuelle du travail. L'attention donnée au rôle particulier de la femme au sein de la nation était déjà très visible dans la Loi sur les usines qui était très centrée sur la protection des femmes, mais cette attention deviendra de plus en plus claire. Surtout lorsqu'il s'agira, en 1925, comme nous le verrons plus loin, de n'accorder le suffrage universel qu'aux hommes. Mais elle apparaîtra néanmoins dans sa forme la plus explicite lorsqu'il s'agira d'agir sur l'organisation interne des entreprises pendant la seconde guerre mondiale que nous traiterons à la fin de cet ouvrage.

La question rurale et les « travailleurs »

Si la question sociale prend une telle dimension dans le Japon de l'après première guerre mondiale, c'est bien sûr parce qu'elle est liée au phénomène de plus en plus massif de l'urbanisation et des évolutions sociales qui en découlent. Mais cette conscience d'une aggravation de la question sociale ne fut pas non plus sans lien avec la situation des campagnes qui abritaient, malgré tout, encore l'immense majorité de la population japonaise. Cette dimension de la question sociale japonaise fut bien illustrée par les émeutes du riz (*kome sôdô*) de 1918 qui restèrent comme une des plus importantes révolte populaire de l'histoire du Japon et qui furent un phénomène à la fois urbain et rural. Elles furent principalement provoquées par une production structurellement insuffisante, une attitude de tolérance à l'égard de prix agricoles élevés de la part d'un gouvernement de la Seiyûkai, parti proche des grands propriétaires terriens et des mesures contre la spéculation à la fois trop molles et fondamentalement inadaptées à l'importance du déséquilibre entre l'offre et la demande³⁴³. L'augmentation du prix du riz avait bien sûr eu un impact considérable sur la classe ouvrière des villes. A Osaka, les ouvriers les plus pauvres devaient réduire leur repas de trois à deux. Ils commencèrent aussi à mettre en gage leurs vêtements pour acheter du riz, ne pouvant souvent pas réunir assez de liquide pour les récupérer. Enfin, ils furent souvent obligés de prendre des emplois secondaires, de nombreuses épouses au foyer devant aussi trouver des emplois. Au milieu du mois d'août 1918, 232 000 personnes participèrent aux émeutes à Osaka³⁴⁴. Les émeutes avaient en fait débuté le 22 juillet dans un petit village de pêcheur de la préfecture de Toyama pour s'étendre jusque dans les zones rurales et urbaines de 42 des 47 préfectures

³⁴³ Michael Lewis, *Rioters and Citizens : Mass Protest in Imperial Japan*, Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press, 1990, pp. 1-15

³⁴⁴ Jeffrey E. Hanes, *The City as Subject : Seki Hajime and the Reinvention of Modern Osaka*, Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press, 2002, p.201.

que comptait le Japon. Les émeutiers organisaient des *sit-in* ou des marches pacifiques vers les sièges des gouvernements locaux, mais attaquaient aussi violemment les marchands de riz. Les estimations du nombre de participants varient entre 800 000 et 10 millions selon les historiens³⁴⁵. Ces émeutes représentèrent le paroxysme d'un malaise social qui touchait la classe ouvrière, mais aussi les populations des campagnes qui faisaient partie intégrante du prolétariat qui coexistait avec une petite classe de grands propriétaires.

Les nombreuses études qui paraissent dans l'entre-deux-guerres sur ce qu'on appelle à l'époque la « question rurale » (*Nôson mondai*) révèlent ce qu'étaient les populations prolétaires rurales. Ce prolétariat était d'abord composé de travailleurs agricoles salariés, ceux-ci pouvant grosso modo être classés en trois catégories. Les domestiques agricoles (*teinin*) demeurant chez leur employeur étaient aussi désignés sous le nom de *saku otoko* pour les hommes et de *saku onna* pour les femmes. Les contrats partaient en général du début du printemps et se terminaient vers la fin de l'automne, c'est à dire qu'ils portaient sur une période d'environ dix mois par an. La plupart étaient des célibataires, logés et nourris par leur employeur, dont ils partageaient la vie de famille ; les domestiques mariés vivaient chez eux et allaient régulièrement travailler à la ferme qui les employait. Les ouvriers saisonniers (*keisetsuko*) étaient embauchés pendant les périodes de très grand activité, pour certains travaux tels que le repiquage des plans de riz, la moisson, les soins des vers à soie, la cueillette des feuilles de thé, etc. La durée de leur engagement était d'une semaine, de dix jours, d'un mois. De même que les domestiques agricoles permanents, la plupart des saisonniers habitaient la maison de leur employeur et partageaient les repas de la famille ; un grand nombre était employé dans des districts s'occupant de la sériculture où le travail était extrêmement pénible à certains moments de l'année et même se poursuivait jusqu'à une heure avancée de la nuit, les vers à soie devant être nourris à intervalles fixes. Les ouvriers saisonniers venaient de différentes parties du pays et ils retournaient chez eux, c'est à dire dans leur propre ferme, lorsque les contrats arrivaient à expiration. Les journaliers (*nikko*) étaient des cultivateurs qui exploitaient de très petites fermes, dans le voisinage desquelles ils louaient leurs services pour suppléer à l'insuffisance de leurs revenus. Ils étaient en général mariés et plus âgés que les domestiques agricoles permanents ou les travailleurs saisonniers. Il semblait que les domestiques agricoles, lorsqu'ils avaient pu épargner quelque argent et s'étaient mariés, travaillaient fréquemment comme journaliers³⁴⁶. En 1919,

³⁴⁵ Michael Lewis, op. cit., pp. 16-17.

³⁴⁶ Kiga Kanjû, *Nôson mondai*, Tôkyô, Iwanami shoten, 1925, pp. 91-143.

Aruga Kizaemon, *Nihon kazoku seido to kosaku seido*, Tôkyô, Kawade shobo, 1943, pp.542-732.

Suzuki Eitaro, *Nihon nôson shakaigaku genri*, Tôkyô, Daiyôsha, 1940, pp 31-114.

le nombre de domestiques agricoles s'élevait à 384 936, les ouvriers agricoles saisonniers à 919 706 et les journaliers à 1 812 940. Ils s'étaient répartis dans de nombreuses fermes puisque 232 636 agriculteurs avaient eu recours à des domestiques agricoles et 304 015 à des journaliers³⁴⁷.

Pour ces trois types de salariés, la durée du travail n'est pas réglementée. Elle était en moyenne, pour l'ensemble du pays, de huit à dix heures en été, de neuf à dix heures en automne et de sept à huit heures en hiver. A certaines époques (saison de repiquage des plans de riz, de la moisson, etc.) elle dépassait fréquemment douze heures. Enfin, dans la sériculture, il était parfois nécessaire, comme nous l'avons vu, de travailler de nuit. Les salaires étaient encore dans l'entre-deux-guerres payés partie en espèce et partie en nature, et leur montant variait assez largement suivant la saison, la nature de l'emploi, le sexe des travailleurs et la région ; il était plus élevé dans le voisinage des villes et des centres industriels. Les journaliers recevaient leur salaire chaque jour et les ouvriers saisonniers chaque semaine, chaque mois ou à la fin de la saison ; les domestiques agricoles permanents étaient en général payés à la fin de l'année ou au bout de six mois ; ils touchaient parfois une avance au moment de la conclusion du contrat. Les ouvriers saisonniers recevaient occasionnellement des arrhes. Les conditions de vie des travailleurs agricoles n'étaient pas inférieures à celles des ouvriers industriels, sauf sous le rapport de l'alimentation. Les examens médicaux de conscription montraient néanmoins que la santé des recrues venant de la campagne était souvent meilleure que celle des soldats recrutés dans les villes. Les travailleurs agricoles étaient parfois recrutés par des intermédiaires, mais les bureaux de placement publics furent créés au cours des années 1920 dans un grand nombre de localités, s'occupaient rarement de la main-d'œuvre agricole. Presque tous les contrats étant conclu verbalement, les plaintes pour rupture de contrat par l'une ou l'autre des parties étaient rares et il n'y avaient pratiquement jamais de grèves d'ouvriers agricoles, ceux-ci n'étant du reste pas organisés³⁴⁸.

Cependant, au-delà de ces salariés proprement dits, la question sociale dans les campagnes était surtout incarnée par les métayers qui formaient véritablement le cœur du prolétariat agricole de cette époque. Au cours de la troisième session de la Conférence internationale du Travail, le délégué ouvrier japonais insistait sur l'importance du fermier comme facteur des problèmes du travail agricole au Japon :

³⁴⁷ Nakazawa Benjirô, « Wagakuni ni okeru nôgyô rôdô jijô (jô) », *Shakai seisaku jibô*, octobre 1921, pp. 216-220.

³⁴⁸ Nakazawa Benjirô, « Wagakuni ni okeru nôgyô rôdô jijô (shôzen) », *Shakai seisaku jibô*, novembre 1921, pp. 96-114.

« Au Japon, le nombre d'ouvriers agricoles, à proprement parler, est relativement restreint tandis qu'il existe plus d'un million et demi³⁴⁹ de petits paysans qui ne sont pas propriétaires de leurs terrains. Ces paysans louent deux à trois acres aux propriétaires et paient, pour ce terrain, un loyer très élevé qui absorbe environ 55 pour cent du produit de la terre...ils ne reçoivent pour leur travail qu'une rémunération minime, bien inférieure à celles que touchent les ouvriers de l'industrie. Leurs revenus annuels ne dépassent guère 50 livres sterling. Leur condition sociale est inférieure ; ils forment bien réellement ce que l'on peut appeler un prolétariat agricole. A tous les points de vue, il faut considérer ces petits paysans comme des ouvriers agricoles, des ouvriers qui reçoivent leur salaire sous la forme d'un pourcentage du produit de la terre. Certaines personnes déclarent que ces paysans sont des entrepreneurs parce qu'ils cultivent eux-mêmes la terre, à leurs propres risques, mais c'est là un point de vue superficiel : en fait, ce sont véritablement des ouvriers agricoles »³⁵⁰.

Un des nombreux articles consacrés à la question des métayers dans le Bulletin de politique sociale soulignait que cette question de savoir s'il fallait ou non les considérer comme des « travailleurs » (*rôdôsha*) faisait l'objet de réflexions spécifiques au sein du ministère de l'Agriculture et du Commerce et de l'Association impériale agricole (*Teikoku nôkai*)³⁵¹. Si la question des métayers préoccupait tant le gouvernement, c'est qu'il y eut une augmentation importante du nombre annuel de conflits entre propriétaires et locataires ruraux au cours de la période 1917-1926, avec 85 conflits en 1917, 1680 en 1921 et 2206 en 1925 ; cette augmentation étant néanmoins aussi due à l'amélioration des méthodes de centralisation des statistiques. De plus, alors que le pays connaissait une progression dans le secteur de l'économie le plus intimement lié au commerce extérieur, les mauvaises performances de l'agriculture renforçaient les tensions sociales dans les campagnes³⁵². En 1922, le ministère de l'Intérieur avait identifié comme principales causes de conflits les mauvaises récoltes (30%), les loyers élevés (22%), les influences extérieures (idées radicales ou exemples pris sur d'autres conflits) (14%), baisse des produits agricoles (14%), augmentation des loyers (2%). La plupart des revendications demandaient une diminution temporaire des loyers en raison de la crise économique, mais aussi la réduction définitive des loyers, plus rarement la prolongation des baux ou la reconnaissance des droits des locataires. Il y

³⁴⁹ Il existait encore un bien plus grand nombre de très petits propriétaires qui étaient en même temps locataire d'une partie de leurs terres.

³⁵⁰ Bureau International du Travail, *Conférence internationale du travail, 3^e session*, Genève, 1921, vol. I, p. 145.

³⁵¹ Yoshiga Eizô, « Nôson shakai mondai zakkai », *Shakai seisaku jibô*, n.3, novembre 1920, pp. 129-130.

³⁵² Odaka a montré que les indices de productivité entre l'agriculture et les activités industrielles moderne crurent parallèlement jusqu'en 1920 mais commencèrent à diverger de manière importante après, à l'avantage de l'industrie. Odaka K., « Nijû kôzô », in Odaka K. Nakamura T. (hen), *Nijû kôzô*, Nihon keizaishi, vol.6, Tôkyô, Iwanami shoten, 1989, p.148.

avait aussi un nombre élevé d'actions intentées par les propriétaires (4184 en 1926), majoritairement pour le paiement des loyers (2582) mais concernant aussi l'expulsion du métayer. Tant les propriétaires que les fermiers établissaient souvent des associations temporaires pour faire face à la situation créée par un conflit. Mais en raison de la fréquence croissante des contestations, des organisations d'un caractère permanent furent constituées par chacune des parties. Selon le ministère de l'Intérieur, en 1922, il existait 1114 syndicats de fermiers, 247 associations de propriétaires et 176 organisations paritaires. Des fédérations nationales ou régionales telles que le syndicat des fermiers du Japon (*Nihon nomin kumiai*), furent graduellement mises sur pied. D'autre part, les syndicats agricoles demeurèrent souvent en contact avec les syndicats des travailleurs industriels et les organisations socialistes³⁵³.

Les historiens japonais marxistes ont très largement interprété la naissance de cette question sociale, tant dans l'agriculture que dans l'industrie, comme la conséquence de la réforme foncière du début de l'ère Meiji, comme nous l'avons vu plus haut. En soumettant la terre à l'économie de marché, elle enclencha un processus de concentration de la propriété qui fit tomber de nombreux paysans dans le métayage ou les contraignit à devenir ouvriers agricoles, elle stimula des mouvements de population vers les centres industriels et vint grossir les classes prolétaires urbaines. Seulement, pour un de ses représentants les plus illustres, Ôkôchi Kazuo, le fait que beaucoup de travailleurs industriels aient été des travailleurs migrants (*dekasegi rôdôsha*) a aussi été un facteur d'inhibition du mouvement ouvrier dans le Japon d'avant-guerre, mouvement qu'il voit comme aillant joué un rôle assez faible dans le développement de la politique sociale dans cette période. Ôkôchi identifie en effet quatre catégories de travailleurs définis de façon générale comme « migrants » (*dekasegi*). Les travailleurs qui avaient un contrat de plusieurs années, il s'agissait essentiellement de jeunes ouvrières de l'industrie textile. Les travailleurs saisonniers qui étaient par exemple les ouvriers de la pêche et de la construction. Les travailleurs industriels qui se déplaçaient entre les villes et dans les campagnes en fonction des fluctuations de l'économie. Les travailleurs qui faisaient un trajet régulier entre leur village et les nouveaux centres industriels qui s'étaient développés dans des zones anciennement rurales³⁵⁴. Ainsi, contrairement au « mouvement des clôtures » anglais (*enclosure movement*) qui firent littéralement disparaître les petits propriétaires indépendants et plonger une partie de la population de manière beaucoup plus radicale dans la nouvelle société industrielle, au Japon, les travailleurs japonais gardèrent

³⁵³ Kyôchôkai Nôsonka, « Kôsaku sôgi tôkei », *Shakai seisaku jibô*, n.86, novembre 1927, pp. 40-45 .

³⁵⁴ Ôkôchi Kazuo « Chin rôdô ni okeru hokenteki naru mono » in *Shakai seisaku no keizai riron*, Tôkyô, Nihon hyôron shinsha, 1952, pp.216-222.

des contacts avec l'économie agricole. Si cette théorie a été assez largement discutée, elle peut néanmoins nous suggérer que l'invocation d'une dynamique économique et sociale endogène, le poids du développement du mouvement social, encore limité à cette époque, ne sont sans doute pas suffisants pour expliquer l'importance des mutations qui toucha les modes de gouvernement des populations laborieuses après la première guerre mondiale. Les influences extérieures doivent être prises en compte et celle de l'Organisation Internationale du Travail fut en particulier tout à fait considérable.

Chapitre 8

Le Japon et l'Organisation internationale du travail

« S'adapter à la grande force que représente le monde »

Sur la voie à suivre par le Japon après la première guerre mondiale, Yoshino Sakuzô, écrivait en janvier 1919 dans la revue *Chûô kôron*: « Pour penser les questions auxquelles nous sommes confrontés, ce qu'il faut d'abord avoir à l'esprit, c'est que notre pays est aujourd'hui devenu complètement intégré au monde... Pour espérer un développement sain dans le cadre de notre empire, il faut d'abord s'adapter à la grande force que représente le monde... à l'intérieur, il s'agit d'instaurer une véritable démocratie (*Minbonshugi no tettei*) et, à l'extérieur, un égalitarisme international (*kokusaiteki byôdôshugi*) »³⁵⁵. Cet esprit internationaliste, s'il se renforça considérablement chez les élites, ne faisait néanmoins pas l'unanimité. Konoe Fumimarô, futur premier ministre pendant la guerre Sino-japonaise, protégé du prince Saionji, fut envoyé comme membre de la délégation japonaise pour les négociations de paix en France. En décembre 1918, dans la revue *Nippon oyobi Nipponjin* (Le Japon et les Japonais), il écrivit un article dans lequel il reconnaissait la noblesse des idées démocratiques qui avaient atteint le Japon, mais avertissait des implications internationales de ce discours sur la paix, la démocratie et la justice humaine. Il était, selon lui, conçu pour servir les intérêts du Royaume-Uni et des Etats Unis et n'était pas nécessairement compatible avec les conceptions japonaises de la justice internationale. Il écrivait que les grandes puissances « occupent la plupart des pays moins civilisées depuis longtemps, en ayant fait leurs colonies. En conséquence, l'Allemagne et d'autres pays développés plus tard peuvent difficilement trouver des territoires pour leur expansion. Cette situation est contraire au principe fondamental de l'égalité des chances. Et une menace pour le droit à une existence égale entre les différents pays ». Pour Konoe, après avoir soumis l'Allemagne, qui avait voulu s'attaquer à cet état de fait, les pouvoirs anglo américains, au nom d'une lutte entre le bien et le mal, essayaient à nouveau de protéger leur statut en sanctifiant des concepts universels qui servaient leurs intérêts, et la SDN était l'incarnation d'un tel projet³⁵⁶.

³⁵⁵ Yoshino Sakuzô, « Sekai no daishuchô to sono junnôsaku oyobi taiosaku », *Chûô kôron*, n. 365, janvier 1919, pp.142-143. .

³⁵⁶ Gordon Mark Berger, « Japan's young prince : Konoe Fumimarô's Early Political Career, 1916-1931 », *Monumenta Nipponica*, vol. 29, n.4, hivers 1974, p. 457

Ce sentiment fera un retour en force dans les années 1930, mais, jusque là, pour de nombreux réformateurs sociaux, la politique sociale devait dorénavant être pensée en tenant compte des idéaux et de l'action de l'Organisation internationale du travail. Le traité de Versailles de 1919 liait en effet la recherche de la justice sociale à la garantie de la paix entre les nations. L'OIT devait incarner cet idéal et assurer le développement d'une législation internationale. Son système tripartite de représentation en faisait un lieu particulier de rencontre entre ouvriers, patrons et gouvernements. Albert Thomas, le premier directeur du Bureau International du Travail, ne concevait pas le rôle de l'OIT simplement en termes d'adoption et de ratification de conventions internationales. Les contacts favorisés par sa structure tripartite et l'activité de recherche du Bureau devaient permettre de jeter les bases de formes nouvelles de négociation au niveau international mais aussi national et local³⁵⁷.

La conjoncture économique du Japon dans les années 1920 fut d'ailleurs source de relations coopératives avec l'occident qui favorisèrent ses relations avec l'OIT. La récession d'après-guerre et les politiques déflationnistes tout au long de la décennie exigeaient une prudence dans l'expansion militaire et nourrit l'ouverture des cabinets à l'égard des dispositifs de désarmement multilatéraux. Bien que la croissance économique n'atteignît pas le rythme du boom pendant la première guerre mondiale ou les années 1930 expansionnistes, le PIB crût tout de même à une respectable moyenne de 3,2% de 1920 à 1930. La part du commerce avec l'Asie se réduisit, passant de 40% du total des exportations et de 43% du total des importations en 1919 à 34% et 32% en 1929 avec les belligérants de la grande guerre revenant sur le marché, mais, parallèlement, l'Amérique du nord resta un partenaire majeur, représentant 37% de leur exportation et 31% de leur importation en 1919 et 37% et 27% en 1929. Les exportations de coton augmentèrent régulièrement pour nourrir l'industrie textile tandis que la dépendance du Japon à l'égard de l'acier étranger et de l'importation de machines outils restait élevée³⁵⁸. Des dirigeants du milieu des affaires tel que Shibuzawa Eiichi réitérèrent tout au long de la décennie que le gouvernement ne devrait pas entreprendre d'actions qui compromettraient ses relations avec l'Occident. Comme autre expression de cet internationalisme économique, les Japonais participèrent par exemple à la formation de la Chambre de commerce internationale à Paris en 1919³⁵⁹.

³⁵⁷ Thomas Cayet, « Travailler à la marge : le Bureau International du Travail et l'organisation scientifique du travail (1923-1933) », *Le Mouvement Social*, n. 228, juillet-septembre 2009, p.39.

³⁵⁸ Ôishi Kaichirô, *Nihon shibonshugi hyakumen no ayumi*, Tôkyô, Tôkyô daigaku shuppankai, 2005, pp. 110-115.

³⁵⁹ Thomas W. Burkman, *Japan and the League of Nations : Empire and World Order*, Honolulu : University of Hawaii Press, 2008, p. 107.

Suzuki Bunji et question sociale comme enjeu international

On l'a vu, le Japon était déjà, dans une certaine mesure, intégré aux réseaux internationaux de la réforme sociale, la charité privée ayant été largement influencée par le travail social protestant et les premiers partisans d'une législation sociale au Japon étant partie intégrante de la nébuleuse hygiéniste, allemande en particulier, mais participant aussi à des congrès internationaux d'hygiène. L'Etat japonais ne faisait néanmoins partie d'aucun des traités bilatéraux ou multilatéraux qui avaient précédé la création de l'OIT. Le Japon avait par exemple refusé de ratifier la convention de Berne sur l'utilisation du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes en 1905. D'autre part, les syndicats du Japon ne faisaient pas partie de la première internationale socialiste, leur part était extrêmement restreinte dans la seconde internationale et ils n'étaient pas membres actifs dans la Fédération Internationale des Syndicats de Travailleurs (IFTU). Des dirigeants syndicaux avaient participé à des rencontres de la seconde internationale et à des congrès de travailleurs aux Etats Unis, mais ils n'y jouèrent qu'un rôle passif ou bien s'exprimèrent sur des sujets annexes à la question sociale telle que la dénonciation de la guerre russo-japonaise. Cependant, individuellement, les dirigeants syndicaux japonais avaient forgé des liens avec les mouvements ouvriers étrangers. Suzuki Bunji, le président de la Yûaikai, avait lié des relations avec *l'American Federation of Labor* au cours d'un voyage aux Etats-Unis en 1915, l'objectif de ce voyage étant de discuter du problème des travailleurs migrants japonais qui bénéficiaient de conditions de travail bien inférieures aux ouvriers américains et qui étaient souvent accusés de constituer une concurrence déloyale³⁶⁰.

Suzuki Bunji fut ainsi le premier à comprendre l'opportunité que représentait l'accession de la question sociale au statut d'enjeu international. En janvier 1919, dans un article de l'organe du syndicat intitulé « La question du travail et les relations internationales », il estimait que « la tâche de résoudre la question du travail ne relevait pas seulement d'un enjeu domestique. En effet, l'état de sous-développement des conditions de travail au Japon pourrait empêcher le Japon de faire entendre sa voix au sein du concert des nations »³⁶¹. Comme le Japon était embarrassé de ne pas avoir de représentant du travail au sein de sa délégation pour la conférence de paix, le gouvernement décida d'envoyer Suzuki à Paris. Cependant, à son arrivée, celui-ci se rendit compte qu'il était ignoré par Ochiai Kentarô qui représentait le Japon comme diplomate de carrière, et Oka Minoru, haut fonctionnaire au ministère de

³⁶⁰ Matsuo Hiroshi, Ôkôchi Kazuo, *Nihon rôdô kumiai monogatari (Taishô)*, Tôkyô, Chikuma shoten, 1965, pp. 48-53.

³⁶¹ Suzuki Bunji, « Rôdô mondai to kokusai kankei », *Rôdô to sangyô*, vol. 8, n.1, janvier 1919, pp.1-4.

l'Agriculture et du Commerce qui avait joué un rôle de premier plan dans la rédaction de la Loi sur les usines. Ils siégèrent seuls avec Samuel Gompers, le président de *l'American Federation of Labor* au sein de la commission du travail. Le gouvernement japonais ne ressentait pas encore le même intérêt que les puissances occidentales à associer le travail aux négociations, étant donné que le Japon ne connaissait pas la même situation que les pays européens et américains où la classe ouvrière avait très largement fait don de son sang pour la victoire. Au Japon, d'une part, le nombre de victimes des opérations militaires contre l'Allemagne en Chine et dans le Pacifique avait été limité et, d'autre part, l'armée reposait essentiellement sur la population des campagnes. Cependant, Suzuki utilisa tout de même utilement son séjour à Paris pour rencontrer d'autres dirigeants syndicaux et se familiariser avec le contenu du traité concernant le travail.

Les syndicats furent d'abord déçus par le manque d'action du Bureau International du travail dans la question de la nomination des représentants du travail par le gouvernement japonais. En effet, le gouvernement était opposé à une libre participation du travail dans le processus de négociation internationale au sein de l'OIT, jugeant le mouvement ouvrier trop immature pour un tel rôle. Les délégués gouvernementaux japonais à la conférence de paix avaient en particulier obtenu que soit incluse, dans l'article 389, une clause permettant aux gouvernements de pays n'ayant pas de véritables organisations de travailleurs, de nommer eux-mêmes les représentants. Il y avait pourtant, à l'époque, comme on l'a vu plus haut, deux véritables syndicats : la *Yûaikai* et la *Shinyûkai*. Le gouvernement invoqua néanmoins le fait que le délégué du travail devait représenter l'ensemble des travailleurs et pas seulement les travailleurs syndiqués. Il mit au point une procédure qui aboutit à la sélection d'un ingénieur en chef des chantiers navals de Kawasaki, Masumoto Uhei. Celui-ci devint le délégué des travailleurs pour la première conférence internationale du travail tenue à Washington en 1919.

Suzuki Bunji se lança alors dans une campagne visant à faire pression sur le gouvernement de son pays. La revue de la *Yûaikai*, Travail et industrie (*Rôdô to sangyô*) consacra ainsi de nombreux articles à cette question de la sélection du représentant des travailleurs. Suzuki y écrivait que la procédure de sélection employée par le gouvernement était non seulement contraire à l'esprit et à la lettre des règles de l'OIT, mais qu'elle aurait « une influence néfaste sur le développement du mouvement ouvrier » et qu'il importait de choisir un représentant d'une organisation de travailleurs porteur d'« un mouvement sain » (*kenzen naru undô*)³⁶². Il reçut l'aide de Samuel Gompers qui ne pouvait néanmoins assister à la

³⁶² Suzuki Bunji, «Nihon rôdô daihyô kôgi mondai », *Rôdô to sangyô*, vol.8, n.12, décembre 1919, pp. 3-14.

conférence à cause du refus des Etats-Unis d'intégrer l'ILO, des socialistes japonais de New York qui distribuèrent des pétitions aux délégations et des dirigeants de l'Internationale d'Amsterdam. Des délégués des travailleurs d'autres pays réussirent à mettre les représentants du gouvernement japonais dans l'embarras en soulevant la question pendant la session plénière. Masumoto, au lieu de défendre ses qualifications, se lança dans une diatribe contre les conditions de travail au Japon et la répression contre les syndicats. Il fut néanmoins qualifié pour participer. L'OIT voulait en effet ménager la délégation du Japon dont la présence était importante à ses yeux. A la conférence maritime tenue en 1920 à Genève, le président du syndicat des marins, Okazaki Kenichi, fut nommé délégué des travailleurs en accord avec les règles de l'OIT ; cependant, en 1921, c'est un membre de la nébuleuse du travail social et non du monde syndical, Matsumoto Keiichi, directeur d'un orphelinat d'Okayama qui fut nommé et, en 1922, le délégué choisi par le gouvernement japonais, Tazawa Yoshiharu, ancien directeur de la *Kyôchôkai*, ne fut même pas qualifié. Dans son rapport de 1923, la commission de qualification prévint que le rejet serait dorénavant inévitable si le gouvernement japonais ne changeait pas ses pratiques. Maeda Tamon, le délégué permanent du gouvernement japonais à Genève, demanda alors au ministre de l'Intérieur Mizuno Rentarô de se conformer enfin aux procédures de l'OIT et envisagea même de démissionner. En 1924, les procédures changèrent finalement pour aboutir à l'élection de Suzuki Bunji de la *Sôdômei*³⁶³.

Conscient de la chance historique que lui offrait la naissance de l'OIT, le mouvement syndical japonais s'inspira rapidement de son travail pour formuler son programme. Par exemple, l'inscription de la question des huit heures à l'ordre du jour de la Conférence internationale du travail de Washington, amena la *Yûaikai* à porter cette même question sur la liste des revendications qu'il adopta à son congrès annuel de 1919. En outre, les résultats obtenus par la grève des chantiers navals de Kawasaki sur la journée de huit heures, constitua un précédent important. Cependant, avec la séparation du mouvement ouvrier en aile réformiste et aile révolutionnaire qui s'affirme clairement dans les années 1920, la collaboration avec l'OIT devint aussi un enjeu qui contribua à la division du mouvement social. La *Sôdômei*, très marquée par l'affaire du Kameidô (*Kameidô jiken*)³⁶⁴, affaiblie par le retournement de la conjoncture économique³⁶⁵ et encouragée par le projet du gouvernement de légaliser l'activité syndicale

³⁶³ Hanami Tadashi, *ILO to Nihon no danketsuken*, Tôkyô, Daiyamondo sha, 1963, pp.64-69.

³⁶⁴ Dans la nuit du 4 septembre 1923, profitant de la loi martiale qui avait été instituée après le grand tremblement de terre du Kantô, la police arrêta plus de 700 socialistes et activistes syndicaux. Elle en assassina 14 dans le poste de police du quartier ouvrier de Kameido à Tôkyô.

³⁶⁵ En avril 1920, le boom économique provoqué par la guerre s'arrêta brusquement, la conférence de Washington de 1922 sur le désarmement porta un sérieux coup à l'industrie lourde et le grand tremblement de terre du Kantô interrompit

et d'instituer le suffrage universel, opéra un retournement idéologique et stratégique lors de son assemblée générale de février 1924. Prenant ses distances avec l'idéologie de lutte des classes et la stratégie d'affrontement qui l'animait depuis la fin de la première guerre mondiale, elle commença à estimer que, grâce notamment à la reconnaissance institutionnelle que pouvait lui apporter sa participation aux conférences de l'OIT, le meilleur moyen d'avancer les intérêts des travailleurs serait dorénavant une plus grande coopération avec le gouvernement³⁶⁶. L'aile gauche de la *Sôdômei* fut expulsée en 1925, celle-ci créant alors son propre syndicat, le *Nihon Rôdô Kumiai Hyôgikai* (Conseil des syndicats ouvriers japonais). L'aile droite du mouvement ouvrier – composé principalement de la *Sôdômei* et du syndicat des marins - même si aucun de ses membres n'étaient officiellement affiliés à l'Internationale syndicale réformatrice incarnée par *l'International Federation of Trade Union*, continua à coopérer activement avec l'OIT tout en devenant aussi, comme nous le verrons plus bas, partie intégrante d'une nébuleuse réformatrice proche de certains cercles du pouvoir. Il s'agissait pour elle de pousser le gouvernement japonais à adopter une législation protégeant les syndicats et jouer pleinement le jeu du tripartisme que lui imposait sa participation à l'OIT. L'aile gauche était, quant à elle, fortement influencée par l'Internationale communiste, adhérant au *Profintern* et au *Pan-Pacific Trade Union Conference* et était par conséquent très opposée à une collaboration avec l'OIT qui était vu comme un instrument visant à contrer la diffusion de l'idéologie de lutte des classes.

Le virage de 1924 coïncida d'ailleurs avec l'acceptation de Suzuki Bunji comme représentant des travailleurs aux conférences internationales du travail, et il fut de plus en plus consulté par le pouvoir sur la politique sociale. On lui donna aussi régulièrement une voix dans la médiation de conflits que prirent de plus en plus en charge la Société pour la coopération (*Kyôchôkai*) et la police. La *Sôdômei* collabora avec le ministère de l'Intérieur à la création d'un parti prolétaire modéré et anticommuniste rendu nécessaire par l'introduction du suffrage universel en 1925 ; ainsi, le *Shakai minshûtô* (Parti social démocrate) vit le jour en 1926³⁶⁷. En fait, dès 1920, avec Tokonami Takejirô, le ministère de l'Intérieur avait mit en suspend l'utilisation de l'article 17 de la Loi de police sur l'ordre public de 1900 contre les syndicats organisés uniquement au niveau d'une entreprise et accommodants avec les appels à la

presque complètement l'activité économique de la région. La main-d'œuvre se retrouva en surplus et parmi les travailleurs qui se trouvèrent licenciés, se trouvaient de nombreux syndicalistes. En clair, le rapport de force entre le capital et le travail s'était inversé.

Yamazaki Gorô, op. cit., pp.36-37.

³⁶⁶ Hayashi Hirofumi, *Kindai Nihon kokka no rôdôsha tógô*, Tôkyô, Aoki shobô, 1986, pp.72-80.

³⁶⁷ Suzuki Bunji, *Rôdô undô nijû nen*, Tôkyô, [Rôdô undô nijû nen] Kankô iinkai, 1985 (réédition), pp. 283-292, pp. 318-329.

coopération de la direction³⁶⁸. Profitant de la répression qui s'abattait sur les communistes, les employeurs tentèrent de leur côté d'encourager la création de tels syndicats coopératifs³⁶⁹.

Le gouvernement japonais et l'Organisation internationale du travail

Si l'aile réformiste du mouvement ouvrier japonais fut dès l'origine le meilleur partisan d'une participation au travail de l'OIT, y voyant une garantie de la légitimation de son action au niveau national, l'attitude du gouvernement fut au départ assez ambiguë. Parmi les cinq grandes nations, le Japon, seul, ne rédigea pas une proposition de charte du travail (*draft labor charter*) avant la conférence de paix. Et quand il devint évident que les représentants des intérêts du travail participant à la conférence avaient obtenu le droit d'insérer des clauses concernant le travail dans le traité, le Japon se mit à soutenir la proposition relativement modérée de la Grande-Bretagne. Le représentant à la conférence Ochiai demandait non seulement que le gouvernement japonais puisse nommer lui-même les représentants du travail, mais il demandait aussi un statut spécial dans l'application des conventions pour le Japon. Il avançait que si certaines mesures étaient nécessaires pour les pays membres dont le développement industriel était le plus avancé, dans le cas du Japon, elles seraient non seulement contraires aux intérêts de l'industrie, par aussi à ceux des travailleurs. Ainsi, le gouvernement japonais estimait que l'on devrait permettre au Japon un certain délai dans l'application de certaines mesures et de leur apporter des modifications ou d'en être exemptés. Le Japon réussit effectivement à faire insérer une clause spéciale dans l'article 405, paragraphe 3, de la constitution de l'OIT :

« En rédigeant toute recommandation ou projet de convention d'application générale, l'organisation devra considérer le cas des pays dans lesquels les conditions climatiques, le développement incomplet des organisations du travail, ou d'autres circonstances produisent des conditions industrielles

³⁶⁸ Yasuda Hiroshi, « Seitô seiji taiseika no rôdô seisaku » (La montée du régime des partis et la politique du travail), *Rekishigaku kenkyû*, n. 420, mai 1975, p. 15-28.

³⁶⁹ Cependant, tous les efforts pour imposer des "syndicats jaunes" ne furent pas couronnés de succès, certains se révélèrent plus combatifs qu'ils n'auraient dû l'être. Andrew Gordon relate par exemple l'évolution du Kôshinkai, qui, créé en 1924 dans la Compagnie des Docks de Yokohama avec l'aide de la direction, et après avoir été dans un premier temps très accommodant avec les mesures de licenciement décidées par la direction, prit une tournure plus contestataire lorsqu'il rejoignit la fédération Busô renmei en 1925

Andrew Gordon, *The Evolution of Labor Relations in Japan Heavy Industry, 1853-1955*, Cambridge, Harvard University Press, 1985, pp. 216-219.

substantiellement différentes, et devra proposer des modifications éventuelles qu'il considérera comme nécessaires pour prendre en compte le cas de ces pays »³⁷⁰.

Cependant, malgré ces réticences initiales, il est indéniable que la participation du Japon à la SDN et à l'OIT lui donnait pour la première fois de son histoire une place au sein des puissances de premier rang³⁷¹. La position éminente du Japon était traduite par une place de membre permanent au conseil d'administration, réservée aux huit Etats les plus industrialisés du monde. Il sera également tout de suite membre du Comité international d'organisation de la première session de la Conférence internationale du travail à Washington en 1919, composée de sept personnes désignées par les gouvernements des États-Unis, de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie, du Japon, de la Belgique et de la Suisse. Les diplomates japonais furent de plus, au moment de la conférence sur le désarmement de Washington en 1921, contrariés par le refus de la Grande-Bretagne de renouveler le traité d'alliance de 1902. Le Japon vit donc, dans sa participation à la SDN, à l'OIT et aux traités de désarmement, un substitut partiel. Cette participation était d'autant plus envisagée de manière positive, que la mise aux normes fixée par l'OIT était facultative. L'importance que donna le gouvernement japonais à son adhésion est par exemple visible dans le fait que lors de la conférence internationale de Genève en 1920, le Japon envoya la délégation la plus importante. Il ne manqua aucune conférence jusqu'à qu'il quitte l'organisation en 1938. En 1928, Albert Thomas rappelait que déjà 275 Japonais étaient venus à l'OIT à Genève depuis que l'organisation existait³⁷².

Le Japon fut aussi le premier pays à avoir nommé une Délégation permanente du gouvernement japonais auprès du OIT (*Kokusai rōdō kikan teikoku jimusho*). Créée par ordonnance impériale en 1920, elle avait une double fonction. D'une part elle étudiait la législation du travail et les conditions industrielles en Europe et transmettait ces informations au gouvernement japonais. D'autre part, elle fournissait des renseignements sur le travail et l'industrie du Japon au BIT et à toute autre organisation et personne qui en ferait la demande. Le directeur de la délégation était aussi le représentant permanent du gouvernement au conseil d'administration du Bureau International du Travail. Ses directeurs successifs étaient issus du ministère de l'Intérieur, tels que Maeda Tamon en poste de 1923 à 1926 ou Yoshisawa Shunzo, pendant de nombreuses années inspecteur en chef du travail au Bureau des affaires sociales du ministère de l'Intérieur, et nommé à Genève entre 1929 et 1937.

³⁷⁰ Thomas W. Burkman, op. cit., pp.88-89.

³⁷¹ Elle lui permettait en particulier de défendre ses intérêts face à l'accusation de la Grande Bretagne de dumping social qui se prolongea tout au long des années 1920-1930.

³⁷² Archives du BIT, Cat 1/29/12/1.

L'antenne de Tokyo du Bureau International du Travail, créée en 1924, fut, en retour de la création d'une représentation permanente du gouvernement japonais à Genève, le deuxième bureau de représentation le plus doté financièrement après celui de Berlin, et ceci devant Londres, Paris, Rome ou Washington. Il fut dirigé par Asari Junshirô, ancien inspecteur du travail, puis Ayusawa Iwao, ce dernier étant, tout comme Maeda Tamon, particulièrement représentatif de la nébuleuse réformatrice internationaliste qui s'attacha à défendre la cause de la législation sociale internationale au Japon³⁷³. Il constitua un lien extrêmement important entre le gouvernement japonais et le BIT et fut en quelque sorte, pendant l'entre-deux-guerres, une porte d'entrée importante des idées réformistes dans les milieux dirigeants du pays. Il fit notamment traduire en japonais de nombreux documents, dont les rapports annuels du directeur. Le bureau de Tokyo contribua aussi à créer, en 1925, avec quelques autres réformateurs sociaux, tels que Takano Iwasaburô, directeur du Centre de recherches Ohara sur la question sociale, l'Association internationale du travail (*Kokusai Rôdô kyôkai*). L'objectif était de favoriser l'œuvre de l'Organisation internationale du travail, notamment de promouvoir la ratification et la mise en vigueur des conventions internationales du travail, ainsi que d'étudier tout autre problème de l'industrie et du travail. L'association fut par exemple un des principaux soutiens du projet de loi sur les syndicats sur lequel nous reviendrons plus bas. Elle bénéficia de la coopération des délégués du gouvernement, des patrons et des ouvriers, ainsi que des conseillers techniques qui avaient participé aux différentes sessions de la conférence internationale du travail. Les milieux patronaux y virent en particulier un lieu stratégique où il fallait être s'ils voulaient avoir prise sur le débat qui se développait autour de la question sociale. On comptait par exemple le soutien de Mutô Sanji, président de Kanegafuchi bôseki et qui avait été le premier délégué patronal à la conférence de Washington de 1919. Le Comité exécutif comptait 40 membres : des patrons, des dirigeants ouvriers et des professeurs. Lors de la première réunion en mars 1925, il y eut nomination de plusieurs commissions par le comité exécutif : la Commission des conventions internationales du travail, la Commission sur le droit d'association, la Commission du chômage, et la Commission des relations internationales.

³⁷³ Ayuzawa Iwao reçoit une bourse de la Peace friend et va étudier deux ans au Mid Pacific Institute à Honolulu. Il étudie au Whitman College, Wa, jusqu'en 1915, puis au Haverford College, Pa, jusqu'en 1917. Puis il rentre à Columbia University où il passe un Master en 1918. Il rencontre à cette époque Katayama Sen. En 1919, il assiste à la Conférence de l'OIT à Washington. En 1920, il passe son PhD et sa thèse intitulée « International Labor Legislation » est publiée. Il rentre la même année à la représentation du Japon à Genève (Teikoku daihyô jimusho). En 1923, il rentre au Bureau International du Travail à Genève où il restera jusqu'en 1934. En 1934, il devient directeur du bureau du BIT à Tôkyô jusqu'en 1938.

Ayuzawa Iwao sensei kinenshi henshû sewanin, *Ayuzawa Iwao sensei kinenshi*, Wakoshi, 1997.

Un réformateur social libéral et internationaliste exemplaire : Maeda Tamon

Maeda Tamon était particulièrement représentatif de ces hommes d'Etat japonais réformateurs sociaux, libéraux et internationalistes. Il avait commencé sa carrière au ministère de l'Intérieur et fut, au printemps 1915, nommé à la préfecture de Nagasaki. A l'été 1918, il profita d'un système de voyage d'étude à l'étranger pour les jeunes fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, mis en place par Gotô Shimpei lorsque ce dernier avait été ministre. Il partit pour les Etats-Unis, son premier voyage en occident, où il étudia le système éducatif et le travail social. Il s'embarqua le 11 novembre 1918 pour la Grande-Bretagne et, jusqu'en mars 1919, il séjourna à Londres où il aura même l'occasion de rencontrer Sydney Webb et son épouse. Maeda s'intéressa particulièrement à l'avenir des agences pour l'emploi, qui relevaient alors, à Tokyo et à Osaka, du travail social, alors que la Grande-Bretagne avait un système très avancé, lié à un système d'assurance chômage. Il étudia en même temps que Nagaoka Ryûichirô, qui sera dans l'entre-deux-guerres l'un des principaux « bureaucrates sociaux » du ministère de l'Intérieur et qui séjournait avec lui. Avant de partir sur le continent, il rédigea un rapport qu'il envoya au ministre de l'Intérieur Tokonami, sur la question du traitement du chômage où il proposait la création d'agences pour l'emploi publiques, d'une assurance chômage et de dispositifs de formation continue en se reposant sur l'expérience britannique mais aussi américaine.

Après son retour au Japon, à l'âge de 37 ans, il rejoint Gotô Shimpei qui, après avoir été gouverneur de Taiwan, administrateur des Chemins de fer de la Manchourie du Sud et ministre de l'Education et ministre de l'Intérieur, avait été élu à la mairie de Tokyo. En 1923, il quitte la mairie en même temps que Gotô. Il part alors pour Genève où il devient le représentant du gouvernement japonais auprès du BIT. Il participa tout de suite à la 5^{ème} conférence internationale du travail où il vit le Japon être mis en accusation à cause de la question de la nomination du représentant du travail et de l'existence de l'article 17 de la Loi de Police sur la sécurité qui restreignait le droit d'association. Il prend la résolution de régler ce problème qui nuit à l'image du Japon, empoisonne les relations avec l'organisation et avec Albert Thomas. Il décide alors, aidé par Thomas, de prendre ses responsabilités et de convaincre le gouvernement japonais de l'intérêt de nommer un vrai représentant du travail. Ainsi, avec l'aide de l'autre représentant du Japon à la conférence, Adachi Mineichirô, il envoya un avis dans ce sens au ministre de l'Intérieur Mizuno mais joua aussi de ses relations avec Gotô Shimpei. Le gouvernement

accepta cet avis et, à partir de 1924, comme nous l'avons vu plus haut, Suzuki Bunji devint le représentant du travail aux conférences. La question de l'article 17 fut aussi bientôt réglée avec l'adoption de la *Chian iji hô* en 1925, loi réprimant les idées subversives, mais qui, contrairement à la *Chian keisatsu hô* qu'elle remplaçait, ne comportait plus d'article particulièrement dirigé contre le droit d'association. Le problème auquel Maeda dû alors surtout se confronter fut celui du retard dans la ratification des conventions. Plus que contre les attaques du représentant japonais du travail, Maeda dut surtout défendre la position du Japon contre les représentants de l'Inde et de la Grande-Bretagne qui reprochaient au Japon la non ratification des conventions sur les heures de travail et l'interdiction du travail de nuit des femmes. Les basses conditions de travail étant ressenties par l'Inde et les britanniques comme une concurrence inéquitable et un frein à l'amélioration des conditions de travail dans les autres pays. La Grande-Bretagne connaissant en particulier son premier cabinet travailliste qui était particulièrement remonté contre les manœuvres dilatoires du Japon.

Maeda ne participa pas seulement aux conférences, il prit aussi part aux réunions du groupe des huit grandes nations industrialisées. Comme le Japon se voyait offrir une place de prestige, mais qu'en réalité, la législation japonaise était très en retard, Maeda se souvient, dans ses mémoires, avoir été assez honteux. Il relate néanmoins avoir été fier à une occasion, quand il fit la proposition d'un système automatique pour l'accrochage des wagons pour éviter les accidents du travail. Le Japon avait déjà un tel système, mais ce n'était pas le cas de certains pays européens de premier plan. Pour contrer les reproches du représentant de la Grande-Bretagne, MacDonald, lors des réunions du groupe des huit, Maeda Tamon se rappelle aussi avoir essayé d'expliquer que le Japon s'était tout de même doté d'une loi sur les agences pour l'emploi et d'une loi sur l'assurance maladie qui avait été adoptée en 1922 comme nous le verrons plus bas. En 1926, en raison de la politique d'austérité du gouvernement, Maeda ne put avoir l'augmentation de personnel qu'il avait demandé, voyant son bureau de représentation comme un centre de recherche pour l'étude des législations sociales étrangères. Se voyant même imposer une réduction d'effectifs, il donna sa démission. A son retour, il fut néanmoins invité à expliquer le fonctionnement du Bureau international du travail à l'Empereur et resta une voix influente³⁷⁴.

L'OIT et la politique sociale japonaise

³⁷⁴ Maeda Tamon, *Sono mon, sono hito*, Tôkyô, Horikiri Zen Jirô 1963, pp. 26-42.

Si le Japon ne fut pas la plus exemplaire des nations dans la ratification des conventions, il en signa néanmoins un nombre non négligeable, surtout si l'on prend en compte le fait qu'il partait de beaucoup plus loin que les pays européens du point de vue du niveau de sa législation sociale. En décembre 1928, lors d'une conférence à Tokyo effectuée au cours de sa visite d'un mois, Albert Thomas, le directeur du Bureau International du Travail, constatait que « sur 332 ratifications obtenues des différents pays. Eh bien, le Japon est à tout prendre dans un état qui n'est pas déshonorant ». Sur 25 conventions, le Japon en avait ratifié neuf : le chômage ; l'âge minimum des travailleurs de l'industrie ; le placement des marins ; l'âge minimum des travailleurs de l'agriculture ; l'examen médical obligatoire des enfants ; la réparation des maladies professionnelles ; l'égalité de traitement ; la simplification de l'inspection des émigrants, alors que seulement 27 % des 1798 ratifications possibles (pour 25 conventions) avaient été réalisées et que 22 des 58 Etats membres n'avaient ratifiés aucune convention. En comparaison, l'Allemagne n'avait ratifié, comme le Japon, que 9 conventions, la France 12, la Hollande 11, l'Italie 12, et la Grande-Bretagne 13³⁷⁵. Un nombre non négligeable de lois et d'ordonnances adoptées pendant les années où le Japon fut membre de l'OIT furent le résultat direct de ratification de conventions, telles que la Loi sur le placement des travailleurs, promulguée en 1921 et qui répondait à la convention sur le chômage de 1919, ou bien la Loi sur l'âge minimum des travailleurs industriels promulguée en 1923 et qui correspondait à la Convention sur l'âge minimum des travailleurs industriels de 1919.

L'influence de l'OIT sur la politique sociale du Japon ne peut néanmoins pas se mesurer à l'aune des ratifications, elle fut souvent indirecte. La création d'un Bureau des affaires sociales du ministère de l'Intérieur (*Naimushô Shakai kyoku*) en 1922 peut être interprétée comme en partie le résultat de l'adhésion du pays à l'organisation. Il avait en charge les relations avec le BIT et les hauts fonctionnaires qui y exercèrent furent très souvent les représentants du gouvernement lors des conférences internationales du travail annuelles. Le directeur du bureau Nagaoka Ryûichirô fut par exemple délégué du gouvernement en 1927, Moriya Sakau et Kawarada Kakichi, chefs de division, le furent respectivement en 1925 et en 1928, le chef de la section du travail Amanoya fut conseiller technique à la conférence de 1925, ou encore Yoshisaka Shunzo, chef de la Section de l'Inspection du travail, fut conseiller technique aux conférences de 1919, 1921, 1922 et 1923³⁷⁶. Certaines évolutions législatives

³⁷⁵ Archives du BIT, Cat 1/29/12/1 (Cabinet Albert Thomas, Voyage extrême orient, décembre 1928, janvier 1929)

³⁷⁶ Archives du BIT, Cat 5 45 2 5

furent indirectement influencées par le travail de l'OIT, comme la révision de 1923 de la Loi sur les Usines qui peut être considérée comme une réponse à la Convention sur les heures de travail dans l'industrie et la convention sur le travail de nuit des femmes et des enfants de 1919. Les tentatives du Bureau social de promulguer une loi sur les syndicats fut sans aucun doute en grande partie inspirée par l'obligation que le Japon avait d'envoyer un représentant des travailleurs aux conférences internationales du travail. Le tripartisme, qui n'avait aucun ancrage dans le Japon de cette époque, s'imposait du simple fait de son adhésion.

Si les relations avec l'OIT furent sans aucun doute un moteur de réforme sociale important, elles restaient néanmoins tributaires d'un gouvernement japonais qui fut toujours réticent à produire toutes les avancées dans le domaine de la citoyenneté civile et politique du pays qu'impliquait la volonté d'intégration au mouvement de réforme sociale internationale qu'il affichait. Soeda Keiichirô, le directeur de l'Association pour la coopération (*Kyôchôkai*), un des relais de la réforme sociale portée par l'OIT au Japon dans les années 1920, faisait ce constat à la fin des années 1920 :

« Quand on regarde le nombre de lois sociales qui ont été rédigées et révisées en si peu de temps, on peut y voir une raison principale : la participation de notre pays à l'Organisation Internationale du Travail. Et quand on regarde les objectifs de l'OIT et les progrès spectaculaires de la législation du travail japonaise déjà évoquée, on ne peut nier qu'ils s'inscrivent principalement dans la nécessité de promouvoir la coopération internationale. ...Quand on voit, d'un côté, le débat sur une loi sur les syndicats particulièrement urgente pour promouvoir la paix industrielle et, d'un autre côté, des lois réactionnaires, on ne peut échapper à une impression de contradiction »³⁷⁷.

Il faisait notamment référence à la Loi sur la Sécurité Publique de 1925 qui fixait assez restrictivement les limites de ce qu'Andrew Gordon appelle la « démocratie impériale », punissant de 10 ans d'emprisonnement, puis, à partir de 1928, de la peine de mort, toute remise en cause de la propriété privée et de l'essence du régime impérial, le kokutai. En effet, pour la plupart des partisans de l'aile gauche du mouvement social du Japon de l'entre-deux-guerres, les bonnes dispositions du gouvernement japonais à l'égard de l'OIT étaient aussi un moyen pour écraser le mouvement socialiste et asseoir la domination globale du capitalisme. Les enjeux politiques et internationaux, mais aussi l'ambiguïté de la collaboration entre les milieux réformateurs proches du pouvoir et l'OIT, sont bien visibles si l'on s'arrête un peu sur la visite très importante que fit Albert Thomas au Japon en 1928.

³⁷⁷ Soeda Keiichirô, « Dai hyakugo no hakkô suru ni arite », *Shakai seisaku jibô*, n.100, janvier 1929, p.3.

Chapitre 9

Le voyage d'Albert Thomas au Japon

La préparation de la visite

Une note interne au BIT, non signée mais sans doute rédigée par Ayusawa Iwao et transmise à Albert Thomas le 21 juin 1927, attirait l'attention du directeur sur la nécessité de réanimer la flamme de la réforme sociale internationale au Japon et la présence de l'OIT dans la région à l'approche du renouvellement de la convention de Washington de 1919 :

« A Washington, en 1919, la conférence du travail a accordé une attention spéciale au Japon et à un certain nombre d'autres pays lorsqu'elle a élaboré la convention sur la durée de travail. A ce moment là, elle n'a pas manqué d'insister sur l'importance attachée par l'organisation aux problèmes spéciaux qui se posent dans les pays où les conditions industrielles diffèrent considérablement de celles des pays occidentaux ayant un développement industriel plus avancé. Depuis cette conférence, près de dix années se sont écoulées, dix années au cours desquelles ces pays n'ont pas présenté de revendications spéciales, de sorte que l'organisation ne leur a pas donné non plus une attention particulière. Il est vrai que le directeur a proposé, plusieurs années de suite, dans le rapport qu'il soumet à la conférence, la création d'une commission permanente chargée de s'occuper de ces pays, mais cette question a également été laissée de côté depuis un an ou deux...A part la création de bureaux de correspondance au Japon et en Inde et l'enquête sur les conditions de travail en Asie, l'organisation n'a pas fait grand-chose qui puisse spécialement intéresser les travailleurs asiatiques....

Nous devons être heureux que des organisations comme l'Institut des relations entre les pays du Pacifique de Honolulu aient été créées et nous réjouir de les voir se développer, mais toutes ces nouvelles entreprises ayant un caractère international comportent incidemment un point commun dont nous devons tenir compte : c'est que si nous n'intervenons pas au bon moment, pour leur rappeler notre existence, de fâcheuses conséquences peuvent en résulter. Je me permets de le dire parce que des questions concernant l'émigration, le niveau de vie, les salaires des travailleurs et autres problèmes qui nous intéressent directement sont discutées par beaucoup de conférences, convoquées par ces organisations, sans que nous assistions à ces discussions. Il en résulte que nous sommes maintenant

parfois obligés de demander des informations à ces organisations alors qu'elles devraient, au contraire, s'adresser à nous pour en obtenir, et qu'il faudrait leur faire comprendre que les sujets dont elles s'occupent sont de la compétence de l'Organisation Internationale du Travail. En négligeant de nous occuper de l'évolution politique et sociale de l'Extrême-Orient et des pays du Pacifique, nous perdons peu à peu notre prestige, ce qui pourrait amener une situation grave lorsque les travailleurs des pays industriels les plus importants, comme le Japon, commenceront à avoir des doutes sur les véritables fonctions et sur l'utilité de cette organisation...

Un autre moyen de les intéresser (autre que le voyage du directeur) qui pourrait avoir des résultats importants, serait de suggérer la convocation d'une conférence régionale de l'Extrême-Orient sous les auspices de l'OIT. Vous vous doutez que cette proposition avait été soumise à la Conférence il y a deux ans par M. Suzuki...Je sais également que les employeurs japonais n'y seront peut-être pas tout à fait opposés. En effet, certains d'entre eux en tout cas aimeraient à examiner avec les employeurs hindous la question de la concurrence soit disant déloyale faite par le Japon à l'industrie du coton de l'Inde. D'autre part, je ne serais pas surpris que les employeurs hindous fussent également disposés à examiner avec les employeurs japonais la possibilité d'adopter un niveau de protection commun pour les travailleurs des différentes industries. En ce qui concerne les gouvernements, dans le cas du Japon, la situation politique tournera certainement en notre faveur ; le nouveau gouvernement qui sera constitué après la formation d'un nouveau parlement désigné par le suffrage universel³⁷⁸, sera forcément un gouvernement libéral ou du moins moins conservateur que le gouvernement actuel...

...le moment de la révision des conventions de Washington approche et il n'est pas trop tôt pour commencer à examiner les conditions particulières des pays de l'Extrême-Orient que la conférence de Washington a qualifié de pays spéciaux »³⁷⁹.

Le voyage du directeur avait été publiquement souhaité, bien sûr par le représentant du travail à la conférence internationale de 1928, Yonekubo Mitsusuke, président du Syndicat des marins et qui était, aux côtés de Suzuki Bunji le syndicaliste le plus fervent partisan de l'OIT. Une note interne au BIT notait d'ailleurs qu'une des raisons en faveur du voyage était qu'elle viendrait au bon moment du point de vue des organisations ouvrières, parce que l'« aile gauche ayant toujours été contre notre

³⁷⁸ Ayuzawa fait référence à la première élection législative au suffrage universelle qui était prévue en 1928.

³⁷⁹ Archives du BIT, CAT 1/29/8/2.

organisation, a été supprimée par le gouvernement, et l'aile droite, organisations modérées ayant à leur tête M. Suzuki gagne en puissance »³⁸⁰.

Mais les délégués du patronat et du gouvernement, reprenant une rhétorique classique, souhaitaient surtout que le Bureau International fixe davantage son attention sur les conditions économiques et sociales particulière du Japon dans le but de prolonger un certain nombre d'exemptions sur les normes de conditions de travail qui avaient été obtenues lors de la conférence de Washington en 1919. Le délégué patronal en 1928, Fujita Ken'ichi, qui était aussi le directeur de la Chambre de commerce et d'industrie de Tokyo déclarait, dans son discours à la Conférence internationale du travail de cette année-là: « il serait absolument nécessaire que le Bureau International du Travail s'occupe de manière directe de l'étude de la culture, de la civilisation, et des conditions sociales spéciales des pays, qui, comme le nôtre, ne sont pas spécialement connues au Bureau International du Travail...En terminant, j'espère qu'il dirigera ses yeux perspicaces vers nos régions lointaines, l'extrémité de la terre où doit être fondée une pierre angulaire du bâtiment appelé 'Le palais du bien-être de l'humanité'. Puisse l'Organisation Internationale du Travail être une organisation internationale dans toute l'acceptation du mot, par la collaboration parfaite des trois éléments : les gouvernements, les employeurs, les ouvriers ». Kasama Akio, l'un des deux délégués du gouvernement, était, lui, plutôt favorable à une session de la Conférence Internationale du Travail organisée en Asie orientale : « Après dix ans écoulés bientôt depuis la Conférence de Washington, au moment où l'on parle déjà de commencer à discuter la révision des conventions du travail, le Bureau n'envisage-t-il pas la nécessité d'accroître son rayonnement dans les pays d'outre mer, dont le concours exercera une influence toute particulière et toujours plus grande sur l'avenir de notre organisation ? Ne pense-t-il pas convoquer une session asiatique de la Conférence internationale du travail, tout au moins pour une première discussion, au lendemain, par exemple, de l'achèvement de l'enquête asiatique ?...L'étude, la connaissance pour ainsi dire de première main, de ces pays lointains, sont réellement d'une nécessité urgente, en raison de l'importance croissante des questions si complexes du travail et de l'émigration qui se posent autour du Pacifique»³⁸¹.

L'idée d'une conférence tenue en Asie orientale ne se concrétisa jamais. C'est sur la visite d'Albert Thomas que reposèrent les ambitions de l'OIT dans la région. Cependant, la forme et l'origine de l'invitation que le Japon devait adresser au directeur du BIT furent l'objet de beaucoup de

³⁸⁰ Archives du BIT, Cat 1/29/11/2.

³⁸¹ Archives du BIT, CAT 1/29/9/1

tergiversations qui révèlent les embarras que les élites gouvernantes de l'archipel ressentait à l'égard de l'OIT et des limites que l'internationale de la réforme sociale pouvaient y rencontrer dès les années 1920. Afin de créer une situation favorable pour le voyage, malgré l'attitude assez négative du gouvernement, le directeur du bureau de Tokyo du BIT, Asari Junshirô, en était venu à suggérer de quelque peu forcer la main du pouvoir. Albert Thomas exprimerait publiquement aux délégués gouvernementaux son intention de visiter, de sa propre initiative, le Japon fin novembre 1928, pour donner ainsi l'impression aux autorités gouvernementales qu'il était trop tard pour chercher à l'en dissuader. D'autre part, à la première occasion, le directeur pourrait dire au gouvernement japonais, par l'intermédiaire de son bureau de représentation à Genève, qu'il avait appris par Asari Junshirô et Ayusawa Iwao que Kawarada Kakichi, le délégué du gouvernement, avait fait des démarches en faveur de sa visite, qu'il lui en était très reconnaissant et qu'il était heureux d'apprendre que le gouvernement était tout disposé à bien l'accueillir s'il allait au Japon, bien qu'il ne puisse lui adresser une invitation officielle³⁸².

Les hauts-fonctionnaires du ministère du Commerce et de l'Industrie étaient en effet fermement opposés à l'idée de la visite, ayant toujours été hostile à l'OIT. Mizuno Rentarô, le ministre de l'Intérieur, qui s'était toujours présenté comme un ami de l'OIT, était en faveur de la visite, mais comme membre du cabinet *Seiyûkai* de Tanaka Giichi qui était considéré comme beaucoup plus réactionnaire que les précédents gouvernements sur la question sociale, il pensait qu'il était difficile pour le gouvernement de prendre l'initiative de l'invitation. Nagaoka Ryûichirô, le directeur du Bureau des Affaires Sociales, qui était pourtant en contact régulier avec le BIT par l'intermédiaire du Bureau de Tokyo, s'était mis en retrait sur cette affaire, prétextant une incapacité dans les langues étrangères. Mais il était, selon les notes d'Ayusawa Iwao qui s'occupait au BIT de l'organisation du voyage, surtout désireux de ne pas paraître fournir des occasions trop favorables aux organisations ouvrières. Le gouvernement avait de plus donné instruction au directeur de sa représentation à l'OIT, Kasama Akio, de ne prendre aucune initiative au sujet de la visite lors de la conférence internationale.

Devant ces réticences du gouvernement, Yonekubo Mitsusuke suggéra l'idée de solliciter l'*Asahi Shimbun* pour inviter le directeur comme hôte d'honneur ; cependant, le chef du bureau de Tokyo du BIT, Asari Junshirô s'opposa à l'idée, attendu que le journal était en mauvais termes avec le cabinet Tanaka. Kawarada Kakichi eut alors l'idée d'engager l'Association pour la Société des Nations (*Kokusai*

³⁸² Archives du BIT, Cat 1/29/11/3.

renmei kyōkai) à prendre l'initiative. Des difficultés surgirent néanmoins du fait de la qualité de socialiste d'Albert Thomas, l'association recevant une bonne partie de ses fonds des milieux d'affaire. Asari Junshirō vit alors le secrétaire de l'association Okuyama Seiji, puis Shibuzawa Eiichi, son vice président, pour les persuader qu'il y n'avait « absolument rien à redouter de l'attitude ou des paroles du directeur ». C'est cependant Maeda Tamon qui déploya sans doute la plus grande activité, rencontrant les membres du conseil d'administration de l'association pour les engager à adresser l'invitation au directeur. Celui-ci peut être ainsi considéré comme le principal artisan de la visite.

Maeda mit aussi à profit les relations d'amitié sincère qu'il avait avec Albert Thomas pour rapprocher les points de vue et mettre en place des conditions favorables au voyage, comme le montre la franchise de sa lettre datée du 25 juin 1928 : « Contrairement aux pays européens, notre pays n'est pas habitué à envoyer des invitations à des organisations internationales. De plus, le gouvernement réactionnaire actuel n'est pas assez intelligent pour inaugurer une telle pratique... La raison pour laquelle le gouvernement semble un peu timide pour votre venue est une vague appréhension que, puisque vous avez une réputation de sympathie pour les travailleurs, les partis prolétariens japonais et d'autres organisations de travailleurs essayeront de profiter de cette occasion pour renforcer illégitimement leur position... Je souhaite sincèrement que l'absence d'invitation officielle ne décourage pas vos projets »³⁸³.

Grâce en partie aux efforts de Maeda, cette visite fut l'objet d'une publicité considérable de la part des journaux japonais qui allèrent jusqu'à titrer sur la visite d'un « des hommes les plus appréciés dans le monde » (*sekai no ninki otoko*)³⁸⁴. Des obstacles plus ou moins mesquins furent néanmoins dressés jusqu'à l'arrivée d'Albert Thomas au Japon. Ainsi, le ministre des Chemins de fer Ogawa, connu pour être un ministre nationaliste et réactionnaire, devait, à la demande du ministère des Affaires étrangères, émettre un laissez-passer en première classe à l'intention du directeur du Bureau International du Travail. Cependant, l'affaire n'avançant pas, le ministère des Affaires étrangères demanda où en étaient les démarches. Après enquête, il s'avéra que le délai était dû au fait que le service du ministère des Chemins de Fer responsable de l'émission du laissez-passer avait pris Albert Thomas pour un socialiste radical et révolutionnaire. Le quotidien *Niroku Shimbun* du 12 décembre 1928 relata l'affaire en concluant que le ministre, pourtant connu pour ses opinions, sanctionnerait sans aucun doute toute

³⁸³ Archives du BIT, CAT 1/29/8/4

³⁸⁴ *Miyako*, 2 septembre 1928.

initiative de ce type, mais qu' « entendant cela, il ne put réprimer un sourire sardonique constatant la diffusion du sentiment nationaliste et réactionnaire au sein du ministère »³⁸⁵

Les objectifs de la visite et la question de la ratification des conventions

Les différents discours que prononça Albert Thomas montrèrent à quel point les objectifs de sa visite étaient multiples et les enjeux de la question sociale nationale liés à la situation internationale. Il s'agissait d'abord de réaffirmer l'intérêt que portait le BIT au Japon, l'OIT ayant vocation dans les yeux d'Albert Thomas à être une organisation non pas seulement européenne, mais véritablement universelle. Dans une conférence prononcée au Gakushi Kwaikan-Seiyoken, à Tokyo, le 8 décembre 1928, il tentait de convaincre son auditoire de l'importance du Japon dans l'ordre international de l'après première guerre mondiale, mais son discours avait aussi des accents prémonitoires sur la manière dont la situation allait évoluer par la suite :

« A certaines heures, lorsque des critiques ou des reproches nous sont adressés, nous nous demandons si notre Société des Nations ne risque pas de devenir trop étroitement une société des nations européennes. A certaines heures, nous nous demandons si elle est suffisamment attentive à ce qu'est ce caractère d'universalité qui doit être le sien. C'est encore M. Léon Bourgeois qui le disait ' La société des nations sera universelle ou elle ne sera point'. Si elle se disperse entre une série d'ententes particulières, même qui se prétendent, à l'origine, tout à fait animées de la même volonté de paix et de justice, il y a un risque que les peuples ne se groupent en de vastes ententes les uns avec les autres, s'ils ne le font pas les uns contre les autres. Il y a le risque qu'ils prennent des habitudes de penser un peu différentes, qu'ils soient hantés de préoccupations particulières, que les nations européennes songent à constituer leurs Etats-Unis d'Europe, cependant que se constitueront peut-être des institutions pan-pacifiques autour desquelles le Japon sera plus particulièrement actif. Il y a un danger que nous devons prévenir par l'entente de tous les peuples qui ont une notion exacte de la Société des Nations. Pour la Société des Nations, il est indispensable que du côté de l'Extrême-Orient nous ayons un point fixe où nous soyons sûrs d'être entendus, d'où nous soyons sûrs d'obtenir des réponses...pour construire en extrême orient, avec tous les courants divers que j'y note, avec toutes les imprécisions, toute la cohue politique

³⁸⁵ Archives du BIT, Cat 1/29/12/1 (Cabinet Albert Thomas, Voyage extrême orient, décembre 1928, janvier 1929)

qui peut y régner encore, pour construire et étayer la SdN dans cette région du Monde, c'est sur le Japon d'abord que nous devons nous appuyer»³⁸⁶.

Il s'agissait aussi de convaincre le Japon de ratifier davantage de conventions pour entretenir la dynamique fragile de l'avancée conjointe du progrès social et du libre-échange. Dans un autre passage du même discours, il revenait ainsi sur les difficultés que posait la propension du Japon à invoquer sa situation particulière pour éviter de ratifier la convention sur le temps journalier de travail :

« En 1919, on a tenu compte précisément des difficultés économiques particulières du Japon. Par l'art. 9, que je citais tout à l'heure, on a pris en considération l'état de développement industriel du Japon et on lui a accordé toute une série de dérogations à la règle des huit heures et des 48 heures établie dans les grands états industriels de l'ouest de l'Europe. Mais c'est ici que je trouve mes difficultés fondamentales... Qu'il me soit permis, malgré la délicatesse du problème et sa difficulté juridique, d'insister... Il y a dans la législation internationale du travail, deux aspects. D'une part, l'effort pour élever nationalement les conditions de travail et arriver à un niveau à peu près semblable dans tous les pays du monde. Et puis, il y a, à côté de l'effort national, l'engagement mutuel que contractent les Etats. Lorsque l'on rédige une convention et lorsque les Etats, présents à la négociation de la conférence, disent qu'ils peuvent accepter sans réserve le principe de la convention, c'est une première attitude ; tout va bien. Lorsque, de même, ils disent qu'en raison de leurs difficultés ou de leur état économique, ils doivent exiger des dispositions particulières, des dérogations propres à leur pays, à ce moment là on établit une sorte d'équilibre entre tous les pays. Le Japon dit par exemple : 'Je ne peux pas imposer une semaine de travail de plus de 57 heures ou de 60 heures pour l'industrie de la soie grège'. L'Inde dit, au même moment : 'Moi, j'ai besoin de pouvoir travailler pendant 60 heures'. Les Japonais et les Hindous présents se mettent ainsi d'accord sur une sorte de règle. Tout le travail de ratification se trouve engagé sur un niveau qui a été adopté par chacun des pays. Il y a donc à ce moment une sorte de convention passée. Mais avez-vous songé à la situation dans laquelle se trouve depuis quelque dix ans le BIT en raison de non ratification de la convention de Washington par le Japon ? Qu'est-il arrivé ? C'est que l'Inde a ratifié ces dispositions spéciales, celles qui avaient été mises en équilibre et en comparaison avec les dispositions particulières du Japon. Le Japon n'a pas ratifié. Et alors, tous les ans, à la conférence, l'Inde intervient pour dire : 'Mais il y avait eu une sorte de convention passée comportant des dérogations pour l'Inde et pour le Japon en raison de son Etat industriel. Le Japon ne ratifie pas. Dans

³⁸⁶ Archives du BIT, Cat 1/29/11/1.

ces conditions, je joue un jeu de dupe et je devrais pouvoir continuer toute mon activité sans limite, puisque ceux qui devaient se lier avec moi n'ont pas reconnu cette situation»³⁸⁷.

Une des difficultés à laquelle se heurtait le Bureau International du Travail mais qui touchera aussi les syndicalistes élus députés après la première élection au suffrage universel masculin en 1928, était, qu'au Japon, en matière de ratification des conventions, les pouvoirs de la diète étaient assez réduits au profit notamment du Conseil privé, le Sumitsuin, dont les membres étaient nommés par l'Empereur. Cet état de fait était en effet le symbole des réticences toujours fortes du gouvernement japonais à laisser la législation sociale internationale empiéter sur sa souveraineté. En avril 1929, Suzuki Bunji interpellera d'ailleurs, lors d'une séance parlementaire, Nagaoka Ryûichirô, le directeur du Bureau des Affaires Sociales, sur l'autorité compétente dans le traitement des conventions et des recommandations de l'OIT. Il s'en suivit une discussion technique mais très révélatrice de la manière dont le fonctionnement de la démocratie parlementaire et la place de la législation supranationale pouvaient faire l'objet d'interprétations très diverses.

Nagaoka rappela en effet, qu'au Japon, d'après la Constitution, c'était le conseil privé, organe consultatif de l'Empereur, qui était compétent pour traiter les engagements internationaux. Par contre, les recommandations qui ne donnaient pas lieu à ratification, n'étaient pas soumises au Conseil privé, c'était le Conseil des ministres qui décidait si, oui ou non, les recommandations devaient être adoptées. Si le Conseil décidait de ne prendre aucune mesure de législation en conformité de ces recommandations, le gouvernement n'avait pas à soumettre de projet à la législature. Ce dernier n'avait pas le devoir constitutionnel d'après Nagaoka de soumettre les textes des décisions de la conférence internationale du travail comme le prévoyait l'article 405 de la constitution de l'OIT. S'appuyant sur l'article 416, Suzuki rappela néanmoins que, si le conseil privé pouvait dans une certaine mesure être considéré comme compétent pour traiter les conventions, en même temps, il n'en était pas moins vrai que les conventions avaient pour objet de légiférer, et qu'en matière de législation c'était la Diète impériale qui était compétente. Le représentant du gouvernement répondit que l'article 416 ne s'appliquait qu'uniquement au cas où le gouvernement d'un pays ne soumettait pas la convention à un organe considéré comme compétent dans le pays, mais que c'était l'Etat qui décidait quel organe était compétent et que l'Organisation Internationale du Travail ne devait pas intervenir dans des questions intérieures. Suzuki répliqua enfin que la question de l'interprétation ne devait pas être laissée comme

³⁸⁷ Idem

question intérieure. L'article 423 prescrivait en effet que la cour permanente devait se prononcer sur les interprétations, et que si la cour intervenait, ce ne pouvait pas être considéré comme une intervention dans une question intérieure. En effet, selon Suzuki, si l'interprétation était à laisser à chaque Etat, il n'y aurait pour la cour plus de raison d'être. Il maintenait ainsi qu'il y aurait toujours lieu de critiquer l'interprétation du gouvernement qui n'était conforme ni à l'esprit des conventions internationales, ni aux circonstances politiques du pays et n'était finalement qu'une expression du sentiment conservateur qui tâchait d'éviter la publicité du contenu des conventions internationales du travail³⁸⁸.

Devant compter avec cette situation institutionnelle particulière, Albert Thomas bénéficia de l'action de Gotô Shimpei qui organisa une réception où il avait invité des membres du conseil privé. Ceux-ci n'ayant cependant pas répondu à l'invitation, dans une lettre de remerciement pour cette initiative datée du 31 décembre 1928, Albert Thomas demanda à Gotô de continuer à œuvrer pour les convaincre de ratifier des conventions supplémentaires³⁸⁹.

Albert Thomas, le « familialisme » et la démocratie industrielle

Au cours de sa visite, une constante de l'argumentation de Thomas fut aussi d'essayer de désamorcer le discours sur l'exception culturelle du Japon qui coexistait avec celle sur les conditions économiques particulières pour freiner les progrès de la législation sociale. Etait en particulier mise en avant par les employeurs la notion de « familialisme » (*kazoku shugi*). C'est une notion que l'on voit apparaître à la fin de l'ère Meiji et qui est souvent opposée, dans les publications de l'époque, à la notion de d'« individualisme » (*kojin shugi*). Cette opposition est couramment utilisée dans le débat public qui précède le vote de la Loi sur les usines. Dans son ouvrage D'une loi sur la protection des travailleurs, Kan Ichi voit dans ce qu'il qualifie de « familialisme réactionnaire » (*fukukoteki kazoku shugi*), perçu dans le discours des employeurs et le désir de réactiver un certain nombre de pratiques de gestion qu'il juge archaïques, et qu'il oppose à l'individualisme (*kojin shugi*), au socialisme (*shakai shugi*), et au réformisme social (*shakai kairyô shugi*), un des principaux obstacles à la résolution de la question sociale³⁹⁰. Cette notion fait à nouveau l'objet d'une utilisation intensive après la première guerre mondiale lorsqu'il s'agit

³⁸⁸ Archives du BIT, Cat 5 44 2, cat 5 45 2 3

³⁸⁹ Archives du BIT, Cat 1/29/11/2

³⁹⁰ Kan Ichi, *Rôdôsha hogohô ron*, Tôkyô, Kôbunkan, 1910, pp. 89-104.

pour les employeurs de lutter contre les avancées de la législation sociale induites par l'adhésion à l'OIT et la montée en puissance du syndicalisme. Lors d'une conférence au *Public Hall* d'Osaka, le 26 décembre 1928, organisée par les journaux de la ville, Albert Thomas en fit ainsi une de ses cibles principales:

« La formule qui m'est constamment opposée, c'est le 'système familial' japonais...chaque fois que je parle de la nécessité d'introduire dans la législation japonaise quelque'une de ces mesures de protection, on me répond depuis trois semaines et dix à vingt fois par jour : ' Il y a le système familial'. J'ai donc cherché à savoir ce qu'est le système familial. Et je dois déclarer, en toute humilité, que je ne sais pas encore exactement ce qu'on prétend invoquer par là.

Lorsque j'interrogeais un certain nombre d'interlocuteurs japonais, ils me disaient : ' Le système familial, c'est cette survivance générale de l'artisanat dans l'industrie japonaise'. Je répondais que dans beaucoup de pays il y avait ainsi de l'artisanat mais que cela ne devait pas gêner la législation industrielle nécessaire pour toutes les grandes entreprises. Lorsque je pressais, d'un autre côté, un autre interlocuteur, il me disait : 'Dans le système familial, les ouvriers règlent un peu leur travail comme ils l'entendent'...j'ai été dans quelques usines japonaises, dans ces usines il y avait un machinisme moderne, où il y avait l'obligation pour l'ouvrier de suivre le rythme de la machine. Mon impression est que le rythme des usines japonaises que j'ai vues n'était pas inférieur au rythme des usines européennes organisées selon le même mode.

Alors on m'a dit : 'non, le système familial, c'est l'esprit de protection du chef de famille' ...D'accord, je me féliciterais pour ma part de voir cet esprit régner dans tous les pays et les mesures de justice se produire ainsi uniquement par la bonne volonté patronale. Mais, hélas, j'ai bien peur qu'au Japon, quelle que soit la bonne volonté des patrons, il ne règne aussi quelques unes des conséquences fatales de l'industrie. Chez nous aussi, bien souvent, des patrons ont voulu maintenir le vieil esprit de conciliation et d'amitié. Mais en raison même de l'évolution des idées, en raison des concurrences industrielles, en raison de toutes les circonstances économiques, malgré eux, ils n'ont pas pu y parvenir. Et presque partout ceux qui cherchent l'harmonie, ceux qui veulent réaliser la justice par des voies pacifiques sont obligés d'en venir à d'autres méthodes : celle de la conciliation sur un pied d'égalité et de l'esprit de justice entre les représentants des employeurs et les représentants des employés. C'est la base même de notre Organisation internationale du travail»³⁹¹.

³⁹¹ Archives du BIT, Cat 1/29/11/2

Lors des rencontres qu'il eut avec les dirigeants politiques et économiques du Japon, Albert Thomas n'eut ainsi de cesse de promouvoir la cause du syndicalisme réformiste et de la sociale démocratie. Il dût en effet faire face à un discours paternaliste du patronat sur l'immaturation des syndicats, mais prit plusieurs fois soin de répondre à de tels arguments, notamment lors de sa conférence au *Public Hall* d'Osaka, le 26 décembre 1928 :

« ..Lorsque je suis venu au Japon, lorsque, opposant ce système au vieux système familial, non pas dans son esprit mais dans ses méthodes, j'exposais à de grands industriels la nécessité de traiter ainsi avec les organisations ouvrières, on me répondait 'Oh ! ce n'est pas au Japon comme dans d'autres pays. Nos organisations ouvrières, nos chefs ouvriers ne sont pas assez éduqués'... Je tiens à le dire ici, publiquement, en toute sincérité, comme je l'ai dit devant les employeurs japonais : Je ne crois pas que la mentalité et le sérieux des chefs ouvriers japonais soient, en général, inférieurs au sérieux et à la mentalité des chefs ouvriers d'autres pays.

Ces jours-ci, j'ai assisté, à Kobe, à une réunion de la commission paritaire maritime. J'en ai connu toutes les activités. Elle est née d'une convention de Genève. Armateurs et marins défendent leurs droits de même manière. Armateurs et marins traitent sur un pied d'égalité et ils sont arrivés à une série d'ententes...N'est-ce pas la preuve qu'en dépit de la vieille objection du 'système familial', au Japon comme ailleurs, les méthodes modernes peuvent être introduites ? ».

Le discours d'Albert Thomas trouva des échos positifs dans une fraction du patronat. A plusieurs reprises, Kojiro Matsukata, président de la compagnie de transports maritimes *Kawasaki Kisen Kaisha*, écrit au directeur du BIT. Dans sa lettre datée du 25 décembre 1928, il se plaignait des difficultés qu'il y avait à faire accepter le principe de la négociation collective :

« Votre voyage ici et votre étude sur place de nos conditions de travail vous auront sans doute révélé que nos travailleurs tendent à être égoïstes et que leurs employeurs ne réalisent pas la sens de leur position actuelle et ils vous ont aidé dans votre effort pour promouvoir à la fois les intérêts des capitalistes et des travailleurs dans notre pays.

Je me permets de joindre à ce courrier une copie de la correspondance échangée avec l'Association des marins en mai dernier, quand les marins nous ont soumis leur demande d'augmentation d'effectifs et de salaire. La politique que j'ai suivie dès le début du conflit était la mienne et était très fortement inspirée par les conseils dont j'ai pu bénéficier lorsque j'ai eu le plaisir de vous rencontrer à Genève....L'Association Japonaise des Armateurs s'est dès le début fortement opposée à mon idée,

prétextant que cela allait influencer l'attitude des travailleurs et que cela allait contribuer à empirer la situation, les laissant espérer un règlement en leur faveur. Mais j'avais tout ma confiance dans Monsieur Hamada, le leader du syndicat et je continuais mes discussions avec lui... ».

Et dans une lettre du 29 décembre 1928, il assurait Albert Thomas de son attachement aux principes de la démocratie industrielle : « J'ai lu avec attention votre conférence au *Asabi Kaikan*...Je suis du même avis que vous pour considérer la question du travail comme une question de jeu équitable entre les capitalistes et les hommes sous le signe de la justice, et qui permettrait d'avancer le bien-être et le statut des hommes et les intérêts des capitalistes dans le monde entier... ».

Dans un esprit similaire, et me fondant sur mes informations personnelles que les conditions physiques des travailleurs japonais ne peuvent être satisfaisantes en travaillant 10 longues heures car ils montrent inévitablement des signes de relâchement après 8 heures et que cela entraîne souvent des accidents qui provoquent des blessures sur leur propre corps et parfois par des dégâts sur les machines, par des erreurs au travail dues à la fatigue et à l'épuisement ; j'ai mis en place un système de 8 heures de travail au Chantier naval de Kawasaki et ceci pour la première fois dans tout le pays et pour le bénéfice à la fois des salariés et des employeurs. Cependant, il y avait de forts ressentiments à l'époque, et vous pouvez facilement voir qu'un tel acte révolutionnaire dans l'histoire du travail de l'Empire susciterait des commentaires, qui ne sont néanmoins plus aussi virulents aujourd'hui. »

Les réactions ne furent pas toujours aussi positives. Le 9 décembre 1928, Albert Thomas bénéficia d'une réception organisée par le Club Industriel du Japon et la Fédération Economique du Japon. A la question du directeur du BIT, sur la position du patronat sur la question des négociations collectives avec les syndicats, Naitô Hisahiro, président de la compagnie pétrolière *Nihon sekiryû*, répondit : « ...Comme vous le savez, les ouvriers japonais ne sont pas très bien organisés encore dans les syndicats. Il y a peut-être 5% des ouvriers du Japon qui sont syndiqués à l'heure actuelle. D'un autre côté, lorsque nous examinons le programme de ces syndicats, nous nous apercevons malheureusement que leur but est de lutter contre les employeurs. Il est donc impossible, dans ces conditions, de réaliser une collaboration fructueuse. L'industrie japonaise a besoin, au contraire, d'une collaboration harmonieuse entre ouvriers et patrons. Elle en a besoin pour son développement ».

Albert Thomas répondit alors : « Dans beaucoup de pays, en effet, qui sont au stade de développement industriel du Japon, j'obtiens souvent la même réponse...les mêmes difficultés ont existé pour tous les patrons à l'origine du mouvement syndical et lorsqu'on a la chance de rencontrer,

malgré l'âpreté de certaines formules et la vivacité et l'aigreur de certaines attitudes, des hommes de raison, peut-être faut-il se dire qu'il faut faire un premier acte de confiance. Traiter des chefs de syndicats, même un peu osés et audacieux, comme des hommes capables de comprendre les intérêts industriels, c'est préparer l'évolution vers un régime que connaissent à l'heure actuelle, à une époque de développement nouveau, tous les grands Etats industriels ». Il s'attacha aussi à réfuter l'idée avancée par Dan Takuma, le président du club industriel du Japon et patron de Mitsui, que le mouvement syndical n'était qu'une manifestation politique subversive, une conséquence de la révolution russe : « ...la révolution russe ne suffit pas à expliquer le développement du mouvement syndical dans votre pays. Quelle qu'ait été l'influence de la révolution russe, le mouvement syndical est, qu'on le veuille ou non, dans n'importe quelle collectivité, le résultat quasi vital du développement de l'industrie... Je ne connais pas un pays au monde où il y ait eu un développement industriel moderne sans une rupture plus ou moins rapide des liens de famille dont vous parlez. »³⁹²

L'hostilité de l'aile gauche du mouvement syndical japonais

Malgré cet engagement sans ambiguïté d'Albert Thomas en faveur du syndicalisme, il fut traité avec beaucoup d'hostilité par l'aile gauche du mouvement syndical japonais. Il fut en effet aussi l'acteur, sans doute involontaire, d'une politique du gouvernement japonais, affirmée depuis la moitié du début des années 1920 et qui visait clairement à accentuer la division entre un mouvement social réformiste jugé comme acceptable, et qu'il était même possible de coopter, et un mouvement ouvrier d'inspiration révolutionnaire et communiste qu'il fallait à tout pris réprimer par des mesures de police. Les organisations de l'aile droite du mouvement syndical telle la Ligue des syndicats de chantiers navals (*Kaigun dômei*), la Confédération générale du travail (*Sôdômei*), la Fédération générale des travailleurs des entreprises d'Etat (*Kangyô rôdô sôdômei*) profitèrent en effet de la perspective de la venue d'Albert Thomas au Japon et d'une très importante vague d'arrestation d'activistes syndicaux communistes pour commencer à se rapprocher, notamment à l'initiative du président du syndicat des marins du Japon (*Nibon kaiin kumiai*), Yonekubo Mitsusuke, représentant du travail à la 11^{ème} session de la conférence internationale du travail. Il s'agissait de présenter un front uni de 150 000 travailleurs supportant un

³⁹² Archives du BIT, Cat 1/29/11/1

parti politique social démocrate unique, le *Shakai Minshûtô*³⁹³. Albert Thomas appuya cette initiative et se fit le défenseur d'une sociale démocratie pensée comme l'extension naturelle du tripartisme prôné par l'OIT. Cette défense s'avéra néanmoins un exercice délicat à cause de l'aversion d'une grande partie des élites dirigeantes pour tout ce qui pouvait ressembler de près ou de loin au socialisme. Un mot manuscrit de Maeda Tamon à Albert Thomas, l'invitait en effet à la plus grande prudence sémantique : « Je suggérais l'autre jour qu'il est bon pour le succès de votre campagne d'éviter de vous poser comme « socialiste » à moins que vous soyez obligé de le faire. Pour le meeting de ce soir, utilisez le terme de 'justice sociale' au lieu de 'socialiste'... De façon à faire apprécier votre discours dans des cercles aussi larges que possible, je vous conseille de ne pas utiliser socialisme ou socialiste de façon marquée. »³⁹⁴

La position délicate d'Albert Thomas fut malheureusement aussi ressentie comme une alliance objective avec le pouvoir et la répression qui s'était abattue sur l'aile gauche du mouvement ouvrier. Son discours à l'Université impériale de Tokyo fut chahuté par des étudiants marxistes et les tracts protestant contre sa venue fleurirent. Un tel tract, distribué par la Fédération du bureau de Tokyo du Parti des masses prolétaires (*Musan taishûtô Tôkyôbu rengokai*), était particulièrement virulent :

« Renvoyons Albert Thomas, le traître, le serviteur des capitalistes... Qui est Albert Thomas ? C'est le directeur du Bureau international du travail, payé plusieurs dizaines de milliers de yens par an, employé par une coalition internationale de puissances impérialistes... Il était auparavant socialiste, mais il est devenu ministre pendant la première guerre mondiale et s'est mis au service d'une guerre qui fut conduite dans l'intérêt des capitalistes et il a servi avec succès à y enrôler les travailleurs. C'est comme récompense qu'il a été nommé directeur du BIT... Il prétend être venu observer la situation des travailleurs au Japon, mais il s'agit là d'un mensonge. Il passe son temps à courir les organisations de capitalistes. Et celui qui passe son temps à faire du tourisme à Kyoto ou Nara peut-il comprendre la souffrance des travailleurs ? En réalité son véritable objectif est mettre sur pied en Orient aussi une fédération internationale de syndicats obéissante avec les capitalistes... C'est pour cela que les syndicats de droite ont essayé de se fédérer avant son arrivée »³⁹⁵.

Dans une lettre à Albert Thomas, datée du 5 janvier 1929, Ayusawa Iwao faisait un premier bilan du voyage mais redoutait aussi qu'il fut surtout retenu comme un signe de soutien à la politique de

³⁹³ *Ôsaka mainichi*, 22/02/1928.

³⁹⁴ Archives du BIT, Cat 1/29/11/2

³⁹⁵ Archives du BIT, Cat 1/29/11/2.

cooptation de l'aile droite du mouvement syndical par le pouvoir au détriment de l'indépendance du mouvement syndical japonais dans son ensemble :

« Les patrons ainsi que les fonctionnaires d'Etat m'ont confirmé que la mission Thomas avait été un succès. Si M. Thomas n'a pas obtenu de ratification dans l'immédiat, il a eu au moins une victoire morale complète dans l'opinion publique...Pourtant, il faut admettre que dans le même temps le fait qu'il y a un certain nombre parmi nos amis de la tendance centriste qui pensent que la mission Thomas a fait beaucoup pour la solidarité des syndicats de l'aile droite qui sont déjà un peu trop favorisés par le gouvernement mais que la mission n'a pas assez aidé le syndicalisme japonais dans son ensemble. Elle n'a pas touché les syndicats de l'aile gauche et les syndicats du centre sont plutôt restés indifférents. Ceux qui disent cela ont peut être raison jusqu'à un certain point. ... »³⁹⁶

Il ne faut en effet pas négliger le fait qu'aux côtés d'un réformisme social encouragé par l'OIT, les développements de la pensée sociale japonais face à l'évolution de l'environnement social et international furent aussi très marqués par une montée en puissance du marxisme. Ce marxisme se révélera d'ailleurs comme un catalyseur très puissant dans l'évolution de la problématique du gouvernement des populations laborieuses surtout après la crise de 1929 comme nous le verrons plus loin.

Le déroulement du voyage d'Albert Thomas révèle surtout à quel point l'apparition de la problématique de la citoyenneté dans la question sociale avait contribué à faire de la réforme sociale une question éminemment politique, tant dans ses dimensions internes qu'externe. Le débat sur la question sociale, qui avait eu tendance, jusqu'à la première guerre mondiale, à rester confiner à une élite scientifique et technocratique, souvent peu éloignée des cercles du pouvoir, se trouva considérablement diversifié, grâce évidemment à l'irruption d'un mouvement syndical plus important et d'une influence extérieure beaucoup plus forte incarnée par l'OIT et relayée par des milieux réformistes et internationalistes. Mais elle toucha aussi un public beaucoup plus large grâce à l'action des syndicats et des partis prolétariens qui apparaissent avec le suffrage universel masculin, au rôle grandissant des grands quotidiens dans la naissance d'une opinion publique, comme le montre par exemple le cas de l'*Asahi shimbun*, acteur de la visite d'Albert Thomas au Japon, à la multiplication des revues spécialisées qui se font l'écho de nouveaux savoirs sur la société, le travail et tout ce qui touche à la gestion de la population ou bien même encore à la production culturelle, avec par exemple la littérature prolétarienne

³⁹⁶ Archives du BIT, Cat 1/29/11/3

ou le théâtre³⁹⁷. Cependant, commence aussi à apparaître le grand paradoxe qui touchera la gestion du gouvernement sanitaire et sociale des populations laborieuses dans le Japon impérial. C'est au moment où la question sociale devient plus que jamais un objet de débat public que l'on assista aussi au développement d'une expertise plus technique qui posera aussi ultérieurement les bases d'un biopouvoir beaucoup plus puissant, de nouvelles technologies de gouvernement reposant sur une gestion toujours plus technocratique des populations laborieuses. Comme nous le verrons avec le développement des sciences du travail, la question de la gestion du corps des ouvriers, notamment par l'augmentation de la productivité, est, dans l'entre-deux-guerres, plus que jamais envisagée comme une solution à la question sociale. Cependant, la nébuleuse réformatrice qui s'affirme dans les années 1920, porte encore en elle une double exigence de démocratisation de la société et en même temps de développement de savoirs sur la société et les populations toujours plus complexes et répondant à des logiques scientifiques et professionnelles de plus en plus autonomes.

³⁹⁷ Voir les travaux de Jean-Jacques Tschudin sur le théâtre prolétarien.

Jean-Jacques Tschudin, *La ligue du théâtre prolétarien japonais*, Paris, L'Harmattan, 1989.

Jean-Jacques Tschudin, « Hirasawa Keishichi et le théâtre ouvrier », *Ebisu*, n.28, mai 2002, pp.173-183.

Chapitre 10

La diversification des sources intellectuelles de la réforme sociale dans l'entre-deux-guerres

La politique sociale et la montée en puissance du marxisme

Dans le cheminement intellectuel qui avait amené le gouvernement à engager une politique du travail plus volontariste, la nébuleuse réformatrice qui gravitait autour de la Société japonaise pour l'étude de la politique sociale avait joué un rôle déterminant, notamment dans le cadre du débat du Loi sur les usines. Cette nébuleuse était néanmoins intimement imbriquée avec les milieux gouvernementaux et la politique sociale y était essentiellement comprise comme une science de l'Etat, une façon d'agir sur la société d'en haut, influencée par les conceptions organicistes de la société en vogue pendant l'ère Meiji, mais aussi finalement encore peu éloignée de ce qu'était la conception néo confucéenne du gouvernement vertueux. L'irruption d'un mouvement social de plus grande ampleur et l'adhésion à l'Organisation Internationale du Travail après la première guerre mondiale qui imposent le principe d'une représentation distincte des intérêts du travail et de l'industrie et, partant, du droit d'association, pose beaucoup plus clairement la question de la séparation de l'Etat et de la société civile. Cette évolution est accompagnée par une diversification des courants intellectuels qui s'affirment de plus en plus de façon autonome vis-à-vis des milieux dirigeants. Cette autonomisation d'une partie de la sphère réformatrice va provoquer des tensions qui vont conduire au déclin de la Société pour l'étude de la politique sociale et un renouvellement important des lieux où seront pensés la question sociale et du travail.

Après la première guerre mondiale, Kanai Noburu, malade, passe le leadership de la Société japonaise pour l'étude de la politique sociale à Takano Iwasaburô, et une nouvelle génération d'universitaires, tels qu'Ôuchi Hyôe, Fujimoto Kôtarô, Kitazawa Shintarô, Asanama Hisashi ou Morito Tatsuo, y font leur entrée. Cette nouvelle génération, souvent influencée par le marxisme, ne put néanmoins s'entendre avec les membres plus anciens de la société. Celle-ci ne put alors plus fonctionner normalement³⁹⁸. Le

³⁹⁸ Ôkôchi Kazuo, *Shaiseisaku yonjû nen*, , Tôkyô, Tôkyô daigaku shuppanka, 1970, p.229

conservatisme politique inscrit, comme nous l'avons vu plus haut, dans le manifeste qui avait accompagné la création de la *Shakai seisaku gakkai* ne pouvait plus satisfaire le besoin de changements plus radicaux ressentis par beaucoup d'intellectuels de l'époque. De plus, l'affaire Morito (*Morito jiken*) en 1920, qui symbolisa à merveille les tensions liées au développement d'une pensée sociale plus autonome du pouvoir, fit perdre à la société deux de ses membres les plus prometteurs lorsque Morito Tatsuo et Ôuchi Hyôe, enseignants à l'Université Impériale de Tokyo, furent tout les deux inculpés et durent être remplacés à la hâte par Kawatsu Sen et Ueno Michisuke. Ils furent en effet victime d'un procès intenté à l'initiative du procureur général Hiranuma Kiichirô qui lutta sans relâche dans les années de l'entre-deux-guerres contre ce qu'il ressentait comme une menace grandissante des idées subversives. Morito avait écrit, en janvier 1920, dans le premier numéro de la revue d'économie *Keizaiigaku* un article sur Peter Alekseevitch Kropotkin. Ôuchi Hyôe, l'éditeur du journal, qui devint l'un des principaux animateurs du courant marxiste de la rônô-ha, fut aussi inculpé au nom de la loi sur la presse de 1909 (*Shimbunshihô*). L'affaire déboucha, après un premier verdict et un appel du ministère de la Justice qui le jugea comme trop clément, sur la condamnation de Morito à 70 yens d'amende et à trois mois d'emprisonnement et Ôuchi à 20 yens d'amende et à un an de mise à l'épreuve. Ils partirent ensuite tous les deux en Allemagne en 1921, ce qui donna un coup d'arrêt à l'activité de la société qui fut pratiquement invisible après le grand tremblement de terre du Kantô en 1923. Un autre raison à ce déclin était que Kawai Eijirô, qui était en charge de la chaire de politique sociale à l'Université de Tokyo et était de fait le successeur de Kanai Noburu, ne fut pas très partie prenante dans les activités de la société. Il était de plus, comme nous le verrons plus loin, sur une ligne beaucoup plus libérale et autonome à l'égard de l'Etat que l'avait été la politique sociale prônée par Kanai. Il n'y eut en fait plus d'initiatives pour faire revivre la Société jusqu'à l'immédiat après-guerre³⁹⁹.

Le place tenue dans l'affaire Morito par la nouvelle revue *Keizaiigaku* illustre le développement, dans les universités, de la science économique, et plus généralement des sciences sociales, qui acquièrent ainsi une plus grande autonomie disciplinaire et savante. Il s'agit là d'une évolution notable avec la manière dont la politique sociale était jusque là traitée à l'Université Impériale de Tokyo où elle était avant tout considérée comme une science de gouvernement. Dans ce cadre, la liberté et l'autonomie du savoir académique étaient en effet loin d'être acquises. Lors de l'affaire Moritô, un avocat proche d'Hiranuma Kiichirô, Takeuchi Kakuji, avait en effet livré, dans la revue de droit *Hôritsu kenkyû*, le point de vue suivant :

³⁹⁹ Ôkôchi Kazuo, op. cit., p.229.

« L'université impériale de Tokyo devrait devenir le bureau des quarantaines des idéologies importées. Si une pensée est nuisible, elle devrait être traitée comme une pensée nuisible. Pour une idéologie qui est à la fois nuisible et sans danger, l'université devrait retirer la partie nuisible et importer la partie bénéfique...M. Morito a nous seulement oublié son devoir d'officier de quarantaine, mais est devenu lui-même le microbe nuisible »⁴⁰⁰.

Comme le suggère aussi l'affaire Morito, le marxisme joua un rôle non négligeable dans l'autonomisation de la science économique vis-à-vis du pouvoir au sein des universités dans les années 1920. Le marxisme avait bien sûr fait l'objet d'un certain nombre de publications depuis le début siècle. Un *Kâlu marukasu* (Karl Marx) avait dès 1902 présenté les grands traits de la pensée du philosophe allemand sous la plume de Nishikawa Kôjirô qui avait participé aux côtés de Katayama Sen à la revue *Rôdô sekai* et la création en 1901 du Parti social démocrate. On peut aussi citer *Waga shakaishugi* (Mon socialisme) publié par Katayama Sen en 1903 et une traduction du manifeste du parti communiste en novembre 1904 dans un numéro spécial du quotidien *Heimin shimbun*, ce qui vaudra d'ailleurs une interdiction à ce dernier. Cette introduction du marxisme au Japon était cependant l'œuvre de journalistes ou de militants. Ce n'est qu'aux lendemains de la première guerre mondiale que le marxisme deviendra un courant universitaire et savant. Le renouveau du marxisme est d'abord illustré par le virage d'un Kawakami Hajime, alors professeur à l'Université de Kyoto, qui passe d'un humanisme qu'il avait développé dans son *Récit de la pauvreté* (*Bimbô monogatari*), publié sous forme d'épisodes dans le *Ôsaka Asahi shimbun* en 1917, à une analyse marxiste de la question sociale dans la revue *Shakai mondai kenkyû* (Recherches sur la question sociale) qu'il publie à partir de 1919. Mais le marxisme prend aussi racine à l'université de Tokyo, le principal réservoir de la haute fonction publique, sous l'action d'Ôuchi Hyôei, professeur assistant, qui met sur pied un groupe de recherche sur le marxisme⁴⁰¹. On assiste dans le même temps à la création dans les universités impériales, mais aussi dans les universités privées, de départements de sciences économiques. A l'Université Impériale de Tokyo, c'est en avril 1919 que la faculté d'économie (*Keizai gakubu*) fut séparée de la faculté de droit (*Tôkyô teikoku daigaku hôka daigaku keizaigakka*). Cette autonomie aura d'ailleurs, en elle-même, un effet sur la façon dont une partie des élites gouvernantes verra évoluer sa conception de la politique sociale. Malgré la censure illustrée par l'affaire Morito et le contrôle idéologique qui se renforcera après la promulgation de la loi sur sécurité

⁴⁰⁰ Takeuchi Kakuji, « Morito mondai nokenkyû », *Hôritsu shimbun*, cité par Byron K. Marshall, *Academic freedom and the Japanese Imperial university, 1968-1939*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1992, p.129.

⁴⁰¹ Yagi Kiichirô, *Kindai Nihon no Shakai keizai-gaku*, Tôkyô, Chikuma shobô, 1999, pp. 153-155.

publique en 1925, ce marxisme universitaire prendra assez fermement racine dans les murs des facultés de science économique et finira par produire une certaine influence sur les experts gouvernementaux à la fin des années 1930 - au travers notamment de la figure d'Ôkôchi Kazuo pendant la guerre Asie-Pacifique- lorsque les modes de gouvernance d'inspiration socialiste, tel que la planification, feront l'objet d'un vif intérêt suite à la crise de 1929.

Le réformisme social libéral : Fukuda Tokuzô et Kawai Eijirô

Le développement de la science économique dans les universités ne fut pas seulement influencé par le marxisme. Il sera aussi incarné par des tendances plus libérales qui seront partie intégrante du réformisme social internationaliste stimulé par l'adhésion à l'OIT. On l'a vu, à la Faculté de Droit de l'Université Impériale de Tokyo, la deuxième partie de l'ère Meiji fut surtout une période de développement des écoles historique et de la politique sociale, qui tendaient parfois, chez Kanai Noboru et ses disciples, vers un socialisme d'Etat du type de celui d'Adolf Wagner, avant que le marxisme ne commence à prendre racine dans la nouvelle faculté des sciences économiques. En revanche, les approches développées dans les hautes écoles de commerce, telles les Hautes écoles de commerce de Tokyo (*Tôkyô kôtô shôgyô gakkô*) et de Kobe (*Kôbe kôtô shôgyô gakkô*) ou l'Ecole technique de Keio (*Keio gijutsu gakkô*) furent différentes. Les Hautes écoles de commerce de Tokyo et de Kobe contribuèrent, par le biais des revues d'économie *Keizai-gaku*, *Shôgyô-gaku*, ou *Kokumin keizai zasshi* qu'elles co-éditaient, à diffuser des positions plutôt proches d'un 'réformisme libéral' et du modèle britannique d'économie politique.

L'économiste Fukuda Tokuzô fut au centre de cette nouvelle école. Comme beaucoup de ses prédécesseurs et contemporains, il commença par faire une partie de sa formation en Allemagne. Il arriva à Leipzig le 5 mai 1898 pour étudier avec Wilhelm Roscher, mais celui-ci étant déjà décédé, il alla à Munich où il devint un étudiant de Lujó Brentano et reçut un enseignement plus libéral. Ils publièrent ensemble *Rôdô keizai-ron* (Essai sur l'économie du travail) en 1899 qui comprenait des écrits de Brentano traduits et une longue introduction de Fukuda⁴⁰². Pour Brentano qui influença particulièrement la pensée économique de Fukuda, le facteur le plus important dans la compétition globale était dorénavant la productivité. Parce que les autres facteurs de production, tels que les

⁴⁰² Fukuda Tokuzô, *Rôdô keizai-ron*, Tôkyô, Dobunkan, 1899.

carburant, les machines, tendaient à converger de par le monde, c'étaient les pays qui utilisaient le mieux la main-d'œuvre qui réussissaient le mieux sur le marché global. Mieux l'utiliser signifiait rendre les travailleurs plus forts et intelligents pour qu'ils acquièrent des capacités de production supérieures. Le seul moyen d'augmenter la productivité du travail était donc d'améliorer les conditions de travail. Influencé par John Rae et son *Eight Hours for Work*, publié en 1894, Brentano pensait ainsi que pour que l'Allemagne devienne aussi prospère que la Grande-Bretagne, elle devrait augmenter les salaires et réduire le nombre d'heures travaillées. Pour Brentano l'enjeu le plus important dans la réforme sociale était la création de syndicats et de loi du travail pour protéger les intérêts économiques des travailleurs. Brentano tenta aussi de démontrer que l'amélioration de conditions de travail ne détériorerait pas la compétitivité internationale. Il fit ainsi des comparaisons entre le l'Angleterre et l'Allemagne en se reposant notamment sur J. Schönhof qui avait publié en 1892 son ouvrage *The economy of high wages*. Il montrait que les salaires en Grande-Bretagne étaient le double de ceux de l'Allemagne, et que la journée de travail était de 9 heures au lieu de 11 heures avec une efficacité du travail supérieure.

Fukuda relaya les idées de Brentano mais, influencé par le tropisme de son professeur, contribua aussi à introduire la pensée économique britannique et en particulier les idées d'Alfred Marshall sur la *Welfare economy*. Partisan d'une politique d'assistance aux pauvres plus ambitieuse, il s'intéressa aux critiques contemporains de Malthus partisans d'un « droit à l'existence » (*seizonken*), concept sur lequel nous reviendrons un peu plus bas⁴⁰³. Dans ce même esprit, il écrivit aussi sur le rapport de la Commission sur les *Poor laws* et fit connaître au Japon des ouvrages tels que *By what Authority?* (1909) de J H de Muirhead, *Prevention of Destitution* (1912) de Sidney and Beatrice Webb, *Economics of Welfare* (1920) de Arthur Cecil Pigou. L'économie du welfare que développa Fukuda différait quelque peu de l'économie néoclassique de Marshall ou de Pigou dans le sens où elle se préoccupait d'enjeux politiques et sociaux plus concrets. En ce sens, il se rattacha aussi à la tradition de l'école historique Anglaise et de l'école de la politique sociale émanant d'Oxford, représentée par des penseurs tels que JA Hobson, Edwin Cannan, William Beveridge, GDH Cole aussi bien que par la politique sociale du parti travailliste britannique⁴⁰⁴.

Un des articles où il exposa le plus clairement ce qu'était sa conception de la politique sociale fut son article dans la revue *Kaizō* 'De la lutte des prix à la lutte pour le bien-être : les conflits du travail comme

⁴⁰³ Fukuda Tokuzō, « Marusasu jinkōron shuppan tōji no hantai ronsha, tokuni seizonken ronsha », in Fukuda Tokuzō, *Keizōgaku zenshū*, vol.3, Tōkyō, Dōbunkan, 1925, pp. 1263-1304.

⁴⁰⁴ Tamotsu Nishizawa, « Lujō Brentano, Alfred Marshall, and Tokuzo Fukuda : The reception and transformation of the German Historical School in Japan », in Yuichi Shionoya (dir.) *The German Historical School : The historical and ethical approach to economics*, Routledge, 2001, p.156-164.

lutte pour le bien-être', publié en 1921. La politique sociale, plus que le socialisme, représentait le meilleur moyen de surmonter les défauts du capitalisme. L'objet commun du socialisme et de la politique sociale, selon Fukuda, était la lutte des classes entre les classes capitalistes et les classes salariées, mais le socialisme, ou tout au moins le marxisme, offraient la thèse optimiste de l'effondrement futur du capitalisme sous le poids de ses propres contradictions. La différence de la politique sociale était qu'elle ne croyait pas à l'effondrement du capitalisme mais privilégiait le développement de politiques à l'égard de la population⁴⁰⁵. Il fut ainsi un des principaux promoteurs du développement d'une citoyenneté sociale fondée sur un « droit à l'existence » (*seizonken*) et qui devint un des mots clé du débat qui anima le débat sur la Loi sur l'assistance de 1929, comme nous le verrons dans le chapitre suivant. Il fait référence à ce droit à l'existence aux côtés de deux autres qu'il tient aussi, selon ses propres écrits, d'Anton Menger : le droit au produit intégral du travail (*rôdô zenshûken*), et le droit au travail (*rôdôken*)⁴⁰⁶. Ne se contentant pas d'être un économiste, il fut ainsi très sensible aux aspects les plus concrets de la question sociale et fut d'ailleurs très engagé dans ce qu'il percevait comme les principaux défis concrets de son époque. Frappé par le grand tremblement de terre du Kantô, il publia dans *Kaizô* « Principes de l'économie de reconstruction » où il démontrait son intérêt pour une politique sociale fondée sur les enquêtes sociales⁴⁰⁷. Dans son ouvrage, *Principes de l'économie de reconstruction et quelques autres questions*, il défendait l'idée que, plutôt que la reconstruction matérielle, c'était la « reconstruction des hommes » (*ningen no fukkô*) qui était prioritaire :

« Je soutiens que la priorité de l'œuvre de reconstruction doit être la reconstruction des hommes. Ce que signifie la reconstruction des hommes, c'est la reconstruction de la possibilité d'une existence (*seizon no kikai no fukkô*) qui a été détruite par la catastrophe. L'homme d'aujourd'hui, pour vivre, doit assurer ses besoins quotidiens, doit commercer, doit travailler. Ainsi, reconstruire la possibilité d'existence, c'est restaurer la possibilité d'assurer des besoins quotidiens, de commercer, de travailler (ce qu'on peut appeler autrement, la possibilité de mener une existence (*eisei no kikai*)). Les routes et les bâtiments ne sont que des instruments pour assurer cette possibilité de mener une existence. Même si on les reconstruit, l'essence et la substance de la possibilité de mener une existence ne pourront être rétablies »⁴⁰⁸.

⁴⁰⁵ Fukuda Tokuzô, « Kakaku tôsô yori kôsei tôsô », *Kaizô*, vol 3, n. 5, mai 1921, pp. 2-21.

⁴⁰⁶ Fukuda Tokuzô, *Keizai-gaku kenkyû* (*zokku*), Tôkyô, Dôbunkan, 1913, pp. 482-483.

⁴⁰⁷ Fukuda Tokuzô, « Fukkô keizai no genri », *Kaizô*, vol. 5, n.11, novembre 1923, pp. 2-26.

⁴⁰⁸ Fukuda Tokuzô, « Fukkô keizai no genri oyobi jakkan mondai », in Fukuda Tokuzô, *Keizai-gaku zenshû, vol.6 (ka)*, Tôkyô, Dôbunkan, 1926, pp. 1759-2119.

Il réalisa ainsi, au lendemain de la catastrophe, avec l'aide d'étudiants, une enquête considérable auprès des victimes qui dressait notamment l'inventaire des pertes matérielles que la population avait subies. Il mena aussi des enquêtes sur le chômage pour développer la démographie économique. Il eut l'occasion d'influencer directement les politiques sociales puisqu'il devint membre du Conseil consultatif du Bureau des Affaires sociales du ministère de l'Intérieur, en février 1923, et membre du Comité sur les agences pour l'emploi du même bureau⁴⁰⁹.

Un autre personnage qui incarna le nouveau réformisme social libéral pendant les années 1920 fut Kawai Eijirô : Un des premiers inspecteurs du travail au sein du ministère de l'Agriculture et du Commerce, il démissionna lorsque ses supérieurs rejetèrent le document qui devait refléter la position du ministère à la première conférence de l'OIT, en 1919. Il devint alors professeur à l'Université Impériale de Tokyo où son séminaire de politique sociale acquit une grande influence et où il fut considéré comme le successeur de Kawai Noburu. Très influencé par le travaillisme britannique, il avait une vision évolutive du libéralisme. Pour lui, Jonathan Bentham et les utilitaristes en général avaient pensé le libéralisme en termes d'absence de retenue. Ils avaient ainsi échoué à reconnaître les obstacles à l'atteinte de la liberté des hommes, posés par les inégalités économiques. En revanche, Thomas Hill Green et les libéraux progressistes anglais avaient amené le libéralisme à sa seconde étape en établissant les bases philosophiques d'une restauration de la retenue. Suivant ces derniers, Kawai estimait que la liberté était alors un moyen pour atteindre le plein développement du potentiel humain plutôt qu'un bien absolu, et la retenue était nécessaire pour prévenir la subversion de la fin par une mauvaise utilisation des moyens⁴¹⁰. Il milita ainsi pour le développement d'un droit social qui garantirait à chaque travailleur un respect de sa personne et combattit sans relâche le marxisme et ce qu'il perçut comme la montée d'un « fascisme » à partir des années 1930, qui lui paraissaient aller à l'encontre des droits de l'individu.

Abe Isoo, alors professeur à l'université de Waseda, fut très représentatif des personnalités issues du travail social protestant - très présents dans la charité privée depuis Meiji, comme nous l'avons vu plus haut- qui évoluèrent dans les années 1920 vers la sociale démocratie⁴¹¹. Il écrivit, en 1919, dans le

⁴⁰⁹ Tamotsu Nishizawa, op.cit.

⁴¹⁰ Kawai Eijirô, *Shakai seisaku genri*, Tôkyô, Nihon hyôronsha, 1931.

⁴¹¹ Après avoir été sorti de l'Université de Dôshisha, il devint pasteur à Okayama. En 1891 alla étudier le christianisme et les problèmes sociaux au Hartford Séminary. Après ses études de trois ans, il alla en Grande Bretagne pour étudier les problèmes d'administration municipale, les maisons de charité pour travailleurs et d'autres types de travail social. Ensuite, il alla à l'Université de Berlin pour compléter sa formation. Il devint à son retour un travailleur social.

Abe Isoo, *Shaishugisha to naru made*, Tôkyô, Kaizô sha, 1932, p. 246.

premier numéro de *Kaizō*, un article intitulé, « L'urgence de la réforme des travailleurs ». Il estimait que la question du travail était dorénavant liée à la question de la démocratie. La question des conditions de travail et de vie devaient être abordée avant tout comme une question humanitaire. Ce n'est que lorsque l'on aurait reconnu, sur la base d'une pensée libérale et égalitaire, la dignité des travailleurs que l'on pourrait améliorer leur condition. Lui qui avait vécu aux Etats-Unis, faisait notamment un parallèle avec la condition des noirs américains qui étaient laissés en dehors de la citoyenneté. Il estimait aussi nécessaire de permettre une expression indépendante des intérêts du travail au travers l'action des syndicats. C'étaient en effet d'une part les travailleurs eux-mêmes qui connaissaient le mieux leurs conditions de travail et de vie et qui étaient donc les mieux placés pour les défendre, et, d'autre part, les syndicats étaient en eux-même de véritables lieux d'éducation⁴¹².

Sphère publique, citoyenneté et réforme morale

On voit apparaître, avec des réformistes sociaux non marxistes tels que Fukuda, Kawai et Abe, une nouvelle attention portée à la valeur intrinsèque et aux droits de la personne, une conception moins utilitaire de la politique sociale que lors des débats sur la Loi sur les usines, et nourrir une réflexion nouvelle sur le développement de la citoyenneté sociale. Cette réflexion eut d'autant plus de portée et fut d'autant plus en capacité de stimuler la naissance d'une sphère publique plus active, qu'elle ne resta pas dans les murs des universités ou dans les pages des revues académiques. A côté des revues universitaires, on assiste à la naissance d'un très grand nombre de nouvelles revues consacrées aux questions sociales et du travail. Elles sont soit éditées par des maisons d'édition, comme *Shakai kagaku* (Sciences sociales) avec la maison d'édition *Kaizō*, qui publiait aussi la revue du même nom, soit éditées par des associations comme la *Tōkyōshi seichōkai* (Association pour la croissance de Tokyo) créé par Gotō Shimpei et qui publie à partir de 1925 *Toshi mondai* (Questions urbaines). On trouve enfin des revues issues de centres de recherche créés au lendemain de la première guerre mondiale, comme *Shakai seisaku jihō* (Le bulletin de politique sociale), édité par la *Kyōchōkai*, ou *Rōdō kagaku* (Sciences du travail) édité par le *Kurashiki rōdō kagaku kenkyūjo* comme nous le verrons plus loin. Mais ce qui fait une des singularités du débat sur la question sociale pendant la démocratie Taishō, c'est la place tenue par

⁴¹²Abe Isoo, « Rōdōsha kaizō no kyūmu », *Kaizō*, vol.1, n.1, avril 1919, pp. 108-113.

les revues généralistes qui touchent un public beaucoup plus large. La revue *Kaizō* en fut l'exemple emblématique.

Le terme de *Kaizō*, qui signifiait littéralement « réforme » avait à cette époque des connotations politiques assez variées. L'historien Kano Masanao parle d'ailleurs de deux « *kaizō* », situés aux deux pôles sur le plan politique⁴¹³. Celle de Kita Ikki qui publie, en 1923, Plan pour une réorganisation du Japon (*Nihon kaizō hōan daikō*), qu'il avait rédigé dès 1919, mais qui préfigurait l'évolution fascisante d'une frange des partisans de la réforme sociale japonaise dans les années 1930. Et celle de la revue *Kaizō* qui, bien que n'ayant pas de ligne idéologique claire, était plutôt de tonalité réformiste. La revue *Kaizō* fut fondée en Avril 1919 par Yamamoto Sanehiko. Il lui fut donné, à partir du quatrième numéro, un titre en anglais : *The reconstruction*. Elle allait devenir - plus lue encore que *Chūō kōron* dans les années de l'après-guerre - le lieu principal de débat dans les domaines de la réforme sociale, de l'amélioration des conditions de vie, de l'éducation, de la condition féminine et de la condition ouvrière. *Kaizō* était souvent sur une position plus radicale qu'une des principale figures de la démocratie Taishō, Yoshino Sakuzō, qui souhaitait que le peuple soit mieux écouté et pris en compte, mais dans le cadre de la constitution de Meiji. La revue laissa ses pages largement ouvertes pour les auteurs marxistes et défendit vigoureusement la cause de la liberté d'expression lors de l'affaire Morito. Elle y consacra un éditorial où elle interprétait l'emprisonnement de Morito comme la preuve que les bureaucrates étaient encore incapables de comprendre la vérité pourtant simple selon laquelle la liberté académique était « nécessaire au progrès de la nation...même si parfois elle s'opposait aux intérêts de l'Etat et même rejetait l'Etat »⁴¹⁴. Mais c'est sur la question sociale et du travail qu'elle consacra la plus grande partie de son attention. Elle consacra par exemple assez largement son premier numéro à la politique du travail avec un éditorial intitulé « Il faut créer un ministère du travail » (*Rōdōshō o shinsetsu beshi*). Le quatrième numéro connut un très grand succès, s'intitulant « Rōdō mondai / shakaishugi hihan » (La question du travail / la critique socialiste). La revue connut aussi sa première interdiction avec « Le sabotage comme tactique au service du mouvement ouvrier » (*Rōdō undō no senjutsu to shite no sabotāju*). Mais derrière certaines postures révolutionnaires, un de ses soucis constants fut aussi de lier la question du travail à la question de la citoyenneté comme l'article d'Abe Isoo cité plus loin l'illustre bien.

⁴¹³ Kano Masanao, *Taishō demokurashī*, Tôkyô, Kôgakukan, 1976.

⁴¹⁴ « Daigaku oyobi seifu no kokkakan ni tsuite », *Kaizō*, p.1, cité par Byron K. Marshall, *Academic freedom and the Japanese Imperial university, 1968-1939*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1992, p.129.

Cette question du lien entre la question du travail et la question de la citoyenneté fut ainsi très largement traitée au cours des années 1920 chez les réformateurs sociaux par le biais de la notion de « *jinkaku* », qui signifiait littéralement « valeur de la personne ». Kyôko Inoue a montré que ce concept avait commencé à être utilisé par les éducateurs de Meiji dans un sens de perfection morale du caractère. Mais elle montre aussi que ce terme tendit à prendre, au cours de l'ère Taishô, un sens proche de celui de « personnalité », de développement éthique de l'individu⁴¹⁵. Un syndicaliste tel que Suzuki Bunji, diplômé de l'Université Impériale de Tokyo et chrétien, membre de l'église unitarienne comme on l'a vu plus haut, estimait, tout comme Kawai ou Abe, que la réforme sociale devait reposer sur la défense des intérêts des travailleurs mais aussi sur une conception éthique de l'individu. Suzuki était critique de la conception matérialiste de l'individu du marxisme, il était aussi très critique du paternalisme ou du familialisme tels qu'ils étaient appliqués par un certain nombre de grandes entreprises. Il estimait que la pratique du familialisme exigeait de l'employeur une sagesse et des qualités morales élevées que l'on trouvait rarement réunies et qu'il pouvait revêtir un caractère de despotisme et de patronage qui pouvait difficilement se maintenir lorsque le niveau de vie s'élevait. Il concluait ainsi que ce familialisme ne saurait se substituer à une législation sociale et remplacer le syndicalisme, c'est à dire la défense légitime des intérêts des travailleurs face à ceux des capitalistes⁴¹⁶. C'est pour fonder le programme de réforme morale qu'il considérait comme intrinsèquement lié à son action de syndicaliste, qu'il avait une utilisation récurrente de ce terme de *jinkaku*. Il s'agissait dans certains cas d'appeler à un plus grand respect des droits des travailleurs : « en tant que nation civilisée, le pays devrait reconnaître le *jinkaku* des travailleurs, et, dans le cadre de la loi, leur permettre d'affirmer leurs droits et intérêts et d'exercer leur volonté ». En revanche, ce concept était aussi utilisé dans un sens plus moral. Suzuki appelait les travailleurs « à ne pas être corrompus par les plaisirs de la vie et ainsi à ne pas déprécier leur *jinkaku*. En tant que membres de la communauté nationale, il est de la responsabilité des travailleurs de vivre comme de véritables et responsables *jinkaku-sha*, des personnes ayant un *jinkaku* élevé »⁴¹⁷. Fukuda Tokuzô utilisait aussi beaucoup cette notion l'associant au processus de décommodification du travail,

⁴¹⁵ Inoue Kyoko, *Individual Dignity in Modern Japanese Thought : The Evolution of the Concept of Jinkaku in Moral and Educational Discourse*, Ann Arbor, University of Michigan, 2001.

⁴¹⁶ Suzuki Bunji, *Nihon no rôdô mondai*, Tôkyô, Kaigai shomingaku gakkô shuppankai, 1919, p. 176-178.

⁴¹⁷ Suzuki Bunji, « Rôdôsha jikakuron », *Rôdô oyobi sangyô*, n.56, p.270. Cité par Inoue Kyôko, op. cit., p. 69.

et donc de l'être humain, qu'il estimait être une des grandes missions de la politique sociale de son époque ; sous sa plume, *jinkaku* était opposé à *bukkaku* (la valeur machande)⁴¹⁸.

Mais tout autant qu'une réforme morale nécessaire à l'émergence d'une véritable citoyenneté sociale pour le travailleur, la question sociale de l'entre deux guerre va stimuler le développement d'une expertise scientifique capable de penser l'adaptation de la personne à l'industrialisation. Cette expertise sera ainsi à la fois marquée par la progression d'une pensée que l'on peut qualifier d'inspiration humaniste, dont l'idée de *jinkaku* en fut une des expression les plus caractéristiques et par le développement de technologies statistiques, économiques ou liées aux sciences médicales et stimulées par des motivations plus biopolitiques. Les principaux acteurs de ce double développement seront des centres de recherche nés d'initiatives à la fois publiques et privées.

⁴¹⁸ Fukuda Tokuzô, « Bukkaku no shihai yori jinkaku no shihai e », in Fukuda Tokuzô, *Keizaiigaku zenshû, vol. 5 - Shakai seisaku kenkyû*, Tôkyô, Dôbunsha, pp.67-107.

Chapitre 11

Le développement d'une expertise scientifique et professionnelle sur la question sociale et du travail

La Société pour la coopération

Un Comité de recherche sur les œuvres d'assistance (*Kyûsai jigyo chôsakai*) fut mis sur pied par une ordonnance impériale au mois de juin 1918 pour faire face à la dégradation du climat social illustré par les émeutes du riz. Il était composé en majorité de bureaucrates du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Agriculture et du Commerce, mais aussi de membres de la Société pour l'étude de la politique sociale. En mars 1919, il fit des propositions pour apaiser les tensions entre le capital et le travail et s'adapter au nouveau contexte national et international. Premièrement, les syndicats de travailleurs devaient être autorisés à suivre le cours naturel de leur développement. Deuxièmement, devait être mis en place au sein du gouvernement une agence chargée de superviser les recherches sur la question du travail et d'administrer les politiques de protection du travail. Troisièmement, le gouvernement devait étudier et mettre en place, aussi tôt que possible, des programmes d'assurance pour les travailleurs, des procédures de médiation, des dispositifs de partage des profits et d'autres systèmes apparentés. Et enfin, le gouvernement devait aider à l'établissement d'un organe populaire pour la promotion de la coopération et l'harmonie (*kyôdô yûwa*) entre le travail et le capital⁴¹⁹. C'est quatrième proposition du Comité qui se traduit le plus rapidement dans les faits, la Société pour la coopération (*Kyôchôkai*) étant créée en décembre 1919. Cette fondation (*zaidan hôjin*) était cofinancée par une aide du trésor public (2 millions de yens) et des contributeurs privés (6,82 millions de yens) dont les principaux étaient Mitsui (1 millions de yens) et Mitsubishi (1 millions de yens). Les plus haut représentants de l'Etat et du monde des affaires y étaient associés, son président étant Tokugawa Iesato, président de la chambre des pairs, et ses vice-présidents étant Shibusawa Eiichi, un des principaux pères du capitalisme japonais, Kiyoura Keigo, président du *Sûmitsuin* (le conseil privé), et Ôoka Ikuzô, Président de la chambre basse⁴²⁰.

⁴¹⁹ Kaiwakai, *Zaidan hôjin kyôchôkai-shi: zaidanhôjin kyôchôkai sanjûnen no ayumi*, Tôkyô, Kaiwakai, 1980, p.2.

Ishii Senji, «Kyûsai jigyo chôsakai ni kan suru kenkyû», *Shakai fukushigaku*, vol.36, n.2, 1995, pp. 91-106.

⁴²⁰ Kaiwakai, *Zaidan hôjin kyôchôkai-shi: zaidanhôjin kyôchôkai sanjûnen no ayumi*, Tôkyô, Kaiwakai, 1980, p. 10.

L'étude de la *Kyôchôkai* a pendant longtemps été négligée par les historiens japonais du travail car cette organisation était considérée comme un simple outil de propagande piloté par le ministère de l'Intérieur et destiné à combattre les syndicats. Son étude était jugée comme à la fois politiquement illégitime et scientifiquement de peu d'intérêt. Elle fut néanmoins réhabilitée par l'étude pionnière de Dean Kinzley, mais celui-ci assimila surtout sa création et son action, comme le suggère le titre de son ouvrage, à un phénomène d'invention de la tradition, à une tentative de réactiver des représentations collectives holistes et hiérarchiques de l'harmonie sociale pour contrer l'idéologie de lutte des classes qui gagnait du terrain chez les travailleurs⁴²¹. Pourtant, on peut aussi interpréter sa création, non pas seulement comme une réaction conservatrice, mais aussi comme une tentative de la part de la frange la plus éclairée de la bureaucratie et du patronat de trouver un biais, avec la rhétorique de la coopération, même justifiée par l'invocation de traditions anciennes, de faire accepter au patronat japonais le principe de la représentation indépendante des intérêts des travailleurs et de la négociation collective qu'imposait à la fois la situation sociale et le contexte international. Takahashi Hirohiko, qui a fait beaucoup pour le renouvellement de la recherche consacrée à l'organisation, souligne ainsi l'influence qu'a pu exercer la pensée solidariste d'un Léon Bourgeois ou d'un Léon Duguit chez les promoteurs de la *Kyôchôkai*, leur permettant de penser les syndicats non plus seulement comme une menace mais aussi comme des corps intermédiaires indispensables au bon fonctionnement de l'Etat⁴²². En bref, la Société pour la coopération fut créée à la fois comme une réaction bourgeoise au mouvement de lutte des classes, mais aussi comme une tentative d'adapter les relations du travail japonaises aux exigences de l'adhésion du Japon à l'Organisation Internationale du Travail.

Cette ambivalence se retrouvait chez ses deux principaux fondateurs, le Ministre de l'intérieur, Tokonami Takejirô (1867-1935), et l'industriel Shibusawa Eiichi, qui en devint le premier vice-président. Ces deux personnalités qui étaient dans le premier cercle de l'élite japonaise avaient une conscience sociale à la fois en lien avec les enjeux de leur temps, mais aussi ancrée dans certaines conceptions traditionalistes des relations sociales. Tokonami était convaincu que, en tant que première nation non occidentale à avoir été admise dans le club des grands, le Japon avait certaines responsabilités quant à l'avancement du progrès social. En signant le traité de Versailles en juin 1919, le Japon s'engageait en

⁴²¹ Dean. W. Kinzley, *Industrial Harmony in Japan – The Invention of a Tradition*, London, Routledge, 1991.

⁴²² Takahashi Hirohiko, *Senkaki Nihon no shakai kenkyû sentâ-Ôhara shaken to kyôchôkai*, Tôkyô, Hakushobô, 2001, p. 199.

On peut en particulier citer le travail collectif des chercheurs du Centre Ôhara sur la question sociale.

Hôsei daigaku Ôhara shakai mondai kenkyûjo, *Kyôchôkai no kenkyû*, Tôkyô, Hakushobô, 2004.

effet à garantir le droit des syndicats à s'organiser et autorisait la création du l'OIT. Ainsi, c'est alors que Tokonami était ministre que fut rédigé par le Ministère de l'intérieur le premier projet de loi légalisant l'activité des syndicats. Cependant, comme beaucoup d'autres hommes de sa génération, marqués par l'Ecole historique allemande, il était convaincu que les actions politiques et sociales devaient être fondées sur des conditions historiques et culturelles particulières. Il déclarait en 1921, dans une directive adressée à la hiérarchie de son ministère, que « la plus importante mission de notre temps est une quête pour l'achèvement d'un réel pouvoir national à travers la perpétuation des coutumes vivantes du passé »⁴²³. Ainsi, parallèlement à un certain internationalisme liée aux circonstances, cette recherche du caractère national le poussa à développer les prémisses d'une critique d'un capitalisme occidental réduisant le travail à une simple marchandise, qu'il opposait à une conception morale de l'économie permettant à « un esprit de coopération et d'harmonie » (*kyōdō chōwa no seishin*) de se développer entre les travailleurs et les employeurs⁴²⁴.

Shibusawa Eiichi qui avait pris une part très active aux débats sur la loi sur les usines se retira des affaires en 1916 ; il œuvra alors, jusqu'à sa mort en 1931, à la promotion des œuvres sociales. Pour lui, la réforme sociale devait passer par une réforme morale, fondée sur une philosophie de type « personnaliste », antidote à l'anomie sociale provoquée par la montée de l'individualisme, mais on y trouvait encore de forts accents néo-confucéens. Dans un article pour le premier numéro du *Shakai seisaku jibō* (Bulletin de politique sociale), principale revue publiée par la *Kyōchōkai*, il écrivait ainsi :

« Quelles que soient les différences de position sociale, de fortune, de capacités intellectuelles, sur une base égale, en tant qu'hommes, il faut s'entendre dans un sentiment de respect et d'amour fraternel (*keiai chūjo*). Réaliser cela avec soin et dans les moindres détails représente la voie royale, c'est la politique sociale à appliquer ». Mais libéré de son rôle de représentant du monde économique, il était aussi très critique de la rhétorique paternaliste, telle qu'elle était utilisée par la principale organisation patronale de l'époque, le *Nihon kōgyō kurabu* (Club industriel du Japon), qui en appelait aux « belles coutumes » (*bijū*) traditionnelles japonaises. Dans le même article du Bulletin de politique sociale, il écrivait plus loin : « Souvent, dans l'opinion, la *Kyōchōkai*, c'est le paternalisme (*onjō shugi*). Si l'on s'en tient au sens du mot '*onjō*' (bienveillance), je n'ai rien à y redire, cependant, s'il s'agit pour les forts de faire une faveur aux faibles en faisant quelques concessions, c'est complètement trahir l'esprit de la *Kyōchōkai*. Pour moi, l'essence de la *Kyōchōkai* c'est l'échange dans la bienveillance (*kōon shugi*), c'est à

⁴²³ « Tokonami naishō no kunji », *Seiyū*, 1921, n.254, p. 3, cité par W. Dean Kinzley, op. cit., p.52.

⁴²⁴ W. Dean Kinzley, op. cit., p. 54.

dire, pour les capitalistes comme pour les travailleurs, d'améliorer leur relation dans un esprit d'amour et de respect fraternel »⁴²⁵.

Le manifeste (*sengen*) de la *Kyôchôkai*, rédigé en 1920, reprenait la philosophie de Shibusawa en précisant certains points : « La conscience que chacun doit avoir de ses responsabilités est le point de départ pour une conciliation qui doit être basée sur la justice (*seigi*) et l'humanisme (*jindô*). Il semble néanmoins que ce qui est connu sous le nom de paternalisme (*onjô shugi*) est tout juste utilisé par les supérieurs hiérarchiques comme un moyen pour contrôler leurs subordonnés. Il faut affirmer que l'esprit de coopération (*kyôchô shugi*) est très différent de cela... Il ne doit être permis à aucun autre individu de traiter l'autre comme un objet. Les êtres humains doivent être une fin en eux-mêmes. Le respect de leur personne (*jinkaku*) est la racine de l'esprit de coopération (*kyôchô seishin*)... Le coopérationnisme (*kyôchô shugi*), ce n'est pas l'illusion de supprimer toute trace de conflits dans la société. En revanche, l'idée selon laquelle le statut des travailleurs ne pourra s'élever qu'au moyen de conflits, c'est à dire la pensée désespérante (*zetsubôteki shisô*) qu'il n'y a pas de place pour la coopération, est rejetée par la *Kyôchôkai*. L'esprit du coopérationnisme, c'est le refus de la lutte des classes, et dans le même temps, la promotion de l'harmonie et de la coopération entre les classes »⁴²⁶.

Ce manifeste reflète bien ce que fut la ligne idéologique de la *Kyôchôkai* au cours des années 1920. Il est particulièrement intéressant de noter le caractère ambigu de ce manifeste à l'égard de la reconnaissance des syndicats. Il reconnaissait l'existence de classes différentes et ainsi une certaine pluralité des intérêts. En ce sens, la reconnaissance d'une représentation distincte des intérêts des travailleurs y était implicite. Cependant, refusant la fatalité des conflits sociaux, il reflétait un refus de tirer toutes les conséquences d'une telle représentation pluraliste des intérêts. Une des failles de ce que Takahashi Hirohiko appelle le « corporatisme libéral »⁴²⁷ de la démocratie Taishô se trouvait sans doute là. En effet, le ministère de l'Intérieur et la *Kyôchôkai* hésiteront ainsi tout au long des années 1920 entre la promotion des syndicats les plus « coopérationnistes » et d'autres formes de représentation des travailleurs comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

⁴²⁵ Shibusawa Eiichi, « Rôdô mondai kaiketsu no kompongi », *Shakai seisaku jibô*, n.1, septembre 1920, pp. 1-5

⁴²⁶ « Kyôchôkai sengen » (Manifeste de la Kyôchôkai), *Shakai seisaku jibô*, n.4, décembre 1920, pp.1-22.

⁴²⁷ Selon Takahashi, la conception de l'ordre social des « bureaucrates sociaux » et du Kyôchôkai était « corporatiste » dans le sens où les syndicats étaient avant tout considérés comme des relais de l'Etat dans sa quête de stabilisation de la société et « libérale » dans le sens où ils acceptaient l'idée d'une représentation pluraliste des intérêts.

Takahashi Hirohiko, « Kyôchôkai kôporatizumu no kôzô », *Ôhara shakai mondai kenkyûjo zasshi*, n. 458, janvier 1997, pp. 4-6.

Le syndicaliste Suzuki Bunji, en raison de sa modération idéologique, mais aussi de son prestige, avait été sollicité par Shibusawa Eiichi qu'il connaissait suite à leur visite de *l'American Fédération of Labor* aux Etats-Unis en 1915, pour participer aux réunions préparatoires précédant la fondation de la *Kyôchôkai*. Suzuki explique néanmoins, dans sa biographie publiée en 1931, qu'il refusa d'y participer car il ne put obtenir les assurances suivantes⁴²⁸. Que la *Kyôchôkai* s'engagerait pour l'abrogation de l'article 17 de la *Chian jibô* qui servait d'arme à la persécution des syndicats, qu'elle serait indépendante du gouvernement, que sa direction comporterait un nombre égal de capitalistes et de travailleurs, que ses activités se limiteraient à la recherche et à l'éducation et qu'elle ne s'engagerait pas dans la médiation des conflits, et enfin qu'elle aurait pour nom *Shakai seisaku kyôkai* (Institut de politique sociale), le nom de Société pour la coopération reflétant une réticence à reconnaître une égalité absolue entre le capital et le travail⁴²⁹. Malgré son ambiguïté à l'égard de la liberté syndicale, la Société pour la coopération fut effectivement un des principaux lieux où furent débattues les orientations de la politique du travail et, plus largement, ce que devait être la gouvernance sociale.

Son directeur jusqu'en 1931, Soeda Keiichirô, mais aussi une grande partie de ses membres, étaient des bureaucrates détachés du ministère de l'Intérieur qui continuèrent à travailler main dans la main avec leur administration d'origine. Elle fut un centre de recherche, publiant un très grand nombre d'études en relation avec la question sociale au Japon mais aussi la situation et les politiques mises en œuvre dans les autres pays industrialisés. Elle fut également le lieu d'accueil de centres de recherches particuliers, tel le Centre de Recherches sur la Productivité Industrielle (*Sangyô nôritsu kenkyûjô*), qui fut un des principaux lieux où l'on réfléchit à l'adaptation du taylorisme aux réalités japonaises. Son directeur, Ueno Yôichi, fut en contact régulier avec l'Institut International d'Organisation Scientifique du Travail qui était lié à l'OIT et qui était animé de la même idée de la productivité comme instrument privilégié pour élever le niveau de vie des ouvriers et apaiser la lutte des classes⁴³⁰. Elle fonctiona comme lieu d'édition, publiant notamment un annuaire du travail (*Rôdô nenkan*), une revue d'orientation scientifique, le Bulletin de politique sociale (*Shakai seisaku jibô*), et un magazine à destination des ouvriers, *Hito to hito* (D'hommes à hommes). Elle mit sur pied un programme de formation pour les travailleurs (*Rômusha*

⁴²⁸ Selon Kinzley, cette version des faits serait sujette à caution, Suzuki ayant rencontré Shibuzawa au moins 14 fois suite à cette rencontre où il aurait opposé une fin de non recevoir définitive. En fait, il aurait cherché à cacher la proximité de sa relation avec Shibuzawa vis-à-vis d'autres leaders syndicaux.

W. Dean Kinzley, op. cit., pp. 43-44.

⁴²⁹ Suzuki Bunji, *Rôdô undô nijû nen*, Tôkyô, [Rôdô undô nijû nen] Kankô iinkai (version transcrite en japonais contemporain), 1985, pp. 191-195.

⁴³⁰ Ueno Yôichi. *Sangyô nôritsu kôgi yôryô*, Tôkyô, Nihon sangyô nôritsu kenkyûjô, 1927.

kôshûkai) et créa l'Institut de politique sociale (*Shakaiseisaku gakuin*), qui lui permit de diffuser assez largement ses idées. Ainsi, entre 1920 et 1935, de cet institut sortirent 2547 diplômés dont 1001 intégrèrent des agences gouvernementales liées à la politique sociale. Mais davantage encore qu'un lieu de production et de diffusion d'idées, elle s'imposa aussi comme une véritable actrice des relations du travail. Elle mit ainsi sur pied l'Agence centrale pour l'emploi (*Chûô shokugyô shôkaijô*), la première institution de ce type au Japon et fut une agence de médiation des conflits du travail particulièrement active, s'impliquant, souvent aux côtés de la police, dans plus de 300 grèves entre 1921 et 1940.

Le Centre de recherche Ôhara sur la question sociale

La *Kyôchôkai* fut le résultat de la nécessité ressentie au plus haut sommet de l'Etat et chez une frange des industriels de développer des capacités d'expertises nécessaires au développement d'une nouvelle politique sociale capable de prendre en compte une expression indépendante de l'intérêt des travailleurs et, plus largement, de penser le développement d'une véritable citoyenneté sociale pour la classe ouvrière. Cependant, à côté de cette initiative qui fut très largement pilotée par le ministère de l'Intérieur, il y eut une autre initiative, de nature privée, celle de l'industriel Ôhara Magosaburô, qui illustra le déplacement d'une partie de nébuleuse du travail social vers la question du travail. Ôhara Magosaburô était à la tête du plus important zaibatsu de la région du Chûgoku, patron des Filatures de Kurashiki (*Kurashiki bôseki kabushiki kaisha*) qui avaient connu un développement très important lors de la guerre sino-japonaise puis de la guerre russo-japonaise. Il avait aussi fondé une compagnie d'électricité, la *Kurashiki dentô kaisha*, une banque, la *Daiichi gôdô ginkô*, et acheté un journal, le *Chûgoku minpôsha*. Baigné dès son enfance, par le biais de sa scolarité, dans le milieu de réforme sociale chrétienne, très développé dans la région d'Okayama, il s'était impliqué dans les œuvres sociales. En 1914, il avait pris la succession du célèbre travailleur social et éducateur chrétien Ishii Jûji⁴³¹ à la tête de l'orphelinat d'Okayama. Trois ans plus tard, Ôhara entreprit d'élever à Ôsaka un centre d'œuvres sociales, l'*Ishii kinen aizenen*, dans le quartier pauvre d'Aizenbashi près de Tennôji. Ôhara réalisait là un projet d'Ishii qui avait notamment été sollicité par le chef du département de la police de la préfecture d'Ôsaka inquiet de l'augmentation du nombre de jeunes vagabonds en prison où vivant sous les

⁴³¹ Les deux hommes étaient très proches, Ishii Jûji ayant présenté à Ôhara Magosaburô son épouse Sueko avec il se maria en 1901.

ponts⁴³². Cependant, lors de l'inauguration du nouveau bâtiment en janvier 1918, il exposait de nouvelles ambitions: « Le laboratoire de recherche sur les œuvres d'assistance (*Kyūsai jugyō kenkyūshitsu*) rattaché aux œuvres de charité du mémorial Ishii (*Ishii kinen aizenen*) est encore très petit, cependant, comme je voudrais développer les recherches et enquêtes sur les œuvres d'assistance et la situation sociale et contribuer à la formation de travailleurs sociaux. J'aimerais pouvoir, dans un proche avenir, mettre sur pied un véritable centre de recherche indépendant »⁴³³. Ôhara Magosaburō ressentait l'insuffisance des œuvres de charité telles qu'elles étaient pratiquées jusque là et le besoin de développer une nouvelle expertise sur le prolétariat ouvrier. Il avait notamment reçu les conseils par deux personnalités particulièrement actives dans la région, conférenciers réguliers lors d'événements organisés notamment par Ôhara, et ressentant les mêmes besoins de changement, Abe Isoo et Ôgawa Shigejirō. Abe avait connu une évolution, comme nous l'avons vu, de la réforme morale chrétienne à la sociale démocratie. Ôgawa Shigejirō jouait lui, au même moment, à Okayama et à Ôsaka, un grand rôle dans le développement de nouvelles formes de gouvernance pour les classes prolétaires avec la mise en place d'un dispositif d'assistants sociaux de quartier comme nous le verrons dans le chapitre suivant. Personnage clé parmi ceux que les historiens japonais appellent les « bureaucrates sociaux » du ministère de l'Intérieur et un des principaux membres du Comité de recherche sur les œuvres d'assistance, il fut précieux à Ôhara lorsque celui-ci dut solliciter une autorisation auprès du préfet d'Ôsaka pour la fondation de son centre de recherche⁴³⁴. En l'absence de liberté d'association clairement définie, il s'agissait à l'époque d'une démarche nécessaire pour toute initiative de ce type.

Ôhara Magosaburō fut renforcé dans ses certitudes par les émeutes du riz qui démontraient l'ampleur qu'avait prise la question sociale. Pour réaliser son projet de création d'un centre de recherche qui lui serait consacré, il fit appel à un économiste, pionnier des enquêtes sociales au Japon, Takano Iwasaburō, qu'il alla directement solliciter en 1919 à l'Université Impériale de Tokyo sous la recommandation de Kawakami Hajime. Takano Iwasaburō, membre de la Société pour l'étude de la politique sociale dès sa création, avait étudié à l'Université de Munich les statistiques avec George von Mayer et la question du travail avec Lujo Brentano après avoir été diplômé de l'université Impériale de Tokyo en 1895. Son œuvre scientifique fut surtout consacrée à l'introduction d'une plus grande rigueur statistique dans les enquêtes sociales. En effet, les enquêtes sociales qui avaient pris leur essor à partir des années 1890,

⁴³² Takahashi Hirohiko, Senkaki *Nihon no Shakai kenkyū sentā-Ôhara shaken to kyōchōkai*, Tôkyō, Hakushobo, 2001, p. 20.

⁴³³ Cité par Takahashi Hirohiko, op. cit., p.18.

⁴³⁴ Takahashi Hirohiko, op. cit., pp.35-40.

abordait la question du budget des ménages, notamment dans le cadre des enquêtes sur les démunis (*Saimin chōsa*), mais n'utilisaient pas réellement de méthode statistique rigoureuse.

Comme dans le cas des enquêtes sociales sur les démunis (*Saimin*), qui élargit la définition des populations vulnérables, le développement d'enquêtes plus précises sur le budget des ménages ouvriers partit d'une initiative privée. Takano était en effet devenu membre de la *Yūaikai* dès sa création en 1912. C'est grâce au soutien de celle-ci qu'il put réaliser, en mai 1916, une enquête sur le budget familial de 30 ouvriers de Tokyo, membres du syndicat⁴³⁵. Devant la direction du *Yūaikai*, il avait justifié la nécessité d'un nouveau type d'expertise sur les populations ouvrières en ces termes :

« Quoi que fasse le véritable mouvement ouvrier, il faut qu'il repose sur des bases théoriques et quantitatives claires... Ce dont a le plus besoin le mouvement ouvrier, c'est d'une notion des chiffres, c'est-à-dire le nombre de travailleurs, qu'elle est leur proportion au sein de la population, de combien est le salaire le plus bas, de combien est le salaire le plus haut, de combien est le salaire moyen et de combien est le salaire annuel moyen dans tout le Japon. Et c'est seulement en étant clair sur de tels chiffres que le sens du mouvement ouvrier s'éclaircira. Le premier pas du mouvement ouvrier doit consister à mettre en lumière à quel point le statut du travailleur est bas... »⁴³⁶.

Grâce au succès de cette première expérience d'initiative privée, le Bureau de l'hygiène du ministère de l'Intérieur lui confia une enquête sur un quartier ouvrier qu'il réalisa entre 1918 et 1920. Le Groupe d'étude sur la santé publique et l'hygiène (*Hoken eisei chōsakai*) du ministère de l'Intérieur dont Takano, qui était devenu membre en 1916, avait en effet décidé, lors de sa 7^{ème} réunion, de conduire une enquête sur l'hygiène dans les villages et les villes. Takano proposa d'étudier, dans un quartier où il aurait une forte densité d'ouvriers qualifiés, le logement, le budget familial, l'état de santé, la natalité et la mortalité des travailleurs. Son choix se porta d'abord sur le quartier de Yokogawa à Honjo puis finalement sur celui de Tsukishima dans l'arrondissement de Kyōbashi qui était moins assimilable à un bas-fond (*hinmin kutsu*) traditionnel et était au contraire le lieu d'une industrie plus récente. Le lieu abritait 214 entreprises, dont 67 relevaient de la Loi sur les Usines et 146 étaient trop petites pour que la législation puisse lui être appliquée. Elles relevaient pour 78,6% des industries métallurgiques et mécaniques. L'enquête révéla que le taux de mortalité par le typhus était à peu près le même chez les ouvriers et

⁴³⁵ Les résultats de cette enquête furent rendus public sous le titre d'« Enquête sur le budget de 20 ménages ouvriers à Tôkyô » (*Tôkyô ni okeru 20 shokkô kakei chōsa*) au sein d'un ouvrage consacré à la politique sociale en l'honneur de Kanai Noburu (*Kanai kyōjū zaishoku 25 nen kinen, Saikin shaikai seisaku*)

⁴³⁶ *Rōdō oyobi Sangyō*, n.59, 1^{er} juillet 1916.

travailleurs du commerce, mais que pour ce qui était de la tuberculose, le taux était beaucoup élevé chez les ouvriers. Il étudia aussi en détail l'alimentation des foyers étudiés, calculant précisément les calories de leur ration alimentaire. Enfin, il essaya de déterminer comment était constitué le budget des ménages et comme il leur permettait de subvenir à leurs besoins⁴³⁷. Cette enquête donna l'impulsion aux enquêtes régulières du ministère de l'Intérieur à partir des années 1920 et à une multitude d'enquêtes d'initiatives publiques ou privées. Gonda Yasunosuke, qui fut un des membres clés du Centre de recherche Ôhara sur la question sociale, dénombre ainsi 50 enquêtes de budget réalisées entre la première enquête de Takano en 1916, et la deuxième grande enquête nationale sur le budget familial réalisée en 1932 par le Bureau des statistiques du Cabinet (*Naikaku tôkeikyoku*)⁴³⁸.

L'esprit dans lequel furent réalisées ces enquêtes connut d'ailleurs une notable évolution. Elles furent d'une ampleur de plus en plus considérable. Lors de la première enquête nationale sur le budget familial, réalisée en 1926 par le Bureau des statistiques du Cabinet, c'est 7856 foyers de travailleurs en usines, de travailleurs des mines, de travailleurs des transports, de journaliers, de paysans, mais aussi de cols blancs tels que des fonctionnaires, des employés de banque, des professeurs, mais aussi des agents de police qui furent étudiés. On passa très progressivement d'un souci de cerner les modes de vie des populations ressenties comme posant de plus de problèmes dans le cadre de la question sociale, au souci, d'une part, d'appréhender l'ensemble de la population salariée et, d'autre part, à la volonté de développer des outils statistiques fiables, capables de produire des données moyennes, pouvant servir d'instrument au développement de politiques macro-économiques telles des politiques de contrôle des prix, en particulier du prix du riz⁴³⁹.

Takano Iwasaburô put se consacrer pleinement à la création du nouveau centre de recherche imaginé par Ôhara Magosaburô grâce à sa démission de l'université. Cette démission faisait suite à la décision du gouvernement japonais de le désigner comme représentant du travail pour la Conférence internationale du travail de Washington de novembre 1919, et à la polémique publique que la *Sôdômei*, qui protestait contre une procédure de désignation d'un représentant du travail ignorant l'existence des syndicats, avait provoquée. Dès la création du Centre de recherche Ôhara pour la question sociale, en février 1919, il fut membre du conseil d'administration et fut nommé directeur en mars 1920. Une autre raison de sa démission de l'Université Impériale de Tokyo était l'affaire Morito. Takano faisait en effet figure de

⁴³⁷ Miura Toyohiko, « Rôdô eiseigakushi josetsu » (partie 25), *Rôdô kagaku*, vol. 55, n. 3, 1976, p.130.

⁴³⁸ On comptera ainsi 48 enquêtes de grande ampleur entre 1919 et 1932.

Shimamura Shirô, *op.cit.*, pp. 139-142

⁴³⁹ Eguchi Eiichi, *Nihon shakai chôsa no suimyaku : sono paionia tachi o motomete*, Kyôto, Hôritsu bunkasha, 1990, pp.304-310.

mentor pour les jeunes économistes du groupe *Dōjinkai*⁴⁴⁰ dont faisait partie Morito Tatsuo et qui servit d'ailleurs de base à la création d'une faculté de sciences économiques indépendante au sein de l'Université. Ainsi, à son initiative, le centre accueillit de nombreux jeunes chercheurs issus de l'Université de Tokyo au point où l'on allait parler de deuxième faculté d'économie.⁴⁴¹ Il accueillit Morito lui-même suite à son exclusion, mais aussi un économiste tel que Kushida Tamizō qui avait quitté l'Université de Tokyo en protestation contre l'affaire.

Le centre réalisa des enquêtes sociales, des études économiques, mais il s'appliqua aussi à une veille particulièrement précise du mouvement social puisqu'il publia un annuaire du travail (*Rōdō nenkan*) et un annuaire des œuvres sociales japonaises (*Nihon shakai jigyō nenkan*). Ce dernier rapportait les œuvres sociales de la maison impériale, l'action du gouvernement en faveur du travail social, les activités des associations nationales et régionales des œuvres sociales, l'activité des assistants sociaux de quartier (*hōmen iin*), du Mouvement pour l'amélioration de la vie (*Seikatsu kaizen undō*), les œuvres sociales religieuses, et le placement des chômeurs. Étaient également traitées les questions de logement, de garde d'enfants, de protection de l'enfance, de la jeunesse. Fut aussi édité la Revue du centre de recherche Ôhara sur la question sociale (*Ôhara shakai mondai kenkyūjo zasshi*) publié quatre fois par an, et la Lettre du centre de recherche Ôhara sur la question sociale (*Ôhara shakai mondai kenkyūjo panfuretto*). Dans cette publication mensuelle qui parut à partir de 1922, un auteur ou des auteurs, souvent chercheurs du centre, traitaient de manière approfondie d'une question économique et sociale concernant souvent un pays étranger, d'une question théorique ou d'un auteur comme Keynes, Marx, Smith. Le centre publia ses propres enquêtes, mais également des traductions d'ouvrages étrangers qui lui semblaient importants pour le débat japonais. Par exemple, en 1923, Takano traduisit et publia l'ouvrage de Sydney et Beatrice Webb, *Industrial Democracy*⁴⁴².

Le Centre de recherche sur les sciences du travail de Kurashiki

Au sein du Centre de recherche Ôhara sur la question sociale, aux côtés des économistes et statisticiens, il se trouvait aussi de jeunes chercheurs qui, médecins de formation, portaient un regard plus biologique

⁴⁴⁰ Il s'agissait aussi de la tête de pont d'un réseau de réformateurs liés à l'université dont faisait aussi d'ailleurs partie une personnalité telle que Suzuki Bunji.

⁴⁴¹ Takahashi Hirohiko, *op. cit.*, pp.48-58.

⁴⁴² Shidomî Uebbu, Beatirisu Uebbu, *Sangyō minshusei ron*, Ôhara shakai mondai kenkyūjo, 1923.

sur les problèmes sociaux, dans la lignée de l'hygiène industrielle qui avait connu un développement important depuis Meiji. Cependant, l'idée d'une meilleure gestion du corps des ouvriers avait pris une nouvelle dimension avec l'idée tayloriste de l'organisation scientifique du travail, introduite au Japon dès 1913. Cette question apparut non seulement comme une question relevant de la gestion des entreprises, de leur capacité à augmenter leur productivité, mais comme une question centrale au sein de la question sociale, interrogeant en particulier l'adaptation de l'individu à la nouvelle société industrielle et dont dépendait la pérennité de celle-ci. Le Japon fut ainsi le lieu d'un développement des sciences du travail (*rôdô kagaku*) qui puisa essentiellement son inspiration dans les *Arbeitswissenschaft* allemandes. Au sein de ces dernières, la physiologie du travail, inspirée notamment des travaux de Max Rubner, cofondateur et directeur en 1913 du *Kaiser-Wilhelm Institut für Arbeitsphysiologie*, visait à observer, d'un point de vue universel et répétable, tous les aspects de l'adaptation physiologique au travail industriel, des régimes alimentaires à l'adaptation de l'outillage. L'inspiration scientifique initiale devait néanmoins être aussi trouvée dans l'ouvrage de Frederic Lee, *The Human Machine and Industrial Efficiency*, publié en 1919, ou encore, dans *La science du travail et son organisation*, de Josefa Ioteyko, publié en 1917⁴⁴³.

Le principal architecte du développement des sciences du travail au Japon fut Teruoka Gitô. Il publia par exemple, en 1920, un article dans la revue *Chûô kôron* où il se livrait à une approche critique du taylorisme au nom justement d'une interprétation de la physiologie du travail qui reflétait bien l'interprétation qui était faite au Japon de cette nouvelle science. On y trouvait la trace de la conception allemande de la rationalisation industrielle, où elle était, selon Paul Weindling, « coulée dans un moule organiciste »⁴⁴⁴. On trouvait ainsi chez Teruoka un mélange singulier, visible d'ailleurs aussi chez Gotô Shimpei, comme nous l'avons vu plus haut, de conceptions biologisantes de l'organisation sociale d'origine européenne et de conceptions morales d'inspiration confucéenne. Selon Teruoka, le taylorisme, en cherchant à standardiser au maximum le poste de travail, ne prenait pas assez en compte l'aptitude, physiologique ou psychologique, de chaque travailleur à réaliser une tâche. Dans le taylorisme, le temps de travail nécessaire à la réalisation d'une tâche reposait trop sur le jugement subjectif du superviseur et n'était ainsi pas déterminé scientifiquement. Le taylorisme restait muet quant à la question de la fatigue. Et enfin, le taylorisme réduisait le travail rationnel à une augmentation des capacités de production alors que l'idéal de ce travail rationnel devait être tourné vers l'amélioration

⁴⁴³ Teruoka Gitô, « Rôdô kagaku ni tsuite », *Rôdô kagaku kenkyû*, vol. 1, n. 1, 1923, pp.1-38.

Zôritsu jûgoshûnen kinengo, *Rôdô kagaku kenkyû*, vol. 13, n. 5, 1936, p.5.

⁴⁴⁴ Paul Weindling, op. cit., p.401.

de la vie des hommes et l'accomplissement de leurs devoirs. Il concluait qu' « alors que les partisans du Taylorisme déclarent leur respect pour la science et proclament que leurs méthodes sont basées sur la recherche scientifique, ils causent en réalité inconsciemment des problèmes à cause de leur manque d'expertise psychologique et physiologique. Notre soucis est que les travailleurs seront victimes de fatigue, verront leur état de santé se détériorer, vieilliront prématurément et tomberont rapidement dans la déchéance »⁴⁴⁵.

Teruoka Gitô, qui était aussi un des membres fondateurs du Centre de recherche Ôhara sur la question sociale, décida avec Ôhara Magosaburô, en février 1920, d'installer un institut de recherche séparé sur les lieux même de la filature de Kurashiki. Ils se seraient notamment inspirés de l'Institut Solvay de Bruxelles. Voyant sa construction terminée en juillet 1921, l'Institut de recherche en science du travail du Kurashiki (*Kurashiki rôdôkagaku kenkyûjô*) importa d'Allemagne l'outillage nécessaire pour mener des expériences de physiologie du travail. Sous la direction de Teruoka, un des thèmes qui fut le plus abondamment abordé par l'équipe de chercheurs du centre fut celui de la fatigue, mais aussi des besoins nutritifs des travailleurs. Des recherches furent conduites à la fois en situation réelle, profitant de la filature voisine appartenant à Ôhara, ou bien en laboratoire. Par exemple, en août 1922, Yagi Takaji étudia pendant 19 jours les variations de poids d'un groupe d'ouvrières de la filature en fonction des horaires de travail de leur équipe. Une telle expérience fut renouvelée deux fois, et à la troisième fois, on prit soin de le faire à quantité de calorie (2200 calorie par jour) égale⁴⁴⁶. Matsushima et Tanaka montrent aussi en 1927 que, dans la même filature de coton étudiée sur une année, la ration moyenne journalière assimilée par ouvrière est de 65,28g de protéines, 10,69g de lipides et 363,80g de glucides et représente 1858,68 calories. Ces quantités sont jugées tout à fait insuffisantes par les auteurs, surtout à la vue des 1612,73 calories utilisées selon l'enquête⁴⁴⁷. Un autre article de Matsushima publié la même année porte sur cinq filatures et arrive à des quantités tout à fait similaires avec 1901,07, 1714,86, 1786,20, 1779,03 et 1883,15 calories. Il conclut que cette insuffisance des rations alimentaires combinée à la violence du rythme de travail imposé ne peut, non seulement pas assurer correctement le maintien de la force de travail de ces jeunes filles, mais risque fortement de complètement stopper leur développement physique. Il note surtout que le poids perdu pendant le travail d'été, où les quantités de nourriture assimilées baissent considérablement, et pendant les périodes de travail de nuit, ne peut être

⁴⁴⁵ Teruoka Gitô, « 'Gôriteki rôdô' no kenchi yori kantaru têtôizumu no hihan », *Chûô kôron*, vol. 35, n.5, 1922, pp. 29-36.

⁴⁴⁶ Yagi Takaji, « Kakuya kôdai sakugyô ni okeru taijû no shôchô ni tsuite », *Rôdô kagaku*, vol.1, n.3, 1924, pp. 205-276.

⁴⁴⁷ Matsushima Shuzo, Tanaka Tatsuo, « Kôjôshoku no kenkyû, sono ichi », *Rôdôkagaku kenkyû*, vol.4, n.1, 1927, pp.1-30.

repris dans les périodes suivantes à causes des rations trop faibles. Il préconise ainsi une augmentation de 50 à 100% des aliments accompagnant le riz ou les galettes de blé, en veillant surtout à intégrer des aliments riches en vitamines B pour lutter contre le béribéri dont l'auteur a constaté de trop nombreux cas⁴⁴⁸.

Juste après la création du centre en 1921, Teruoka partit compléter sa formation à Berlin où il étudia la physiologie et l'hygiène avec Max Rubner et suivit les cours d'hygiène sociale d'Alfred Grotjahn. A son retour, en décembre 1923, ses recherches personnelles s'orientèrent vers les questions de la température ambiante dans les usines, de la consommation d'énergie au travail et la nutrition, et des effets physiques et psychiques, notamment la fatigue chronique, du travail de nuit notamment, et de l'hygiène sociale comme nous le verrons plus loin.

Cependant au-delà des recherches proprement dites, une des réalisations les plus remarquable et durable de Teruoka fut de faire de l'Institut un centre de diffusion des nouveaux savoirs sur les sciences du travail, contribuant ainsi à créer un nouveau domaine d'expertise professionnelle. Teruoka voulu en effet, à son retour d'Allemagne, publier une revue, mais il se heurta d'abord aux très fortes réticences d'Ôhara Magosaburô. Si ce dernier avait accepté, avec la création du centre de recherche, de faire de ses usines un objet d'expérimentation, il était bien évidemment très réticent à ce que les résultats, qui révélaient souvent les mauvaises conditions de travail qui régnaient dans ses usines, soient diffusés. Il n'avait ainsi permis la première enquête de Teruoka au sein de l'Usine Manju de Kurashiki qu'à la condition que les résultats ne sortiraient pas de l'entreprise. Teruoka finit néanmoins par le convaincre qu'une telle publication était indispensable pour la crédibilité d'un institut de recherche. Dans le premier numéro de *Rôdô kagaku* (Sciences du travail), en 1924, il approfondit sa critique du taylorisme, qu'il avait esquissé en mai 1920 dans *Chûô kôron*, avec un article intitulé Critique des sciences du travail et en particulier de l'organisation scientifique du travail (*Rôdô kagaku ni tsuite tokuni kagakuteki kanribô hihan*). Les autres articles concernaient les résultats des enquêtes sur les conséquences sur les ouvrières du travail de nuit réalisés par Ishikawa, Kirihara, Yagi⁴⁴⁹. La revue joua un rôle social important car elle contribua très largement au développement et à la professionnalisation d'une nébuleuse savante sur la santé au travail. Mais aussi, au-delà, à l'institutionnalisation de la médecine du travail -qui existait depuis Meiji dans les entreprises mais restait assez atomisée - avec la création de la Société pour l'hygiène industrielle (*Sangyô eisei kyôgikai*). Elle réunit les principaux membres des centres de recherche comme

⁴⁴⁸ Matsushima Shuzo, « Kôjôshoku no kenkyû, sono ni », *Rôdôkagaku kenkyû*, vol.4, n.3, 1927, pp.33-91.

⁴⁴⁹ Miura Toyohiko, *Teruoka Gîtô : Rôdôkagaku o tsukutta otoko*, Tôkyô, Ripuropôto, 1991, p. 139.

Teruoka lui-même, les principaux spécialistes de l'hygiène industrielle au sein du ministère de l'Intérieur, mais aussi un grand nombre de médecins d'entreprise qui purent se rencontrer au cours des Congrès que la Société tint régulièrement à partir de 1929.

Médecine sociale et hygiène sociale

Ce renforcement de la professionnalisation des savoirs sur la santé au travail, soutenue par les milieux industriels, était porteur d'une approche technocratique de la gouvernance des populations ouvrières qui continua à se développer dans les années 1930, pour prendre toute son ampleur pendant la guerre Asie-Pacifique, comme nous le verrons plus loin. Mais, elle fut aussi concurrencée, au cours des années 1920, par une approche d'inspiration plus démocratique. En effet, un mouvement pour une socialisation de la médecine s'était développé dans la mouvance de l'Association de l'homme nouveau (*shinjinkai*), association progressiste d'étudiants de l'Université de Tokyo. Des étudiants en médecine avaient ainsi formé le Groupe de recherche de médecine sociale (*Shakai igaku kenkyūkai*) en 1923. En 1926, ils publièrent un traité intitulé « La socialisation de la médecine » (*Igaku no shakaika*) dans lequel ils dénonçaient les visées purement mercantiles de la médecine libérale, et faisaient la promotion de la médecine industrielle et des assurances santé⁴⁵⁰. Particulièrement intéressés par les maladies professionnelles qui étaient considérées comme un des symboles d'une citoyenneté sociale à conquérir, par les mauvaises conditions de travail qu'elles révélaient et l'absence presque totale de réparation financière dont elles faisaient l'objet, ils cultivèrent le développement conjoint des savoirs avec les ouvriers et les syndicats. Ainsi, en 1925, un des membres du Groupe de recherche de médecine sociale, Komiya Yoshitaka, entreprit, à la mine de cuivre d'Ashio, avec l'aide de la Fédération des mineurs du Japon (*Zennihon kōfu sōrengōkai*), une des études les plus complètes sur la silicose. Cette étude fut publiée sous forme de brochure à destination des mineurs et sous une forme compréhensible. Le texte était entièrement ponctué de furigana permettant de lire les sinogrammes difficiles. Il y était démontré que ce que les mineurs appelaient depuis des générations 'yoro⁴⁵¹ était une maladie professionnelle et non une forme de tuberculose contractée en dehors du travail. Étaient formulées un certain nombre de demandes pour renforcer la prévention : Augmenter les salaires pour permettre une meilleure nutrition,

⁴⁵⁰ Saguchi Takashi, « Iryō no shakaika he no josetsu », in Kogoyama Takashi, *Shakai hoshō no kindaiika*, Tôkyō, Keisō shobō, 1967, pp. 199-210.

⁴⁵¹ Terme issu du verbe *yoroikeru* qui signifie tituber.

améliorer les conditions d'hygiène et réduire le temps de travail dans les mines, abolir l'utilisation de burins mécaniques fonctionnant sans eau, prévoir des protections contre la poussière, des visites médicales, un traitement complet et la mutation automatiques à des postes de travail hors de la mine pour les malades. Concernant la protection sociale, le document revendiquait la prise en charge de leur traitement et la mise en place d'une indemnité de congé maladie, la mise en place d'une pension de retraite et une aide pour la famille des travailleurs décédés. Enfin, étaient posées des revendications à l'égard du gouvernement : la reconnaissance de la silicose comme maladie professionnelle, la limitation du temps de travail, la mise en place d'un salaire minimum et la nomination d'inspecteurs de l'hygiène⁴⁵².

Teruoka Gitô et les chercheurs du Centre de recherche sur les sciences du travail se préoccupèrent également des relations entre les conditions de vie et du travail des ouvriers et leur santé, mais ils le firent dans le cadre, non pas de la médecine sociale, trop liée au socialisme, mais de l'hygiène sociale. L'hygiène sociale avait fait son apparition au Japon dès la deuxième partie de l'ère Meiji. Elle pouvait avoir un contenu assez progressiste⁴⁵³ lorsqu'elle était par exemple directement issue des enseignements de Max von Pettenkofer, comme c'était le cas pour Gotô Shimpei lorsqu'il militait pour l'introduction d'une assurance santé. Mais elle pouvait aussi porter un discours très biologisant et conservateur sur le plan social. L'ouvrage de Ôsawa Kenji de 1904, *Taishitsu kairyôron - Shakaiteki eisei*⁴⁵⁴ (Essai sur l'amélioration corporelle- L'hygiène sociale) utilisait des statistiques nouvellement disponibles en Europe et au Japon et identifiait quels types de problèmes et de maladies pouvaient être néfastes à la société. Son utilisation du terme de *Shakai eisei*-Hygiène sociale et son utilisation de nombreux exemples et statistiques d'auteurs allemands - Edouard Gumpowicz, W.P. J. Mensinga, Alfred Heger, Martin Kirchner, Alfred Blaschko- laisse penser qu'il était inspiré par une version assez conservatrice de la notion allemande contemporaine de *sozial hygiene*. Bien que le titre de son article contienne le mot de « *kairyô* » (amélioration), il était plus préoccupé de prévention de la dégénérescence que

⁴⁵² Zennihon kôfu sôrengôkai, Sangyô rôdô chôsajo, *Yoroike*, Tôkyô, Sangyô rôdô chôsajo, 1925.

⁴⁵³ Il faut préciser que l'Hygiène sociale intéressa au Japon même des socialistes. En 1921, Kunizaki Teidô, membre de l'Association de l'homme nouveau, chercheur du Centre de recherche des maladies infectieuses (Densenbyô kenkyûjo), fut nommé professeur assistant au sein de la Faculté de médecine de l'Université Impériale de Tôkyô. En 1926, en vue d'ouvrir une chaire d'Hygiène sociale, le ministère de l'Education l'envoya étudier l'hygiène sociale en Allemagne où il épousa une allemande et traduisa *Kompendium der sozialen Hygiene* de Benno Chajes que Paul Weindling qualifie d'ailleurs d'eugéniste radical. Membre du parti communiste, présentant l'arrivée au pouvoir d'Hitler, et sous les conseils de Katayama Sen, il fut à Moscou où il vécut de traductions. Il finit par être arrêté et exécuté en 1937 dans le cadre des purges de Staline.

Miura Toyohiko, *Teruoka Gitô : Rôdôkagaku o tsukutta otoko*, Tôkyô, Ripuropôto, 1991, pp.173-175.

Paul Weindling, *Health, race and German politics between national unification and nazism, 1870-1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 482.

⁴⁵⁴ Ôsawa Kenji, *Taishitsu kairyôron - Shakaiteki eisei*, Tôkyô, Kaiseikan, 1904.

d'« amélioration ». Il était convaincu qu'une civilisation, après avoir atteint la maturité, tendait à décliner à cause d'une dégénérescence raciale⁴⁵⁵. Comme beaucoup de spécialistes européens, Ôsawa Kenji notait la nature paradoxale de la civilisation, « la science et le progrès économique étant le catalyseur et à la fois la défense contre les pathologies physiques et sociales ». Il pensait que les mécanismes de la sélection naturelle ne fonctionnaient plus dans une société moderne parce que les soins médicaux modernes étendaient artificiellement la vie des faibles, qui n'étaient aptes à survivre, et cela aidait à la propagation de « mauvais » gènes. De plus, il participait à la croyance que la décadence morale, les maladies chroniques comme la tuberculose, les maladies vénériennes ou l'alcoolisme, le crime et les comportements sociaux déviants étaient des facteurs contribuant à la dégénérescence raciale⁴⁵⁶. On retrouve un raisonnement liant conditions sociales, biologie et race assez similaire chez Fukuhara Yoshie, bactériologiste de l'Université préfectorale d'Osaka, qui publie en 1915 *Shakai eiseigaku* (Hygiène sociale) et dont le cinquième chapitre est intitulé hygiène reproductrice et hygiène raciale (*Seishoku eisei, minzoku eisei*). Cependant, le quatrième chapitre qui est consacré aux mesures d'hygiène sociale (*shakaiteki eisaku*), est consacré en grande partie à la question de la protection de la main-d'œuvre industrielle⁴⁵⁷.

L'intérêt de Teruoka Gitô pour l'hygiène sociale dans les années 1920 suit cette évolution de la sensibilité des milieux dirigeants et des classes bourgeoises à l'égard de la question sociale. Il sera essentiellement centré sur une observation objective de l'évolution des modes de vie dûs à l'industrialisation et de leurs conséquences sur la santé et la démographie des populations ouvrières. En 1921, il publie une étude réalisée à Hachiôji, dans la banlieue de Tokyo, et intitulée « Etudes sur la relation entre le taux de mortalité infantile et les facteurs sociaux ». Il y montre que le taux de mortalité infantile est trois fois supérieur chez les enfants nourris au biberon que chez les enfants nourris au sein. Teruoka pointe ainsi du doigt les conséquences néfastes de l'industrialisation qui obligent les mères à travailler en dehors de chez elles et les empêchent ainsi de nourrir leurs enfants naturellement⁴⁵⁸. En 1927, il publie son premier traité d'hygiène sociale : *Shakai eiseigaku*. Y sont inclus les résultats d'une enquête sociale qu'il avait réalisée plusieurs années auparavant en enquêtant pendant six mois dans les

⁴⁵⁵ Voir Matsubara Yôko, « Meiji-matsu kara Taishô-ki ni okeru shakai mondai to 'iden' », *Nihon bunka kenkyûjo kiyô*, n.3, 1996, pp. 155-169

⁴⁵⁶ Otsubo Sumiko, « The Female Body and Eugenic Thought in Meiji Japan », in Morris Low, *Building a Modern Japan*, New York, Palgrave Mac Millan, 2005, pp.61-81.

⁴⁵⁷ Fukuhara Yoshie, *Shakai eiseigaku*, Tôkyô, Nan'edô, 1915.

⁴⁵⁸ Teruoka Gitô, *Jidô shibô no shakaiteki gen'in suru kôsatsu*, Ôhara shakai mondai kenkyûjo, 1921.

*nagaya*⁴⁵⁹ misérables de deux quartiers ouvriers de Honjô et Fukagawa à Tokyo, ceci dans le cadre de la même grande enquête du ministère de l'Intérieur qui avait également compris l'enquête de Takano à Tsukishima. Il s'inspirait de l'enquête de R.S. Rowntree, menée en 1899 dans la ville britannique de York⁴⁶⁰, et qui trouvait que, dans 51,96% des cas, la pauvreté était due à un salaire insuffisant malgré un travail journalier régulier du chef de famille, dans 22,16% des cas, au nombre trop important d'enfants, dans 15,63%, à la mort du chef de famille, mais seulement dans 5,11% des cas, à la maladie ou à l'âge avancé de ce dernier. En revanche, l'enquête de Teruoka montrait que la première cause de pauvreté y était la maladie du chef de famille ou d'un membre de la famille à 27%. La deuxième cause était la faillite de l'affaire familiale à 23%⁴⁶¹.

L'ouvrage, dans son ensemble, tendait à exposer les principaux traits de l'hygiène sociale d'Alfred Grotjahn. L'hygiène sociale avait ainsi pour vocation d'étudier les angles morts de l'hygiène. Premièrement, la relation de la maladie à la société relevait de la pathologie sociale (*Soziale pathologie-Shakai byôrigaku*) d'avantage que de la gravité des maladies prises individuellement. C'était la fréquence de ces maladies qui, même sans gravité, si elle était élevée, pouvait porter un sens social. Deuxièmement, par exemple dans le cas de la tuberculose, plutôt que les caractéristiques physiques du malade, il fallait prendre en compte, dans le processus de développement de la maladie, le logement, la nutrition, le métier. Troisièmement, il fallait montrer en quoi la maladie pouvait influencer sur les conditions sociales, sur la capacité des individus à mener une activité. Quatrièmement, il s'agissait d'étudier quel impact les mesures médicales avaient effectivement sur la maladie, par exemple, dans le cas de la tuberculose, juger de l'effet des sanatoriums du point de vue de l'hygiène sociale. Enfin, il s'agissait de voir quelles mesures de prévention prendre à l'égard de la maladie et de son processus de développement, de juger de l'efficacité des institutions sociales mobilisées. Cependant, on sentait déjà chez Teruoka les prémices de l'influence de l'Hygiène raciale qui se développera plus avant dans les années 1930. Il écrivait par exemple : « Grotjahn a poussé très loin ses recherches en hygiène sociale et, de plus, il s'est attaqué à la question culturelle essentielle de notre temps qui est celle de la dégénérescence (*Taika-Entartung*), et celui-ci a reconnu qu'il serait nécessaire, sur le plan pratique et théorique, pour les générations suivantes, d'élargir les questions qu'il avait soulevées. Cependant, à l'inverse, les membres du groupe de Munich,

⁴⁵⁹ Pâtés de petites maison mitoyennes en bois, construit en longueur -d'où leur nom- perpendiculairement à la rue et datant parfois de la période Edo.

⁴⁶⁰ B. Seebohm Rowntree, *Poverty : A Study of Town Life*, London, MacMillan, 1908 (4ème édition).

⁴⁶¹ Teruoka Gitô, *Shaikai eiseigaku*, Tôkyô, Tôhôtô, 1927.

son chef de file Gruber et Kaup, ou Lenz, qui ont suivi la voie de l'hygiène raciale, sont arrivés à la conclusion que la question de l'hygiène raciale était au centre de la question de l'hygiène sociale... »⁴⁶². Ainsi, dans l'expertise sociale à l'égard des populations laborieuses qui se développe au cours des années 1920, le discours plus biologique sur la qualité de la population, déjà présent au centre de l'hygiénisme de Meiji, évolue avec l'hygiène sociale mais aussi un eugénisme qui affleure de plus en plus dans la nébuleuse du réformisme social. Par exemple, un ouvrage de 1924, intitulé *Le travail social récent*, et qui a l'ambition de donner un panorama assez complet de la question, ne manque pas de consacrer son dernier chapitre à la « politique sociale eugénique » (*yūseigakuteki shakai seisaku*), soulignant la nécessité d'une approche biologique de la question sociale, fondée sur l'hérédité, à côté de l'approche culturelle⁴⁶³. L'auteur, Unno Kōtoku, qui avait publié *Sur la transformation de la race japonaise* (*Nihon jinshu kaizōron*) en 1910, conclut même l'ouvrage sur la prédiction que « le 'réformisme social eugénique' (*yūseigakuteki shakai kairyō shugi*), comme nouvelle approche de la résolution de la question sociale, sera tôt ou tard reconnu et que viendra sûrement l'époque où une solution globale à la question sera proposée »⁴⁶⁴. L'approche eugéniste peut toucher des domaines divers où se jouent la qualité de la population japonaise. Elle peut être notamment invoquée, dans un chapitre intitulé *La question de l'amélioration de l'habitat du point de vue de l'eugénisme* (*Yūseigakujō kara mitaru jūtaku kaizen mondai*) d'un ouvrage de 1925, comme une dimension importante de la question de l'amélioration des taudis, question importante du réformisme municipal de l'entre deux guerres comme nous verrons plus loin⁴⁶⁵.

Cependant, cette question de la qualité de la population sera de plus en plus mêlée à des débats sur les questions de quantité, contrairement à l'ère Meiji où il ne s'agissait que d'une question secondaire, préparant ainsi les fondements d'un développement d'un nouveau champ d'expertise : la démographie. Le Centre de recherche sur les sciences du travail publiera par exemple, à partir de 1920, un *Annuaire japonais d'hygiène sociale* (*Nihon shakai eisei nenkan*) qui se préoccupera étroitement de questions démographiques. En effet, pour élever la qualité de population, il apparut de manière de plus en plus flagrante que la gestion du nombre était aussi d'une grande importance comme nous le verrons dans le chapitre 15 consacré à l'idée d'un Japon en situation de surpopulation et victime de restrictions injustes à l'émigration de sa population. L'hygiène sociale, avec l'hygiène raciale, l'eugénisme ou la démographie, participera d'ailleurs à l'évolution peu libérale des politiques de population qui accompagnera la détérioration de l'internationalisme dans les années 1930. Cependant, dans les années 1920, les savoirs scientifiques dans le domaine de la gestion des populations laborieuses doivent surtout être mis en lien

⁴⁶² Cité par Miura Toyohiko, *Ternoka Gitō : Rōdōkagaku o tsukutta otoko*, Tôkyō, Ripuropōto, 1991, p.171.

⁴⁶³ Unno Kōtoku, *Bankin no shakai jigyō*, Tôkyō, Naigai shuppan, 1924, pp. 487-488

⁴⁶⁴ Unno Kōtoku, op. cit., p.492.

⁴⁶⁵ Kamisaku Hamakichi, Hagai Shū, *Kizān ronshō*, Tôkyō, Shinsaku kōchō jokun kanrekihyōshū jimusho, 1925, p.103-107.

avec la profonde évolution que connaissent les politiques sociales et du travail sous l'influence d'une nouvelle génération de bureaucrates du ministère de l'Intérieur. Le gouvernement, tant au niveau national que local, sous la pression du mouvement social et de l'OIT, tout en s'appuyant sur la nouvelle expertise de la question sociale produite par des organisations comme la *Kyôchôkai* ou le *Rôdôkagaku kenkyûjo*, et au-delà de ses préoccupations biopolitiques, sera amené à donner un contenu à la citoyenneté sociale à laquelle aspirent les populations laborieuses. Concrètement, sous la houlette d'une nouvelle génération de bureaucrates dits « sociaux », cette politique sociale prendra la forme de politiques de traitement du chômage, de politiques de règlement des conflits sociaux, de développement des assurances sociales, d'améliorations de la protection légale des conditions de travail, de nouveaux dispositifs d'assistance et de solidarité à l'égard des couches les plus pauvres, et de politiques de la ville.

Chapitre 12

Les progrès de la politique de l'emploi et la difficile avancée des assurances sociales

Le Bureau des Affaires sociales

Au sein du ministère de l'Intérieur, les troubles sociaux, le nouveau contexte international et les nouveaux savoirs transformèrent la conscience sociale de la bureaucratie impériale. Une génération de bureaucrates dit « sociaux » (*shakai ha kanryō*), souvent proche de l'Organisation internationale du travail entreprit un certain nombre de politiques dans le domaine notamment du travail et des assurances sociales. Les historiens marxistes sont pourtant sceptiques quant au rôle de la bureaucratie dans l'émancipation des classes laborieuses car ils voient l'Etat comme un instrument de la classe dominante. Au Japon en particulier, la priorité donnée au développement industriel et les liens privilégiés qui se développèrent entre une grande industrie, dominée par les grands zaibatsu, et le gouvernement, alimentèrent la thèse de l'existence de ce que les observateurs de l'époque puis les historiens appelèrent un « capital monopolistique d'Etat » ne laissant aucune place au développement de politiques réellement en faveur d'une véritable citoyenneté sociale pour les ouvriers. Nous croyons en revanche, à l'instar d'historiens tels que Sheldon Garon ou Hayashi Hirofumi, que des composantes de l'Etat japonais purent être indépendantes des intérêts du monde des affaires et promouvoir les intérêts des travailleurs⁴⁶⁶.

La diversification des sources intellectuelles de la réforme sociale et le développement d'une expertise professionnelle sur les questions économiques, sociales et démographiques que nous avons vu dans les chapitres précédents fournirent aux « bureaucrates sociaux » de nombreux nouveaux instruments pour repenser la question sociale. L'apport de ces nouveaux savoirs était bien sûr susceptible de renforcer leur « biopouvoir » sur les populations. Mais dans le même temps, il prit conscience des insuffisances d'une politique de protection des travailleurs animée principalement par des impératifs de biopolitique, et d'une politique à l'égard de la pauvreté qui continuait malgré tout à considérer

⁴⁶⁶ Hayashi Hirofumi, *op. cit.*.

l'assistance comme visant les marges de la société. L'idée selon laquelle l'amélioration des conditions de vie et de travail de la classe ouvrière devait être liée de la question du développement d'une véritable citoyenneté politique et sociale commençait à prendre racine. Une telle évolution de la vision de l'ordre social était visible chez un haut fonctionnaire tel que Yasui Eiji, précisément issu du bureau de la police (*Keihokkyoku*). Partisan de l'abolition de l'article 17 de la Loi de police sur la sécurité publique et un des artisans d'une loi sur les syndicats, il en était venu à reconnaître la réalité de la lutte des classes et la nécessité d'encadrer et de réguler les grèves en permettant aux syndicats de se développer dans le cadre du droit. Il regrettait en particulier que de nombreux travailleurs voyaient les autorités comme les « griffes des capitalistes » (*shihonka no sôga*) et estimait en conséquence qu'« au Japon en tout cas, l'Etat ne devait pas être un Etat de classe » (*kaikyû kokka*), mais un « Etat impartial » (*chûsei naru kokka*)⁴⁶⁷.

Des témoignages illustrent aussi le fait que, davantage que dans les décennies précédentes, la politique sociale avait atteint un certain prestige aux yeux de la bureaucratie impériale. Nadao Hirokichi, futur Vice-ministre de l'intérieur en 1942, se rappelle son entrée au Bureau des affaires sociales, fraîchement diplômé de la Faculté de droit de l'Université impériale de Tokyo : « C'est en 1925 que je suis rentré au ministère de l'Intérieur. C'était une époque où, au Japon, la démocratie, la question du travail ou la question sociale retenaient l'attention et étaient particulièrement étudiées. C'est aussi l'époque où le gouvernement lui-même, au travers de ses départements et bureaux spécialisés, commença à entreprendre un certain nombre d'actions. On peut aussi dire qu'il y eut à l'occasion du grand tremblement de terre (le grand tremblement terre du Kantô en 1923) un grand changement. Il y avait eu jusqu'alors le ministère de l'Agriculture et du Commerce qui s'occupait de ce qu'on appelait la question sociale ou la question du travail... parce qu'il s'était occupé de questions liées au travail comme la Loi sur les usines, ou les mines ; il y avait au ministère de l'Agriculture et du Commerce, une atmosphère favorable aux questions de politique sociale. Parmi nos aînés, nombreux étaient ceux qui, je crois, voulaient intégrer le ministère de l'Agriculture et du Commerce. J'ai l'impression que c'est là où se trouvait le prestige. Ainsi, même moi qui ne connaissais rien au ministère de l'Intérieur, c'est vers ce dernier, alors que j'étais encore étudiant que se tournait mon regard »⁴⁶⁸.

Cette nouvelle importance donnée à la question sociale dans la bureaucratie impériale se traduit sur le plan institutionnel. Avant 1920, les politiques de protection des travailleurs étaient mises en œuvre au sein de plusieurs ministères comme nous avons eu l'occasion de le voir plus haut. Avec le

⁴⁶⁷ Yasui Eiji *shi danwa sokujiroku*, vol.1, p.14, cité par Hayashi Hirofumi, *op. cit.*, pp.39-40.

⁴⁶⁸ Yoshida Kyûichi, Ichibangase Yasuko, *Shôwa shakai jikyô shi e no shôgen*, Tôkyô, Tomesha shuppan, 1982, p. 86.

développement de la politique sociale, cette situation devint de plus en plus source de confusion. Par exemple, les inspecteurs du travail nés de la mise en application de la loi sur les usines en 1916 étaient fonctionnaires d'Etat (*kanri*) du ministère de l'Agriculture et du Commerce. Cependant, comme il n'y avait pas de service particulier pour l'inspection, pratiquement, au niveau local, les inspecteurs relevaient des départements de police (*Keisatsubu*) des préfectures, avant l'application de la Loi sur les usines, la supervision des usines ayant traditionnellement dépendu de la police. De plus, au sein du bureau des régions du ministère de l'Intérieur (*Naimushô chihôkyoku*) fut créé en août 1917 un Service de l'assistance (*Kyûgoka*), rebaptisé en novembre 1919 et chargé de conduire la politique d'assistance aux pauvres mais aussi de traiter la question du chômage, particulièrement aigüe à la fin de la première guerre mondiale. Cependant, peu après, en août 1920, fut mis aussi sur pied, au sein du Bureau des entreprises du ministère de l'Agriculture et de l'Industrie (*Nôshô mushô Kômukyoku*), une Section du travail (*Rôdôka*), essentiellement chargée de conduire des études en vue du développement d'un système d'assurance maladie pour les ouvriers. Le besoin d'une rationalisation administrative s'imposa alors, débouchant d'abord sur la création au sein du ministère de l'Intérieur d'un Bureau des Affaires sociales (*Shakaijyoku*) chargé de l'assistance, du secours aux soldats, du chômage, de l'assistance à l'enfance et d'autres questions relevant du travail social. Cependant, se posait aussi la question des conflits du travail et des syndicats qui ne pouvaient plus seulement relever de la question de l'ordre public et de la police. Cette question devint surtout présente lorsque que le gouvernement fut obligé d'envisager une normalisation de ses relations avec le mouvement syndical. Il fut en effet très rapidement sous pression, comme nous l'avons vu précédemment, pour tirer toutes les conséquences de son adhésion à l'OIT et d'assurer un mode de désignation du représentant du travail plus conforme aux règles de l'organisation internationale. Il ne pouvait plus se contenter d'envisager sa politique à l'égard des organisateurs de travailleurs comme une simple affaire de police, il lui fallait une nouvelle administration capable d'envisager cette question sous un angle plus politique. C'est ainsi qu'en novembre 1922, fut mise sur pied l'agence chargée de superviser les recherches sur la question du travail et d'administrer les politiques de protection du travail qu'avait appelées de ses vœux le Comité de recherche sur les œuvres d'assistance (*Kyûsai jigyô chôsakai*) en mars 1919. Ce Bureau des affaires sociales élargi reprenait les compétences du premier Bureau des Affaires Sociales du ministère de l'Intérieur créé en 1920, mais avait aussi sous sa responsabilité les enquêtes sur les conflits du travail qui avaient été jusqu'alors menées par le Bureau de la police du ministère de l'Intérieur (*Naimushô keihokyoku*), les relations avec l'Organisation internationale du travail qui avait relevé du Bureau des traités du ministère des Affaires

étrangères (*Gaimushô jôyakukyoku*), les statistiques du travail qui avait relevé de l'Institut du recensement (*Kokuseiin*), la protection des travailleurs qui avait relevé des Bureaux des mines et des entreprises du ministère de l'Agriculture et du Commerce, et la protection des marins qui avait relevé du Bureau de la navigation du ministère des communications (*Teishinshô kansenkoku*). Par exemple, concrètement, afin d'uniformiser leur action et de leur donner l'occasion de discuter en commun des problèmes qu'ils rencontraient au cours de leur travail, les inspecteurs furent dorénavant réunis en conférence au moins une fois par an par le nouveau Bureau des Affaires sociales. Il y eut enfin une inspection centrale, composée d'inspecteurs généraux, d'inspecteurs techniques et d'inspecteurs d'hygiène qui releva du même bureau⁴⁶⁹. Une des principales tâches à laquelle le nouveau Bureau des affaires sociales dut s'atteler fut néanmoins le développement d'une politique de l'emploi pour régler la question d'un chômage particulièrement préoccupant. Cette question du chômage contribua d'ailleurs beaucoup à placer la population laborieuse en capacité de travailler au centre de la nouvelle gouvernamentalité qui se développa alors.

Le développement des statistiques du travail

Le chômage (*shitsugyô*), comme l'indiquaient mes deux caractères « shitsu » (perte) et « gyô » (activité professionnelle), était très vaguement défini comme la perte d'emploi par une personne ayant pourtant la volonté de travailler, et était identifié comme une cause, parmi d'autres, de la pauvreté, et l'assistance aux chômeurs (*shitsugyôsha*) comme une politique légitime, dans un ouvrage de 1902 intitulé La question de l'assistance à la pauvreté (*Hinmin kyûjo-ron*) et cosigné par un des principaux bureaucrates réformateurs sociaux de l'époque, Kubota Shizutarô, et le premier ministre Katsura Tarô. Mais la question y était surtout traitée de façon théorique et avant tout sous l'angle de la prévention, les références étant de plus essentiellement limitées aux situations de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne⁴⁷⁰. Un autre ouvrage intitulé La question du travail : une recherche sur la société, traitait, en 1904, de ce qui était perçu comme une hausse du chômage au Japon que l'auteur attribuait à la mauvaise situation économique qui perdurait depuis 1901 et qui était aggravée par le début de la guerre avec la Russie. Cet ouvrage préconisait cette fois une solution : l'introduction d'agences pour l'emploi

⁴⁶⁹ Rôdôshôhen, *Rôdô gyôseishi*, vol.1, Tôkyô, 1961, p.1-10.

⁴⁷⁰ Tsuchida Hirotohi, Kubota Shizutarô, Katsura Tarô, *Hinmin kyûjo ron*, Tôkyô, Yûhikaku, 1902, pp.173-206.

sur le modèle de ce qui existait aux Etats-Unis⁴⁷¹. Cependant, si, depuis le début de l'ère Meiji, le Japon avait connu un certain nombre de crises économiques et financières qui avaient suscité des réflexions ponctuelles sur leurs conséquences sociales, on peut aussi estimer que cette question du chômage n'apparut que très rarement comme concernant véritablement le Japon et ne sollicita pas l'attention du gouvernement, dans la mesure où il le fit, suite à la première guerre mondiale. La première raison tient sans doute dans le fait que la majeure partie de la population gagnait alors sa vie dans l'agriculture, ce qui assurait une plus grande souplesse au marché du travail industriel. D'une part, les périodes de ralentissement n'affectaient pas nécessairement la grande masse de la population, grâce aux débouchés offerts par l'agriculture, d'autre part, une fraction non négligeable de la main-d'œuvre industrielle était migrante et avait la possibilité de retourner dans les campagnes en cas de crise, et éventuellement d'y bénéficier d'une solidarité familiale, le temps que la conjoncture redevienne plus favorable. Cependant, la part de la main-d'œuvre exerçant une profession rémunérée dans l'agriculture diminua régulièrement avec une accélération de la tendance pendant le boom industriel de la première guerre mondiale. A partir de 1922, elle représentait moins de la moitié du total. En fait, si la notion de chômage s'imposa au centre du débat public suite à la crise de 1920, c'est, d'une part, à cause de la montée en puissance soudaine du mouvement syndical qui fit de l'établissement d'une indemnité et de la lutte contre le chômage une de ses principales revendications, l'un des slogan du premier défilé du premier mai étant de « faire barrage au chômage » (*shitsugyō bōshi*), mais c'est aussi, d'autre part, parce qu'elle fut une des premières priorités de l'OIT. La conférence de Washington en 1919 fit en effet l'objet d'une recommandation et d'une convention sur le chômage qui fut ratifiée par le Japon en 1922. Elles demandaient aux Etats l'établissement et la publication de statistiques sur le chômage et tendaient à la suppression des bureaux de placement ayant un caractère commercial, et à la mise en place de bureaux publics gratuits.

Concernant le premier point, jusqu'au lendemain de la première guerre mondiale, il y avait des séries statistiques sur les conditions de travail comme « Les salaires » (*Shoyō chingin*), le « Recueil statistique du ministère de l'Agriculture et du Commerce » (*Nōshōmu tōkeihyō*) ou le « Recueil statistique des usines » (*Kōjō tōkeihyō*). Mais elles ne contenaient que des informations assez sommaires tels que la rémunération, les heures travaillées et ces statistiques étaient d'une exactitude douteuse étant donné qu'elles se contentaient de reproduire sans vérifications les données fournies par les chambres de commerce et les entreprises, et que les critères utilisés étaient assez flous et mouvants. Au lendemain de la guerre,

⁴⁷¹ Hayashi Kusuo, *Rōdō mondai, shakai kenkyū*, Ōsaka, Inoue issходō, 1904, pp. 14-15.

l'évolution de la situation sociale et son adhésion à une OIT, qui souhaite pouvoir faire de réelles comparaisons sur la situation sociale de ses pays membres, obligent évidemment le Japon à se doter d'instruments plus fiables et complets. En novembre 1921, l'Institut du recensement (*Kokuseiin*) tout juste créé se dote d'une section de statistiques du travail (*Rôdô tôkeika*). Suite à la création du nouveau Bureau des affaires sociales en 1922, un Décret sur les enquêtes statistiques sur le travail (*Rôdô tôkei jitchi chôsa rei*) est rédigé en mai 1923 et, en octobre 1924, avec un an de retard à cause du grand tremblement de terre, la première enquête statistique sur le travail est réalisée sur la supervision du Bureau des affaires sociales. Elle mobilise 448 enquêteurs en chef (*Rôdô chôsa shidôin*), 7451 enquêteurs (*Rôdô chôsaïn*) et 23448 enquêteurs auxiliaires (*Rôdô fukuchôsaïn*). Les enquêtes suivantes seront conduites en 1927, 1930, 1933, 1936, 1938 et 1939⁴⁷².

En revanche, ces enquêtes statistiques n'abordaient pas la question du chômage. Le premier recensement national de 1920 interrogeait la population pour savoir si elle avait une « activité professionnelle principale » (*hôngyô aru mono*) ou si elle était « sans activité professionnelle » (*mugyôsha*), sur le secteur d'activité (*shokugyô*)-agriculture, transport, usine, mine, commerce...- et sur le statut occupé (*shokugyôjo no chii*)-« patron » (*gyôshu*), « employé » (*shokuin*) ou « travailleur » (*rômusha*)⁴⁷³. Il s'agissait là d'une étape très importante dans la construction des représentations statistiques des populations laborieuses par le pouvoir, importance que Christian Topalov a d'ailleurs bien étudié pour la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis⁴⁷⁴. Cependant, la différence entre la population totale et la population au travail ne renseignait évidemment pas sur la situation du chômage, en particulier, la catégorie *mugyôsha* ne désignait pas une situation de chômage. La première enquête statistique sur le chômage est réalisée par la Section du travail (*Rôdôka*) de la préfecture de Hyôgô qui réalise une enquête sur la situation dans la ville de Kobe en septembre 1923 et qui n'est rendue publique qu'en mai 1924 à cause du grand tremblement de terre du Kantô. Cette enquête mobilisait comme enquêteurs les responsables de syndicats d'hygiène (*eisei kumiai*) que nous avons évoqués plus haut. Sur les 150 000 personnes, hommes et femmes, qui avaient été étudiés, 5061 (4496 hommes) étaient au « chômage », comme les deux caractères du terme *shitsugyô* à nouveau utilisé l'indiquaient, les individus victimes d'une

⁴⁷² Naikaku tôkeikyoku, *Rôdô tôkei jitchi chôsa hôkoku*, vol.1, (première édition 1924), réimprimé par Tôyô shorin, 1990, pp. 2-6.

⁴⁷³ Tôkyôshi chôsa hen, *Dai ikkai kokusei chôsa no kekka ni okeru Tôkyôshi jinkô nenreibetsu oyobi shokugyôjo no chii*, Tôkyôshi, 1923.

⁴⁷⁴ Christian Topalov, « A revolution in representations at works : The Emergence over the 19th Century of the Statistical Category ' Occupied Population ' in France, Great Britain, and the United States », *Revue Française de Sociologie*, Vol. 42, Supplement, 2001, pp. 79-106.

« perte de l'emploi ». Etaient recueillis l'âge, le niveau d'éducation, la taille de la famille et la situation économique du chômeur, son précédent emploi, les raisons, la durée et le lieu du chômage⁴⁷⁵..

Le gouvernement procéda, en octobre 1925, pour la première fois, à une enquête de portée nationale. La diète impériale vota un crédit de 150 000 yens pour cette ambitieuse initiative qui fut réalisée parallèlement au recensement de la population. Elle ne porta pas réellement sur l'ensemble du pays, mais sur 21 villes industrielles et trois principaux centres miniers, ainsi que leurs environs. Elle tenait compte de tous les ouvriers et de tous les employés dont le revenu n'atteignait pas 200 yen par mois. Cette limite fixée assez haut illustre à merveille à quel point c'était la plus grande part des populations laborieuses et non plus seulement ses couches les plus pauvres qui retenait maintenant l'attention des autorités. En tout, elle traitait de la situation de 1 533 433 travailleurs industriels et autres ouvriers, y compris de l'agriculture, de la pêche, du commerce, ou des transports, de 615 331 employés et 206 251 travailleurs occasionnels, essentiellement⁴⁷⁶ des travailleurs journaliers (*bi yatoi*). L'enquête révélait des proportions de chômeurs très inégales. Si la proportion de chômeurs était de 4,48% pour l'ensemble de la population étudiée, elle atteignait 19,36% chez les travailleurs occasionnels. Si on ne considérait que les travailleurs des industries manufacturières, la proportion s'élevait à 51,2%, alors qu'il n'était que de 0,2% dans la pêche, 0,7% dans l'agriculture et 1,2% dans l'industrie minière⁴⁷⁷. Le faible taux de cette dernière pouvait étonner, sachant que d'autres statistiques recensaient 464 727 mineurs en 1918 alors qu'ils n'étaient plus que 310 426 en 1925⁴⁷⁸. Mais la main-d'œuvre minière était extrêmement flottante et avait pu sans doute, après le boom de la première guerre mondiale, retourner à l'agriculture ou dans d'autres branches industrielles. Sur un plan général, la notion même de chômage, vaguement définie comme la perte d'emploi, n'était pas encore très claire dans l'esprit même des enquêteurs, la frontière entre le salariat et le travail indépendant étant encore souvent assez floue, à cause notamment des relations d'emploi encore très indirectes entre entreprises et travailleurs, souvent dominées par des intermédiaires, comme nous le verrons plus loin. Les enquêteurs avaient à interroger les personnes qui se disaient au chômage et à déterminer si elles l'étaient vraiment. Mais Kase Kazutoshi a noté la tendance qu'ils avaient à sous-évaluer le nombre de chômeurs, ayant tendance à juger que certaines

⁴⁷⁵ Kase Kazutoshi, « Senzen Nihon no shitsugyô tôkei –sono suii to tokuchô », in *Senzenki shitsugyô tôkei shûsei* (vol.1), Tôkyô, Hon no tomosha, 1997, pp. 6-8.

⁴⁷⁶Idem.

⁴⁷⁷ Naikaku tôkeikyoku, *Shitsugyô tôkei chôsa hôkoku* (2 vol.), Tôkyô, 1925.

⁴⁷⁸ Naikaku tôkeikyoku, *Rôdô tôkei yôran*, Tôkyô, 1929, pp.71-72.

personnes interrogées n'avaient pas de réelle volonté de travailler ou à juger qu'elles étaient des travailleurs indépendants et qu'elles n'avaient pas à figurer dans les résultats de l'enquête⁴⁷⁹.

Une autre limite de ces enquêtes statistiques, conduites simultanément aux grands recensements, était qu'elles ne pouvaient avoir lieu qu'à une période donnée de l'année, au mois d'octobre qui avait été fixé pour les recensements. Il était ainsi impossible de mesurer les fluctuations saisonnières du chômage qui étaient importantes, étant donné le caractère migrant d'une partie importante de la main-d'œuvre. Certains experts émirent le souhait que soient réalisées des enquêtes mensuelles, mais pour des raisons de coût évident, le Bureau des affaires sociales essaya de trouver un autre moyen de collecter des données plus régulièrement que par des enquêtes-recensement. Il essaya ainsi de collecter et d'agréger des données collectées par les bureaux de placements créés depuis le début des années 1920 comme nous le verrons plus loin. En 1927, le chômage fut ainsi dénombré pour 88 juridictions de bureaux de placement à une hauteur de 104 000 chômeurs. Cependant, ces données ne pouvaient être considérées comme fiables et complètes puisqu'elles ne prenaient en compte que les chômeurs se présentant aux bureaux de placement publics, les intermédiaires privés étant notamment encore extrêmement répandus, et les différentes juridictions des bureaux de placement étant encore loin de couvrir l'ensemble du territoire⁴⁸⁰. Malgré ces insuffisances, il était possible au gouvernement de se faire une idée des fluctuations saisonnières et de recueillir un certain nombre d'informations qualitatives. Par exemple, il put se rendre compte de l'augmentation considérable de Coréens parmi les journaliers alors qu'il n'existait aucune statistique officielle permettant d'évaluer l'immigration coréenne. En 1928, sur 33 740 travailleurs enregistrés, 18 675 étaient coréens, soit 55,3%, la proportion atteignant même 71,6% pour Nagoya⁴⁸¹.

À l'arrivée au pouvoir du cabinet Minseitô d'Hamaguchi Osachi en juillet 1929, le renforcement de la politique sociale fut affirmé comme une des « dix grandes priorités politiques » (*jûdaiseikô*) du nouveau gouvernement et le besoin de statistiques fiables sur le chômage qui manquaient toujours fut ressenti comme plus que jamais nécessaire. Le 12 août 1929, le chef du Bureau des affaires sociales du ministère de l'Intérieur envoya une circulaire intitulée « Pour une publication mensuelle des estimations de la situation du chômage » (*Shitsugyô jôkyô suitei geppô ni kan suru ken*) à l'ensemble des préfets, estimation devant être réalisée à partir du premier jour du mois de septembre de cette année-là. En l'absence de préparation, de budget conséquent et du personnel nécessaire, il ne s'agissait non pas d'avoir des chiffres exacts du chômage, mais d'avoir une idée de son évolution pour estimer l'évolution des besoins

⁴⁷⁹ Kase Kazutoshi, op. cit., p. 7.

⁴⁸⁰ Kase Kazutoshi, op. cit., p.8

⁴⁸¹ Fukuhara Seisaburô, «Wagakuni shitsugyô jôtai no kansoku », *Shakai seisaku jibô*, n.108, septembre 1929, p.219.

de politiques de soutien de l'emploi dont nous verrons le détail plus loin. Toujours est-il, qu'à partir de septembre 1929, chaque préfecture publia des statistiques du chômage qui étaient relayées au niveau national par le Bureau des affaires sociales⁴⁸². L'exactitude de ces évaluations furent néanmoins régulièrement remises en cause. On avait ainsi calculé qu'en mai 1930, après le déclenchement de la crise de 1929, il y avait 378 515 chômeurs pour un total de 7107258 travailleurs pris en compte, ce chiffre était cohérent avec le chiffre auquel aboutit le recensement de 1930, mais était très inférieur à une enquête du magazine *Ekonomisuto* (L'Economiste) qui avait dénombré 1,2 millions de chômeurs à l'occasion d'une grande enquête publiée en juillet 1930, à partir de laquelle il proposa un ambitieux projet d'assurance-chômage, dispositif assurantiel qui manquait toujours au Japon⁴⁸³.

Malgré l'imperfection de ces statistiques, l'effort produit par le gouvernement pour dénombrer les chômeurs renforça considérablement sa capacité à envisager, au-delà des préoccupations hygiénistes, les travailleurs en capacité de travailler comme des objets de politique publique légitimes. S'impose ainsi progressivement au Japon la notion de chômage qui nous est familière aujourd'hui mais, comme le montre Christian Topalov, commence à émerger, d'abord en Angleterre, au cours de la longue période de dépression des années 1880, 1890, puis, bientôt, dans les autres pays industriels. C'est d'ailleurs en 1930 qu'est finalement traduit au Japon l'ouvrage de William Beveridge, *Unemployment: A problem of Industry*, sous le titre L'organisation industrielle et le problème du chômage (*Sangyô sôshiki to shitsugyô mondai*), ouvrage où la notion contemporaine de chômage trouve son expression la plus claire. Selon les mots de Topalov, « l'idée qui peu à peu a pris forme est que la pauvreté ne résulterait pas toujours ou pas seulement des tares morales ou héréditaires des individus, ni même des influences néfastes de l'environnement insalubre de la grande ville. Elle proviendrait principalement de l'organisation même de l'industrie et de son marché du travail. Le chômeur n'est pas le pauvre de toujours, mais la figure d'une catégorie nouvelle, le 'chômeur involontaire' ou 'unemployment'. Celui-ci est un fait social, irréductible à ses manifestations individuelles et qui requiert des remèdes collectifs »⁴⁸⁴. Nous verrons plus loin, avec les débats précédant la Loi sur l'assistance de 1929, que cette évolution des représentations ne sera pas sans provoquer de fortes résistances. Cependant, cette évolution indéniable, qui impliqua de cerner la nouvelle figure du chômeur par les statistiques, encouragea également le gouvernement japonais à dessiner une image un peu plus nette de ce qu'était la population ouvrière dans son ensemble et à renforcer par là-même son emprise sur elle. Des politiques d'emploi commencèrent en effet à être développées, mais la forme qu'elles devaient prendre fut néanmoins l'objet de nombreux débats et affrontements, avec les industriels notamment. Dans le processus de construction de la gouvernance des populations ouvrières qui se développe alors, le gouvernement et

⁴⁸² Kase Kazutoshi, op. cit., p.9.

⁴⁸³ *Ekonomisuto*, 15 juillet 1930.

⁴⁸⁴ Christian Topalov, *La naissance du chômeur (1880-1910)*, Paris, Albin Michel, 1994, p.15.

les entreprises se trouvent en quelque sorte en situation de concurrence. Les entreprises voient d'un mauvais œil l'Etat vouloir s'immiscer au sein de leur économie du pouvoir par le biais des assurances sociales. Les premières mesures pour l'emploi fut en fait d'abord assez modestes, reposant sur des initiatives locales.

Les bureaux de placement professionnel

A côté du développement des statistiques, l'autre point de la convention sur le chômage adoptée lors de la Conférence internationale du travail de 1919 à Washington visait à la suppression des bureaux de placement ayant un caractère commercial. Il concernait très directement le Japon dont le marché du travail avait depuis longtemps fonctionné avec des organisations de placement privées. Ils étaient issus d'une tradition assez ancienne, la période Edo ayant connu de telles organisations sous le nom *kuchiireya*, *kimoiri* ou *keian*. Avec l'industrialisation, de telles organisations, de tailles très diverses, avaient pullulé et avaient pourvu aux besoins de main-d'œuvre dans des conditions où il y avait de nombreux abus, notamment dans les industries textiles et minières. Au moment de la Conférence de Washington, il y avait encore au Japon de très nombreux bureaux de placement aux mains d'intérêts privés⁴⁸⁵.

Le premier bureau de placement non commercial fut sans doute celui mis en place en 1906, au lendemain de la guerre russo-japonaise, par l'Armée du salut du Japon dans son quartier général de Tokyo. La *Yûaikai* envisagea également le placement professionnel comme une de ses principales fonctions. Les municipalités commencèrent à vouloir des bureaux de placement publics dans les dernières années de l'ère Meiji. Les premiers furent créés entre janvier et mars 1911 dans les arrondissements de Shiba, Asakusa et Koishikawa à Tokyo, le bureau de placement d'Osaka étant créé l'année suivante. Il s'agissait encore davantage de mesures d'assistance aux pauvres que d'une tentative des autorités de peser sur le fonctionnement du marché du travail. La première manifestation d'une véritable volonté gouvernementale de développer une politique de l'emploi fut le fait de la Commission d'enquête sur les œuvres d'assistance (*Kyûsai jigyo chôsakai*) qui présenta, en mars 1919, un Rapport sur la protection pour le chômage (*Shitsugyô hogo yôkô*). Celui tentait de faire l'état de l'offre et de la demande de travail en utilisant les statistiques disponibles. Il proposait d'établir localement des commissions composées de représentants de l'administration et du secteur privé chargées de faire des propositions

⁴⁸⁵ Hachihama Tokusaborô, « Shokugyô shôkaijo seido », *Kyûsai kenkyû*, vol. 2, n.7 juillet 1914, pp. 11-23.

Aoki Setsuichi, « Shokugyô shôkai jigyo no kokuei o ronzu », *Shakaiseisaku jigyo*, n.11, juillet 1921, pp. 217-223.

sur les mesures possibles contre le chômage et d'étendre la présence des assistants sociaux de quartier (*bômen iin*)- tout juste créés et sur lesquels nous reviendrons plus bas- et de les charger de réaliser des enquêtes. La création de bureaux de placement gérés par les collectivités publiques locales et leur fonctionnement coordonné devaient être encouragée dans les grandes villes. Les employeurs devaient s'efforcer de réduire les heures travaillées plutôt que de licencier trop de salariés à la fois et, lorsque des licenciements étaient nécessaires, ils devaient les annoncer dans un délai raisonnable. Ils devaient aussi être encouragés à payer des indemnités de licenciement et constituer des fonds pour cet objectif. Le gouvernement était incité à lancer des grands travaux des voies de communications routières, fluviales et ferroviaires. Il devait montrer l'exemple avec les arsenaux de l'armée de terre et de la marine. Il devait encourager le défrichage. La commission proposait aussi d'encourager les chômeurs à retourner à la campagne ou de les inciter à partir dans des missions de colonisation à l'étranger. Le rapport proposait aussi de favoriser la mobilité de main-d'œuvre en proposant des aides aux frais de voyage ou des réductions sur les billets de train ou de bateau. On devait encourager les travailleurs à se prémunir eux-mêmes du risque au moyen notamment de l'épargne et enfin favoriser le développement de mutuelles⁴⁸⁶.

Cette volonté gouvernementale d'intervenir sur le marché du travail se traduit d'abord par la création, en juin 1920, dans le cadre de la *Kyôchôkai*, organisme mi-public, mi-privé comme nous l'avons vu plus haut, d'un bureau central de placement professionnel (*Chûô shokugyô shôkaijô*). Celui-ci aura pour mission de coordonner toutes les activités de placement au niveau national et de faire des enquêtes sur l'état du marché du travail. En mars 1921, le Bureau des affaires sociales du ministère de l'Intérieur fit voter un projet de loi sur les bureaux de placement professionnels (*Shokugyô shôkaijô hōan*). Cette loi fut appliquée dès le mois de juillet. Elle prévoyait que les maires gèrent les activités de placement au nom de l'Etat et, qu'en dehors de ce cadre, toute personne voulant se lancer dans cette activité devait obtenir une autorisation des autorités compétentes. Les activités relevant de la loi devaient être gratuites et, pour les besoins d'inspection et de contrôle, un bureau central - dans les fait le bureau établi par la *Kyôchôkai*- et des bureaux régionaux, pour quatre districts ayant leur centre à Tokyo, Osaka, Nagoya et Fukuoka, devaient être établi et fonctionner sous la supervision du ministre de l'Intérieur. Le coût des activités de placement devait être assuré par les municipalités avec une aide du trésor public, la moitié pour la construction des bureaux de placement et un sixième pour les autres coûts. En 1923, le bureau central de la *Kyôchôkai* sera dissous et remplacé par un bureau directement sous l'autorité du ministère de l'Intérieur. En 1919 il y avait 20 bureaux de placements publics, l'année suivante ils s'élevaient à 96, et

⁴⁸⁶ Ôhara shakai mondai kenkyûjo hen, *Nihon rôdô nenkan – Taishô 8 nenpan*, 1919, pp. 227-228.

en 1929, ils étaient 245. En 1924, sur 1 095 567 offres d'emploi, 976 346 furent enregistrées et 444 382 placements furent effectivement opérés⁴⁸⁷. Le fonctionnement de ces bureaux fut jugé comme globalement positif, en 1929, par un observateur attentif tel qu'Abe Isoo qui suggéra néanmoins d'améliorer le fonctionnement du dispositif dans son ensemble. D'une part, en en faisant des lieux de démocratie industrielle par l'implication des organisations syndicales. Et, d'autre part, en impliquant d'avantage l'Etat lui-même pour poursuivre l'effort de lutte contre les agences pour l'emploi commerciales, préconisées par l'OIT comme il rappelait, mais qui continuaient selon lui à jouer un rôle trop important. Selon les chiffres dont il disposait, en 1927, 215 608 travailleurs avaient été placés par des agences gratuites alors qu'ils étaient encore 452 359 à l'avoir été par des agences commerciales. Ces dernières avaient été surtout actives pour les femmes, puisque sur ce total de 452 359, 336 680 personnes placées étaient des femmes⁴⁸⁸.

Pour remédier au pic de chômage saisonnier en hiver qui correspondait à l'afflux annuel des travailleurs dans les grandes villes industrielles, en provenance des campagnes à la fin de la saison agricole, le gouvernement adopta en 1925 un programme de travaux publics. C'est notamment la grande enquête de recensement sur le chômage, réalisée cette année-là, qui l'avait alerté sur la gravité de la situation dans les villes. Il fut décidé que la moitié des frais de main-d'œuvre pour les travaux effectués à Tokyo, Osaka, Kyoto, Yokohama, Nagoya et Kobe, ou dans le voisinage de ces villes, serait à la charge du trésor public. Le gouvernement lança un emprunt et cette année-là, la diète vota même un budget supplémentaire de plus d'un million de yens pour les frais d'équipement. La même méthode fut appliquée les années suivantes. Les travaux effectués étaient des travaux nécessitant une forte proportion de travailleurs journaliers non qualifiés. Les subventions n'étaient en effet accordées que si les frais de main-d'œuvre n'excédaient pas 30 pour cent du coût total du projet, le coût de la main-d'œuvre technique et qualifiée devant être inférieur à 15 pour cent du total et 20 pour cent à partir de 1927. Parmi ces travaux figuraient la construction de routes, de ponts, du réseau de gaz et d'électricité des travaux de drainage et de récupération de terrains, de dragage et de rectification du cours de rivières et autres voies fluviales, même le nettoyage des bus. Ils pouvaient aussi servir en cas d'urgence comme dans le cas de tempêtes de neige. Ainsi, en février 1932, par exemple, la ville de Kyoto utilisa 9100 travailleurs sans emploi pour déblayer les 15 centimètres de neige qui étaient tombés⁴⁸⁹. Les employeurs

⁴⁸⁷ Rôdô tokei yôran, p.18.

⁴⁸⁸ Abe Isoo, *Shitsugyô mondai*, Tôkyô, Nihon hyôronsha, 1929, pp. 118-146.

⁴⁸⁹ Sally Ann Hastings, op. cit., p. 48

privés pouvaient aussi avoir recours à ces bureaux. La ville de Kyoto proposait ainsi de fournir de la main-d'œuvre aux entrepreneurs privés, dans le textile du quartier de Nishiki. La ville employait les travailleurs enregistrés dans la construction de routes, de ports, d'égouts, du réseau de gaz et d'électricité⁴⁹⁰.

Le rôle des bureaux de placement dans ces programmes de travaux publics n'était pas limité à l'enregistrement et au placement des travailleurs : ils furent également chargés de surveiller les travaux pour lesquels ils recrutaient la main-d'œuvre. Pour éviter une ruée des travailleurs des districts ruraux vers les localités effectuant ces travaux, on donnait la préférence aux travailleurs enregistrés dans les bureaux de placement locaux, à l'exception des travailleurs qualifiés. Le système d'enregistrement, par lequel chaque personne enregistrée recevait une carte d'identité avec une photo, empêchait les travailleurs de se faire enregistrer dans plusieurs bureaux puis de vendre les cartes en trop pour de l'argent. Quand un travailleur trouvait un emploi, les autorités municipales payaient son salaire d'avance et, plus tard, le collectait auprès de l'employeur. En général, les salaires étaient payés le 14 et le dernier jour du mois. Au début, ce système ne posait pas de problème car les besoins journaliers pouvaient être couverts par des achats à crédit. Les comptes étant réglés le 14 et le dernier jour du mois. Mais avec l'augmentation du prix de la vie, cette pratique du crédit devint de plus en plus restreinte. En particulier, beaucoup de détaillants ne voulaient plus faire crédit aux ouvriers et beaucoup avaient de plus en plus de mal à vivre dans le cadre de ce système de paiement du salaire. Les travaux commençaient chaque année en décembre, pour se terminer à fin du mois de mars suivant, à l'expiration de l'année financière. Lorsque, par suite du mauvais temps ou pour d'autres causes, ils n'avaient pas pu être achevés dans les délais fixés et que la situation du marché du travail justifiait cette mesure, la contribution de l'Etat était reportée sur l'année financière suivante. Vers la fin des travaux, on procédait au licenciement progressif des travailleurs afin d'éviter la création subite d'un chômage massif. En plus d'enregistrer et de gérer les travailleurs journaliers, le bureau des affaires sociales demanda à la ville d'engranger du riz pour les urgences, de contrôler le courant des migrants en provenance des campagnes, et de décourager l'immigration des travailleurs coréens. Le Bureau des affaires sociales municipal organisa aussi une société coopérative des travailleurs. Selon leur qualification, les membres cotisaient de 1 à 5 sens pour chaque jour travaillé. Chaque membre sans emploi pour trois jours consécutifs avait le droit à 75 sens à partir du troisième jour de chômage⁴⁹¹.

⁴⁹⁰ « *Roku daitoshi ni okeru shitsugyô kyûsai jigyô* », *Shakaiseisaku jigyô*, n.118, juillet 1930, p.2.

⁴⁹¹ *Idem*.

La question du chômage déboucha finalement sur une approche assez décentralisée de la politique de l'emploi, une subsidiarité à l'action directe de l'Etat qui reposait pour beaucoup sur l'action des municipalités. Dans ce domaine, on peut considérer que l'attitude du gouvernement était tout à fait cohérente avec sa politique d'assistance qui reposait de plus en plus sur l'action locale des assistants sociaux de quartier, les *hōmen iin*, que nous aborderons en détail plus loin. Ces derniers jouaient d'ailleurs un rôle non négligeable dans la chasse aux faux chômeurs et la remise au travail des familles indigentes dont ils avaient la responsabilité. Pourtant, dans le même temps, comme les enquêtes sociales des hygiénistes et certains réformateurs sociaux tels que Gotō Shimpei ou son disciple Kubota Shizutarō l'avaient exprimé depuis la deuxième moitié de l'ère Meiji, une politique de l'Etat plus ambitieuse et universelle à l'égard des risques du travail et de la vie qui faisaient peser sur l'ensemble de la population ouvrière la menace de la pauvreté, était nécessaire et posait la question du développement des assurances sociales. Le bilan de l'entre-deux-guerres fut assez contrasté.

L'impossible assurance chômage

Comme le montre François Ewald, en France, « très tôt, il était apparu que les catégories du droit civil étaient insuffisantes pour résoudre les problèmes posés par l'industrialisation. Celle-ci imposait le développement d'une législation industrielle propre qui pouvait aussi bien se rattacher aux principes généraux du droit commun que mettre en cause le partage libéral des obligations»⁴⁹². Au Japon, le même type de chronologie peut être observé, même si la législation industrielle suivit très rapidement l'institutionnalisation d'un droit civil à cause de la rapidité du processus de modernisation qu'abrita l'ère Meiji. Alors que le code civil japonais avait finalement vu le jour en 1898, un embryon de système d'assurance face au risque s'était déjà développé avec la Loi sur les Mines de 1905 et la Loi sur les Usines de 1911 qui protégeaient, dans une certaine mesure, les mineurs et les ouvriers contre les accidents du travail et certaines maladies professionnelles, en offrant notamment des indemnités de soin médicaux et de congé maladie. Cependant, étant donné la rapidité de la transformation sociale, malgré l'instauration de conditions nécessaires au développement d'un capitalisme libéral au moment de la restauration Meiji, la question de la responsabilité et des obligations des uns et des autres n'avait pas

⁴⁹² François Ewald, *op. cit.*, p.225.

réellement eut le temps de murir. Comme le montre le débat précédent l'adoption de la loi sur les usines, cette législation industrielle n'était pas le résultat de revendications sociales et tendait avant tout à être considérée par les hygiénistes et les juristes japonais comme une réponse moderne et rationnelle à leurs inquiétudes, étant donné les exemples des puissances industrielles occidentales qui se présentaient à leurs yeux. La quasi absence de pression du mouvement social qui reflétait la faiblesse de la citoyenneté civile et politique à cette époque avait assez naturellement pour conséquence que les indemnités étaient loin d'être accordées de façon systématique et touchaient finalement assez peu d'individus. Les patrons, dans ces circonstances, n'avaient de plus aucun mal à organiser « leurs entreprises selon une économie de pouvoir non seulement étrangère au droit, mais qui devait permettre d'échapper à son contrôle » pour citer à nouveau Ewald⁴⁹³. La montée en puissance du mouvement social après la première guerre mondiale et l'adhésion à une OIT qui pointe du doigt la responsabilité et les obligations des entreprises, change néanmoins considérablement la situation. Cependant, le développement d'un véritable système d'assurance chômage et d'un système d'assurance maladie pour les ouvriers implique des coûts beaucoup plus importants que ce n'est le cas des dispositions assurantielles de la Loi sur les usines et continuent à rentrer en conflits avec l'économie du pouvoir des entreprises. L'adoption de ces systèmes d'assurance sociale fut par conséquent l'objet d'oppositions au moins aussi féroces de la part des industriels et des représentants de leurs intérêts à la diète impériale que dans le cas de la Loi sur les usines.

Dès le mois de novembre 1919, Egi Tasuku, considéré comme la tête pensante de la kenseikai, alors dans l'opposition, avait appelé dans l'organe de son parti –*Keisei*– à instituer une assurance du travail (*rôdô hoken*) qui comprendrait une assurance chômage. Sur cette base, la kenseikai publia, en août 1921, une proposition d'assurance chômage qui reposait sur l'exemple britannique. Dans un article du *Tôkyô nichichi shimbun*, Egi constatait que le Japon ne remplissait pas encore les conditions de l'établissement d'une telle assurance à cause de la pauvreté des statistiques sur le travail, du sous-développement des syndicats ouvriers et des bureaux de placement, et de l'absence de traditions d'assurance chômage dans les collectivités locales, mais qu'on ne pouvait pas « attendre cent ans que les conditions soient enfin remplies » et que pour régler la question du travail il était devenu indispensable de mettre sur pied une assurance à la fois pour la maladie et pour le chômage⁴⁹⁴. Une autre raison de cette volonté de la kenseikai était qu'il estimait qu'il était de la responsabilité du gouvernement de réparer les effets sur

⁴⁹³ Idem

⁴⁹⁴ Cité par Kase Kazutoshi, « Senzen Nihon no shitsugyô hoken kôsô », *Shakai kagaku kenkyû*, vol. 58. n.1, 2006, p. 130.

l'emploi dans l'industrie lourde qu'aurait le traité de Washington signé par le Japon en février 1922 et qui prévoyait une sévère limitation de la construction de nouveaux navires de guerre. La construction de six bâtiments fut effectivement stoppée et environ 7500 marins et 14000 ouvriers furent réaffectés ou perdirent leur emploi⁴⁹⁵.

Un premier projet de loi fut déposé par la kenseikai lors de la 45^{ème} session de la diète impériale en février 1922 en même temps que le projet de loi sur l'assurance maladie. Ce projet n'ayant pas été adopté, un second fut déposé lors de la session suivante en décembre 1922 en même temps que le projet de loi sur les syndicats. Devaient être établies des mutuelles d'assurance dans les industries désignées par le gouvernement et dont l'adhésion serait obligatoire. Les assurés seraient les ouvriers (*shokkō, yōin*), les employés (*jimūin*) et les techniciens (*gijutsusha*) mais en étaient exclus les travailleurs de moins de 16 ans, de 60 ans ou plus, les apprentis et les personnes dont le revenu annuel excédait 1200 yens. L'Etat, l'employeur et le salarié assureraient chacun un tiers du financement, la cotisation de l'assuré ne devant pas dépasser 1,5% du salaire de base. Les droits débuteraient au 16^{ème} jour de chômage et se termineraient un an plus tard, cela sans rapport avec la durée de la cotisation. Le montant de l'indemnité chômage serait compris entre la moitié et les deux tiers et fixé par décret. En effet, l'assuré qui aurait cotisé plus de cinq ans de suite sans avoir touché d'indemnité recevrait à l'âge de cinquante ans l'argent qu'il avait versé. Si l'employeur avait versé pendant trois ans de suite sa part de cotisation pour un salarié qui n'avait pas reçu d'indemnité, alors il lui était rendu le tiers de ce qu'il avait versé. Dans le cas où le capital de la mutuelle d'assurance ne révélerait insuffisant pour payer les indemnités, le gouvernement compléterait dans la limite de 10 millions de yens sous la forme d'un prêt sans intérêt. Cependant, cet engagement direct de l'Etat était aussi associé à un certain nombre de clauses limitatives qui continuaient exprimer une méfiance à l'égard du principe de l'assurance sociale. L'idée de mettre sur pied des mutuelles d'assurance fonctionnant sur une base régionale et non nationale était dictée, selon Kase Kazutoshi, par la volonté de ne pas directement faire de l'Etat, qui ne pouvait au Japon faire jouer une subsidiarité par des dispositifs municipaux préexistants, l'agent principal de ce dispositif d'assurance, même si un financement du trésor public conséquent était prévu. De plus, ce principe régional permettait une mise en place progressive, d'abord limitée aux grandes entreprises de l'industrie lourde. Le gouvernement avait défini les frontières de la population laborieuse pouvant bénéficier de l'assurance de façon relativement large, mais dans le même temps, les lourdes sanctions prévues à l'égard des travailleurs traduisaient les réticences persistantes des élites dirigeantes

⁴⁹⁵ Tsuchiana Fumito, *Shakai seisaku seido shiron*, Kyōto, Keibunsha, 1990, p.456.

de l'époque à l'égard de tout dispositif d'assistance perçu comme pouvant susciter la paresse et les comportements opportunistes des ouvriers. Au cas où un individu, pour recevoir des indemnités, donnerait des informations erronées, il serait sanctionné d'une peine de prison de moins de six mois. Un salarié qui se serait retrouvé au chômage à cause de sa participation à un conflit de travail illégal ne pourrait bénéficier d'une indemnité⁴⁹⁶.

Ce projet de loi qui était malgré tout très novateur fut finalement repoussé et aucun nouveau projet de loi ne fut plus déposé jusqu'après la seconde guerre mondiale. Le Bureau des affaires sociales entreprit des études, mais il privilégia l'investissement dans les programmes de travaux publics organisés au niveau des municipalités comme nous l'avons plus haut et il trouva difficile de faire accepter par les employeurs le coût engendré par un tel système d'assurance chômage alors même qu'il avait par ailleurs des difficultés à promulguer la Loi sur l'assurance santé (*Kenkô hoken hō*) qui avait été adoptée en mars 1922 par la diète impériale.

L'assurance maladie des travailleurs

La Loi sur l'assurance maladie votée en 1922 fut en effet la première loi introduisant un dispositif d'assurance sociale pour les travailleurs. Elle concrétisait ainsi dans l'esprit, si ce n'est dans le détail, le projet de loi qu'avait rédigé Kubota Shizutarō en 1898 sous les ordres de Gotō. Elle était l'aboutissement d'une évolution similaire à ce qu'elle avait été en Europe. Au début, les risques physiques avaient été couverts par des sociétés de secours mutuels auxquelles les employeurs versaient des subsides, et par les dispositions générales du Code civil visant les dommages en cas de lésion. Puis étaient venues les lois sur les mines et les usines qui contenaient des clauses relatives à la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles. Ces dispositions ne s'appliquaient qu'aux mines et aux fabriques considérées comme dangereuses ou employant un effectif ouvrier supérieur à un certain minimum et admettaient comme principe que l'employeur devait être tenu individuellement responsable du paiement des indemnités, mais seulement si la responsabilité du travail n'était pas engagée. Dans les faits, il était parfois difficile pour le salarié de percevoir une réparation.

⁴⁹⁶ Kase Kazutoshi, op. cit., p. 131-132.

La loi sur l'assurance santé apportait des développements nouveaux et des changements de principe importants. Pour les salariés dont les établissements étaient concernés, à l'exception des employés administratifs dont le traitement dépassait 1200 yens par an et des travailleurs temporaires, les prestations couvraient les risques corporels qu'ils soient d'origine professionnelle ou non. L'adhésion était obligatoire pour les entreprises qui étaient dans le champ d'application de la Loi sur les usines⁴⁹⁷ et de la Loi sur les mines. Au moment de la mise en application de la loi en juillet 1926, les actuaires estimaient que 2160000 travailleurs seraient assurés, dont 1 810 000 travailleurs de fabriques et 350 000 travailleurs de mines. La loi renfermait aussi des dispositions qui bénéficiaient à des travailleurs a priori non assujettis à l'assurance obligatoire. Dans toute entreprise non visée par les dispositions sur l'assurance obligatoire mais appartenant à certaines catégories déterminées- dont les entreprises exclues du champs d'application de la loi en raison de leur effectif réduit, les entreprises d'extraction de certains minerais non énumérés dans la loi sur les mines, le bâtiment et les entreprises de transport-, l'employeur pouvait, après avoir obtenu le consentement de la majorité des travailleurs intéressés et l'approbation du ministre de l'Intérieur, exiger que tous ses ouvriers s'assurent. D'autre part, les travailleurs qui, ayant été assurés obligatoirement pendant plus de 180 jours au cours des douze mois précédents, avaient cessé d'être assujettis à cette obligation, pouvaient demeurer assurés en faisant une demande à leur caisse d'assurance santé. Les populations laborieuses prolétaires non assurées restaient néanmoins assez considérables puisqu'elles comprenaient les fermiers, les ouvriers agricoles, les salariés employés dans de très petites entreprises et tous les travailleurs des transports et du commerce.

Si l'assurance était obligatoire, le gouvernement avait aménagé un principe de subsidiarité reposant non pas sur les collectivités locales, comme dans le cas du traitement du chômage ou de l'assistance aux pauvres, mais sur les entreprises elles-mêmes. Elles avaient en effet le choix entre adhérer à un dispositif d'assurance directement géré par l'Etat (*Seifu hoken*), ou bien de mettre en place leur propre mutuelle (*Kenkô hoken kumiai*) ou tout simplement d'aménager celle qu'elles avaient déjà. En effet, si le patronat n'opposa pas un veto aussi ferme au projet de loi sur l'assurance santé qu'à celui sur l'assurance chômage, c'est que le premier reposait en grande partie sur des dispositifs qui existaient déjà dans les grandes entreprises. Selon une enquête menée en 1917 et publiée en 1918 par le ministère de l'Agriculture et du Commerce, 397 entreprises avaient déjà une mutuelle d'assistance (*kôjô kyûsai kumiai*). C'était 15 fois plus que lors d'une précédente enquête, qui avait été menée en 1901, mais cela

⁴⁹⁷ Les usines employant au moins 15 ouvriers et présentant des risques pour ces derniers.

ne représentait encore que 0,35% des 112 328 entreprises qui était recensées comme devant appliquer les dispositions de la Loi sur les usines⁴⁹⁸.

Dans le cas du dispositif d'assurance directement géré par l'Etat ainsi que de celui géré par une entreprise ou un groupe d'entreprise, l'assurance était financée par une cotisation, pris en charge au moins à hauteur de 50% par l'employeur, par une cotisation du salarié et par une contribution du trésor public⁴⁹⁹. L'Etat supportait 10% des frais imposés à chaque caisse par le versement des indemnités, mais sa responsabilité était limitée à 2 yens par assuré et par année. En fait, le poids sur les finances publiques restait extrêmement modeste puisque si on prend pour référence l'estimation du nombre de bénéficiaires par année faite par la Commission de recherche sur l'assurance au travail (*Rôdô hoken chôsakai*) établie lors de la discussion de la loi, le coût pour l'Etat ne dépassait pas 0,3% de son budget annuel⁵⁰⁰. Les soins étaient pris en charge pendant 180 jours pour une maladie ou des invalidités dues à un accident, indemnité journalière de 60% du salaire. Comme les entreprises avaient le choix entre adhérer à un dispositif d'assurance directement géré par l'Etat ou bien mettre en place leur propre mutuelle⁵⁰¹, les prestations pouvaient varier en fonction de l'entreprise. Par exemple, dans les mines de Mitsubishi (*Mitsubishi kôgyô kabushiki kaisha*), l'indemnité maladie durait trois mois à partir du 4^{ème} jour, dans la limite de la moitié du salaire. Dans les mines du groupe Furukawa (*Furukawa kôgyô kabushiki kaisha*), les indemnités variaient en fonction de l'ancienneté. Pour une ancienneté de moins d'un an, elle était de 25 sens pour les hommes et 20 sens pour les femmes pendant 60 jours. Pour une ancienneté d'un an et plus, elle était de 30 sens pour les hommes et 25 sens pour les femmes pendant 90 jours. Pour une ancienneté de 5 ans et plus, elle était de 35 sens pour les hommes et 30 sens pour les femmes pendant 120 jours. Et enfin pour une ancienneté de 10 ans et plus elle était de 40 sens pour les hommes et 35 sens pour les femmes pendant 150 jours⁵⁰². Ces prestations n'étaient pas limitées aux soins médicaux et à la fourniture de médicaments, elles comprenaient aussi les opérations chirurgicales, les soins dentaires et, en cas de besoin, les soins à domicile et le transport par ambulance. C'étaient les caisses d'assurance santé qui étaient chargées de l'organisation des services médicaux. Elles dressaient la liste des médecins et des dentistes parmi lesquels les sociétaires devaient choisir pour recevoir leurs

⁴⁹⁸ Nôshômushô, *Kôjô kyûsai kumiai ni kan suru chôsa*, 1918, cité par Chûbachi Masayoshi, « Seikatsu kôzô no kindai », in Kagoyama Takashi, *Shakai hoshô no kindai*, Tôkyô, Keisô shobô, 1967, p.122.

⁴⁹⁹ Kazahaya Yasoji, *op. cit.*, pp.237-241.

⁵⁰⁰ Kase Kazutoshi, *op. cit.*, p.129.

⁵⁰¹ Il s'agissait là d'une concession aux plus grandes entreprises qui avaient déjà mis en place leur propre mutuelles

⁵⁰² Kôzan konwakai, *Nihon kôgyô hattatsushi*, vol.2, Tôkyô, Harashobô, 1932, 597.

soins. La fourniture des médicaments était organisée de façon analogue, par la désignation d'un certain nombre de pharmaciens.

Au moment de la mise en application de la loi, Nagaoka Ryûichirô s'appliquait à rassurer les entreprises sur le coût qu'elles auraient à supporter. Il expliquait que la part de cotisation qui serait versée par elles s'élèverait ordinairement à 2 ou 3 pour cent seulement des salaires, ce qui représentait selon lui une fraction négligeable des coûts de production et qui pourrait être compensée par l'amélioration de la productivité résultant de la meilleure gestion de la santé des ouvriers. D'autre part, l'employeur serait libéré dans une large mesure des charges qui lui incombaient jusqu'à présent du fait des sociétés de secours mutuels, de ses responsabilités en vertu des lois sur les mines ou les usines ou des œuvres diverses de service social, lesquelles n'auraient plus de raisons d'être après l'institution de l'assurance santé. Avec le nouveau système, l'employeur aurait par ailleurs l'avantage que ses charges seraient réparties, grâce au système de versements mensuels, sur une longue période, alors qu'auparavant il pouvait être astreint, en cas d'accident, au paiement immédiat d'indemnités forfaitaires. Nagaoka expliquait ensuite que la charge incombant au travail serait insignifiante, variant de 0,4 sen à 8,0 sens. Il estimait aussi que, puisque les bénéficiaires de l'assurance santé seraient accordés non plus comme une faveur mais en vertu d'un droit, les ouvriers y verraient non seulement les avantages matériels mais aussi les bénéfices moraux. Il finissait par essayer de dissiper les craintes que l'application du système pourrait provoquer une augmentation de prix des produits industriels⁵⁰³.

Comme l'exposait Nagaoka, les prestations qui relevaient des premiers régimes d'assurance sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, relevant de la Loi sur les mines et de la loi sur les usines, allaient être transférées progressivement vers ce nouveau régime général. Si on regarde par exemple le cas des Règles d'assistance aux mineurs au travail de la Loi sur les mines, en 1926, un an avant la rentrée en vigueur de l'assurance santé, 197 664 salariés sont indemnisés mais, en 1930, trois ans après, ils ne sont plus que 12 843. De même, en 1926, 1 486 567 yens de frais de traitement sont engagés, en 1930, ils ne s'élèvent plus qu'à 150 730 yens. Si 2 462 607 yens d'indemnités de congé sont dépensés en 1926, ils ne représentent plus que 179 061 yens quatre ans plus tard. Seules les allocations veuvages, les pensions d'invalidité et les indemnités finales restent du ressort des Règles d'assistance aux mineurs au travail, elles passent de 1 240 276 yens en 1926 à 1 419 869 yens en 1930⁵⁰⁴. Ce nouveau dispositif, parce que moins à la charge exclusive des employeurs, permettra ainsi au Bureau des

⁵⁰³ *Rôdô jibô*, mai 1926, p.6.

⁵⁰⁴ *Kôzan konwakai*, op. cit., p.555

affaires sociales d'étendre assez aisément la liste des maladies professionnelles ouvrant à réparation. Ce sera en particulier le cas de la silicose qui est reconnue comme une maladie professionnelle ouvrant à réparation en 1930, bien avant certains pays comme la France ou la Belgique⁵⁰⁵.

La révision de la Loi sur les usines

Si l'adoption d'une assurance santé ne répondait pas directement à une convention de l'OIT signée par le Japon, il est certain qu'elle bénéficia d'une atmosphère favorable où les avancées concernant la protection sociale des travailleurs pouvaient être considéré comme symbolique de l'accession du Japon au rang de puissance de premier plan dans l'ordre international de l'époque comme nous l'avons vu plus hauts. Des mesures législatives pour l'amélioration des conditions de travail peuvent être d'ailleurs considérées comme relevant directement des avancées de la législation sociale internationale, des conventions que le Japon avait signées. Nous avons vu plus haut que la Convention du le Chômage de 1919 avait donné lieu à la Loi sur les Bureaux de placement promulguée le 8 avril 1921 et rentrée en application le premier juillet de la même année. La loi sur les usines de 1911 devait être révisée à cause des conventions adoptées lors de la première conférence internationale du travail à Washington en 1919 : la n.4 interdisant le travail de nuit des femmes, la n.5 concernant l'âge limite du travail des enfants, et la n.6, concernant le travail de nuit des enfants.

Le Bureau des affaires sociales rédigea un premier projet de révision de la loi sur les usines, en novembre 1922, qu'il fit circuler aux préfets et aux chambres de commerce. Il rencontra d'abord l'opposition du ministère de l'Agriculture et du Commerce qui estimait notamment qu'un relèvement de l'âge minimum au travail de 12 à 14 ans sera néfaste à la compétitivité de l'économie⁵⁰⁶. Le bureau rédigera alors un projet de loi tenant compte, dans une certaine mesure, de ces avis. Il sera adopté en mars 1923 et représentait tout de même un certain nombre de progrès par rapport à la loi rentrée en application en 1916. La limite des entreprises concernées par la loi était abaissée de 15 à 10 personnes. La catégorie des travailleurs spécialement protégés, passait de la catégorie des jeunes filles de moins de 15 ans à celle des moins de 16 ans (avec une période de sursis de 3 ans). Pour cette catégorie protégée,

⁵⁰⁵ Voir Bernard Thomann, « L'hygiène nationale, la société civile et la reconnaissance de la silicose comme maladie professionnelle au Japon (1868-1960) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 56-1 2009/1, pp.142-176.

⁵⁰⁶ Rôdôshô-hen, *Rôdô gyôsei shi*, vol.1, Tôkyô, 1961, p.208.

le temps journalier de travail passait de 12 heures à 11 heures. L'interdiction du travail de nuit passait de 10h à 4h à une interdiction de 10h à 5h. Dans le cas d'un système de deux équipes, le sursis qui était initialement de 15 ans (jusqu'en août 1931) passait à trois ans (jusqu'en juin 1929). La loi sur l'âge minimal des travailleurs industriels (*Kōgyō rōdōsha saitei nenrei hō*), adoptée en même temps, relevait, malgré les réserves exprimées, l'âge limite à 14 ans et ne réservait plus l'application de cet âge limite du travail des enfants aux usines et aux mines, mais l'étendait aussi aux carrières, au bâtiment ou aux transports. Cependant, à cause du grand tremblement de terre du Kantō, le gouvernement ne voulait pas imposer une charge supplémentaire aux entreprises et l'application des deux lois sera retardée jusqu'au 1^{er} juillet 1926.

Le nombre de lieux de travail concernés par la loi sur les usines modifiée passa de 19 047 en 1916 à 49 649 en 1926, mais le nombre d'inspecteurs du travail n'augmenta pas tout à fait dans les mêmes proportions avec 9 inspecteurs centraux en 1916 contre 20 en 1926, et 199 inspecteurs régionaux en 1916 contre 316 en 1926. Ainsi, la question de l'application du droit du travail naissant restait entière, surtout à la vue des statistiques publiées par les rapports annuels de l'inspection du travail. En 1930, des inspecteurs opérèrent par exemple au total 30 614 visites dans 26 875 établissements. En d'autres termes, environs 37% des fabriques visées par la loi sur les usines furent inspectées 1,1 fois en moyenne au cours de l'année. En 1926, l'annuaire relevait 274 personnes frappées de peine pour un montant des amendes de 8970 yens. 122 condamnations étaient dues à un emploi des femmes ou des enfants en sus des heures légales et de travail, 75 à des irrégularités dans l'établissement de la liste des travailleurs, une à des irrégularités dans la déclaration des maladies, accidents, ou décès survenus dans l'établissement, une à des irrégularités dans la tenue des livres de présence des ouvriers ou du registre d'émargement des salaires, une à des irrégularités dans le paiement des salaires (au moins 1 fois par mois), 7 à une omission de faire connaître que l'établissement tombe ou cesse de tomber sous l'application de la loi, et 9 à l'emploi des enfants n'ayant pas l'âge légal ou infractions analogues⁵⁰⁷.

Comme cet état de l'inspection du travail pendant les années 1920 peut l'illustrer, les réels progrès de la législation sociale eurent du mal à être traduites en une politique véritablement contraignante de la part du gouvernement et à immédiatement transformer les pratiques au niveau des entreprises elles-mêmes. Si la pression de l'OIT et l'évolution des savoirs dans les domaines de l'économie, des sciences du travail ou de l'hygiène sociale incitèrent le gouvernement à donner à ses politiques sanitaires et

⁵⁰⁷ Kōjō kandoku nenpō, 1927.

sociales une nouvelle orientation, certaines conséquences économiques, sociales, politiques et idéologiques de l'avancée du droit social étaient à même de susciter non seulement une certaine inertie, également de très fortes oppositions. Celles-ci furent particulièrement vives lorsqu'il s'agit de s'attaquer à la question de la régulation des conflits sociaux et à envisager une légalisation de l'activité syndicale.

Chapitre 13

Réguler les conflits dans les campagnes et les villes

La conciliation des conflits dans les campagnes

Le développement des conflits sociaux au Japon ne fut pas limité à l'industrie. Au lendemain de la première guerre mondiale, les conflits agricoles commencèrent à revêtir une telle gravité que le gouvernement nomma une commission d'enquête chargée d'étudier la question. Cette commission, constituée le 13 novembre 1920 par le ministre du Commerce et de l'Agriculture, comprenait trente membres appartenant au parlement, à l'administration gouvernementale et aux universités. Après un examen approfondi de la nature de ces conflits, le gouvernement déposa un projet de loi à la session extraordinaire de la diète impériale en 1924. La Loi de conciliation en matière de conflits de fermage (*Kosaku sôgi chôteihô*) fut promulguée le 22 juillet 1924. Cette loi reflétait la méfiance du gouvernement à l'égard d'un recours grandissant au droit jugé comme potentiellement destructeur pour la cohésion des communautés rurales. Elle visait en effet à développer à la fois la conciliation et l'arbitrage. Elle prévoyait dans chaque district l'adoption d'un système simple d'examen des conflits par le tribunal, sans avoir à recourir à la procédure du droit civil, ainsi que l'institution de l'arbitrage, lequel était assuré par une commission comprenant un juge et plusieurs citoyens. Les caractéristiques de cette nouvelle méthode de règlement des conflits étaient, d'une part, la simplification de la procédure instituée devant les tribunaux locaux et, d'autre part, la nomination en qualité d'arbitres, de personnes qui, n'étant pas des juristes professionnels, étaient considérés comme ayant une connaissance plus exacte des communautés rurales, des besoins et des griefs des paysans. Les demandes de conciliation pouvaient être présentées non seulement au tribunal lui-même, mais aussi maire d'une ville ou d'un village ou à l'administrateur d'un comté, suivant la juridiction dont dépendait la propriété qui faisait l'objet d'un différent⁵⁰⁸.

Pour assurer la mise en vigueur de cette loi, le gouvernement japonais, le 10 septembre 1924, institua au ministère de l'Agriculture et du Commerce une nouvelle section à laquelle incombait l'étude des conflits relatifs au fermage, ainsi que les enquêtes sur les systèmes de location des terres et sur l'organisation des

⁵⁰⁸ Ôta Masaichi, « Kosaku sôgi chôtei no kôka », *Shakai seisaku jihô*, n.47, août 1924, pp.30-40.

propriétaires fonciers et des fermiers locataires. Par un autre décret, en date du 17 septembre 1924, il fut créé dans diverses préfectures (Hokkaidô, Kyôto, Ôsaka, Nyôgo, Niigata, Saitama, Gumma, Mie, Aichi, Shizuoka, Yamanashi, Gifu, Nagano, Okayama, Hiroshima, Tokushima, Kagawa, Ehime, Fukuoka et Kumamoto), quarante postes de fonctionnaires chargés de s'occuper des questions de fermage. Le 18 octobre, ces contrôleurs et les juges des tribunaux de district furent convoqués à Tokyo par les autorités gouvernementales afin d'assister à des réunions organisées spécialement pour eux. Au cours de l'assemblée réunissant les contrôleurs, le ministre de l'Agriculture et du Commerce Takahashi expliqua ce que devait être leur mission :

« La question des fermages constitue actuellement une des plus graves causes d'agitation au Japon. Les conflits tendent à revêtir un caractère systématique et deviennent de plus en plus difficile à régler ; cet état de choses à des conséquences funestes sur le développement économique et social de notre pays...la Loi de conciliation des conflits de fermage vise au règlement des différends sous l'autorité des pouvoirs judiciaires et avec la collaboration de personnes indépendantes. La création de contrôleurs des systèmes de fermage dans les diverses préfectures ont pour objet d'assurer une application satisfaisante de la loi et de faire porter effet à la politique agricole du gouvernement en préparant à une solution rationnelle des conflits. Il est donc souhaitable que les fonctionnaires nommés à ces postes tiennent compte des progrès de l'époque, ainsi que des intérêts agricoles du pays, et que, dans leur rôle de conciliateur, ils s'efforcent de remplir leur mission dans un esprit d'équité »⁵⁰⁹.

Lors d'une réunion des juges de tribunal de district le ministre de la Justice prononça les paroles suivantes :

« La loi sur la conciliation des conflits de fermage doit être mise en vigueur le 1^{er} décembre de cette année ; c'est la première tentative de ce genre au Japon, et le résultat de l'application de cette mesure législative aura une grande répercussion sur l'économie nationale, sur l'opinion publique et sur le prestige du système judiciaire du pays...Bien que des progrès considérables aient été réalisés dans le domaine de l'industrie et du commerce, c'est toujours l'agriculture qui est à la base de toute notre société. L'évolution manifeste de l'organisation économique au cours des récentes années, et l'éveil, chez les habitants de la campagne, d'un esprit nouveau, ont causé de grandes perturbations dans les conditions matérielles et morales de la vie rurale et engendré de nombreux conflits...Ceux qui sont appelés à remplir le rôle d'arbitres ou de médiateurs doivent étudier les conditions de vie des fermiers et,

⁵⁰⁹ *Tôkyô Asahi*, 19 octobre 1924.

lorsque des conflits éclatent, ils doivent faire des enquêtes sur les causes réelles des cause de dissension. En s'efforçant de résoudre les difficultés, les arbitres doivent témoigner d'un esprit conciliant et cordial et conserver toujours une attitude strictement impartiale »⁵¹⁰.

La Loi sur la conciliation des conflits de travail et les comités d'usine

L'expérience acquise avec ce dispositif et le constat que l'absence de mécanismes de conciliation contribuait à la gravité et à la longueur des conflits du travail encouragèrent le gouvernement à envisager des mesures législatives du même ordre pour l'industrie. Par exemple, en 1921, lors du conflit des docks de Kawasaki, auquel étaient mêlés plus de 16 000 ouvriers, le fait qu'il n'existasse aucun moyen possible de conciliation apparut comme un facteur de la longueur de l'interruption du travail qui se prolongea pendant plus de trente jours avant que, par l'entremise des autorités locales, une solution n'intervienne. L'adoption d'un tel dispositif impliquait aussi que les autorités sortent définitivement de leur vision traditionnellement hostile des conflits du travail comme l'exprimait dans *Kaijō* un des spécialistes de droit du travail les plus en vue de l'époque, Suehiro Izutarō, qui fut assez largement consulté par le Bureau des affaires sociales dans l'élaboration de la loi : « L'époque est enfin révolue où l'on condamnait indistinctement tous les conflits du travail et le principe est désormais admis que les ouvriers ont le droit de se mettre en grève »⁵¹¹.

En fait, l'idée d'une législation sur la conciliation des conflits du travail fut envisagée par le Bureau des affaires sociales même avant le vote de la loi sur les conflits de fermage. Cependant, une suite de modifications par les différentes commissions où le texte fut discuté retarda son passage et son adoption par la diète impériale jusqu'en mars 1926. La Loi sur la conciliation des conflits de travail (*Rôdô sôgi chôteihô*) fut alors adoptée en même temps que la Loi sur la répression des actions violentes (*Bôryoku kôitô shôbatsuhô*). Elle rentra en application le 1^{er} juillet de la même année.

L'article premier de la loi fixait les conditions d'application :

« Si un conflit du travail éclate dans une entreprise spécifiée par la loi, l'autorité administrative peut instituer une commission de conciliation à la demande de l'une des parties... Si un conflit éclate dans

⁵¹⁰ *Tôkyô nichî nichî*, 22 octobre 1924.

⁵¹¹ Suehiro Izutarô, « Rôdô sôgi chôteihô no bunseki », *Kaijô*, juillet 1926, p.83.

une entreprise autre que celles spécifiées par la loi, l'autorité administrative peut instituer une commission de conciliation à la demande des deux parties»⁵¹².

La commission n'était pas permanente mais était instituée pour chaque cas particulier. Son institution était obligatoire si le conflit avait éclaté dans une entreprise jugée d'intérêt public et facultative dans les autres cas. Les industries obligatoirement soumises à la loi étaient par exemple celles qui faisaient l'objet d'un monopole comme les chemins de fer, les tramways, la poste, la fourniture de gaz, d'eau, d'électricité, celles qui assuraient des services mais ne pouvaient stocker leur production ou celles directement liés à l'intérêt national comme les arsenaux de l'Armée et de la Marine.

Le Bureau des affaires sociales précisait dans une de ses publications officielles qu'il s'agissait non pas de conflits individuels mais de « conflits collectifs concernant les conditions de travail entre les travailleurs et leur ou leurs employeurs »⁵¹³. Etaient aussi concernés les conflits qui n'avaient pas encore débouché sur une grève ou un *lock-out*, mais le Bureau des affaires sociales prenait le soin de préciser qu'étaient visés les conflits de travail qui portaient sur les conditions de travail (salaire, temps de travail, installations des usines...) et non les conflits d'ordre politique. La reconnaissance de la légitimité de la grève n'était pas sans limites. De plus, il devait s'agir des conflits mettant en cause les travailleurs et leurs propres employeurs, les grèves de solidarité pour venir en aide aux grévistes d'une autre entreprise n'étaient pas reconnues comme légitimes. D'autre part, la loi ne pouvait dissiper une certaine ambiguïté dans les intentions des autorités. Les syndicats craignaient ainsi que la loi puisse être un instrument pour supprimer la grève elle-même. En effet, à partir du moment où l'autorité administrative avait notifié aux parties son intention de constituer une commission, jusqu'à la fin de la procédure, nul, en dehors des employeurs et ouvriers directement en cause, et des fonctionnaires de leurs organisations professionnelles, ne pouvaient pousser ni inciter les employeurs ou les ouvriers en conflit à prononcer un lock-out ou à déclarer la grève. Il était interdit « à l'occasion d'un conflit du travail, de pousser ou d'inciter : 1° l'employeur à fermer son établissement, à arrêter le travail, à congédier ses ouvriers ou à refuser de maintenir son entreprise en activité ; 2° un groupe d'ouvriers à cesser le travail, à entraver la marche normale, à quitter l'entreprise, ou à refuser de continuer à travailler pour elle ». Les infractions à ces dispositions étaient punies d'une amende pouvant atteindre 200 yens ou d'une peine de prison d'une durée maximum de trois mois⁵¹⁴.

⁵¹² «Dai gojūichi gikai teishutsu saretaru rôdô mondai kankei shohōan», *Shakai seisaku jibō*, n. 68, mai 1926, p.100.

⁵¹³ *Rôdô jibō*, juillet 1926, p.2.

⁵¹⁴ Kitahara Yasuhiro, « Rôdô sôgi chôteihô nit suite (jô) », *Shakai seisaku jibō*, n.71, août 1926, pp.35-55.

Mais on trouvait tout de même dans cette loi une certaine reconnaissance du principe du tripartisme puisqu'elle se composait de trois représentants des ouvriers, de trois représentants des employeurs et de trois membres indépendants, tous nommés par les autorités. Selon l'article 2, quand l'autorité administrative se proposait de constituer une commission, elle devait d'abord en aviser les parties intéressées qui étaient alors tenues de communiquer, dans les trois jours, les noms des personnes qu'elles avaient choisies. Ses pouvoirs étaient néanmoins limités. Si la commission était un organisme public institué par l'autorité administrative, ses décisions ne liaient pas obligatoirement les parties, les conclusions de la commission ne constituaient pas une décision mais un simple avis. En revanche, le dispositif comportait une clause qui montrait à quel point l'idée selon laquelle les conflits n'étaient pas systématiquement à être étouffés mais relevaient de la sphère publique avait fait son chemin. La loi exigeait qu'une fois saisi du rapport de la commission l'autorité administrative en publie l'essentiel. L'opinion publique était en quelque sorte prise à témoin. On ne renonçait à cette mesure que si le conflit avait été réglé et que si tous les membres choisis par l'une des parties en cause s'étaient prononcés contre la publication⁵¹⁵.

Si le gouvernement assouplit tout de même considérablement son attitude à l'égard du principe de la négociation collective et de la légitimité de la grève pour l'amélioration des conditions de travail, la question d'une vraie représentation permanente des intérêts des ouvriers fut beaucoup plus problématique comme nous l'avons déjà vu plus haut avec la question de la nomination du représentant du travail à l'OIT pour les conférences internationales du travail. L'idée de stabiliser les relations du travail en se passant du rôle des syndicats avait, en effet, dès le lendemain de la première guerre mondiale fait l'objet d'initiatives. Cette idée fut principalement incarnée par les comités de travail (*rôdô iinkai*) et les comités d'usines (*kôjô iinkai*). Tokonami Takejirô, alors qu'il était Ministre de l'intérieur dans le cabinet de Hara Kei, avait tenté d'établir ces organisations verticales, où pourraient s'exprimer les demandes des travailleurs, comme bases des relations du travail dans les entreprises de plus de cinquante employés. Un Projet de loi sur les comités de travail (*rôdô iinkai hôan*), finalisé en décembre 1919, fut finalement abandonné en raison de la vive opposition d'une grande partie des industriels et de leur représentant qui restaient braqués contre toute tentative de réguler les relations du travail par la loi ou qui y voyaient l'avant-garde d'un projet de loi sur les syndicats. En procédant de façon plus informelle, le ministère de l'Intérieur, avec l'aide de la *Kyôchôkai*, rencontra davantage de succès. En

⁵¹⁵ Kitahara Yasuhiro, « Rôdô sôgi chôteihô nit suite (chû) », *Shakai seisaku jibô*, n.72, septembre 1926, pp.52-65.

effet, les entreprises étaient souvent elles-mêmes convaincues de la nécessité d'un renforcement des mécanismes de négociation collective. Pendant les années 1921-1922, une délégation de vingt-quatre grands industriels, tels Fujiwara Ginjirô, président de Ôji seishi, ou Miyajima Seijirô, président de Nisshin bôseki et cofondateur du Nihon kôgyô kurabu, avait découvert l'efficacité de tels organes de coopération travail capital au cours d'un voyage d'étude de six mois aux Etats-Unis à l'initiative de Dan Takuma⁵¹⁶. Il ressort néanmoins clairement que, dans la manière dont ces groupes furent instituées dans de nombreuses grandes entreprises au Japon, l'objectif de ce qui était maintenant appelé « comité d'usine » (*kôjô iinkai*) était souvent davantage d'impliquer les travailleurs dans l'amélioration de la productivité et la mise en place de mesures pour leur bien-être que de devenir un forum où les travailleurs pourraient formuler leurs revendications concernant les conditions d'emploi⁵¹⁷.

Légaliser l'activité des syndicats

Les « bureaucrates sociaux » du ministère de l'Intérieur tentèrent néanmoins d'aller plus loin, l'adhésion du Japon à l'OIT et l'acceptation d'une représentation distincte et indépendante des intérêts qui en découlait impliquant une légalisation de l'activité syndicale. Cette évolution idéologique aurait aussi été très fortement influencée par le solidarisme de Léon Bourgeois ou de Léon Duguit⁵¹⁸. En effet, comme ces derniers, ils en seraient venus à considérer l'association d'avantage comme un corps intermédiaire indispensable aux sociétés modernes que comme une menace pour l'Etat. Une certaine conception pluraliste de la vie politique, en phase avec l'atmosphère de la « démocratie Taishô », les portait à croire que la construction d'un ordre social stable ne pourrait se faire qu'au moyen de l'institutionnalisation d'un système de représentation des intérêts où le syndicalisme aurait toute sa place. L'intense débat dont fut l'objet la proposition de loi permit d'ailleurs à ce nouveau pluralisme politique de s'exprimer.

Pendant longtemps, cependant, les historiens japonais de la démocratie Taishô, et en particulier le plus illustre d'entre eux, Masumi Junnosuke⁵¹⁹, ont eu tendance à considérer le bipartisme qui régnait à la

⁵¹⁶ Nihon kôgyô kurabu nijûgonenshi hensan iinkai, *op. cit.*, pp. 556-560.

⁵¹⁷ Sasaki Satoshi, « Kôjô kanri shisutemu no kindaika to sôshiki nôryoku », in Yui Tsunehiko, Daito Eisuke, *Nihon keiei shi 3: Daikigyô jidai no tôrai*, Tôkyô, Iwanami shôten, 1995, p. 155.

⁵¹⁸ Takahashi Hirohiko, *op. cit.*, p.199.

⁵¹⁹ Voir notamment les volumes 4 (1968) et 5 (1979) de sa monumentale histoire des partis politiques Japon. Masumi Junnosuke, *Nihon seitô shi ron*, Tôkyô, Tôkyô daigaku shuppankai, 1965-1980.

diète comme de pure façade. La *Rikken Seiyūkai* (Association des amis du gouvernement constitutionnel), tout comme la *Kenseikai* (Association constitutionnelle) qui devint le *Rikken Minseitō* (Parti constitutionnel populaire) en 1927, auraient surtout été occupés à avancer les intérêts des élites bourgeoises qui les soutenaient⁵²⁰, et ne se seraient différenciés sur les questions de politique sociale qu'à des fins tactiques, laissant ainsi la bride sur le coup à la bureaucratie⁵²¹. Des études plus récentes ont néanmoins montré les relations complexes entretenues entre les partis et les bureaucrates, et tenté de prendre d'avantage au sérieux les différences exprimées et entrepris de réévaluer le rôle des partis politiques bourgeois pendant la « démocratie Taishō »⁵²². En effet, si depuis la victoire des démocraties en 1918, le président de la *Kenseikai* Katō Takaaki n'avait eu de cesse que d'appeler ses compatriotes à suivre l'exemple de l'Angleterre et de la France⁵²³ et si deux projets de loi sur les syndicats furent rédigés dès 1920 au sein du *Nōshōmushō* puis du *Naimushō*, il est certain que c'est l'arrivée en 1924 au poste de ministre de l'Intérieur d'un membre de la *Kenseikai*, Wakatsuki Reijirō, dans un cabinet de coalition, qui ouvrit la possibilité à une reconnaissance légale des syndicats. Celle-ci du néanmoins se faire dans les limites que fixa la Loi de préservation de l'ordre public (*Chian iji hō*)⁵²⁴ dont il fut d'ailleurs l'auteur, en même temps que la Loi sur le suffrage universel⁵²⁵. La *Kenseikai* fut l'incarnation d'une vision plus libérale de l'accession à une citoyenneté à la fois politique et sociale de la classe ouvrière, permettant au mouvement syndical de se développer et à des partis politiques de représenter les intérêts des populations prolétaires, mais à condition que ce soit dans les limites de ce qu'Andrew Gordon appelle la « démocratie impériale ». Il ne fut jamais question de permettre au mouvement social d'inspiration communiste, incarné par la *Hyōgikai* après la scission de 1925, d'avoir une place légitime aux côtés du syndicalisme réformiste de la *Sōdōmei* de Suzuki Bunji. En revanche, les positions de la *Rikken Seiyūkai*, fondé en 1900 par Itō Hirobumi, furent davantage conditionnées par celles du grand capital, et en

⁵²⁰ Le suffrage fut censitaire jusqu'au vote de la Loi sur le suffrage universel de 1925.

⁵²¹ Masumi Junnosuke, *op. cit.*, vol. 5, p.230.

⁵²² Voir Hayashi Hirofumi, *op. cit.*, pp. 163-184.

C'est aussi, depuis une dizaine d'années, la tendance majeure de l'historiographie américaine sur le Japon de cette période que d'étudier attentivement les politiques de ces partis sur des enjeux particuliers. Voir par exemple Mark Meltzer sur la politique monétaire .

Mark Meltzer, « Woman's Place in Japan's Great Depression : Reflections on the Moral Economy of Deflation », *Journal of Japanese Studies*, vol.30, n.2, 2004, pp. 315-352.

⁵²³ Sheldon Garon, *The State and Labor in Modern Japan*, Palo Alto, University of California Press, 1987, p. 123.

⁵²⁴ Selon l'article premier de la loi, « Toute personne qui aurait formé une association avec l'objectif d'altérer le Kokutai ou le système de propriété privée, et quiconque aurait joint une telle association en pleine connaissance de ses objectifs, sera passible d'emprisonnement, avec ou sans travaux forcés, pour une peine n'excédant pas 10 ans ».

⁵²⁵ S'il ne faut pas sous estimer le sens historique de ce suffrage universel puisqu'il faisait accéder les classes prolétaires à la citoyenneté politique, il ne faut non plus oublier qu'il était « restreint ». En étaient exclus les femmes, les coréens, les taiwanais, les bénéficiaires de l'assistance publique, et les travailleurs mignats qui n'avaient pas une adresse fixe.

particulier celles du Club industriel du Japon qui représentait les intérêts des grands zaibatsu et des grands propriétaires terriens. De plus, à côté des tendances libérales incarnées par Hara Kei, coexistèrent des tendances plus réactionnaires, bien incarnées par Suzuki Kisaburô, ancien procureur, Ministre de la justice en 1924, Ministre de l'intérieur en 1927-28 et dont la priorité fut constamment de faire la chasse aux communistes et qui entretint une hostilité constante à l'égard du mouvement social dans son ensemble. Les partis prolétariens apparaissent à la diète après la première élection législative au suffrage universel en 1928, mais s'ils participèrent activement aux débats, leur nombre assez faible fit qu'ils pesèrent finalement assez peu dans l'adoption des lois sociales.

Dès sa prise de fonction, Wakatsuki Reijirô demanda au Bureau des affaires sociales la rédaction d'un projet de loi légalisant l'activité des syndicats, d'un projet de loi instituant un mécanisme de conciliation des conflits du travail dont nous avons vu les détails plus haut, et l'abrogation de l'article 17 de La loi de police sur l'ordre public de 1900. Son entente avec les « bureaucrates sociaux » fut immédiate car le Bureau des affaires sociales était dirigé par un des ses proches, Nagaoka Ryûichirô, qu'il avait d'ailleurs contribué à faire nommer. Nagaoka avait de plus déjà participé à la rédaction du premier projet de loi du ministère de l'Intérieur. A son poste jusqu'en 1929, il resta le principal défenseur du projet. Ce dernier fut néanmoins abandonné une première fois sous les virulentes attaques du ministre de l'Agriculture du Commerce Takahashi Korekiyo (1854-1936) qui était aussi le président de la Seiyûkai et réputé personnellement très proche du Club industriel du Japon. La naissance d'un cabinet purement *Kenseikai* en 1925, mené par Wakatsuki Reijirô lui-même, à partir de janvier 1926, tenta de relancer le projet, mais il fut à nouveau abandonné avant même d'être soumis au vote face à l'opposition de la *Seiyûkai*. Après la chute du cabinet Seiyûkai de Tanaka Giichi en 1929, le Bureau des affaires sociales eut une dernière chance d'imposer un projet de loi sur les syndicats avec le cabinet Minseitô de Hamaguchi Osachi. L'adoption d'une loi sur les syndicats avait d'ailleurs été un thème important de la campagne électorale pour les deuxièmes élections législatives au suffrage universel de février 1930. Les deux députés du Parti Social Démocrate (*Shakai minshûtô*), du Parti des masses du Japon (*Nihon taishûtô*) et du Parti ouvrier et paysan (*Rônôtô*) déposèrent d'ailleurs leur propre projet de loi, mais c'est le projet de loi rédigé par le Bureau des affaires sociales qui fut débattu⁵²⁶.

Le Club Industriel de Japon, sous la direction de Dan Takuma, président de Mitsui, monta alors une campagne contre le projet de loi avec d'autant plus de détermination, qu'il s'était difficilement remis de

⁵²⁶ Tsuchiana Fumito, op. cit., pp. 490-491.

n'avoir pu empêcher la promulgation de la Loi sur l'assurance santé en 1922 et la révision de la Loi sur les usines en 1923. Il réussit à convertir les quelques organisations d'employeurs régionales qui en étaient venues à soutenir la légalisation des syndicats⁵²⁷. En 1930, les organisations patronales qui s'étaient fédérées sous la bannière de la *Zensanren* (*Zenkoku sangyô dantai rengô kyôgikai* - Union nationale des organisations industrielles) dans le but de mieux défendre les intérêts des industriels, envoyèrent une déclaration commune adressée à toutes les parties des deux chambres où elles justifiaient leur opposition au projet de loi, pourtant révisé à la baisse :

« Si l'industrie s'effondre, il ne sera plus question de bien-être des travailleurs. De nombreux syndicats de notre pays sont organisés sous la direction d'idéologues extrémistes qui, sortant du domaine qui devrait être celle d'une organisation économique, tombent dans un activisme politique et idéologique, ils inspirent inutilement un esprit de lutte et sèment dans l'industrie une confusion qui peut en un jour provoquer la faillite d'une entreprise... Nous sommes absolument opposés au projet de loi sur les syndicats présenté au nom du Bureau des affaires sociales, car en prévoyant de reconnaître officiellement et tels quels des syndicats belliqueux, il encouragera leur protection... Ce qui risque de devenir la cause de nombreux conflits et dont on trouve peu d'exemples, même dans les pays occidentaux, est l'article 30 qui limite les licenciements de membres de syndicats, et qui a été conservé ; ceci, ajouté aux divers autres articles, qui ont, dans les faits, pour résultat de reconnaître officiellement les syndicats belliqueux, indique que le projet actuel perpétue les défauts fondamentaux du projet initial du Bureau des affaires sociales, et est en complète contradiction avec la proposition du gouvernement de conduire les syndicats sur le droit chemin (*zendô*) en se fondant sur un esprit de coopération entre le travail et le capital.... Pour assurer le progrès à long terme de l'industrie de notre pays, il faut s'efforcer de se fonder sur un esprit de coopération (*kyôchô seishin*) entre le capital, les gestionnaires et le travail. Si l'on examine le passé, on peut se rendre compte, qu'aujourd'hui, le monde économique de notre pays est au bord d'une crise sans précédent, et c'est en automne que la nation doit joindre ses forces et s'appliquer à son rétablissement. Instituer une législation qui, comme le projet de loi sur les syndicats, a une influence directe sur la marche de l'industrie, nécessite des discussions prudentes prenant en compte la réalité des faits. C'est pourquoi nous nous joignons dans cette déclaration pour qu'à aucun prix ne soit prise une décision légère aux yeux de l'histoire »⁵²⁸.

⁵²⁷ Andrew Gordon, « The Business Lobby and Bureaucrats », in William D. Wray, *Managing Industrial Enterprise*, Cambridge, Harvard University Press, 1989, pp. 62-63.

⁵²⁸ Nihon kôgyô kurabu nijûgonenshi hensan iinkai, *Nihon kôgyô kurabu nijûgonenshi*, 2 vol., Tôkyô, 1943, pp. 732-734.

Dans le débat qui opposait partisans et adversaires du projet de loi, la *Kyôchôkai* servit sans ambiguïté la cause du *Minseitô* et du Bureau des affaires sociales et mobilisa elle aussi l'idée de coopération mais pour la lier à une véritable accession de la classe ouvrière à la citoyenneté sociale par la représentation syndicale. Soeda contrait ainsi dans le Bulletin de politique sociale les arguments du Club industriel du Japon :

« Pour contrer la proposition de loi sur les syndicats, des industriels prétendent que la coopération entre le travail et le capital ne serait pas une question de forme, représentée par une loi sur les syndicats ou les comités d'usine (*keijô iinkai*), mais une question d'esprit unifiant les deux. Cependant, on ne peut s'empêcher de rétorquer que si la forme représentée par la loi sur les syndicats est justement considérée comme un problème, c'est qu'il n'existe pas un tel esprit. Si on regarde le passé, on peut voir que le système légal ne peut directement former l'esprit qui unirait le travail et le capital. On n'a pas d'autre moyen que de former des syndicats de travailleurs d'abord et ce n'est qu'après, indirectement, que l'on pourra insuffler cet esprit de la coopération... Refusant l'idée que les syndicats auraient pour premier objectif d'améliorer les conditions de travail, il y a la critique selon laquelle ils aggraveraient avant tout la lutte des classes. On ne peut bien sûr pas avoir le conflit et la coopération en même temps, cependant, quand ceux en position de force dans la société ignorent la valeur humaine (*jinkaku*) de ceux qui sont en position de faiblesse, cela provoque évidemment des conflits. Cependant, ces conflits doivent être des conflits menant à une coopération juste (*seigikyôchô*), à l'établissement d'un droit au respect du *jinkaku* (*jinkakuken*). Ce projet de loi n'a pas simplement pour objectif d'encourager les conflits pour permettre aux syndicats d'améliorer les conditions de travail. L'amélioration des conditions de travail que doit permettre cette loi a pour objectif de légitimer les échanges entre le travail et le capital, de faire respecter le *jinkaku* des travailleurs, et de contribuer ainsi à la paix industrielle. Cette loi a ainsi pour objectif la coopération et non le conflit⁵²⁹.

Malgré le lobbying de la *Zensanren*, le projet passa l'obstacle de la chambre basse grâce à la majorité que le *Minseitô* y avait, mais finalement, en mars 1931, il fut enterré à la Chambre des Pairs par une coalition d'industriels et de proches de la *Seiyûkai*⁵³⁰. La question de la régulation des conflits obligea le pouvoir à dépasser sa conception de la classe ouvrière comme un simple objet de politique de réforme morale ou de mesure de soutien économique, mais à l'envisager comme un acteur autonome, de donner une

⁵²⁹ Soeda Keiichirô, « Sangyô heiva to rôdô kumiai hô », *Shakaiseisaku jibô*, n.120, septembre 1930, p. 3

⁵³⁰ Pour une description détaillée des débats, voir : Yamanaka Tokutarô, *Nihon rôdô kumiai hô kenkyû*, Tôkyô, Moriyama shoten, 1931.

Plus récent : Tamura Yuzuru, *Nihon rôdô hô shi-ron*, Tôkyô, Ochanomizu shobô, 1984, pp. 219-340.

nouvelle dimension à sa politique sociale. Cependant, comme l'échec de la loi sur les syndicats le révélait, la « démocratie Taishô », malgré des réalisations considérables comme l'introduction du suffrage universel masculin, ne put mener à son terme l'idée d'une citoyenneté sociale qui reposerait sur un ensemble de droits civiques fondamentaux, une véritable citoyenneté civile et politique. Ce bilan assez contrasté se retrouve aussi au niveau des politiques d'assistance qui furent, comme la question de la légalisation des syndicats, l'objet d'importants débats entre les partisans de politiques sociales urbaines radicales nouvelles, adaptées aux évolutions du lien social qu'impliquait l'afflux des populations vers les villes et les partisans d'une réinvention des solidarités de proximité.

Chapitre 14

La question urbaine et la réinvention des solidarités

Les politiques sociales municipales

Dès le début de l'ère Meiji, la nécessité de développer les forces collectives de la nation avait, essentiellement sous la forme d'un développement de la statistique et des politiques hygiénistes, stimulé le développement d'une gouvernance plus globale de la population. Pour limiter les conséquences sociales alarmantes de l'industrialisation et prévenir la perte de précieuses ressources, il fallut développer des solutions collectives reposant avant tout sur la planification scientifique et l'administration. Les hauts fonctionnaires, essentiellement du ministère de l'Agriculture et du commerce et du ministère de l'Intérieur, s'appuyant sur une nébuleuse réformatrice faite de médecins, de juristes, d'économistes, de travailleurs sociaux, mais aussi d'industriels, trouvèrent finalement assez de ressources politiques pour faire adopter la loi sur les usines. Il n'en reste pas moins que l'Etat n'avait encore, dans les faits, que des capacités de gouvernance sociale assez limitées comme l'illustrèrent le contenu finalement assez modeste de cette loi sur les usines, ou un échec patent comme celui du projet de loi sur l'assistance. C'est la montée en puissance d'un mouvement syndical de lutte des classes, les troubles sociaux dans les campagnes qui avaient débuté avec les « émeutes du riz » (*kome sôdô*) de 1918, et l'adhésion du pays à l'OIT qui, non seulement infléchirent les idéologies réformistes et développèrent des capacités d'expertise scientifique beaucoup plus poussée à l'égard des populations laborieuses, mais donnèrent aussi naissance à des politiques sanitaires et sociales plus ambitieuses.

Les politiques sanitaires et sociales plus ambitieuses des années 1920 ne se réduisirent de loin pas à une centralisation grandissante de la gouvernance des populations ouvrières. L'impulsion trouva souvent son origine au niveau local. Les municipalités furent, en particulier, des foyers d'innovation importants. C'est en effet à ce niveau que les conséquences sociales de l'accélération de l'industrialisation au moment la première guerre mondiale s'étaient manifestées de la façon la plus aigüe. Par exemple, Osaka, après un déclin passager après la restauration Meiji, avait connu une croissance comme ville industrielle, dans le textile en particulier, qui lui avait attaché le sobriquet de Manchester de l'Orient. Sa croissance avait été très rapide puisqu'elle ne comptait que 332 425 habitant en 1882, et

758 285 en 1898 et environ 1,4 millions d'habitants en 1923. A partir de la première guerre mondiale, beaucoup d'entrepreneurs s'étaient reconvertis dans l'industrie lourde, la teinture, le tissage, la chimie, la métallurgie, la construction navale, et les machines. Entre 1914 et 1919, environ 1000 nouvelles usines ouvrirent, portant le total à 3000 environ. Il y eut un afflux de travailleurs migrants, portant le nombre de travailleurs industriels à 215 000 environ.

Les transformations sociales que connaissaient les villes furent l'objet des premières enquêtes sociales, comme nous l'avons vu plus haut, faisant apparaître au grand jour les conditions de vie et de travail misérables du nouveau prolétariat urbain, mais des politiques sociales spécifiquement urbaines mirent du temps à voir le jour. Comme l'a montré Jeffrey E. Hanes, plutôt que de traiter la question de la dislocation sociale urbaine en tant que telle, le pouvoir de Meiji tendait à l'identifier comme un symptôme d'un plus large problème, qui était celui de la déstabilisation de la société rurale traditionnelle. Une des premières réponses au problème social urbain fut de mettre sur pied dans les années 1890 une campagne de réforme rurale : la Campagne d'amélioration régionale (*Chihô kairyô undô*). Comme nous l'avons vu plus haut, il s'agissait de renforcer, par la réforme administrative, l'identification entre les campagnes et la nation, mais il s'agissait aussi d'immuniser les campagnes contre l'influence corruptrice de la ville⁵³¹. Au tournant du siècle apparurent cependant des partisans d'un socialisme urbain (*Toshi shakaishugi*) tels que Katayama Sen et Abe Isoo. Katayama demandait une révolution dans la gestion urbaine qui ferait passer le pouvoir, dans la planification urbaine et les finances municipales, du gouvernement national aux gouvernements municipaux⁵³². A la veille de la première guerre mondiale, le ministre de l'Intérieur Inoue Tomoichi insistait ainsi sur l'action municipale et conseillait aux responsables municipaux de conduire une politique de formation professionnelle, et d'assistance aux pauvres, de prendre des mesures sanitaires et d'améliorer l'habitat. Mais, tout en faisant des villes les initiatrices de ces réformes, il les considérait aussi dans un strict rapport hiérarchique avec l'Etat. « En revivifiant l'autonomie des villes, nous voulons que les villes servent l'Etat, puisque c'est l'Etat qui les guide en leur accordant de l'autonomie au départ. Son objectif est de mieux intégrer les populations urbaines à l'Etat »⁵³³.

⁵³¹ Jeffrey E. Hanes, *The City as Subject : Seki Hajime and the Reinvention of Modern Osaka*, Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press, 2002, p. 184.

⁵³² Katayama Sen, *Toshi shakai shugi : Waga shakai shugi*, 1903, Abe Isoo, *Ôyô shisei ron*, Tôkyô, Hidaka yûrin, 1908, cités par Jeffrey E. Hanes, op. cit., p.183.

⁵³³ Inoue Tomoichi, *Toshi gyôsei oyobi hôsei : Gekan*, Tokyo, Hakubunkan, 1911. Cité par Jeffrey E. Hanes, op. cit., p.185.

Avec les émeutes du riz en 1918, une réforme sociale municipale beaucoup plus volontariste, autonome et consciente des problèmes spécifiques de la ville s'affirma. Cette réforme municipale fut partiellement stimulée par de nouvelles initiatives privées complétant les œuvres plus anciennes vues précédemment, œuvres d'un nouveau type qui reflétaient la naissance d'une culture de masse urbaine accompagnant le développement explosif des villes industrielles. On peut, par exemple, citer les initiatives du grand quotidien, l'*Ôsaka Mainichi Shimbun*, dont l'influence explosa littéralement pendant la période Taishô, son tirage passant de 307 130 exemplaires en 1913 à 1 230 869 en 1926⁵³⁴. L'action sociale du journal fut lancée par le travail de Murashima Yoriyuki, journaliste entré au journal en 1915, proche de la *Yûaikai* de Suzuki Bunji, du réformateur protestant Kagawa Toyohiko et du haut fonctionnaire Ogawa Shiheijirô qui écrit la préface de son ouvrage *La vie des bas-fonds (Dontei seikatsu)* publié en 1918, et qui réalisa de très nombreuses enquêtes journalistiques sur le monde des travailleurs industriels. Les œuvres sociales dans lesquelles l'*Ôsaka Mainichi Shimbun* s'investit furent d'une ampleur non négligeable. Il ouvrit par exemple un grand nombre de dispensaires mobiles dans les quartiers pauvres d'Osaka touchant un nombre considérable de personnes, jusqu' à plus de 10000 au cours de l'année 1928⁵³⁵.

Mais les gouvernements municipaux eux-mêmes s'engagèrent de façon beaucoup plus volontariste. Dès 1918, la ville d'Osaka érigea ainsi un véritable programme social caractérisé par la mise en place d'un Bureau social (*Shakai bu*), le premier au Japon, et un service d'enquêtes sur le Travail (*Rôdô chôsa ka*) pour enquêter sur le mode de vie de la classe ouvrière. La ville mit en place un impressionnant programme de services publics : Marchés de détail administrés par la municipalité, marchés de gros, bureaux d'emplois, monts de piété, cantines, bains publics, écoles techniques, hôpitaux, nurseries, maternités, logements municipaux⁵³⁶. Une évolution similaire se déroula aussi à Tokyo où les enquêtes sociales et le développement de l'hygiène publique conduisit à des plans urbanistiques ambitieux, à l'initiative de membre de premier plan de la nébuleuse réformatrice. Pendant son mandat de maire de Tokyo (1920-1923), Gotô Shimpei, avec l'aide d'Ikeda Hiroshi, de Nagata Shujiro et de Maeda Tamon, tous trois recrutés au ministère de l'Intérieur, passa beaucoup de temps à penser la reconstruction de la ville, persuadé qu'il s'agissait là de l'enjeu majeur dans la résolution de la question sociale. Dans le

⁵³⁴ Kimura Kazuyo, *Rochiri no shakaishi : Ôsaka mainichi shimbun kisha Murashima Yoriyuki no kiseki*, Tôkyô, Shôwadô, 2007, p.14.

⁵³⁵ Kimura Kazuyo, op. cit., p. 287.

⁵³⁶ Jeffrey E. Hanes, op. cit., p.203.

premier numéro de la revue *Toshi mondai* (La question urbaine), éditée sous sa direction à partir de 1925 par l'Association pour la croissance de la ville de Tokyo (*Tôkyôshi seichôkai*), Gotô Shimpei écrivait : « La sociologie appelle la civilisation actuelle 'la civilisation industrielle' (*shôkô bunmei*) et nomme la ville actuelle 'la ville industrielle' (*shôkô toshi*). La civilisation actuelle et la ville sont les deux faces de la même pièce. En effet la ville est le lieu de production de la civilisation et, en même temps, le lieu où se concentre la population. Cependant les statistiques d'hygiène, les statistiques sociales et les statistiques de crimes sont aussi le 'cimetière commun des paysans', le 'lieu de production du crime' et 'l'ancre de la pauvreté'. Ainsi, la question de la ville, c'est la question sociale dans la question sociale, la question nationale dans la question nationale »⁵³⁷.

Maeda Tamon qui fut, juste après, comme nous l'avons vu plus haut, le représentant permanent du Japon auprès du Bureau International du Travail, fut nommé directeur d'un Bureau des affaires sociales créé en décembre 1919 au sein du gouvernement municipal de Tokyo. Ce bureau entreprit un nombre considérable d'enquêtes et mit en place des agences pour l'emploi, des logements pour la classe ouvrière, des garderies, des cantines, des hôpitaux pour les plus démunis et des sanatoriums. Mais la nouvelle politique municipale consistait aussi à construire, élargir, et paver les principales avenues ; réparer et moderniser les canalisations et lignes sous les rues, construire un réseau d'égouts ; mettre en place une collecte des ordures ; étendre le réseau de distribution de l'électricité, de l'eau et du gaz ; rénover le port et les transports fluviaux ; construire des parcs et des squares ; créer des crématoires et cimetières ; et construire des marchés et des abattoirs. En 1922, Gotô Shimpei invita le célèbre urbaniste américain Charles Beard à Tokyo. Celui-ci affirma à cette occasion que c'étaient les autorités municipales, plutôt que les autorités centrales, qui devaient être chargées de la planification urbaine. Cependant, Gotô vit ses premiers plans repoussés par le gouvernement central qui les trouvaient trop coûteux malgré le soutien de figures importantes, telles qu'Ôkuma Shigenobu ou l'industriel Yasuda Zenjirô⁵³⁸.

La reconstruction de la ville, après le grand tremblement de terre du Kantô du premier septembre 1923, donna lieu à d'ambitieux projets de la part des réformateurs sociaux. Cependant, les ambitieux plans de modernisation des infrastructures urbaines n'étaient pas jugés comme suffisants en eux-mêmes. Utilisant des termes médicaux, Gotô décrivait par exemple les canalisations et les câbles sous les rues

⁵³⁷ Gotô shimpei, « 'Toshi mondai' hakkan ni tsuite », *Toshi mondai*, n.1, vol. 1, janvier 1925, pp.1-2.

⁵³⁸ Jeffrey E. Hanes, op. cit., p 240

« comme des personnes bien habillées atteintes en fait de la tuberculose »⁵³⁹. Pour Nagai Toru, membre de la *Kyôchôkai*, la reconstruction pourrait permettre à l'Etat de mieux répondre matériellement et spirituellement aux besoins de réforme sociale de la nouvelle ère. Nagai estimait en particulier que la reconstruction de Tokyo était une chance unique de développer des équipements sociaux. En construisant des bibliothèques, des salles de conférence, des terrains de sports, des maisons de quartier, il estimait que l'Etat serait mieux en mesure de gérer la population urbaine sur le plan moral et physique. Le gouvernement pourrait ainsi encourager la tempérance et l'épargne, et décourager la consommation superflue qui affaiblissait les individus et l'Etat⁵⁴⁰. Gotô Shimpei saisit cette occasion pour relancer ses plans de transformation de la ville. Il estimait qu'une capitale devait accueillir de monumentaux bâtiments gouvernementaux reliés entre eux par de grandes avenues, mais il souhaitait aussi développer des centres de travail social dans les parties les plus pauvres de la ville. Le 6 septembre, il lança même l'idée, devant les membres de son cabinet, de l'achat par le gouvernement de toutes les parties brûlées ou en friche de Tokyo, environ 33 millions de mètres carrés, pour qu'une nouvelle capitale impériale, conçue rationnellement voit le jour sous la direction de l'Etat et sans opposition de la part des propriétaires fonciers. Ce projet coûtait deux fois le budget national en 1923, 4 milliards de yens, et fut rejeté par son cabinet⁵⁴¹.

A Osaka aussi, une ambitieuse politique de la ville fut menée par le maire Seki Hajime. Membre de la Société pour l'étude de la politique sociale ; il avait développé un réformisme social centré en particulier sur la question de la ville. Il critiquait par exemple le célèbre ouvrage de Yanagita Kunio sur les villes et la campagne, dans lequel ce dernier caractérisait les quartiers urbains comme des villages en plus grand. Il en publia un compte-rendu qui remettait en cause le substantialisme culturel et, en particulier, la conclusion selon laquelle les similarités de la vie urbaine et rurale suggéraient un processus de socialisation unique, caractéristique du Japon. Seki se demandait s'il ne fallait pas d'abord explorer le processus de développement des villes occidentales avant de conclure trop rapidement que le processus d'urbanisation du Japon était unique⁵⁴².

⁵³⁹ Hayase Yukiko, *The career of Gotô Shinpei : Japan's statesman of research, 1957-1929*, Phd, The Florida State University, 1974, pp. 179-188.

⁵⁴⁰ Nagai Toru, « Daishinsai to shakai seisaku », *Shakai seisaku jibô*, n.38, novembre 1923, pp.13-15.

⁵⁴¹ J. Charles Schencking : « Great Kanto Earthquake », *Journal of Japanese Studies*, vol. 34, n. 2, 2008, p. 314

⁵⁴² Seki Hajime, « Yanagita Kunio cho 'jidai to nôsei », *Kokumin keizai zasshi*, vol. 10, n.2, février 1911 cité par Jeffrey E. Hanes, op. cit., p. 189.

Seki put tenter de mettre en pratique ses idées à partir de juillet 1914, quand l'assemblée municipale d'Osaka vota sa nomination comme adjoint du nouveau maire Ikegami Shirô. Il était recommandé par Toda Kaiichi de l'université de Kyoto, qui espérait que la nomination d'un expert universitaire sur les questions sociales contribuerait à donner une vision à la gestion municipale. Pour prendre à bras le corps la question du logement, Seki s'inspira assez largement du *Town Planning act* britannique de 1909 et du programme établi à Bruxelles en 1913 par la Conférence internationale de planification. Le modèle international de zonage identifiait cinq zones urbaines distincts : l'administration, les affaires, le commerce, le résidentiel (subdivisé entre quartiers de classes supérieures et moyennes et classes ouvrières) et l'industrie. Influencé par cette planification, Seki blâmait les propriétaires fonciers pour le désordre spatial qui caractérisait la périphérie d'Osaka. Des quartiers insalubres en étaient venus à se développer directement à côté des usines, près du port et le long des rivières ; ces quartiers avaient connu une explosion démographique pendant le boom de la première guerre mondiale. La désignation de zones spéciales de résidence pour la classe ouvrière –avec des infrastructures adaptées à leurs moyens et à leur besoins- serait une première étape importante pour la rationalisation sociale de l'espace urbain⁵⁴³.

Au lendemain des émeutes du riz, le maire Ikegami Shirô chargea Seki de mettre sur pied un plan de réforme au niveau municipal qui déboucha notamment sur la création du Bureau des Affaires sociales, comme nous l'avons vu plus haut, et des programmes de construction de logements sociaux. Puis Seki fut nommé maire d'Osaka à la fin de 1923 et parvint, dès avril 1925, à réaliser un de ses principaux objectifs avec l'agrandissement de la municipalité d'Osaka qui passa de 56 à 181 kilomètres carré et sa population de 1 430 000 à 2 210 000. Malgré son orientation moderniste, Seki rejetait la construction de grands ensembles qu'il jugeait néfastes, tant sur le plan sanitaire que de l'harmonie sociale. En 1926, il fit ainsi sortir de terre sa première zone résidentielle ouvrière à Hannan-chô, dans le grand Osaka, qui était composée de 104 maisons individuelles sur un plan à damier et, les deux années suivantes, un total de 354 maisons sortirent de terre dans quatre endroits différents. Ces maisons d'un étage étaient des maisons construites sur de larges rues et sur un réseau d'égouts et de canalisations d'eau et étaient fournies avec les *tatami*, l'eau et l'électricité et une salle de bain. Les maisons étaient vendues pour un acompte de 400 yens et des mensualités de 32 yens⁵⁴⁴.

⁵⁴³ Jeffrey E. Hanes, op. cit., pp. 195-200.

⁵⁴⁴ Jeffrey E. Hanes, op. cit., pp. 243-259.

La politique de Seki doit être aussi replacée dans le contexte plus large de la question de l'éradication des bas-fonds qui fit l'objet d'une attention particulière de la part des autorités centrales. Entre juillet et septembre 1926, la Société pour l'étude des œuvres d'assistance (*Shakai jigyo chosaiikai*) rédigea un Plan pour un projet de loi sur l'amélioration des quartiers insalubres (*Fuyô jûtaku chiken kaiyô hōan yōkō*). Dans les années qui suivirent l'adoption de la loi par la diète impériale en 1927, les principales villes, par l'intermédiaire de leurs autorités municipales ou préfectorales, se lancèrent dans des opérations de rénovation de l'habitat, touchant par exemple 1388 bâtiments en briques et 146 bâtiments en bois à Osaka ou bien encore 203 bâtiments en briques et 334 bâtiments en bois à Nagoya⁵⁴⁵.

Cependant, il se posait évidemment un problème de financement, étant donné l'ampleur de tels projets. Par exemple, sachant que la municipalité ne pourrait pas supporter seule le coût des investissements nécessaires pour une véritable rénovation urbaine, Seki fit appel aux propriétaires fonciers, aux compagnies foncières, aux compagnies de chemin de fer, qui avaient la propriété de la majeure partie des confins d'Osaka, de construire des logements sur le modèle municipal qu'il avait initié. Mais ce vœu ne se traduisit pas dans les faits. Les propriétaires fonciers continuèrent leurs pratiques locatives abusives, les compagnies foncières régionales laissèrent leurs terrains en friche, attendant que les prix montent et les compagnies de chemin de fer développèrent des complexes de logement le long de leurs lignes, avec des grands magasins en bout de ligne, mais pour les classes moyennes qui étaient en pleine expansion. De plus, malgré des demandes répétées, Osaka ne put obtenir l'autonomie qu'elle demandait. Le ministère de l'Intérieur, ainsi que la section de la construction du ministère des finances continuait à avoir un contrôle assez extensif de la planification urbaine. Comme 67% des taxes collectées sur les habitants d'Osaka par le gouvernement central restaient à Tokyo et seulement 16,5 % était investi dans la ville, il restait peu de moyens à la municipalité pour réaliser la grande partie de ses ambitions⁵⁴⁶.

La nouvelle vitalité de la réforme sociale municipale se traduisit ainsi par des plans ambitieux de plans de réformes urbanistiques mais qui ne furent pas toujours couronnés de succès, essentiellement par manque de moyens. Cependant, la ville fut aussi l'objet de politiques que l'on peut qualifier de plus conservatrices et qui contrastaient avec le modernisme des politiques de planification urbaine. Ces politiques, prenant acte des insuffisances des politiques d'assistance face à la question sociale dans les villes, furent néanmoins surtout pensées comme des tentatives de réactivation des mécanismes de solidarité de proximité.

⁵⁴⁵ Yasuoka Norihiko, *Kindai Tōkyō no kasō shakai : Shakai jigyo no tenkai*, Tōkyō, Meiseki shoten, 1999, pp. 100-112.

⁵⁴⁶ Jeffrey E. Hanes, *op. cit.*, pp. 259-262.

L'insuffisance des mécanismes d'assistance et les nouvelles conceptions de la solidarité

Les enquêtes sociales menées à partir de la seconde moitié de l'ère Meiji renforcèrent la détermination des membres de la nébuleuse de la réforme sociale les plus convaincus de l'importance des enjeux, mais éveillèrent aussi la conscience de nombreux membres de l'élite dirigeante qui restaient enfermés dans leurs conceptions étroites de l'assistance, restées dominantes pendant l'ère Meiji. Ainsi, en juin 1918, lors de la première réunion de la Société pour l'étude des œuvres d'assistance (*Kyûsai jigyo chôsakai*) qui avait été créée par ordonnance impériale et placée sous la supervision du *Naimushô*, le ministre de l'Intérieur Mizunô Rentarô fit un discours d'ouverture où il souligna que le Japon n'échapperait pas à de plus grands problèmes sociaux, à moins que ne soient entreprises des recherches, établies les institutions pour les mettre en pratique, et que les spécialistes en charge de la politique sociale ne fassent preuve d'un pragmatisme qui leur avait manqué jusqu'alors⁵⁴⁷. Nombreux étaient conscients du retard du Japon au regard des pays occidentaux. En effet, en 1927, en Angleterre, 39,6 pour 1000 habitants avaient bénéficié d'une mesure d'assistance. La même année au Japon, ce chiffre ne fut que de 0,17 pour 1000⁵⁴⁸. Ôno Rokuichirô, membre du Bureau des affaires sociales et partisan de l'introduction du modèle britannique d'assistance, regrettait que le système d'assistance de son pays « ne soit rien de plus que du négativisme et ne s'en remette qu'à la nature »⁵⁴⁹. Il existait d'ailleurs dès la fin de l'ère Meiji des critiques sur l'organisation même du système d'assistance. En 1911, Sidney et Beatrice Webb visitèrent le Japon, et pendant leur séjour de trois mois, ils allèrent à Osaka où le système d'assistance aux pauvres, organisé par la municipalité, leur inspira le commentaire suivant :

« Ils sont sur le point d'organiser un département d'assistance aux pauvres, avec des institutions pour les enfants trouvés, les orphelins, les infirmes, les indigents âgées et les malades, en bref un mélange de *workhouse* et d'administration de l'assistance inspiré des *poor law* anglaises, y compris une agence pour l'emploi pour les valides ! Nous avons expliqué comme cela était mauvais et comment nous luttons en Angleterre pour échapper à un tel dispositif général d'assistance à la déchéance, en faveur d'une prise en charge spécialisée, classe par classe, remontant aux origines des maux, de façon à empêcher la déchéance de prendre racine. Nous devrions leur envoyer le *Minority Report* et *The Prevention of*

⁵⁴⁷ Cité par W. Dean Kinzley, *op. cit.*, p. 33.

⁵⁴⁸ Ikeda Yoshimasa, *op. cit.*, p. 689.

⁵⁴⁹ Cité par Sheldon Garon, *op. cit.*, 1997, p. 50.

Destitution ! Il est intéressant de voir Osaka de ce point de vue et de celui de ses conditions industrielles qui sont au même point que le Manchester d'y il y a cent ans. Est-ce que le Japon sera capable d'éviter toutes les mêmes erreurs que l'Angleterre a faites ? »⁵⁵⁰.

Ogawa Shigejirô, déjà une figure importante de la réforme sociale japonaise, et le futur architecte de l'assistance dans la ville d'Ôsaka, estimait que les critiques des époux Webb devaient être prises au sérieux par les autorités japonaises. En 1912, il publia un ouvrage intitulé *La question sociale (Shakai mondai)* dans la préface duquel il écrivait : « M. Sydney Webb est un des meilleurs spécialistes britanniques dans ce domaine. J'ai récemment appris qu'il avait visité notre pays avec sa femme et vu un certain nombre de nos institutions, qu'il fit un certain nombre de commentaires et qu'un de ceux-ci était que nous étions disposés à copier les systèmes occidentaux, faisant souvent les mêmes erreurs »⁵⁵¹.

Le premier livre blanc sur l'assistance (*Honpô shakai jigyo gaiyô*) que publia le nouveau Bureau des Affaires sociales du ministère de l'Intérieur en 1922, semblait prendre la mesure des bouleversements sociaux nécessitant une politique nouvelle : « Au Japon, récemment, sont venus s'ajouter à la montée en puissance de l'internationalisme, aux progrès de la culture et au développement de l'industrie, des bouleversements économiques et sociaux extraordinaires qui ont produit de la détresse sociale et aggravés les inégalités. Pour stabiliser la vie de la population, il faut d'urgence, à la fois renforcer les mesures préventives, et améliorer les dispositifs d'assistance.... Cependant, plutôt que de développer une aide aux pauvres sur la base du principe d'une assistance étatique de grande ampleur, il faut développer de saines institutions telles que les systèmes d'assistants sociaux qui encouragent l'entraide, la protection des malades invalides, des handicapés et des personnes âgés, la protection de veuves et des enfants, l'assurance maladie, et l'assurance chômage.. »⁵⁵²

Si le réformisme social se nourrissait d'une conscience accrue de la bureaucratie étatique de la nécessité du Japon de se conformer à certaines normes qu'impliquaient son adhésion à l'OIT, des dangers que faisait peser le mouvement social sur l'ordre politique et social, et de la conviction que certains mécanismes de solidarités étaient épuisés, l'attachement aux solidarités de proximité et les réticences à l'égard d'un système de protection étatique restaient forts au moment de la première guerre mondiale, comme cet extrait l'illustre. Comme nous l'avons vu plus haut, le gouvernement préférait

⁵⁵⁰ Cité par Kingo Tamai, « Images of the poor in an official survey of Osaka, 1923-1926 », *Continuity and Change*, vol.15, n.1, 2000, p.100.

⁵⁵¹ Cité par Kingo Tamai, op. cit., p.100.

⁵⁵² Naimushô shakaikyoku, *Honpô shakai jigyo gaiyô*, Tôkyô, 1922, p.43.

Cité par Tomie Naoko, *Kyûsai no naka no Nihon kindai*, Kyoto, Minerbia shobô, 2007, p.83.

considérer la famille comme le socle des mécanismes de solidarité, compter sur des dispositifs municipaux et exercer un contrôle indirect sur les œuvres sociales par une politique de dons et par le biais d'associations telles que l'Association centrale de charité (*Chūō jizzen kyōkai*). En novembre 1914, sous la plume de Misuno Rentarō, bureaucrate au Ministère de l'intérieur⁵⁵³, dans un numéro de novembre 1914 du périodique *Kyūsai kenkyū*⁵⁵⁴, on retrouvait encore, de façon évidente, l'influence de la pensée de certains penseurs néo confucéens de la période Edo comme Yamaga Sokō :

"Dans notre pays, le système de charité est fondé sur le principe de l'assistance réciproque dans la famille, c'est une belle coutume (*bifū*) de notre pays qu'il faut célébrer. Contrairement aux systèmes individualistes des pays étrangers, et grâce à ce système familial (*kazoku seido*), si une situation de détresse doit être soulagée, c'est la famille qui s'entraide en premier. Il faut conserver à tout prix cette belle coutume ; cependant, si la famille n'a pas le pouvoir de porter assistance, il faut avoir recours à l'entraide du voisinage. Les habitants du voisinage, sur la base d'une affection réciproque, portent assistance à leurs amis. Cependant, il y a des situations où le voisinage ne peut rien faire. Il faut alors avoir recours aux associations publiques (*kōkyō dantai*) municipales et donc à une assistance aux frais publics. C'est-à-dire que les autorités municipales utilisent les fonds publics locaux et fondent des hospices et des bureaux d'offres et de demandes d'emploi. Mais si les municipalités ne peuvent pas se permettre ces frais, ou si l'affaire dépasse les limites de ce qu'elles peuvent faire, c'est aux organisations départementales de prendre le relais, avec, par exemple, les maisons de correction ou les hospices départementaux. C'est seulement si l'action des organisations départementales ne suffit plus qu'on peut commencer à évoquer l'aide de l'Etat. Dans notre pays, l'Etat n'a heureusement pas encore pris directement de telles mesures et mis en place de telles organisations. Nous devons nous réjouir que l'Etat ne soit pas encore dans une situation où il doit s'engager directement »⁵⁵⁵.

Autre manifestation des paradoxes de l'assistance de cette époque, le discours sur la solidarité connu à la fois une évolution sémantique manifeste, tout en étant habité par une réticence importante à introduire telles quelles les nouvelles conceptions importées de la société. Dans les années 1920, aux influences plus anciennes néo confucéennes ou étrangères, notamment allemandes, que nous avons

⁵⁵³ Diplômé de l'Université de Tôkyô, Mizuno Rentarō fut un des bureaucrates-politiciens les plus en vue de l'avant-guerre, il fut à la tête du Ministère de l'intérieur en 1918, 1922-23 et 1924, et Ministre de l'éducation en 1927-28. Il fut aussi membre du parti politique *Rikken Seiyūkai* jusqu'en 1935 et le protégé de son leader Hara Takashi.

⁵⁵⁴ Ce périodique mensuel servait de forum à des personnes d'horizons aussi différents que Suzuki Bunji, le président du *Yūaikai* ou que Ôkubo Toshitake, le gouverneur d'Osaka de l'époque. Ces personnalités s'exprimaient sur les problèmes sociaux et la politique à suivre pour les résoudre.

⁵⁵⁵ Misuno Rentarō, « Kyūsai no hongī », *Kyūsai kenkyū*, vol.1, n.4, 5 novembre 1913, pp.1-4

évoquées plus haut, semblent en effet s'être superposés l'influence du solidarisme français, illustrée par exemple par la traduction et la publication d'une série d'articles de Léon Bourgeois⁵⁵⁶. Les termes utilisés pendant Meiji de *jukkyū* (secours) *jizzen jigyō* (œuvres charitables), ou même *kyūsai jigyō* (œuvres d'assistance) furent ainsi progressivement remplacés par *shakai jigyō* (travail social) qui voulait traduire une approche plus globale et moderne de cette question. Contrairement à la charité (*jizzen*) qui est l'aide du fort au faible, le travail social qui est introduit dans les années 1920, repose sur une idée de la 'solidarité sociale' (*shakai rentai*). Pour le bien de l'ensemble de la société, la société a le devoir d'assurer des mécanismes de solidarité. Chez le directeur de la *Kyōchōkai*, Soeda Keiichirō, cette idée de la solidarité sociale pouvait croiser la nouvelle influence du terme de *jinkaku* (valeur humaine) présenté plus haut, les progrès de la politique sociale devant être incarnés par « un respect réciproque de la valeur humaine » (*jinkaku no sōgo sonchō*)⁵⁵⁷. Par exemple, illustrant cette évolution sémantique, l'Association centrale de charité (*Chūō jizzen kyōkai*) devient, en 1921, la Fédération du travail social (*Shakai jigyō kyōkai*). Mais, d'un autre côté, si Tago Kazutami, le premier directeur du Bureau des affaires sociales, était d'accord sur le fait que le travail social devait être basé sur une nouvelle conception de la solidarité sociale, il précisait immédiatement que cette solidarité ne pouvait être calquée sur une conception purement importée et notamment sur le solidarisme français. Selon lui, alors que les français considéraient la société comme basée sur des individus et une égalité civique, Tago regardait encore, à la manière d'un Gotō Shimpei, la société comme un organisme. Dans cette vision organique de la société, l'Etat et la société n'étaient pas séparés comme dans la vision française. L'Etat n'était pas composé d'individus mais était quelque chose de créé naturellement, l'Etat n'était pas une association, mais une communauté. Pour Tago, le travail social avait donc bien sûr pour objectif la solidarité mais avant tout pour le bien national. Il ne reconnaissait pas aux pauvres un 'droit de vivre' (*seizonken*) qui commençait à apparaître dans certaines publications et leur droit légal à l'assistance⁵⁵⁸. Cette question du droit à l'assistance resta un point d'achoppement important dans le développement de mécanismes d'assistance plus ambitieux comme le débat qui précéda la Loi sur l'assistance (*Kyūgōhō*) nous le montrera plus bas. En fait, symbolique des contradictions et hésitations de la réforme sociale japonaise de l'entre-deux-guerre, la principale innovation institutionnelle dans le domaine de l'assistance vint d'une initiative

⁵⁵⁶ Léon Bourgeois, *Solidarite sonota : reon burujowa shi ronbunshū*, Tōkyō, Kokusai renmei kyōkai, 1926.

⁵⁵⁷ Soeda Keiichirō, « Rōdō mondai no kiketsu », *Shakai seisaku jibō*, n.5, janvier 1921, p.2.

⁵⁵⁸ Elise K. Tipton, « Defining the poor in early twentieth-century Japan », *Japan Forum*, vol. 20, n.3, 2008, p. 365

préfectorale soucieuse de réactiver des solidarités primaires permettant justement de repousser le besoin d'un droit à l'assistance.

Le système de Elberfeld et les *hōmen in*

En 1913, le réformateur social Ogawa Shigejirō, haut fonctionnaire au ministère de l'Intérieur qui avait joué un rôle important dans l'effort de fédération des œuvres charitables, fut recruté par la préfecture d'Osaka où il mit sur pied le Groupe d'étude sur l'assistance (*Kyūsai kenkyūkai*). Ce groupe d'étude servira aussi de point de départ à l'influente revue *Kyūsai kenkyū* (*Etudes sur l'assistance*). Il étudia de nouvelles formes d'assistance, en provenance de l'étranger ou bien inspirées des organisations de voisinage issues de la période Edo –en particulier les *gonin gumi*. Déjà, dans une publication de 1912 (*Kyūjutsu jūgun*), Ogawa faisait référence à la fois à un système dit « de Elberfeld » et à un autre dit « de Strasbourg ». Pour les réformateurs sociaux japonais de l'époque, les deux systèmes pouvaient apparaître comme des solutions bien distinctes pour tenter de réactiver les solidarités de proximité en milieu urbain. Le système allemand *Elberfeld*, baptisé du nom de la ville où il fut codifié en 1853, et d'où il se répandit dans les principales villes d'Allemagne jusqu'en 1914 et dans un certain nombre de localités en Angleterre, reposait sur des assistants sociaux volontaires issus de la bourgeoisie et qui supervisaient un certain nombre de foyers pauvres de leur quartier. Cependant, ce système commença à rencontrer ses limites avec l'intensification de l'industrialisation et des migrations. Les quartiers ouvriers et bourgeois furent de plus en plus distincts et la bourgeoisie devint progressivement incapable de saisir et d'avoir une influence sur les modes de vie des travailleurs industriels. De plus, ce type de travail social fut plus difficile à assumer par des assistants sociaux non professionnels avec l'introduction des systèmes d'assurances sociales par Bismarck, ceux-ci demandant des compétences de plus en plus pointues, ces difficultés résultant aussi dans une démobilisation des notables bénévoles. C'est là qu'intervient le système de Strasbourg. Il fut mis en place en 1905 par le maire de Strasbourg, Rodolphe Schwander. Il existait déjà à Strasbourg, depuis 1890, un système *Elberfeld* modifié mais qui ne donnait pas satisfaction. Pour Schwander, la cause de la pauvreté ne venait pas des individus eux-mêmes, mais de l'industrie moderne et de l'organisation économique. Selon lui, l'assistance ne devait pas reposer sur une approche morale conduite par des individus mus par un esprit missionnaire mais sur des institutions sociales et professionnelles. Il estimait néanmoins qu'il fallait garder l'esprit moral et

éducatif du système *Elberfeld* et que les bénévoles avaient encore un rôle à jouer. Il y avait en fait un partage des tâches avec les professionnels qui centralisaient les demandes d'assistance et leur distribution et qui menaient les premières enquêtes et s'occupaient à court terme des cas aigus, et les notables bénévoles qui opéraient un suivi à long terme. Un district donné n'était plus confié à un bénévole, mais placé sous la supervision d'un professionnel qui était aidé par plusieurs bénévoles. Les cas n'étaient plus attribués à un travailleur social sur une base purement géographique, mais en fonction des compétences de celui-ci. Un conseil de quartier s'occupait de décider les mesures d'assistance et de décider des visites de famille pour apprécier l'évolution de la situation. Le bénévole était maintenant confiné aux tâches de réforme morale et d'éducation⁵⁵⁹.

Les avantages et inconvénients des deux systèmes feront, au cours des années 1920, l'objet de débats au Japon, mais c'est le système *Elberfeld* qui attira d'abord le plus l'attention grâce à sa capacité à limiter les dépenses d'assistance et à faire la chasse aux abus dans le même esprit qui animait le Règlement sur l'assistance de 1874, toujours en vigueur. En 1918, dans la revue *Kyūsai kenkyū*, Ôgawa publiait un article intitulé « Sur un nouveau dispositif d'assistants sociaux de quartier » :

« Il est clair que des économies de fonctionnement reposant sur une baisse du nombre de pauvres recevant l'assistance doit être atteinte au moyen d'enquêtes minutieuses sur les conditions de vie des pauvres et d'une orientation et protection scrupuleuse, ceci pour corriger les abus qui ont vu accorder une assistance à des personnes n'en ayant pas besoin. Le système d'assistants sociaux que je propose, tout comme dans le système *Elberfeld*, doit être un système qui repose sur l'entretien de liens sociaux étroits avec les habitants du quartier qui, lorsqu'un besoin se présente, doit pouvoir trouver une solution par la concertation et en mobilisant des aides de personnes à personnes.... Une des principales raisons pour lesquelles il y a une hausse de la délinquance juvénile, une hausse des suicides et des divorces, pour lesquelles se sont produites les émeutes du riz et se sont dégradées les mœurs, est l'affaiblissement des capacités de sanction sociale. Auparavant, il y avait divers types de sanctions sociales, l'action d'institutions d'auto régulation comme les *gonin gumi*⁵⁶⁰.... Il ne s'agit pas de revenir à ces institutions mais de se pencher sur les résultats du système *Elberfeld* en Europe et aux Etats Unis,

⁵⁵⁹ Imai Konomi, « Hômen seido to sutorasuburuku seido –naze erubâferuto datta no ka », *Human welfare*, vol.1, n.1, 2009, p.10.

⁵⁶⁰ Associations de quartier réunissant cinq foyers, mises en place par le shogounat pendant la période Edo en vue d'opérer un contrôle sur la population.

...le système *hōmen iin*, répondant aux besoins du temps, est une recreation moderne du système des *gonin gumi*... »⁵⁶¹.

Le point de départ de l'introduction effective de ce système au Japon aurait été une admonestation de l'Empereur Taishō, lors de la réunion des préfets de mai 1916, sur la nécessité de renforcer l'assistance aux pauvres. Le premier à réagir fut le préfet d'Okayama, Kasai Shin'ichi, qui fit réaliser une enquête révélant notamment qu'une proportion importante de la population se trouvait dans une extrême pauvreté. Il introduit ainsi ce système en 1917, sous le nom d'*Okayama-ken zaisei komon* (Conseillers de réforme sociale de la préfecture d'Okayama). En octobre 1918, suite aux émeutes du riz qui furent particulièrement violentes dans la ville, le nouveau préfet Hayashi Ichizō et Ogawa Shigejirō suivent le mouvement avec un dispositif du nom de *hōmen iin* (assistants sociaux de quartier), puis la même année Tokyo adopta son système sous le nom de *jizen kyōkai kyūsai iin* (délégués d'assistance de l'association de bienfaisance). Ce système se généralisa ensuite très rapidement dans les préfectures du pays, en grande majorité sous le nom de *hōmen iin*⁵⁶².

Si le système des *hōmen iin* put se développer aussi rapidement, c'est qu'il put se reposer sur les associations de voisinages (*chōnaikai*) qui étaient déjà très bien implantées. Elles étaient par exemple 212 à Tôkyō entre 1918 et 1922. Les associations de voisinage étaient aussi liées aux associations d'hygiène (*eisei kumiai*) qui avaient été créées en juillet 1900 dans la préfecture de Tokyo par la Loi de prévention des maladies infectieuses (*Densenbyō yobō hō*) de 1897. Cependant, selon une enquête de la municipalité de Tokyo en 1925, il ne restait plus que très peu de ces organisations. Dans 92,3% des cas, il y avait un *chōnaikai* mais pas de *eisei kumiai*. Avec l'afflux massif de population, l'esprit d'association de proximité s'était dilué, il était devenu difficile de collecter les cotisations et les *chōnaikai* avaient repris les missions hygiénistes des *eisei kumiai*. En 1928, 45% des *hōmen iin* étaient aussi des responsables de *chōnaikai* et dans de nombreux endroits où il y fut très tôt créés des *hōmen iin*, il y avait déjà un *chōnaikai*. Par contre, à Sapporo par exemple, les *eisei kumiai* jouèrent davantage un rôle que les *chōnaikai* dans le développement des *hōmen iin*. Ils servaient, après la guerre russo japonaise, à collecter des cadeaux pour les soldats en campagne, à protéger les familles nécessiteuses et à organiser les funérailles des soldats

⁵⁶¹ Ôgawa Shigejirō, « Hōmen iin naru shinshisetsu ni tsuite », *Kyūsai kenkyū*, vol. 6 n.2, 1918, Cité par Imai Konomi, op. cit., p.11.

⁵⁶² Zenkoku shakai fukushi kyōgikai, *Minsei iin seido gojū nen shi*, Tôkyō, Zenkoku shakai fukushi kyōgikai, 1968, pp.5-8.

morts. C'est-à-dire avaient une fonction beaucoup plus étendue qu'à Tokyo par exemple où leur rôle se limitait aux affaires d'hygiène⁵⁶³.

Intermédiaires entre les pauvres et les autorités publiques, les *hōmen iin* étaient chargés d'aider les familles nécessiteuses à trouver un emploi, de favoriser en cas de besoin une assistance de la part de la famille ou de la communauté locale et de les conseiller sur les moyens d'améliorer leur hygiène ou d'épargner d'avantage⁵⁶⁴. Leur mission était autant de fournir une assistance matérielle aux nécessiteux que de leur fournir une assistance spirituelle par laquelle ils devraient élever leur « *jinkaku* », terme signifiant la « valeur de la personne » et largement utilisé à partir de l'ère Taishō comme nous l'avons vu plus haut. « Assister le *jinkaku* par le *jinkaku* » était une expression qui était couramment utilisée par les publications de l'époque dans le domaine de l'assistance. Ainsi, l'assistance ne devait pas être portée par un fonctionnaire rémunéré, représentant l'Etat de manière impersonnelle, mais par un bénévole agissant par vocation, dans le cadre d'une relation de personne à personne, seule capable de remplir une véritable mission de réforme morale auprès de la classe ouvrière, mais aussi de rompre avec les carences fondamentales de la charité telle qu'elle avait pratiquée au cours de l'ère Meiji, comme le croyait Ogawa Shigejirō :

« L'essentiel de l'édification se trouve dans le respect et la protection du *jinkaku*. Un lieu qui s'occupe des idiots, des faibles, des criminels, des orphelins, des pauvres pour ce qu'ils sont, est un lieu qui respecte et protège le *jinkaku*. La raison pour laquelle nous rejetons un terme comme l'assistance charitable (*jiizen jukkyū*), c'est parce que derrière se tapit un mépris du *jinkaku*, et que le mépris du *jinkaku* échappe à ce qui est l'essentiel de l'édification. »⁵⁶⁵

Concrètement, à Osaka, dans chaque quartier, devait être nommé une « personne ordinaire volontaire » (*ippan yūshisha*), connue pour ses « qualités humaines » (*jinkaku aru mono*) et « ayant de l'enthousiasme, de la compréhension et du temps » (*nesshin to rikai to jikan to o aru mono*), et qui aurait la responsabilité de deux cents foyers environ. En 1919, dans cette même préfecture, 44 pour cent de ces volontaires étaient des commerçants, 36 pour cent des fonctionnaires, et 9 pour cent des chefs d'entreprise, mais on trouvait aussi beaucoup d'élus ou de religieux. En 1928, selon une enquête du Bureau des Affaires Sociales du ministère de l'Intérieur, il y avait 15 155 de ces « délégués de quartier »

⁵⁶³ Izawa Hirotake, « Hōmen iin kara minsei iin e : Seikatsu hogo seisaku ni okeru rekishi no bundan to keizoku », *Sapporo gakuin shōkei ronshū*, vol.23, n.1, 2006, pp.69-90.

⁵⁶⁴ Ikeda Yoshimasa, *op. cit.*, pp. 510-516.

⁵⁶⁵ Ogawa Shigejirō, *Shakai jigō to hōmen iin seido*, Genmatsudō shoten, 1924, pp.59-60.

dans l'ensemble du pays⁵⁶⁶. Dans les villes, les quartiers étaient souvent calqués sur la carte scolaire, mais dans les campagnes, ils correspondaient plutôt au découpage administratif des villages. Les délégués furent d'abord nommés dans les quartiers qui étaient jugés comme demandant le plus de surveillance suite aux émeutes du riz de 1918⁵⁶⁷.

Comme dans le système *Elberfeld*, il s'agissait de soulager et de prévenir la pauvreté de la classe ouvrière au travers de la bienfaisance des classes moyennes naissantes, mais ce système d'assistants sociaux devint aussi, aux côtés des enquêtes, un des principaux instruments de contrôle social, un des principaux moyen de procéder à une classification administrative des populations permettant de déterminer qui devait, ou non, relever, de la politique d'assistance. Le dispositif reflétait à la fois la tendance des autorités à développer un mode de gouvernement des populations ouvrières de plus en plus ambitieux et intégrateur et rappelait dans le même temps les enquêtes de recensement (*kokô chosa*) réalisées par la police au début de l'ère Meiji et dont nous avons vu le contenu plus haut. A Ôsaka, chaque *bômen iin* remplissait une « carte d'enregistrement » (*daichô kâdo*) pour chaque foyer qu'il visitait dans son district et qu'il jugeait être dans le besoin. Il enregistrait tous les aspects de leur vie : l'affiliation religieuse, les conditions de logement, l'emploi, la condition physique et mentale de la personne bénéficiant de l'aide et classait les revenus et les dépenses du foyer en un certain nombre de catégories. La carte incluait aussi le nom des membres de la famille que le chef de famille était obligé de soutenir, obligation inscrite dans le code civil comme nous l'avons vu plus haut, et les sources de revenu en provenance de membres de la famille ne vivant pas dans le foyer. Sur les cartes, les foyers étaient divisés en deux catégories: Les cartes de catégorie 1 recouvraient les foyers sans soutiens et incapables de survivre par leurs propres moyens, les cartes de catégorie 2, les foyers ayant un revenu de 25 yens maximum et des « difficultés à boucler leur budget » (*kakei yoyû naki*) à cause du nombre de membres au sein de la famille ou d'une situation professionnelle instable⁵⁶⁸. L'action des *bômen iin* institutionnalisait en quelque sorte, au sein de la politique d'assistance, l'idée d'un seuil de pauvreté. Un tel seuil avait néanmoins déjà été utilisé par les enquêtes sur la pauvreté du ministère de l'Intérieur, jugeant, en 1915, que si les revenus du chef de famille étaient de moins de 20 yens, il devait être considéré « *saimin* » (démuni). Kawakami Hajime faisait aussi référence à un concept de 'seuil de pauvreté' emprunté à Rowntree dans ses Contes de la pauvreté⁵⁶⁹. Le détail du calcul du seuil de revenu

⁵⁶⁶ Zenkoku shakai fukushi kyôgikai, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁶⁷ Ikeda Yoshimasa, *op. cit.*, p. 515.

⁵⁶⁸ Hara Yasukazu, *Hômen jigyô*, Tôkyô, Tokiwa shobô, 1941, p.85.

⁵⁶⁹ Kawakami Hajime, *Binbo Monogatari*, Kyôto, Kobundô shobô, 1917.

mensuel à 25 yens, formellement déterminé par le Bureau social d'Osaka en 1920 pour les foyers titulaires d'une carte, n'est plus néanmoins plus aujourd'hui connu selon Kingo Tamai⁵⁷⁰.

Cet accent mis sur le contrôle social entretenait une ambiguïté importante au sein du système. La mission d'intégration sociale par l'édification des classes prolétaires que se devaient d'effectuer les *hōmen iin* était encore caractérisée par une tendance à traiter les pauvres comme des individus ne pouvant accéder par définition à une citoyenneté normale. Les pauvres n'avaient pas à aller au poste de police pour recevoir l'assistance comme en Allemagne, mais ils devaient aller voir les *hōmen iin* pour acheter du riz ou d'autres denrées vendues à bas prix et recevoir des donations de la part des sociétés charitables. Que l'assistance soit limitée à une courte période d'environ deux semaines permettait aux délégués d'exercer leur autorité quand ils examinaient les demandes de prolongation. C'était les délégués qui informaient les organisations de charité sur les familles qui méritaient ou non leur aide. Le bureau de district des délégués servait aussi de centre pour redistribuer les donations. Comme en Allemagne, les Japonais qui recevaient l'assistance perdaient leurs droits civiques. Ceux qui recevaient de quelque sorte que ce soit une assistance publique ou privée, ne pouvaient se présenter aux élections et ne pouvaient voter lors des élections législatives (selon la loi électorale de la chambre des représentants) ou à des niveaux inférieurs. Comme l'a noté Elise K. Tipton, l'attitude et les institutions qui distinguaient les pauvres du reste de la population contribuaient à l'entretien d'une sous culture de bas-fonds parmi les pauvres⁵⁷¹.

Si le système des *hōmen iin* était à bien des égards ambigu dans sa volonté de développer une citoyenneté sociale pour les classes prolétaires, il était d'autres aspects de la politique de réactivation des mécanismes de solidarité et de prévention de la pauvreté du gouvernement qui étaient moins directement centrés sur les populations les plus marginales, et plus explicites dans leur volonté de normaliser les modes de vie des populations laborieuses par le biais d'une division sexuelle du travail de plus en plus clairement définie. Un certain nombre de politiques se concentraient en particulier sur les femmes, instituées garantes de la solidarité familiale dans l'esprit du slogan « bonne épouse mère avisée » (*ryōsai kenbo*) qui avait été en usage depuis la fin de l'ère Meiji. Les ministères de l'Intérieur, de l'Éducation et de l'Agriculture et du Commerce lancèrent ainsi, dans les années 1920, des « campagnes pour l'amélioration des conditions de vie » (*Seikatsu kaizen undō*) pour apprendre aux maîtresses de maison à gérer le budget familial de la façon la plus rationnelle possible, de sorte que la famille puisse

⁵⁷⁰ Ōsakashi shakaibu, *Osaka shi shakai jigyō gaiyō*, Ōsaka, 1923, pp.91-94 Cite par Kingo Tamai, op. cit., p.103.

⁵⁷¹ Elise K. Tipton, op. cit., p. 376

être un lieu de solidarité solvable et éventuellement qu'un seul salaire puisse suffire au ménage. Ainsi, en 1917, le Ministère de l'intérieur publia ses Instructions pour le développement des capacités économiques de la population et pour l'encouragement de l'épargne (*Minryoku kanyô oyobi chochiku shôrei ni kansuru kunrei*), puis en 1919, ses Notifications pour l'encouragement de l'épargne (*Chochiku shôreini kan suru tsûchô*). Le Ministère de l'éducation, pour sa part, créa en 1920 la Ligue pour l'amélioration des conditions de vie (*Seikatsu kaizen dômeikai*) qui organisa un grand nombre de conférences, d'expositions, de sessions de formation, et mis sur pied des centres de conseil⁵⁷².

A partir de la seconde moitié des années 1920, les milieux gouvernementaux de la réforme sociale furent néanmoins pris de doutes croissants sur la possibilité de continuer à compter sur l'institution familiale pour former des politiques de réactivation de la solidarité. Certains commencèrent même à penser que le développement d'une véritable citoyenneté sociale pour les classes prolétaires, ne reposant pas sur un lien de dépendance de l'individu à l'égard de mécanismes de solidarité de proximité, devrait passer par l'instauration d'une obligation des collectivités publiques à se doter de mécanismes d'assistance. L'idée de l'instauration d'un véritable droit à l'assistance sera même exprimée.

La Loi sur l'assistance de 1929

Ce débat se déroula dans la perspective d'une refonte de la législation sur l'assistance. En 1926, la Commission de recherche sur le travail social (*Shakai jigyô chôsakai*) arrivait à des conclusions contradictoires sur la nécessité de revoir le Règlement sur l'assistance de 1874 qui était toujours effectif. D'un côté, la commission recommandait l'adoption d'un système d'assistance publique digne de ce nom étant donné que le système familial s'était graduellement effondré et que l'assistance communautaire n'était plus efficace⁵⁷³. Le code civil continuait à considérer les chefs de familles responsables pour le bien-être de tous les membres et de leur comportement, cependant la commission reconnaissait l'inefficacité d'un système de solidarité qui reposait sur des familles distantes pour des membres qui avaient migré loin de leur maison natale. Une autre faiblesse inhérente au système d'assistance était que les demandes d'assistance étaient suivies d'une enquête basée sur le registre familial (*kooseki*) présenté par

⁵⁷² Nakajima Kuni, « Taishôki ni okeru 'Seikatsu kaizen undô' », in Sôgô joseishi kenkyûkai hen, *Nihon josei shiron shû (vol.6): Josei no kurashi to rôdô*, Tôkyô, Yoshikawa kôbunkan, 1998, pp.230-263.

⁵⁷³ Sheldon Garon, op. cit, 1997, p.51.

le demandeur. Ainsi, les nécessiteux ne demandaient que rarement une aide, voulant éviter des investigations pouvant mener à l'accusation du chef de famille de pas remplir ses obligations d'assistance⁵⁷⁴. Mais d'un autre côté, elle recommandait aussi que, si une nouvelle loi d'assistance était rédigée, elle ne devrait pas « détruire le système familial japonais, mener à une assistance excessive ou qu'on ne pourrait pas arrêter, induire un esprit de dépendance vis à vis des autres et provoquer la paresse chez les bénéficiaires »⁵⁷⁵.

Cependant, dans son livre blanc sur l'assistance de 1928, le Bureau des affaires sociales n'hésitait plus à formuler l'idée d'un devoir d'assistance, seul capable de prendre la mesure des évolutions sociales : « Si on regarde le système d'assistance, on peut constater qu'il repose sur le principe d'entraide. Même s'il existe un système d'assistance publique, il repose sur la participation volontaire des communes, et on peut se demander si dans le cadre du système économique capitaliste où le nombre de pauvres s'accroît sans cesse, il s'agit vraiment d'un système adapté. Aujourd'hui le système familial est en train de s'effondrer et on peut se poser des questions quant à la confiance que l'on peut accorder aux mécanismes d'entraide... On peut penser que l'on est parvenu à une époque où il faut avancer et où il faut rendre obligatoire l'assistance des collectivités publiques »⁵⁷⁶.

Ce sont les *bōmen iin*, de plus en plus organisés au niveau national, qui jouèrent un rôle très important dans l'adoption puis l'application de la Loi sur l'assistance. La question de la modernisation du système d'assistance fut posée dès leur premier congrès national en 1927 et ils ne cessèrent par la suite d'appuyer son adoption⁵⁷⁷. En février 1929, le président de l'Association centrale du travail social (*Chūō shakai jigyō kyōkai*), Shibuzawa Eiichi rendait au premier ministre Tanaka Giichi, et à ses ministres de l'Intérieur et des Finances un rapport où il estimait que le seul moyen de prévenir une déstabilisation sociale était d'adopter une législation sur l'assistance digne de ce nom⁵⁷⁸. La *Kyūgōhō* fut la première loi à formaliser un devoir d'assistance publique, mais le sens historique de cette Loi sur l'assistance adoptée en avril 1929 est délicat à interpréter. Yamazaki Kaoru, en charge de la loi sur l'assistance au Bureau des Affaires sociales, expliquait ainsi ce que signifiait le devoir public d'assistance :

« Cette loi, contrairement aux législations étrangères, ne reconnaît pas l'assistance aux personnes dans le besoin comme un droit. Que l'on considère la question du point de vue de la situation de notre pays

⁵⁷⁴ De Becker, *Elements of Japanese law*, Washington DC, University publication of America, 1979.

⁵⁷⁵ Sheldon Garon, op. cit, 1997, p.51.

⁵⁷⁶ Naimushō shakaikyoku, *Honpō shakai jigyō gaiyō*, 1928, p.52

⁵⁷⁷ Zenkoku shakai fukushi kyōgikai, op. cit., pp. 15-20.

⁵⁷⁸ Ikeda Yoshimasa, op. cit, p. 688.

qui valorise l'existence d'une entraide de proximité ou de la conception de la loi. Il s'agit en effet de ne pas reconnaître aux personnes qui se seraient vues refuser leur demande d'assistance le droit de faire appel ou d'entamer une procédure judiciaire. Cependant, dans le même temps, il ne s'agit pas de rester non plus à l'assistance facultative que l'on retrouvait jusqu'à présent dans les communes. La loi repose clairement sur une obligation d'assistance »⁵⁷⁹.

Cependant, comme le formulait clairement Yamazaki Kaoru, il n'était pas encore question de droit de l'individu à l'assistance, même si certain juristes estimèrent que, dans les faits, cette obligation impliquait en pratique un droit pour les personnes dans le besoin de recevoir une assistance. De plus, sur certains points, elle ne représenta qu'une modeste avancée par rapport au Règlement d'assistance. Elle continuait à ne réserver l'assistance publique qu'aux pauvres dans l'incapacité de travailler, aux personnes de plus de 65 ans et de 13 ans et moins, aux femmes enceintes ou venant d'accoucher, aux handicapés physiques ou mentaux de naissance, par maladies, accident ou autres causes malheureuses et ne pouvant bénéficier des « belles coutumes » de solidarité familiale et d'assistance mutuelle locale⁵⁸⁰. L'assistance pouvait être refusée ou retirée en cas de non respect des dispositions de la loi, de refus de se soumettre à l'enquête, de mauvaise conduite ou de paresse. Il était prévu une sanction en cas d'escroquerie à l'assistance. L'organe pourvoyeur de l'assistance était le maire de la commune. Était prise en compte non pas l'adresse légale mais le lieu réel de résidence. Le maire pouvait confier l'administration de l'assistance à un notable local. La loi ne spécifiait pas que cela devait être un *hōmen iin*, mais ce sera souvent effectivement le cas et inscrit dans les textes à partir de mars 1937 avec la révision de la loi et le décret sur les *hōmen iin*. Les établissements d'assistance municipaux et privés devaient recevoir l'autorisation du préfet pour fonctionner. Les établissements préfectoraux n'avaient eux pas besoin d'autorisation. La loi prévoyait un certain nombre de type d'assistance: revenu d'assistance (*seikatsu fujo*) en argent ou en nature dont le montant était fixé par le préfet (Plafond de 25 sens par personne et par jour, 1 yen par foyers par jour), soins médicaux, assistance pour les mères et les enfants en bas âge (*sanjo*), assistance pour personnes en capacité de travailler (par exemple aide de rétablissement après maladie). En dehors de ces quatre types, il était aussi prévu une aide aux frais de funérailles. Si la personne réceptrice de l'aide avait vécu plus d'un an dans la commune, ou le couple ou

⁵⁷⁹ Yamazaki Iwao, « Kyūsaihôsei yōgi » reprint dans Senzenki shakai jigyo kihonbunkōshū 32 » Nihon tōsho sentā, p.191, cité par Tomie Naoko, *op. cit.*, p.117.

⁵⁸⁰ En plus de ces personnes, une femme ayant un enfant de moins de 1 ans pouvait être secourue (Art 22 du décret d'application)

Ikeda Yoshimasa, *op. cit.*, pp.688-693.

les parents et les enfants avaient vécu plus d'un an dans la commune, c'était à celle-ci de couvrir les frais. Dans les autres cas, c'était à la préfecture. Les frais des assistants sociaux étaient couverts par la commune et le trésor public aidait à son tour les communes et les préfectures. Le trésor versait une aide d'au plus de la moitié vers les préfectures, les communes et les privés. L'aide de la préfecture vers les communes et les privés, représentait un quart de l'aide reçue (dans le cas des institutions privées, les frais de fonctionnement n'étaient pas compris, mais dans le cas des institutions municipales et préfectorales, ils étaient compris).

En plus du contenu assez conservateur de la loi, son application fut retardée pour des raisons budgétaires liées à la politique d'austérité des gouvernements *Minseitô* suite à la crise de 1929. Il fallut une mobilisation énergique de la part des associations de travailleurs sociaux pour que la loi soit finalement appliquée en 1932. Le mouvement de mobilisation démarra avec le deuxième congrès national des assistants sociaux de quartier (*Zenkoku hōmen iin kaigi*) qui s'ouvrit en novembre 1929. L'Association centrale du travail social (*Chūō shakai jigō kyōkai*) souleva la question craignant un report ad vitam aeternam de la loi. Les assistants sociaux de quartier préfectoraux des six plus grandes villes formèrent ensuite la Commission provisoire pour un mouvement en faveur de l'accélération du processus de mise en application de la loi sur l'assistance (*Kyūgōhō jissai sokushin undō danzoku iinkai*) avec l'Association centrale du travail social se proposant de relayer cette initiative. Devant le manque de réaction à l'égard de leurs initiatives, la Commission provisoire, profitant de l'instabilité politique et de la probabilité d'une dissolution de la chambre basse, fit savoir, par l'intermédiaire de l'Association centrale du travail social, qu'elle soutiendrait les candidats qui intégreraient la question de l'application de la *Kyūgōhō* dans leur programme. Ils relayèrent cette campagne par l'intermédiaire des journaux et de pétitions. Lors de la cinquante-neuvième session de la diète, il y eut un engagement clair de la part du ministre de l'Intérieur Adachi Kenzō. Le financement de l'application fut finalement obtenu grâce à une réforme de la loi sur les courses hippiques⁵⁸¹.

Malgré son conservatisme, la Loi sur l'assistance eut une influence sur les pratiques d'assistance et en particulier sur celle des *hōmen iin*. La loi n'était pas tant ce qui devait définir l'ensemble de leur travail qu'un instrument qui était à leur service. C'est ainsi également la pratique des *hōmen iin* qui allait déterminer la manière dont la loi allait être appliquée, l'obligation d'assistance allant être dans les faits à leur discrétion. Mais la loi rendait aussi leur tâche beaucoup plus lourde. Ils ne s'occupaient plus

⁵⁸¹ Tomie Naoko, *op. cit.*, pp. 121-122.

seulement de la prévention de la pauvreté, mais se voyaient aussi de fait attribués un rôle après qu'il y ait eu une demande d'assistance, dans la gestion de cette aide. De plus, sur le plan symbolique, comme il existait souvent des liens déjà tissés, la demande du nécessaire se faisait à l'égard du *hōmen iin*, et non de l'Etat. A ce propos, Tomie Naoko a noté que les liens de citoyen sur lesquels devraient reposer les mécanismes de solidarité publique étaient donc en quelque sorte brouillés. Dans le cadre de ce dispositif, demander et recevoir une assistance n'était en aucun cas un acte de citoyenneté qui reposerait sur un droit⁵⁸².

Un certain nombre de difficultés engendrées par la loi sur l'évolution des pratiques des *hōmen iin* remit d'ailleurs à l'ordre du jour le système de Strasbourg. Le rôle des *hōmen iin*, toujours davantage gestionnaires de l'aide sociale, devenait de plus en plus complexe et difficile à assumer pour des bénévoles. L'inadaptation du bénévolat semblait d'autant plus grande à certains qu'ils habitaient de moins en moins à proximité de ceux qu'ils devaient superviser étant donné l'évolution des grandes villes, lieux de mouvements rapides de population. Les *hōmen iin* bénévoles n'auraient non seulement plus été capables de gérer une main-d'œuvre de plus en plus mobile, mais ils n'auraient plus été non plus en mesure d'incarner le contrôle social souhaité par Ogawa pour contrer la dégradation des mœurs. Pour un observateur de l'époque comme Fukuyama Seiichi, premièrement, la complexification des modes de vie rendait plus difficile la réalisation des enquêtes et exigeait donc que ces enquêtes soient réalisées par une personne qui ait un certain niveau de formation. Deuxièmement, avec la technicité et l'institutionnalisation de plus en plus grande du travail social, les travailleurs sociaux devaient évidemment avoir une formation de plus en plus pointue. Enfin, l'esprit de solidarité familiale et de proximité sur lequel les assistants sociaux pouvaient compter dans leur tâche était en voie d'extinction. Ainsi, de nombreux articles de cette époque critiquent l'amateurisme de ces assistants sociaux⁵⁸³. Avec l'introduction du suffrage universel, appliqué à partir de 1928, certains, tel que Yamada Settō, se mirent de plus à craindre que la position de *hōmen iin* ne deviennent une porte d'entrée pour la carrière politique.

Malgré un certain volontarisme au niveau municipal, les débats sur l'assistance continuèrent ainsi à être particulièrement marqués par des conceptions conservatrices, conceptions animées d'une volonté de réactiver des solidarités de proximité évitant à l'Etat de trop s'engager dans le développement d'une citoyenneté sociale fondée sur des relations de droit et de devoir avec la population. Conceptions

⁵⁸² Tomie Naoko, *op. cit.*, p. 126.

⁵⁸³ Fukuyama Seiichi, « Hōmen iin seido kaizen ni kan suru jakkan kōsatsu », *Shakai jigyō*, vol 17, n.7, 1933, pp.2-7.

également fondées sur une volonté de contrôle social et de réforme morale à l'égard des classes ouvrières, encore surtout vues comme potentiellement dangereuses. Comme l'exprimait Ogawa Shigejirô plus haut, l'aggravation de la question sociale était liée à une faille morale de la charité du faible au fort telle que pratiquée pendant l'ère Meiji. Mais pour lui, la reconstitution d'une véritable solidarité sociale, d'une citoyenneté sociale où la classe ouvrière pourrait être harmonieusement intégrée était encore avant tout une affaire de réforme morale. Par la reconnaissance et le respect de la valeur humaine (*jinkaku*) des ouvriers, la bourgeoisie incarnée par les *hōmen iin* faisant preuve de leur propre valeur humaine.

Malgré le nouveau réseau de circulation transnationale de la réforme sociale, structuré autour de l'OIT et qui s'affirme comme particulièrement influent au Japon pendant les années 1920, les représentations qu'entretient la nébuleuse réformatrice japonaise restent assez contradictoires. Coexistent celles qui aspirent à une réinvention des solidarités de proximité et celles pour qui la question de la pauvreté n'a en fait que peu à voir avec la faillite morale des individus ou de la communauté, mais est due aux circonstances économiques défavorables et demande le développement d'une véritable politique sociale, fondée sur une politique de l'emploi, la négociation collective, un droit à l'assistance et les assurances sociales. Les problématiques auxquelles doit s'attaquer cette nébuleuse réformatrice japonaise sont d'autant plus complexes, qu'aux nouveaux savoirs dans les domaines de l'économie, de l'hygiène sociale ou des sciences du travail vient s'ajouter la question démographique. Au début de l'ère Taishō, les milieux savants furent d'abord préoccupés par une mortalité trop élevée et une baisse de la natalité, phénomènes inquiétants pour la force collective de la nation qui étaient largement imputés aux maux de la société industrielle. Cependant, l'idée que le Japon était en réalité en situation de surpopulation, exprimée dès l'ère Meiji, s'imposa progressivement au cours des années 1920. Si la question de la surpopulation était jugée si sérieuse, c'était d'une part parce que l'on estimait qu'il existait des obstacles importants à l'émigration japonaise dans diverses parties du monde et, d'autre part, parce que l'on jugeait que se faisait jour au Japon un important problème de ravitaillement, d'autant plus grave qu'il constituait un facteur d'instabilité social important, ayant par exemple largement participé au déclenchement des émeutes du riz, traumatisme fondateur de la conscience sociale bourgeoise des années 1920.

Chapitre 15

La question de la surpopulation japonaise

La question de l'émigration

Le gouvernement avait gardé de la période Tokugawa, où les Japonais étaient, sous peine de mort, empêché de quitter leur pays, le goût d'un contrôle rigoureux sur l'émigration. Si, dès 1867, des colons japonais commencèrent à se rendre dans les plantations de cannes à sucre des îles, au début de l'ère Meiji, le départ des populations japonaises vers Hawaï se déroulait « sous contrat du gouvernement ». Même quand le gouvernement abandonna cette politique pour confier l'organisation de l'émigration à des agences privées, il garda un droit de surveillance étroit. Par exemple, jusqu'en 1929, les demandes de passeport présentées par les candidats émigrants devaient porter la signature de deux garants. C'est à partir de 1886, suite à la signature d'un traité d'émigration, que le Japon connut une première vague d'émigration plus importante. De 1885 à 1894, 29 000 personnes environ émigrèrent sous le contrôle direct du gouvernement. A partir de 1894, le recrutement et le placement des immigrants releva d'agences privées, s'intensifiant encore. De 1894 à 1900, 125 000 nouveaux Japonais s'installèrent encore à Hawaï⁵⁸⁴.

L'émigration japonaise est en effet, pour une frange importante de l'élite économique, déjà considérée comme une des solutions à la question sociale et un instrument important des modes de gouvernement des populations laborieuses qui s'esquissent alors. En 1887, Mutô Sanji, futur célèbre patron de l'entreprise textile Kanegafuchi bôseki publiait De l'émigration vers les Etats-Unis (*Beikoku ijûron*). Selon lui, si de nombreux « travailleurs de basse condition » (*katô rôyakusha*) n'étaient pas envoyés à l'étranger on risquait d'assister à des émeutes comparables à celles d'Irlande, ou bien encore à la formation d'un « parti nihiliste » semblable à celui existant en Russie. L'auteur mettait en exergue l'exemple de la Grande-Bretagne qui avait investi des fonds publics pour envoyer ses indigents en Amérique en passant des accords avec des compagnies de transport maritime. Il prenait aussi exemple sur l'immigration chinoise en Californie qui rapportait des devises à la Chine par le biais des envois effectués par les émigrants vers leur pays d'origine. Le Japon avait tout à gagner de cet exemple d'autant

⁵⁸⁴ Yamamoto Hidemasa, *Hawai no Nihonjin imin*, Tôkyô, Meiseki shobo, 2005, pp. 94-96

plus que « contrairement aux Chinois, les Japonais étaient aimés des blancs »⁵⁸⁵. Il en vint à proposer la constitution de sociétés d'émigration (*ijū kaisha*) qui agiraient « tant dans l'intérêt des travailleurs que des capitalistes »⁵⁸⁶. En 1891, Hattori Tôru dans la « Politique des mers du sud » (*nanyōsaku*) évoque lui la nécessité de développer une politique d'émigration, de développement et de colonisation vers les îles du Pacifique, en particulier l'archipel des Philippines, les îles Mariannes, Carolines, Marshalls et Gilbert pour faire face à la surpopulation japonaise⁵⁸⁷. La même année, Tsuneya Seifuku publie « De la colonisation outremer » (*Kagai shokumin ron*) où il parle déjà du danger d'une trop forte densité de population et de la nécessité absolue de favoriser une émigration immédiate fondée sur une politique de colonisation volontariste⁵⁸⁸.

Cette volonté commença néanmoins à rencontrer très tôt un certain nombre d'obstacles extérieurs. Quand, en 1898, les îles Hawaï furent rattachées aux Etats-Unis, l'immigration japonaise sous contrat ne fut plus admise. Les agences d'émigration durent ainsi chercher d'autres débouchés et l'Amérique du nord accueillit un plus grand nombre d'émigrés. Mais cet afflux supplémentaire suscita un mouvement antijaponais qui obligea le gouvernement japonais à signer, en 1907 et en 1908, avec les Etats Unis, une suite d'accords connus sous le nom de *Gentlemen's Agreements*. En vertu de ces accords, le Japon s'engageait à ne pas délivrer de passeports à ses travailleurs, qualifiés ou non, voulant émigrer dans les états continentaux des Etats-Unis. En échange, ces derniers promirent de ne pas s'opposer à la délivrance de passeports aux travailleurs ayant déjà été aux Etats-Unis ou ayant des parents, une femme et des enfants y résidant déjà. Le Japon remplit ses obligations, mais l'hostilité de la population américaine ne cessa pas dans les Etats du Pacifique. L'émigration vers le Canada fut aussi limitée. Un *gentleman agreement* signé en 1907 limitait en effet à 150 le nombre d'émigrants japonais pouvant être admis au Canada au cours d'une année et, d'autre part, la législation canadienne permettait au gouvernement d'interdire ou de limiter pour diverses raisons le débarquement des immigrants appartenant à une catégorie ou à une nationalité déterminée. Dans ces circonstances de plus en plus difficiles, le Japon tenta pendant les années 1910 de rationaliser l'organisation de cette migration qui était tenue par une quarantaine d'agences privées dont certaines se rendaient coupable d'abus divers. C'est ainsi qu'il favorisa, en 1917, la constitution d'une organisation unique, la Société des entreprises transocéanique (*Kaigai kōgyō kabushiki kaisha*), qui en vint à monopoliser le recrutement et le placement

⁵⁸⁵ Mutō Sanji, *Beikoku ijūron*, Tôkyō, Maruzen, 1887, p.143.

⁵⁸⁶ Mutō Sanji, *op. cit.*, p.141.

⁵⁸⁷ Hattori Tetsu, *Nanyōsaku ichimei nayō bōeki oyobi shokumin*, Tôkyō, Muraoka genba, 1891.

⁵⁸⁸ Tsuneya Seifuku, *Kaigai shokuminron*, Tôkyō, Habbunsha, 1891.

des émigrants japonais, au Brésil en particulier. Elle fut aussi elle-même propriétaire d'une grande plantation dans ce pays⁵⁸⁹.

L'ordre international qui prit forme aux lendemains de la première guerre se révéla particulièrement défavorable à l'émigration japonaise lorsque le droit des nations souveraines à déterminer leur composition raciale fut réaffirmé lors de la conférence de paix de Paris en 1919, malgré l'opposition du Japon qui demanda en vain une clause sur l'égalité des races. Le Japon se heurta surtout aux craintes australiennes à l'égard de l'immigration japonaise et finalement au président américain Woodrow Wilson qui exigea un vote à l'unanimité alors qu'une majorité s'était pourtant dégagée⁵⁹⁰. Ce refus contribua sans aucun doute à fragiliser dès l'origine l'internationalisme japonais de l'entre deux guerres comme l'a souligné Michel Vié⁵⁹¹, mais il eut aussi des conséquences concrètes très immédiates pour les débouchés migratoires du Japon. Aux Etats-Unis, l'Immigration act de 1924 interdit l'admission, comme résident permanent, de tout « étranger inéligible pour la naturalisation ». Etant donné le contenu du *Naturalization act* de 1870, les Japonais se voyaient privés de tout quota d'immigration. Ainsi, à partir du début des années 1920, le gouvernement tint un discours plus prudent sur la question de l'émigration. Par exemple, pendant l'été 1927, à l'occasion d'une importante manifestation publique, Shidehara Kijūrō, le ministre des Affaires étrangères, exposait en ces termes la politique du gouvernement: « Pour éviter tout malentendu à ce sujet, je tiens à préciser, comme je l'ai déjà fait à de nombreuses occasions, que nous devons considérer les intérêts des pays qui reçoivent nos émigrants comme nos propres intérêts. Il ne serait pas tout à fait raisonnable d'envoyer nos émigrants dans des pays où ils ne sont pas les bienvenus. Nous avons eu jusqu'ici et nous continuerons à avoir pour politique de ne prendre aucune mesure d'encouragement à l'émigration sans tenir compte dans la mesure du possible des conditions des pays où se rendent nos ressortissants »⁵⁹².

Mais, dans le même temps, malgré ce discours de prudence, le gouvernement continua à mener une politique de soutien à l'émigration, persuadé que le Japon souffrait d'un phénomène de surpopulation comme nous le verrons plus précisément après. A partir de 1921, une subvention fut payée à la Société

⁵⁸⁹ Ikubo Hideki, « Kaigai kōgyō kabushiki kaisha to kaigai ijū kumiai rengōkai – 1929-1940 nendai ni okeru kaigai ishokumin toriatsukai kikan no hensen », *Yokohama shiritsu daigaku ronsō-Shakai kagaku keiretsu*, vol.61, n.1-3, 2010, pp.61-93.

⁵⁹⁰ Shimizu Naoko, *Japan, Race and equality : The Racial Equality Proposal of 1919*, Nissan Institute Routledge Japanese studies Series, 1998.

⁵⁹¹ Michel Vié, *Le Japon et le monde au XX^e siècle*, éditions Masson, Paris, 1995, p 130.

⁵⁹² Iwao F Ayusawa, « Le problème de la population et l'industrialisation du Japon », *Revue Internationale du Travail*, vol.XVI, n.4, octobre 1927, pp.534-549.

des entreprises transocéaniques pour aider son travail de propagande en faveur de l'émigration. De plus, comme il fut interdit aux agents d'émigration de prélever des commissions sur les émigrants, le gouvernement leur versa une compensation à partir de 1923. À partir de cette année-là, le budget inclut d'ailleurs une rubrique « dépense pour la protection et le développement de l'émigration et de la colonisation »⁵⁹³. Le gouvernement s'engagea ainsi directement dans la propagande en compilant des statistiques, en organisant des conférences, des émissions de radio, en projetant des films... Le Bureau de la colonisation (*Takushoku kyoku*) mit également en place un bureau d'information ouvert gratuitement aux candidats à l'émigration. Les émigrants avaient également droit à un demi tarif sur l'ensemble des chemins de fer publics et certaines compagnies privées si leur destination était la Manchourie, l'Amérique du Sud, les Iles Pacifiques et de l'Océanie, l'Asie du Sud. Après le grand tremblement de terre de 1923, quand le gouvernement japonais tenta de persuader les victimes d'émigrer vers le Brésil, une aide leur fut versée pour couvrir les frais de transport. Cette aide qui fut ensuite adressée aux travailleurs agricoles et à leur famille se rendant en Amérique du Sud toucha, entre 1923 et 1933, 109 556 personnes pour une somme totale de 16,3 millions de yens. En août 1927, le ministère des Affaires étrangères demanda ainsi à la Diète impériale que les crédits affectés à l'encouragement à l'émigration soient portés de 350 000 yens en 1927 à un million de yens pour 1928⁵⁹⁴. La loi de 1927 promulguée le 30 mars et entrée en vigueur le 1^{er} mai, sur l'émigration transocéanique prévoyait la création de sociétés coopératives pour l'achat de terrains dans les pays de destination. Elle prévoyait aussi que le gouvernement pouvait accorder une assistance aux membres de ces coopératives afin de faciliter l'émigration. Les sociétés coopératives étaient liées entre elles par une fédération qui créa notamment le Syndicat brésilien de développement (*Brazil takushoku kumiai* ou *Sociedade Colonizadora do Brazil Limitada*). En conformité avec les lois brésiliennes, cette société achetait des terrains pour les revendre à des émigrants membres d'une coopérative et entreprenait tout le travail nécessaire à l'installation des futurs arrivants, comme la construction de routes, d'écoles, d'hôpitaux, de postes de police, de bureaux notariaux, de postes, de cimetières, mais aussi de manufactures produits des biens nécessaires à la vie et à l'activité des émigrants⁵⁹⁵.

⁵⁹³ Iikubo Hideki, op. cit., pp.61-93.

⁵⁹⁴ *Tôkyô nichî nichî*, 2 août 1927

⁵⁹⁵ Ishikawa Tomonori, *Nihon imin no chirigakuteki kenkyû*, Tôkyô, Yôju shorin, 1997, pp.525-562.

Maruyama Hiroaki, « Burajiru Nihon imin no kiseki- hyakunen no 'ôkina monogatari' », in Maruyama Hiroaki, *Burajiru Nihon imin*, Tôkyô, Akaishi shoten, 2010, pp.145-147.

Au Japon même, en février 1928, fut achevé à Kobe un foyer d'émigrants de 850 lits, placé directement sous l'autorité du ministère de l'Intérieur. Selon le règlement, ne pouvaient y être hébergés que les personnes à destination du Brésil et ce gratuitement pour une période dix jours. Le directeur devait en être un médecin, la principale fonction de l'établissement étant l'examen et le traitement médical des émigrés. Ils ne pouvaient être admis qu'après avoir passé la visite médicale. On les vaccinait contre la typhoïde, la variole et éventuellement contre le choléra. Et l'on vérifiait enfin s'ils ne souffraient pas de parasites. Les émigrants suivaient aussi des cours de portugais, d'agronomie, et sur la société et la religion brésiliennes. Jusqu'en octobre 1934, 103 130 émigrants passèrent par le centre⁵⁹⁶.

Cependant, cette émigration resta encore malgré tout quantitativement assez limitée. Le nombre total des émigrants japonais résidant à l'étranger en 1929 était de 759 439 se répartissant entre l'Amérique du Nord (297 651), l'Asie (199 758)⁵⁹⁷, l'Amérique du Sud (132 578), l'Océanie (3524), l'Europe (3314) et l'Afrique (116)⁵⁹⁸. Il n'arrivait en tout cas pas à compenser les évolutions démographiques intérieures. En effet, dans le même temps, l'augmentation nette annuelle de la population représentait un peu plus que ce chiffre. De plus, dans les années 1920, l'établissement des japonais dans leur propre empire colonial était encore limité. En 1930, il y avait en Corée 501 867 japonais, la plupart étant des marchands et des fonctionnaires habitant les villes. A Taiwan, ce nombre s'élevait à 213 314, avec une répartition socioprofessionnelle équivalente⁵⁹⁹. Avec une population de 60 millions d'habitants environ, le Japon avait ainsi tout juste réussi à établir à l'étranger un nombre équivalent d'émigrants à peu près égal à la Suisse qui ne possédait qu'une population de 4 millions d'habitants, surtout sans commune mesure avec la Chine qui avait, en 1934, environ 10 000 000 de ses compatriotes à travers le monde, la presque totalité se trouvant néanmoins en Asie du sud-est⁶⁰⁰.

Les Etats Unis et les dominions britanniques, où prévalaient de hauts salaires étant fermés, et restant seuls ouverts des territoires où les salaires étaient inférieurs à ce qu'ils étaient au Japon même, l'exode rural, au lieu de s'orienter vers l'étranger, resta avant tout un phénomène intérieur, à destination des villes. Entre les recensements de 1920 et de 1925, la population urbaine avait en effet augmenté de 3 800 000 unités, ce qui correspondait à un flux de population bien plus considérable que l'émigration

⁵⁹⁶ Archives du BIT (Cat 35-2-1)

⁵⁹⁷ Sur ce chiffre, environ 100 000 étaient en Manchourie. Dans d'autres territoires chinois, on comptait moins de 60 000 Japonais, au Philippines environ 10 000 et en Indonésie 5500, la plupart étant commerçants, fonctionnaires ou de professions libérales.

⁵⁹⁸ Ishikawa Tomonori, *op. cit.*, p. 177.

⁵⁹⁹ Yamamoto Yūzō, *Nibon shokuminchi keizaiishi kenkyū*, Nagoya, Nagoya daigaku shuppankai, 1992, p.169.

⁶⁰⁰ Ishikawa Tomonori, *op. cit.*, p. 59.

vers l'outre mer. A la population rurale japonaise, il faut d'ailleurs ajouter l'immigration coréenne attirée elle aussi par les plus hauts salaires pratiqués dans les villes japonaises. L'entrée des travailleurs asiatiques au Japon était limitée par une ordonnance impériale de 1899, qui ne visait aucun pays particulier mais qui précisait qu'aucun travailleur étranger ne pourrait s'établir au Japon sans une autorisation préfectorale. Cependant, les dispositions restrictives de l'ordonnance de 1899 ne furent plus applicables aux Coréens quand ceux-ci devinrent sujets japonais. Si, jusqu'en décembre 1922, le gouverneur général de Corée exerçait un contrôle en délivrant des certificats de départ, de ce moment là jusqu'en octobre 1925, les Coréens purent rentrer librement au Japon. En 1910, au moment de l'annexion de la Corée, il n'y avait qu'environ 200 Coréens à Tokyo et 500 à Osaka. En 1930, les statistiques dénombraient 419 009 individus d'origine coréenne au Japon⁶⁰¹.

Cette obligation de nourrir une population de plus en plus nombreuse dont les possibilités d'émigration restaient limitées obligea le gouvernement à développer une meilleure expertise sur les questions démographiques, mais aussi sur des sujets liés tels que la nutrition ou le contrôle des naissances. Cependant, dans l'atmosphère politique plus démocratique de l'entre deux guerres, tout autant que de nouveaux instrument pour une gestion technocratique de la population, ces nouveaux savoirs donnèrent lieu à un débat où la société civile joua un certain rôle.

Mortalité et natalité dans la première partie de l'ère Taishô

Au moment de la première guerre mondiale, le gouvernement avait commencé à se pencher plus précisément sur la question démographique en se souciant en particulier d'un fort taux de mortalité qui était attribué aux maux de la société industrielle. En 1916, si la Commission d'Enquête sur la Santé publique et l'Hygiène (*Hoken eisei chôsakai*) du ministère de l'Intérieur, avait commandé, comme nous l'avons vu plus haut, l'enquête de Takano Iwasaburô dans le quartier ouvrier de Tsukishima et de Teruoka Gitô dans les taudis de Honjo, c'est qu'elle avait conscience de la mauvaise santé de la population. Elle déclarait d'ailleurs explicitement vouloir s'attaquer aux questions de l'enfance, de la tuberculose, des maladies vénériennes, de la lèpre, des maladies mentales, de la nourriture, de l'habillement et les conditions de logement, de l'hygiène dans les zones rurales, et des statistiques

⁶⁰¹ Ishikawa Tomonori, op. cit., p. 102.

vitales⁶⁰². Cette « crise de la mortalité de Taishô » comme la désigne Hayami Akira et Kojima Miyoko, pendant laquelle la mortalité surpassa à plusieurs reprises la natalité, était entretenue dans les esprits par la forte prévalence des maladies infectieuses et en particulier de la tuberculose, mais aussi par des événements exceptionnels tels que l'épidémie de grippe espagnole en 1918-1919 qui fit environ 1,45 millions de morts et le grand tremblement de terre du Kantô en 1923⁶⁰³. Le gros ouvrage d'Hayami sur la grippe espagnole montre à quel point les acteurs de l'époque furent marqués par cet épisode qui fut pendant longtemps quelque peu oublié des historiens⁶⁰⁴.

Un autre motif d'inquiétude de beaucoup de réformateurs sociaux de la première moitié de l'ère Taishô était ce qui était perçu comme une baisse de la natalité. Cette inquiétude était alimentée, dans les statistiques de l'époque, par une légère baisse des taux de natalité entre 1911 et 1919, passant de 34,2 pour mille à 31,6 pour mille, ceci après une période de hausse. Le débat qui s'engagea à l'époque était de savoir si le Japon était rentré dans une tendance lourde, une transition démographique similaire à celle qu'avaient connue les pays occidentaux les plus industrialisés. Cette préoccupation se combinait avec un débat sur le modèle familial s'inquiétant d'un effondrement de la famille élargie à partir des années 1910, discutant la pertinence d'une refonte du code civil, et stimulé par un développement de la sociologie. Ce développement de la sociologie était représenté notamment par un auteur comme Toda Teizô qui publie en 1926 une Recherche sur la famille (*Kazoku kenkyû*) montrant l'évolution du modèle familial dans les villes et participant en 1924 à la fondation de la Société japonaise de sociologie (*Nihon shakaigaku kai*)⁶⁰⁵. Sur la question de la transition démographique, l'économiste Takada Yasuba critiquait néanmoins le point de vue du Bureau des statistiques du Cabinet (*Naikaku tôkeikyoku*) qui jugeait la baisse de natalité comme l'amorce d'une transition démographique. Il étudiait cette baisse entre 1911 et 1916 à la lumière de la relation mutuelle entre le taux de natalité et le taux de mariage et en avait conclu que « la baisse dans le taux de natalité n'est pas le résultat direct de la baisse du taux de mariage. Si une hausse ou une baisse du taux de natalité trouvent toujours leur cause dans la hausse ou la baisse du taux de mariage, la première doit toujours intervenir un an après la seconde. Le fait est qu'elles évoluent en parallèle, et comme ce n'est pas ici le cas on peut dire que l'évolution récente du taux de natalité n'est

⁶⁰² Fujino Yutaka, *Kyôsei saretâ kenkô*, Yoshikawakôbunkan, Tôkyô, 2000, p.11-12.

⁶⁰³ Hayami Akira, Kojima Miyoko, *Taishô demogurafi - Rekishijinkôgaku de mita hazama no jidai*, Tôkyô, Bungei shunshû, 2004, pp.117-119.

⁶⁰⁴ Hayami Akira, *Nihon o osotta supein infuruenza-jinrui to uirusu no dai ichi jû sekai sensô*, Tôkyô, Fujiwara shoten, 2006.

⁶⁰⁵ Anne Gonon, « Etat de la sociologie au Japon », in Christian Galan et Anne Gonon (ed.), *Le monde comme horizon : Etat des sciences humaines et sociales au Japon*, Arles, Editions Philippe Picquier, 2008, p.296.

Morioka Kiyomi, *Gendai kazoku endô-ron*, Kyôto, Minerubia shoten, 1993, pp. 55-79.

en rien le résultat du taux de mariage ». Il concluait que la baisse entre 1911 et 1916 était passagère et essentiellement due à la conjoncture économique défavorable à cette époque⁶⁰⁶. En décembre 1919, le statisticien Nikaido Yasunori responsable au Bureau des Statistiques du Cabinet des Enquêtes de population (*Jinkô dôtai chōsa*), lors d'une conférence devant la Société de statistique, estimait en revanche que la raison la plus importante était une élévation de l'âge moyen au mariage et du taux de mariage des femmes japonaises, ces tendances étant liées aux difficultés des conditions de vie, mais aussi à des facteurs culturels liés à l'industrialisation et l'urbanisation. Il évoquait aussi le dérèglement des mœurs et le rôle négatif joué par la syphilis⁶⁰⁷. Takano Iwasaburō indiquait quant à lui que dans le cas où elle annoncerait réellement un changement de tendance de long terme après une vingtaine d'années de hausse, une telle transition était inévitable, « il n'y aurait pas longtemps avant que l'on assiste à une véritable baisse dans ce pays étant donné qu'il y a de très puissants facteurs à l'œuvre, au premier duquel des circonstances économiques et sociales difficiles rendant le bon maintien des budgets familiaux difficiles »⁶⁰⁸.

Le directeur de l'Institut de recherche en sciences du travail, Teruoka Gitō, considérait également cette baisse de la natalité comme un phénomène de long terme relevant directement de l'hygiène sociale. Il insistait néanmoins surtout sur des facteurs culturels et psychologiques liés à l'industrialisation. Après avoir pris en considération des facteurs biologiques comme le taux de mariage, l'âge du mariage, les maladies vénériennes, l'alcool ou la surnutrition sans y trouver d'explication vraiment convaincante, il insistait surtout sur le poids des facteurs économiques et psychologiques. Notant que les taux de natalité étaient particulièrement faibles dans les villes, il prévoyait une accentuation du phénomène à l'échelle nationale avec l'exode rural appelé à s'intensifier. Il concluait que: « si les progrès dans la science, dans le développement de l'industrie et des techniques ont été les résultats les plus précieux des cinquante dernières années de notre civilisation, avec la généralisation de la scolarité, le décollage de l'industrie et de l'économie nationale, ces changements ont aussi causé des changements dans la psychologie de la nation. Se sont fait jour une demande de liberté, un déclin de l'éthique ancienne et une justification toujours plus forte d'un état d'esprit égoïste. L'éthique individualiste et capitaliste ont commencé à gouverner notre nation récemment, et les tendances à chercher à jouir de la vie sont de

⁶⁰⁶ Takada Yasuba, « Saikin no shusseiritsu ritsugenshō ni tsuite-Naikaku tōkeikyoku no kenkai ni tai suru ichi ni no gimon », *Keizaironsō*, vol.9, n.1, juillet 1919, pp. 186-209.

⁶⁰⁷ Nikaido Yasunori, « Shussanritsu zenji teika keikō » (part. 1 et 2), *Chūgai shōgyō shimpō*, 20 décembre 1919, 28 décembre 1919.

⁶⁰⁸ Takano Iwasaburō, « Ketorē to yūbutsuronteki kenkai », in *Shakaitōkeigaku kenkyū*, Tōkyō, Dōnyūsha, 1924.

plus en plus fortes, au point où un état psychologique s'est fait jour dans lequel il s'est agit de garder le nombre d'enfants le plus bas possible»⁶⁰⁹.

La naissance de la thèse de la surpopulation et la question du contrôle des naissances

C'est en fait dans les années 1920 que l'opinion courante selon laquelle le Japon était surpeuplé s'imposa progressivement. Elle fut d'abord exprimée à l'étranger où il était jugé que cette pression démographique intérieure pouvait déboucher sur un besoin d'émigration assez intense pour mettre en danger la paix internationale. Le célèbre démographe Harold Cox estimait ainsi en 1922 que « si la population du Japon et celle de l'Amérique continuent à se développer dans la même proportion qu'actuellement, ces deux pays seront inévitablement acculés à se battre pour s'assurer les territoires sur lesquels chacun d'entre eux désire exercer un droit exclusif »⁶¹⁰. Edward East écrivait pour sa part que les Japonais, « désormais trop à l'étroit chez eux, cherchent ailleurs où aller, sans se soucier de savoir si les écriteaux placés à l'entrée des pays étrangers indiquent 'soyez les bienvenus' ou 'attention au chien' »⁶¹¹.

En août 1922, le journaliste japonais Keikichi Ishimoto rapportait dans la revue de John Maynard Keynes, *Reconstruction in Europe*, qu'en dépit d'une production vivrière stagnante, la population s'accroissait de 600 000 à 700 000 individus par an. Cette prise de conscience était bien sûr aussi lié au fait que le premier recensement national décennal de l'histoire du Japon avait eu lieu en 1920 et avaient révélé des chiffres concernant le taux de natalité plus importants⁶¹². Ishimoto envisageait deux solutions, une pacifique et l'autre qui ne l'était pas. Il estimait que la deuxième semblait impossible étant donné les initiatives en faveur du gel des armements navals concrétisés par la Conférence de Washington de 1921. Parmi les méthodes pacifiques, il évaluait trois types de solutions possibles. Premièrement, les statistiques de la dernière décennie montraient que l'accroissement de la population avait été de 14 pour cent et l'accroissement de la production de riz de 5 pour cent. De plus, l'importation de riz n'avait pas cru au même rythme que le reste des échanges commerciaux. Il en concluait qu'il était impossible de

⁶⁰⁹ Teruoka Gitô, « An essay on the Population Problem in Japan in the Light of Social Biology », Supplément au Japanese Journal of Medical Sciences Sociological Physic and Hygiene, vol.1, n.1, 1927, p.43.

⁶¹⁰ Harold Cox, *The problem of population*, London, J. Cape, 1922, p.79.

⁶¹¹ Edward M. East, *Mankind at the Crossroads*, New York, Scribner, 1923, p.121.

⁶¹² Suite à ce premier recensement, un recensement provisoire fut mené en 1925 et un deuxième recensement décennal eu lieu en 1930.

compenser l'accroissement démographique par une augmentation des importations de riz. Deuxièmement, Ishimoto admettait qu'il était impossible pour de 600 000 à 700 000 individus d'immigrer aux Etats-Unis ou en Australie à cause des limitations à l'immigration ; ce n'était pas non plus possible en Corée en Manchourie ou en Sibérie à cause du niveau de salaire de ces pays, non plus d'ailleurs en Afrique centrale ou du Sud car il fallait des fonds trop importants pour immigrer dans des endroits aussi éloignés. Ishimoto en arrivait à la troisième et seule solution possible : il fallait que le Japon régule sa population, que ce soit moral ou pas⁶¹³.

Le débat au Japon fut aussi certainement influencé par la Conférence mondiale sur la population qui se tint à Genève dans les derniers jours d'août 1927 et à laquelle assistèrent deux délégués japonais, Inui Kiyoshi, Professeur à l'Université de commerce de Tokyo, et Nitobe Inazô, membre de la Chambre des Pairs, professeur à l'Université de Tokyo. Ce congrès fut initié, planifié et organisé par la figure majeure du mouvement pour le contrôle des naissances, l'américaine Margaret Sanger et fut clairement d'inspiration neo malthusienne, devant à l'origine être le septième d'une série de congrès internationaux néo malthusiens qui avaient débutés en 1900. Au cours du congrès, la question du Japon fut abondamment abordée. De nombreux démographes, tel que Warren S. Thompson, futur auteur du fameux *Danger Spots in World Population*⁶¹⁴ soulignèrent le caractère très sérieux des problèmes de surpopulation japonais et italiens et la nécessité de trouver des débouchés territoriaux pour leur population. Pendant la conférence, Thompson défendit l'idée d'une cession d'Iles du Pacifique au Japon pour éviter la guerre. Il appela l'Australie, qui avait de vastes territoires, à assouplir sa position à l'égard de l'immigration japonaise et alla jusqu'à estimer que les Etats-Unis devaient considérer céder les Philippines pour éviter une guerre dans le Pacifique⁶¹⁵.

Ce débat, qui se développa au départ surtout en dehors des frontières du Japon, se traduisit progressivement dans le pays par une forte progression des études malthusiennes. Des ouvrages présentant la pensée de Malthus avaient été traduits dès le début de l'ère Meiji. Cependant, la première traduction complète de *Essay on population – Jinkôron* en japonais- de Malthus fut publiée en 1923 par Taniguchi Yoshihiko en 1923. En 1916, à l'occasion du 150^{ème} anniversaire de la naissance de Malthus, des événements commémoratifs avaient été organisés qui stimulèrent beaucoup les études sur le personnage. Cela renforça aussi l'intérêt, en dehors des cercles savants, pour les questions de

⁶¹³ Keikichi Ishimoto, « Population problem in Japan », *Reconstruction in Europe*, Août 1922, p. 356

⁶¹⁴ Warren S. Thompson, *Danger Spots in World Population*, New York: Alfred A. Knopf, 1930.

⁶¹⁵ Alison Bashford, « Nation Empire Globe : The Spaces of Population Debates in the Interwar Years », *Comparative Studies in Society and History*, vol.43, n.1, January 2007, pp. 170-201.

population. Par exemple, en 1927, Kaminaga Bunzô, dans la préface de sa traduction *Jinkôron* écrivait que le nouveau Malthusianisme, la question du contrôle des naissances était devenu le sujet à la mode⁶¹⁶.

Les eugénistes restaient quant à eux assez divisés sur la question du contrôle des naissances. D'un côté, un jeune homme politique aussi proéminent que Hatoyama Ichirô, secrétaire général du cabinet (*Naikaku shokai kanshô*), membre de la Commission d'enquête sur la population et le ravitaillement (*Jinkô shokuryô mondai chôsakai*) mise sur pied en 1927 par le gouvernement, évitait d'évoquer un « contrôle des naissances » (*sanji seigen*), thème dont s'était emparé le mouvement social et les féministes comme nous le verrons plus bas, et préférait parler de « mouvement eugénique » (*yûsei undô*) pour donner à l'idée d'une limitation des naissances une connotation moins subversive⁶¹⁷. Mais d'un autre côté, Sugiyama Shigeyoshi écrivait par exemple en 1926 dans son ouvrage *La valeur du contrôle des naissances comme solution au problème des ressources alimentaires*: « Le contrôle des naissances, s'il ne s'applique pas aux éléments nocifs de la société alors qu'à l'inverse il est introduit dans les meilleures classes, cela ne risque-t-il pas d'avoir de grands effets sur la qualité de la population ? Les éléments supérieurs diminueront progressivement et perdront leur influence alors que les seuls les éléments nocifs continueront à infester, cela conduisant à l'effondrement social »⁶¹⁸.

En fait, la question du contrôle des naissances fut surtout prise à bras le corps par le mouvement social et cela dès le début des années 1920. Elle fut ainsi une des manifestations de l'incapacité du pouvoir politique à confiner une telle question de biopolitique à un débat d'experts proches des milieux dirigeants. Selon Takeda Hiroko, dès le tournant des années 1920, la question du contrôle des naissances était largement évoquée dans les médias, le magazine féminin *Shufu no tomo* traitant cette question et affichant de la publicité pour des méthodes contraceptives dès 1917. Une sage femme telle que Shibahara Urako avait également commencé à diffuser des techniques de contrôle des naissances auprès des femmes des zones rurales aux prises avec de trop nombreuses grossesses⁶¹⁹. La question reçut cependant une stimulation extérieure non négligeable de l'internationale de la réforme sociale féministe avec le voyage de Margaret Sanger au Japon en 1922. Il se déroula dans le contexte d'un discours dominant des experts s'inquiétant surtout de la baisse de la natalité comme on l'a vu plus haut. Mais en l'absence de politique claire de la part du gouvernement et de tout mouvement de répression

⁶¹⁶ Kaminaga Bunzô, *Jinkôron* (2 vol.), Tôkyô, Shunjûsha, 1927.

⁶¹⁷ Fujino Yutaka, op. cit., pp. 121-125.

⁶¹⁸ Sugiyama Shigeyoshi, *Shokuryô mondai no kaiketsu to shite sanjiseigen no kachi*, Tôkyô, Bunmei kyôkai, 1926.

⁶¹⁹ Takeda Hiroko, *The Political Economy of Reproduction in Japan – Between Nation-State and Everyday Life*, Abingdon, Oxon, RoutledgeCurzon, 2005, p.61.

systématique, les autorités tendaient à permettre les discussions sur le contrôle des naissances. Mais se fondant parfois sur les lois anti obscénité, les références concrètes aux moyens de contraception étaient censurées⁶²⁰. Par exemple, après son arrivée dans le port, Sanger dut patienter des jours avant que les officiels lui permettent de rentrer dans le pays. Des négociations suivirent avec les officiels de la police de Tokyo qui était visiblement divisés sur la question du contrôle des naissances. Finalement, tous les documents qu'elle avait l'intention de distribuer furent confisqués et elle fut interdite de conférence. Cependant, on dit que son arrivée avait suscité autant d'intérêt que l'arrivée du commodore Perry et de ses bateaux noirs en 1853. Selon la figure principale du mouvement de contrôle des naissances au Japon, Ishimoto Shizue, 81 sur les 101 magazines publièrent des articles sur le voyage. Des articles sur le contrôle des naissances continuèrent à apparaître dans magazines féminins tel que *Shufu no tomo* (L'ami de la femme). C'est d'ailleurs en 1924, qu'un médecin de Niigata, Ogino Kyûsaku, compatissant avec le sort des femmes qui subissaient de multiples grossesses parvint à une théorie fiable sur le cycle ovulaire féminin, en même temps, semble-t-il, que l'autrichien Herman Klaus. Cette méthode fut très largement discutée dans les magazines féminins de l'époque.

Cependant, dans les milieux féministes, davantage que sur une rhétorique de libération, l'accent fut souvent mis sur la « rationalité » du contrôle des naissances comme le titre d'un article d'Ishimoto dans le magazine féminin *Shufu no tomo* le montrait. Après avoir commencé avec des prédictions de type malthusien sur l'insuffisance des ressources agricoles pour nourrir la population en pleine expansion, Ishimoto écartait la solution de l'émigration pour des raisons diplomatiques. Elle défendait ensuite l'argument selon lequel le contrôle des naissances résoudrait cette question de surpopulation, mais constituerait aussi un instrument de libération des femmes, améliorerait la vie des familles japonaises et contribuerait à la puissance nationale et à la paix mondiale. Elle citait aussi des statistiques sur le budget domestique montrant la plus grande proportion du budget dépensée pour la nourriture par les familles japonaises que par les familles américaines. Le revenu familial augmenterait grâce à la réduction des coûts des enfants et grâce au travail que les femmes auraient maintenant le temps d'avoir⁶²¹.

Le mouvement pour le contrôle des naissances sortit néanmoins rapidement du cercle des magazines féminins et des militantes de la condition des femmes pour atteindre l'ensemble du mouvement social qui se saisit de ce thème à bras le corps. Dès cette époque, l'aile gauche de la fédération de syndicats

⁶²⁰ Elise K. Tipton, « The Birth Control Movement in Pre-1945 Japan », *Asian Studies Review*, vol. 17, n.3, Avril 1994, p. 95-107

⁶²¹ Ishimoto Shizue, « Sanji seigen no gôriteki hitsuyô », *Shufu no tomo*, 1^{er} janvier 1922 cité par Elise K. Tipton, p.98.

d'Osaka de la *Sôdômei* commençait à promouvoir le contrôle des naissances dans le prolétariat. Par exemple, en 1925, Yamamoto Senji, qui avait servi d'interprète à Margaret Sanger lors de son voyage au Japon commença à éditer un magazine, *Sanji chôsetsu hyôron* (Revue de contrôle des naissances)⁶²². D'autre part, Mitamura Shirô, travailleur social, et sa femme Fusako Kutsumi, mirent sur pied en janvier 1923 la Société de recherche pour le contrôle des naissances d'Osaka (*Ôsaka sanji seigen kenkyûkai*)⁶²³. Pour Mitamura, les travailleurs qui avaient beaucoup d'enfants étaient plus prompts à trahir leur camarade lors de grèves que ceux qui n'en avaient pas. Ainsi, si les travailleurs voulaient combattre efficacement les capitalistes, ils ne devaient pas avoir de nombreux enfants.

Le 5 Janvier 1923, l'*Ôsaka Asahi* écrivait par exemple : « Les statistiques préparées par la fédération des syndicats d'Osaka de la *Sôdômei* montrent que la plupart des traîtres dans les grèves ont beaucoup d'enfants à charge. Face à cette réalité, les travailleurs ont commencé depuis l'an dernier à étudier la question de la contraception et divers organes de la *Sôdômei* ont décidé, à partir de ce printemps, de commencer un mouvement en faveur du contrôle des naissances, comme un moyen, aux côtés du mouvement ouvrier, pour libérer le travail »⁶²⁴.

L'*Ôsaka Mainichi* constatait dans un éditorial du 13 mars 1923, qu'« alors que le mouvement de contrôle des naissances à Tokyo et dans sa région vise plutôt les couches moyennes et supérieures de la population, dans l'ouest du Japon, il vise le prolétariat. Grâce à une propagande simple et radicale, les adhérents se sont rapidement multipliés et il y en aujourd'hui 1000 à Osaka avec 50 nouveaux par jour. De plus les promoteurs sont sur le point de renforcer leur campagne en distribuant 20 000 tracts et 50 000 posters. De par la nature de son message et de par la rapidité à laquelle il se répand, le mouvement constitue un enjeu social majeur »⁶²⁵.

Il n'y avait néanmoins pas de consensus au sein du mouvement ouvrier. Au congrès d'Avril 1925 de la *Sôdômei*, un certain nombre de délégués introduisirent une proposition concernant le contrôle des naissances dans les objectifs du syndicat, le considérant comme positif sur les plans économique et eugénique. Néanmoins, cette proposition fut repoussée par les personnes proches de la Société pour l'étude du contrôle des naissances d'Osaka. En effet, dans les milieux savants proches du mouvement social existait un point de vue marxiste exprimé par exemple par Kawakami Hajime qui, dans sa Critique

⁶²² Matsuo Takayoshi, « Yamamoto Senji to seikyôiku », *Chûô kôron*, vol.80, n.6, juin 1965, pp.364-370

⁶²³ Shibamoto Emi, « 1920 nendai ni okeru seikuron no mokutekikitei nitsuite : Yamamoto Senji no seikyôiku o chûshin ni », *Kyôto daigaku daigakuin kyôikugaku kenkyûka kiryô*, n.51, 2005, pp. 290-391.

⁶²⁴ *Ôsaka Asahi*, 5 Janvier 1923.

⁶²⁵ *Ôsaka Mainichi*, 13 mars 1923.

de la question de la population (*Jinkô mondai hiban*), estimait que la question démographique ne pourrait être réglée dans le cadre du système capitaliste. La question de la surpopulation n'était qu'un symptôme d'un capitalisme en phase terminale. Pour Marx en effet, il n'y a de surpopulation que parce que le système capitaliste produit du chômage qui produit de la pauvreté⁶²⁶. Les personnes proches de la Société pour l'étude du contrôle des naissances d'Osaka justifiaient en effet leur refus de la proposition sur le contrôle des naissances en rappelant les priorités du mouvement ouvrier :

« Il va sans dire que c'est pour le prolétariat que nous avons organisé l'étude du contrôle des naissances et commencé la diffusion du savoir qui lui est associé. Cependant, nous ne sommes pas d'accord avec Malthus que c'est l'accroissement de la population qui est la cause de la pauvreté et que la pauvreté peut être éliminée en limitant la population. Nous pensons que la pauvreté est le résultat des faiblesses du système social et qu'elle ne peut être traitée que par l'amélioration du système social lui-même.

Le prolétariat cependant est de plus en plus appauvri à cause d'une progéniture trop nombreuse et donc, pour la prévention d'une telle pauvreté et l'assistance à une telle pauvreté, il est nécessaire que les prolétaires connaissent le contrôle des naissances. Et c'est dans ce but que nous sommes engagés dans sa diffusion. Nous ne sommes pas opposés au principe de la proposition qui a été faite, mais nous ne pouvons oublier que la mission première des syndicats est d'améliorer les conditions de travail et, dans une étape suivante, d'abolir le système du salariat. Il y a des organisations pour la lutte économique du prolétariat. Ils ont en eux-mêmes une lourde mission et ne devraient donc pas inclure dans leur mission le contrôle des naissances qui est simplement un moyen de prévention et de défense pour les individus...La reconnaissance officielle du contrôle des naissances est très souhaitable, mais les pressions sur les autorités devraient venir des organisations politiques, idéologiques ou médicales, mais pas des organisations de travailleurs »⁶²⁷.

Quand la *Sôdômei* scissionna juste après, la plupart des leaders liés au mouvement de contrôle des naissances, y compris Yamamoto Senji intégrèrent l'aile gauche, la *Hyôgikai*. Les militants du contrôle des naissances furent absorbés par le mouvement ouvrier lui-même à un tel point que Yamamoto n'eut plus le temps de s'occuper de sa revue. Cependant, quand il fut élu à la diète impériale comme député

⁶²⁶ Kawakami Hajime, *Jinkô mondai hiban*, Tôkyô, Sôbunkaku, 1927.

⁶²⁷ Cité par Tokutarô Yasuda, « Birth control in Japan », *Contemporary Japan*, vol.2, n.3, décembre 1933, pp. 473-474.

du Parti des travailleurs et des paysans (*Rônôtô*) en 1928, lors des premières élections au suffrage universel, il envisagea de déposer un projet de loi pour le contrôle des naissances. Il fut néanmoins assassiné juste avant.

L'expertise gouvernementale et la question de la nutrition

La question de la surpopulation commence à réellement préoccuper les cercles gouvernementaux dans la deuxième moitié des années 1920. En 1926, selon les statistiques officielles, le Japon enregistre en effet une croissance démographique nette de 20,4 pour mille (947 485 personnes). Une augmentation nette supérieure à 20 pour mille était, dans les statistiques de l'époque, un phénomène inconnu. Pour le taux de naissance également, les chiffres enregistrés au Japon pouvaient être considéré comme extraordinaires. La population du Japon avait presque doublé en un demi-siècle - étant passée de 33, 3 millions en 1873, à 59, 7 millions en 1925 - et si l'accroissement se poursuivait avec la même rapidité, elle aura peut-être encore plus que doublé en cinquante ans. Son agriculture, par contre, avait cessé depuis longtemps, selon de nombreux observateurs, de lui fournir en quantité suffisante les produits qui forment la base de l'alimentation japonaise : le riz et le froment. Lorsque le chef du Bureau statistique du cabinet, Shimojô Yasumaro, fit connaître le 20 mai 1927 dans les grands journaux, l'accroissement de population enregistré pour l'année 1926, une émotion considérable s'empara des médias et la question fut très vivement discutée dans les revues importantes, les publications scientifiques, et les grands quotidiens. Dans le numéro de juillet 1927, de *Chûô kôron*, Yanaihara Tadao écrit un article alarmiste intitulé Mon opinion sur la question de la population (*Jiron to shite no jinkô mondai*). Il y a néanmoins des avis contraires. Contre cette idée que la population japonaise serait trop nombreuse qui se répand comme une trainée de poudre, l'économiste Takada Yasuma, publie par exemple en juillet 1927 un article intitulé « Donnons naissance et multiplions » (*Umeyô fuyaseyô*) dans la revue *Keizai ôrai*. Si les conditions de vie sont difficiles, ce n'est pas parce que la population est trop nombreuse mais parce que les prix sont trop élevés. Le vrai problème démographique dont il faudrait se préoccuper ce n'est pas l'augmentation de la population mais la baisse du taux de natalité⁶²⁸. Il s'opposait en effet à la fois à Marx et à Malthus.

⁶²⁸ Takada Yasuma, « Umeyô fuyaseyô », *Keizai ôrai*, juillet 1927.

Dans ce débat sur la surpopulation, le gouvernement évita plutôt d'aborder de front la question du contrôle des naissances qui continuait à avoir un parfum de subversion et tendit à se concentrer sur la question du ravitaillement. Le ministère de l'Agriculture et des Forêts (*Nôrinshô*) se livra en 1926 à une étude approfondie de l'ensemble du problème du ravitaillement de sa population. Dans le rapport qu'il publie, il évalue qu'en augmentant la superficie des terres cultivables, en adoptant des méthodes de culture plus scientifiques et un système rationnel de fertilisation, en accordant des subventions pour le défrichage et la mise en culture des terres vierges ou en luttant contre les insectes, on pourrait porter la production du riz de 1,9 à 2,3 *koku* (un *koku* égalant environ 180 litres) par *tan* (environ 991 m²) « au Japon proprement dit », et de 1,3 *koku* à 1,4 *koku* à Hokkaido. Il calcule également que si ces améliorations sont réalisées, la production de riz totale pourrait augmenter de 25 millions de *koku* en trente ans, ce qui donnerait un chiffre annuel total de 84, 8 millions *koku*. D'autre part, il évalue que si le taux d'accroissement enregistré un an auparavant se maintenait, la population totale du Japon proprement dit serait d'environ 86 millions d'habitants trente ans plus tard. En admettant que la quantité de riz consommée par tête soit approximativement de 1,20 *koku*, la quantité totale nécessaire s'élèverait alors à 103, 2 millions de *koku*, dépassant ainsi de 18, 4 millions de *koku* la quantité disponible. Toutefois, comme le rapport estimait aussi que l'on pouvait importer environ 12 millions de *koku* de Corée et 5 millions de Taiwan, il avançait que, dans trente ans, le Japon ne serait tributaire de l'étranger que jusqu'à concurrence de 1,4 millions de *koku* par an. En d'autres termes, il estimait, sur la base de ces calculs approximatifs, que le problème du ravitaillement en riz, pouvait être à peu près résolu dans un délai de trente ans⁶²⁹.

Ce programme du ministère, connu sous le nom de « Programme de trente années », avait été élaboré en vue d'être soumis à la grande commission interministérielle d'étude du problème du ravitaillement et de la population que le ministère Wakatsuki se proposait de créer à la fin de 1926. A la suite du changement de cabinet, cette commission ne fut néanmoins pas constituée et aucune suite effective ne fut immédiatement donnée au programme élaboré par le ministère. Cependant, un décret impérial fut pris le 6 juillet 1927, portant création d'une importante commission d'enquête : la Commission d'enquête sur la population et le ravitaillement (*Jinkô shokuryô mondai chôsakai*). Son secrétariat élabore en septembre 1927, en vue d'une réunion de la commission, un programme détaillé comprenant une Enquête générale sur les conditions démographiques contemporaines, des propositions concrètes sur les moyens propres à accroître les possibilités d'emploi et pour équilibrer la demande et l'offre de main-

⁶²⁹ *Tôkyô nichî nichî*, 15 nov 1926 ; *Osaka Asahi*, 8 septembre 1926.

d'œuvre - une autre grande préoccupation du gouvernement de cette époque comme nous le verrons plus bas-, sur la politique de colonisation intérieure, sur la politique d'émigration et sur la limitation des naissances, sa réalité, ses possibilités, ses tendances, etc. Est aussi bien sûr abordé le problème du ravitaillement. Sont ainsi discutés la nature de l'alimentation nationale, les données fondamentales sur les conditions du ravitaillement, comme la production, importation et exportation des denrées, leur consommation et la fluctuation des prix des produits alimentaires⁶³⁰. La commission d'étude fit au final six propositions principales : favoriser l'émigration vers la Corée, Taiwan, Sakhaline et les pays d'Amérique latine, améliorer le système de placement et de protection des chômeurs, développer de nouvelles terres, avoir un plus grand recours aux ressources et aux industries en Corée et à Taiwan, mieux contrôler les naissances et améliorer l'hygiène, augmenter la production et la productivité et développer les technologies, sécuriser l'offre de matières premières et la rationalisation de la consommation. La commission demanda aussi la création d'un Institut de recherche, et pour que soient résolus le problème de la population, l'augmentation du chômage et les problèmes urbains et ruraux, soit mis en place un ministère spécifiquement dédié à ces questions. La commission fut finalement dissoute en mars 1930.

Les propositions du gouvernement s'inscrivaient dans le cadre de tout un mouvement de recherche sur la nutrition qui contribue à enrichir l'expertise sur la vie des populations laborieuses. La recherche sur l'alimentation fut bien sûr stimulée par les programmes nutritionnels que la Société des Nations avait mis en place à cette époque mais aussi par la situation particulière du Japon. Alors que Paul Weindling voit l'empreinte du natalisme dans ces programmes, au Japon, ils étaient à l'inverse liés à la question de la surpopulation⁶³¹. Au lendemain des émeutes du riz, et alors qu'il fait réaliser les premières enquêtes sur le budget des ménages qui passent au peigne fin les habitudes alimentaires des classes laborieuses, le Bureau de l'Hygiène du ministère de l'Intérieur initie des recherches dans le domaine de la diversification de l'alimentation. En 1920, il crée le Centre National de Recherche sur Nutrition (*Kokuritsu eiyo kenkyūjō*), rattaché alors au Ministère des Affaires Intérieures dont la direction est confiée à Saeki Tadasu. Saeki avait commencé à étudier les questions de nutrition lors de ses études à l'Université de Kyoto. Il avait ensuite, en 1902, intégré le Centre de Recherche sur les Maladies

⁶³⁰ *Tōkyō nichichi*, 8 août 1927.

⁶³¹ Paul Weindling, « Social Medicine and the League of Nations Health Organization and the International Labor Office Compared », in Paul Weindling (ed.), *International Health Organisations and Movements 1918-1939*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp.134-153.

Infectieuses du Ministère de l'Intérieur (*Naimushô densenbyô kenkyûjô*) où il avait étudié la bactériologie et la toxicologie et conduit des recherches sur le bériberi sous la direction de Kitasato Shibasaburô. En 1905, il était allé étudier la nutrition aux Etats-Unis, à l'Université de Yale. A son retour en 1914, il crée l'Institut de Recherche Privé sur la Nutrition (*Shiritsu eiyô kenkyûjô*). Au début des années 1920, sous la direction de Saeki, le Centre National de Recherche sur la Nutrition fait régulièrement publier des menus modèles, destinés à diversifier l'alimentation et à économiser le riz, dans les journaux régionaux ou des magazines féminins. Sont aussi utilisés les premiers moyens de la radio avec la diffusion de cours de cuisine et de conférences sur la nutrition et les aliments⁶³². Ces recherches sont relayées dans la politique gouvernementales puisqu'en 1929, le ministère de l'Intérieur rédige une Directive sur la réforme de la nutrition de la population (*Kokumin eiyô kaizen ni kansuru ken*), qui tente d'étendre au niveau national les mouvements de réforme alimentaire et envoie pour cela des diététiciens dans les administrations préfectorales du pays⁶³³.

La recherche nutritionnelle se développa aussi très largement au sein du Centre de recherche sur les sciences du travail, comme nous l'avons vu, mais également dans d'autres institutions de recherches qui développent une expertise de la vie quotidienne de la population. Par exemple, en 1920, Morimoto Kokichi créé, avec Yoshino Sakuzô, l'Association de recherche sur la culture et la vie quotidienne (*Bunka seikatsu kenkyûkai*). L'objectif de ses recherches est d'œuvrer à ce que l'on peut considérer comme le développement d'une citoyenneté sociale en contribuant à créer un standard de vie décent pour les classes populaires. Il mènera des recherches sur le logement⁶³⁴, mais tentera aussi de réfléchir à la possibilité d'un salaire minimum. Pour cela, profitant des savoirs en plein développement de l'époque, il se lance dans des recherches sur la nutrition. Il établit ainsi comme nécessaire une ration minimum journalière de 90g de protéines, 20g de lipides et 450g de glucides pour une ration calorique de 2400Kcal/j/pers. Réalisant ses propres expériences, Morimoto établit un coût journalier moyen, pour les frais de nourriture, à 30.5 sen (vers 1914). Un des médecins du Bureau de l'Hygiène, le professeur

⁶³² Imada Setsuko, « Daiichiji sekai taisengo no kyôkô to eiyôgaku no hattatsu », in Ehara Ayako, Ishikawa Hiroko, *Kingendai no shokubunka*, Kôgaku shuppan, Tôkyô, 2002, pp. 107-132.

Cité par Lucille Di Meo, *Alimentation et politique de santé de l'ère Meiji à nos jours*, Mémoire de Master 2 non publié, Paris, Institut National des Langues et Civilisations Orientales, 2009.

⁶³³ Shadan Hôjin Nihon Eiyôshikai, *Eiyôshi no ayumi eiyôshikai sôritsu 35 shûnen kinenshi*, Nihon eiyôshikai, Tôkyô, 1980, p.4. Cité par Lucille Di Meo, op.cit.

⁶³⁴ Ikegami Shigeyasu, Koshino Takeshi, Kado Yukihiko, « Morimoto Kokichi to bunka seikatsu : shôki chojutsu ni miru jûtaku no kaiyô' », *Gakujutsu kôen kôgaishû*, 1995, pp.1-2.

Tahara, établit une moyenne à 36.5 sen/jour de budget alimentaire minimum. Or à l'époque, la ration journalière d'une ouvrière non qualifiée correspond à seulement 12.1 sen⁶³⁵.

Cette thèse de l'insuffisance des ressources vivrières fut néanmoins aussi contestée par un certain nombre d'observateurs, étrangers et japonais. En 1928, le Docteur E. C. Grey qui avait séjourné un certain temps au Japon afin d'y étudier le problème du ravitaillement, avait abouti à la conclusion que s'il envisageait la quantité totale de denrées alimentaires, il n'y avait pas pénuries. Son étude sur le rapport entre population et ravitaillement reposait sur un indice de production de denrées alimentaires établi en tenant compte de différentes catégories de denrées : céréales, produits d'origine animale (poisson compris), pommes de terre, légumineuses, autres légumes, fruits et thé qui avaient été calculé par Penrose. Il ressortait que pour un indice 100 de denrées alimentaire et de population en 1894, l'indice était passé 155,86 pour le premier, et à 152, 73 pour le deuxième en 1927. Il en concluait que la production avait été satisfaisante dans son ensemble, malgré quelques années où l'indice des denrées avait été défavorable. Si une pénurie s'était fait sentir pendant cette période, elle n'avait pu être causée que par une amélioration du niveau de vie de la population⁶³⁶. En 1930, Idei Seichi de la division des recherches du Bureau International du Travail estimait que « les défenseurs de la thèse selon laquelle le surpeuplement serait la cause fondamentale des difficultés économiques et sociales du Japon contribuent peut-être à détourner l'attention des questions essentielles, qui sont la répartition équitable des biens et l'adoption d'une saine politique financière et monétaire »⁶³⁷.

En réalité, si les savoirs liés à l'étude de la population connaissent un essor sans précédent pendant les années 1920 et suscitent de nombreux débats dans la nébuleuse réformatrice, ils ne déboucheront pas immédiatement sur une véritable politique démographique de la part du gouvernement japonais. Celui se contente souvent de développer sa propre expertise pour garder la main dans un débat où son pouvoir biopolitique se trouve potentiellement contesté par la société civile comme l'illustre la prise à bras le corps de la question du contrôle des naissances par le mouvement syndical. Cependant, l'évolution de la situation économique et du contexte international pendant les années 1930 liera de plus en plus cette question démographique à des enjeux géopolitiques et militaires où l'intérêt national reviendra au centre de la question biopolitique.

⁶³⁵ *Ibid.*, p.165.

⁶³⁶ Egerton Charles Grey, *The food in Japan*, Genève, SdN, Bureau de l'hygiène, 1928, p. 19.

⁶³⁷ Idei Seishi, « Le problème des migrations au Japon », *Bureau International du Travail-Revue Internationale du Travail*, vol. 22, n.6, décembre 1930, p.826.

Troisième partie

Crise économique, rationalisation et remise en cause de l'internationalisme dans la réforme sociale (1929-1937)

La période de la « démocratie Taishô » fut sans aucun doute le lieu d'une gouvernance sanitaire et sociale des populations laborieuses japonaises différente, malgré les limites que l'on a pu observer. En dépit de l'échec de la loi sur l'assurance chômage, on assista à un développement des assurances sociales qui couvraient les risques corporels et à un renforcement de la loi sur les usines. L'autre grand échec des bureaucrates sociaux du ministère de l'Intérieur, celui de la loi sur les syndicats, n'empêcha néanmoins pas une attitude plus tolérante à l'égard des syndicats les plus modérés et liées à l'OIT. On peut en effet considérer qu'il y avait, jusqu'à un certain point, une certaine convergence stratégique entre les tendances les plus conservatrices et nationalistes de la réforme sociale japonaise, soucieuses du renforcement de la qualité de la population et de la réinvention de mécanismes de solidarité non subversifs, et les tendances plus libérales qui s'étaient associées au travail de l'OIT et du BIT, même si les frontières entre ces pôles de la nébuleuse de la réforme sociale japonaise étaient loin d'être nettes dans le cas japonais. Si il y eut une certaine convergence, c'est parce qu'il s'agissait de surmonter l'opposition de la frange du patronat la plus rétive à tout progrès de la législation sociale et de contrer l'influence grandissante d'une partie du mouvement ouvrier dont les orientations idéologiques et les

revendications paraissaient menaçantes à la fois pour l'ordre social fondant le système impérial et les intérêts économiques de la bourgeoisie. Cependant, s'il y avait pu avoir un consensus minimal sur les mesures de protection des enfants et des femmes, sur le développement d'une assurance sociale qui amélioreraient la gestion sanitaire des populations ouvrières, ou sur le développement d'un mouvement ouvrier modéré, en revanche une amélioration plus radicale des conditions de travail pour les hommes et surtout la reconnaissance d'un véritable droit des travailleurs à défendre de façon autonome leurs intérêts, continuaient à se heurter à une opposition insurmontable de la part des industriels. Les travaux classiques de Nawa Toichi ou Ishii Kanji ont montré que l'industrie japonaise tendait en effet à être liée, depuis Meiji, à un modèle de développement économique et de conquête des marchés extérieurs dépendant bien davantage d'une main-d'œuvre bon marché que de la bonne qualité des matières utilisées ou d'investissements importants dans la mécanisation de la production⁶³⁸. Il y eut d'autre part, un accroissement du fossé entre les petites entreprises où les salaires baissèrent dans les années 1920 et les grandes où ce phénomène fut beaucoup plus limité⁶³⁹. Si un effort de modernisation fut effectué par de nombreuses grandes entreprises, comme l'investissement d'un industriel tel qu'Ôhara Magosaburô dans les sciences du travail l'illustre bien, il ne déboucha pas sur une stratégie claire d'augmentation des salaires, comme nous le verrons plus bas, et il reflétait sans doute tout autant une volonté de développer une expertise propre et ses propres solutions que d'apporter sa collaboration aux efforts du gouvernement pour traiter la question sociale.

En fait, même si elles étaient stimulées par l'adhésion du pays à l'OIT, par une expertise sur les questions sociales invitant à rompre avec un modèle de travail intensif bon marché, à développer la productivité du travail et à adopter de nouvelles stratégies d'intégration de la classe ouvrière à l'ordre social dominant, les élites dirigeantes se divisèrent très largement quand il s'agit de tirer les conséquences institutionnelles et politiques de l'accession des populations ouvrières à une véritable citoyenneté sociale. Comme la question de l'assistance le révélait aussi, les élites dirigeantes étaient divisées entre deux rationalités qui s'excluaient l'une et l'autre. Il s'agissait soit de favoriser l'émancipation et l'intégration de cette population à une nouvelle classe salariale, dessinée par le mouvement social et les enquêtes sociales, qui, si elle ne pouvait encore être qualifiée de moyenne ne serait plus une « basse classe » et pourrait contribuer au progrès industriel par une élévation de la

⁶³⁸ Ishii Kanji, *Nihon sanshi-gyo shi bunseki*, Tôkyô, Tôkyô Daigaku Shuppan Kai, 1972.

Nawa Toichi, *Nihon boseki-gyo no shiteki bunseki*, Tôkyô, Chôryûsha, 1948.

⁶³⁹ Nakamura Takafusa, *Lectures on Modern Japanese Economic History : 1926-1994*, Tokyo, LTCB International Library Foundation, 1994, p.20.

productivité que permettrait ses meilleures conditions de travail, soit de continuer à choisir une stratégie de maintien de l'ordre en développant des instruments de contrôle sur un prolétariat qui restait indispensable au développement économique parce que justement il incarnait une main-d'œuvre bon marché. Ce débat se renforça encore lorsqu'il s'agit de lancer d'ambitieux plans de rationalisation suite à la crise de 1929.

On assiste alors pendant les quelques années qui séparent la crise de 1929 du début de la Guerre Asie-Pacifique à une phase bien particulière de l'histoire du Japon où les élites, confrontées à une situation géopolitique très incertaine, hésitent quant la nouvelle stratégie à adopter dans leur mode de gouvernement. La crise de 1929 stimule bien sûr l'introduction au Japon des idées et de la violence « fascistes » -même si aucun ne se proclame comme tel- qui s'attaquent au parlementarisme et au capitalisme libéral. Elle offre aussi un terrain favorable à la diffusion de la critique marxiste et renforce l'intérêt à l'égard de certaines de ses technologies de gouvernement telles que la planification. Cependant la nébuleuse réformatrice proche de la bureaucratie impériale -les « nouveaux bureaucrates » en particulier- tente plutôt d'aménager ou de contourner le fonctionnement du système parlementaire japonais, notamment par un processus de « purification des élections ». Cherchant à la fois à s'appuyer une frange du mouvement social -incarné notamment par le Parti social des masses (*Shakai taishūtō*)- et à reposer sur l'expertise « technocratique » qu'elle continue à développer via des lieux de recherche comme la *Kyōchōkai*, elle est consciente que les circonstances exceptionnelles liées à la crise imposent de dépasser la défense des intérêts les plus immédiats des industriels et des propriétaires terriens et produire de nouveaux instruments pour lutter contre le chômage. Mais elle ne produit pas encore une critique aussi radicale du système du capitalisme libéral que ne le feront les « bureaucrates rénovateurs » (*kakushin kanryō*) des années de la guerre Asie-Pacifique. Une dimension majeure de sa politique de l'emploi, qui se fait plus ambitieuse, est de développer l'industrie, d'une part militaire, il ne s'agit pas ici de le nier, mais aussi exportatrice. Elle prône ainsi le maintien des relations avec l'OIT jusqu'en 1938 qui traduit encore un certain attachement au libre-échange et encourage plus qu'elle n'impose les mouvements de rationalisation au sein de l'industrie. La gouvernance sanitaire et sociale des populations laborieuses, par le biais des entreprises, en sort renforcée, mais la citoyenneté sociale en elle-même, telle qu'incarnée par la législation du travail, les assurances sociales ou le droit à la négociation collective, ne connaissent que de modestes avancées malgré des efforts renouvelés pour instaurer une assurance chômage.

De plus, avec la montée des tensions internationales, le Japon est toujours davantage privé de marchés d'exportation vitaux pour son développement économique et pour l'absorption de ce que les économistes et les démographes les plus en vue de l'époque considèrent comme un excès de population aggravant le problème du chômage. Ceci, d'autant plus que la perspective de meilleurs débouchés migratoires est plus que jamais bouchée. A côté des internationalistes liés à l'OIT, à la SdN ou à l'Institute of Pacific Relations, qui continuent à jouer la carte du libre-échange malgré les vents contraires, d'autres acteurs commencent à se préparer à un autre scénario, où la quête de nouveaux débouchés pour résoudre le problème de population sera assuré par la conquête militaire. D'une part, au sein du gouvernement des populations laborieuses se renforce à nouveau, dès cette époque, un impératif biopolitique qui est porté à son paroxysme, au milieu des années 1930, par la croyance en une détérioration de la condition physique de la population. D'autre part, si les militaires font à ce point irruption dans les débats sur la question sociale des années 1930, c'est essentiellement à cause de la gravité de la question sociale dans les campagnes et à l'incapacité du pouvoir civil d'y faire face. Les tendances les plus nationalistes dans les milieux de la réforme sociale des deux premiers tiers des années 1930 se nourrissent ainsi simultanément d'une approche de la réforme sociale et de la gouvernance des populations que l'on peut qualifier d'agrarienne, spiritualiste, incarnée par la faction de la voie impériale (*Kôdôha*), et une approche plus réaliste, notamment fondée sur un projet de modernisation de l'armée incarné notamment par des membres de la faction du contrôle (*Tôseiha*). C'est cette dernière tendance, que l'on peut aussi qualifier de moderniste qui sera décisive dans l'impulsion du lien entre politique sociale et mobilisation générale après le déclenchement de la guerre Asie-Pacifique en 1937, et jouera un rôle important dans la création du ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales en 1938.

Chapitre 16

Les crises de 1927 et 1929 et leurs conséquences politiques, sociales et idéologiques

Les crises de 1927 et 1929 et la question du rétablissement de l'étalon or

Depuis la récession de 1920, le Japon avait connu une situation économique relativement instable malgré une économie globalement en croissance, mais cela n'avait pas empêché une politique sociale d'inspiration plus démocratique et internationaliste de s'affirmer. En revanche, les crises de 1927 et 1929, combinées avec la montée des tensions internationales suite à l'incident de la Manchourie et la formation de blocs économiques, contribuèrent très largement aux évolutions des conditions économiques, sociales et politiques qui donnèrent aux politiques sanitaires et sociales à l'égard de populations laborieuses des années 1930 un tour nouveau. En particulier, les mécanismes qui amenèrent le déclenchement de ces deux crises contribuèrent assez largement au discrédit du capitalisme et du libéralisme qui stimulèrent les idéologies antilibérales.

La déflation dont avait souffert le Japon après 1920 avait alourdi le poids des dettes internes et une nouvelle baisse des prix en 1927 prépara la panique bancaire qui se déclencha cette année-là. Une des causes des mauvaises dettes qui s'accumulaient pour les banques, était l'habitude que ces établissements bancaires avaient prise de prêter avec excès à des entreprises « amies », ces pratiques étant encouragées par la croyance que la Banque du Japon pourrait les renflouer en cas d'accident. C'était ainsi le cas de la Banque de Taiwan avec la maison de commerce Suzuki, entreprises qui furent la source de la panique de 1927. De plus, deux facteurs aggravèrent encore les difficultés des banques déjà fragilisées par des mauvaises dettes, notamment celles datant des prêts liés au tremblement de terre de 1923. En 1926, le yen se renchérit à cause des bruits de retour imminent à l'étalon or et, parallèlement, le prix de l'argent, sur lequel était fondé la monnaie chinoise chuta endommageant ainsi les exportations japonaises vers la Chine. Ainsi, déjà en janvier et février 1927, cinq petites banques avaient été forcées de fermer. Mais ce

sont des rumeurs sur l'insolvabilité de la banque de Taiwan qui déclenchèrent la panique⁶⁴⁰. Cette panique mis en danger de nombreux établissements bancaires mais aussi de grandes entreprises manufacturières telles que les chantiers navals de Kawasaki. De plus, le gouvernement prit une mesure exceptionnelle - suspendre les retraits bancaires pendant trois semaines à partir du 22 avril 1927 – qui marqua particulièrement les esprits au sein de la population et contribua sans doute accentuer la défiance à l'égard du système.

La crise entraîna aussi la chute du cabinet *Kenseikai* plutôt libéral de Wakatsuki Reijirô et son remplacement par le Cabinet de Tanaka Giichi qui se caractérisa par une politique de répression agressive sur le continent, se traduisant notamment par l'assassinat de Zhang Zuolin, fomenté l'armée du *Kwantung* et prélude à l'incident de la Manchourie, et par une politique intérieure répressive à l'égard du mouvement social. Cette politique se fit essentiellement sous la houlette du ministre de l'Intérieur, Suzuki Kisaburô, qui, avec Hiranuma Kiichirô, avait par exemple crée en 1924, une société d'inspiration nationaliste, la *Kokubonsha*, qui rassemblait des militaires, des officiels du Ministère de la Justice et des politiciens de la *Seiyûkai* : le terme « *kokubon* » était pris comme l'opposé de « *mimpon* » qui voulait dire, sous la forme *mimponshugi*, démocratie. Lors de l' « affaire du quinze mars » (*San'ichigo jiken*) 1928, 1600 personnes furent arrêtées, suspectées d'être membres du Parti Communiste. Au cours de l' « affaire du seize avril » (*Yon'ichiroku jiken*) de l'année suivante, c'est 600 à 700 personnes qui furent arrêtées pour les mêmes raisons. Bien sûr, le cabinet de Tanaka Giichi fut remplacée par le cabinet d'Hamaguchi Osachi qui tenta pour la dernière fois de faire adopter une loi sur les syndicats, mais sa tentative de réintroduire l'étalon or, gage de son attachement au libre-échange, contribua à aggraver les effets de la crise de 1929 au Japon et à aggraver la défiance à l'égard du libéralisme et du capitalisme.

Alors que le choc de la panique boursière américaine d'octobre 1929 atteignait le Japon, en janvier 1930, le gouvernement Hamaguchi et son ministre des finances Inoue Junnosuke réintroduisirent l'étalon or qui avait été abandonné en 1916. Depuis 1926, il existait dans les médias une « question de l'embargo sur les exportations d'or » (*Kinkaikin mondai*) qui mobilisait les experts mais également des acteurs de la société civile comme les syndicats qui craignait les conséquences sur l'emploi d'un rétablissement de l'étalon or⁶⁴¹. Dans le cadre de ce débat, Inoue n'hésitait pas à dire franchement qu'un tel rétablissement provoquerait une récession économique, des difficultés pour l'industrie exportatrice

⁶⁴⁰ Mark Metzler, *Lever of Empire : The International Gold Standard and The Crisis of Liberalism in Prewar Japan*, Berkeley, University of California Press, 2006, p.175.

⁶⁴¹ Idei Moriyoshi, « Kinkaikin mondai to shitsugyô », *Shakai seisaku jibô*, n.108, septembre 1929, pp. 67-75.

principale du Japon, l'industrie de la soie, pour ses ouvriers, et pour les campagnes très dépendantes de l'élevage du vers à soie. Il en défendait néanmoins l'idée. Il pensait que, depuis 1920, l'embargo sur l'or avait provoqué de l'instabilité dans les taux de change et était un obstacle important à un rétablissement plus solide de l'économie japonaise⁶⁴². Cette décision, qui impliquait un renchérissement de la monnaie japonaise et des politiques de déflation qui allaient devoir être menées pour abaisser les prix intérieurs au niveau international, était aussi perçue comme un moyen d'éliminer les entreprises non compétitives et d'encourager ainsi la rationalisation et la modernisation de l'industrie. Une des constantes des cabinets *Kenseikai* puis *Minseitô* au cours des années 1920 avait en effet été de penser que couper dans les dépenses renforcerait la nation spirituellement et économiquement. C'est dans cet état d'esprit que le gouvernement avait lancé la Campagne pour l'austérité économique publique et privée (*Kôshi keizai kïnshuku undô*), diminuant les dépenses publiques et appelant à la frugalité. De plus, avec le rétablissement de l'étalon or, le gouvernement montrait là aussi son orthodoxie à l'égard des vues du monde de la finance : rétablir l'étalon or, à l'ancienne parité avec le yen, c'était exprimer l'attachement du Japon au système de libre-échange.

Les deux chocs simultanés de la chute de la demande provoquée par la crise et de la réintroduction de l'étalon or plongèrent l'économie japonaise dans une sévère récession. A cause du réchérissement de ses exportations et de la chute de la demande intérieure, les industries chimiques et lourdes furent forcées de réduire leurs effectifs. L'industrie minière, qui était confrontée à la compétition du charbon en provenance de Manchourie fut obligée de licencier presque 40 pour cent de sa main-d'œuvre. Même dans l'industrie textile qui était compétitive, des entreprises enregistrèrent des pertes. Mais, malgré la sévérité de la crise, le gouvernement *Minseitô* s'entêta dans la même politique d'austérité fiscale et monétaire. Cet entêtement suscita de nombreuses critiques dans les médias de l'époque et *Chûô kôron*, dans son numéro de juillet 1930, appelait le gouvernement Hamaguchi à enfin ouvrir les yeux, à s'adapter à la situation de l'économie mondiale, à renoncer à s'enfermer dans une méthode fondée sur l'austérité que l'auteur de l'article qualifiait de « féodale » (*hokenteki shôhi setsuyakuteki hôhō*) et à reconnaître que tant qu'il continuerait sa même politique, « la récession criminelle (*satsujinteki fukeiki*) ne verra aucune amélioration pendant au moins une année »⁶⁴³. Le gouvernement Hamaguchi ne rétablit néanmoins pas l'embargo sur l'or et la grave crise économique qui se traduisit par une baisse des prix, une récession et une montée du chômage se prolongea pendant 1930 et 1931. D'après les enquêtes du

⁶⁴² Idem, p. 172

⁶⁴³ Takahashi Kameyoshi, « Kinkaikin gyaku modori ka », *Chûô kôron*, vol. 45, n.7, juillet 1930, pp. 59-74.

Ministère de l'agriculture et des forêts (*Nôrinshô*), le revenu annuel moyen des foyers agricoles du pays était passé de 1201 yens en 1929, à 551 yens en 1931, en 1934, il n'était remonté qu'à 733 yens⁶⁴⁴. Le salaire des ouvriers agricoles, pour un indice moyen de 100 entre 1921 et 1931, était passé à 54 en 1932 et n'était encore que de 56 en 1934. Néanmoins, la situation économique dans les campagnes était un peu particulière car l'indice de production industrielle et minière avait redépassé son niveau de 1929 dès 1933 et s'envola rapidement pour atteindre 158 en 1935 (100 en 1926). Le revenu national, lui, retrouva son niveau de 1926 dès 1934⁶⁴⁵.

Si le Japon put rétablir assez vite le niveau de sa production industrielle, c'est parce qu'en décembre 1931 le pays abandonna de nouveau l'étalon or. Le premier ministre Hamaguchi Osachi fut en effet visé par un attentat de l'extrême droite à cause de sa politique libre échangiste symbolisée par la réintroduction de l'étalon or, mais aussi et surtout de sa politique de détente à l'égard de la Chine et de réduction des dépenses militaires traduite par sa signature du traité de désarmement de Londres en avril 1930. Hamaguchi fut remplacé par un autre gouvernement d'orientation libérale mené par Wakatsuki Reijirô. Cependant, l'incident de la Manchourie du 18 septembre 1931, une presse qui surenchérit à cette occasion dans la rhétorique patriotique pour gonfler ses ventes⁶⁴⁶, et une tentative avortée de constituer un cabinet d'union nationale eut raison de ce dernier cabinet *Minseitô*. Le cabinet *Seiyûkai* Inukai et son ministre de l'économie Takahashi Korekiyo, beaucoup plus influencé par le keynésianisme que son prédécesseur Inoue Junnosuke, assassiné en 1932, prit immédiatement la décision de rétablir l'embargo sur l'or. Il en résultat une dépréciation rapide du yen et en conséquence, une augmentation du volume du commerce extérieur. En même temps, le gouvernement adoptait un programme de réarmement qui eut pour effet de stimuler l'industrie des munitions. Le Premier Ministre Inukai Tsuyoshi fut néanmoins victime de la violence d'extrême droite à l'égard des représentants du système parlementaire et assassiné à son tour lors l'« incident du 15 mai » (*go ichigo jiken*). La nomination de l'Amiral Saitô Makoto à la tête du cabinet en 1932 sonna la fin des cabinets issus des partis politiques et d'une « démocratie Taishô » qui, malgré les obstacles, avait permis des avancées dans une politique sociale orientée vers une certaine accession de la classe ouvrière à la citoyenneté. En effet, malgré un assez rapide rétablissement de l'industrie, le chômage provoqua des troubles sociaux importants, les campagnes restèrent longtemps touchées et, au bout du compte, la crise de 1929 eut de profondes

⁶⁴⁴ Cité par Ikeda Yoshimasa, *op. cit.*, p.654.

⁶⁴⁵ Ikeda Yoshimasa, *op. cit.*, pp. 654-655.

⁶⁴⁶ Tsuchiana Fumito, *op. cit.*, p. 474.

répercussions sur les politiques sociales ultérieures dans le contexte d'une remise en cause du système capitaliste et des idées libérales qui ne fit qu'aller crescendo au cours des années 1930.

La montée en puissance du marxisme dans les années 1930

Yoshida Shigeru, nommé directeur de la *Kyôchôkai* en 1931 et qui se révélera comme un des hommes clés de la politique sociale des années 1930, insistait, dans un éditorial du Bulletin de politique sociale, sur la gravité de la situation sociale et le tournant qu'elle représentait :

« On peut deviner l'état actuel très inquiétant des relations entre travail et capital à la seule vue des statistiques sur les conflits de travail. L'an dernier, dans tout le pays, on a enregistré 2289 conflits. La tendance ne semble pas s'inverser pour cette année avec 1079 conflits de janvier à juin, c'est-à-dire davantage que les 728 conflits de l'an dernier pendant la même période...La majorité des conflits ont lieu dans des petites et moyennes entreprises qui souffrent le plus de la crise, et en plus des moyens violents qui sont utilisés, ces conflits ne débouchent en général sur rien. C'est une situation très préoccupante pour l'industrie et le bien-être social de notre pays. »⁶⁴⁷

Un peu plus tard, dans la même revue, il s'inquiétait des conséquences politiques d'une telle situation :

« La situation dans laquelle se trouve notre pays nous donne le sentiment d'être confronté à des soucis d'une ampleur peu commune. Alors qu'à l'extérieur la situation internationale est rendue difficile par un problème de la Manchourie qui dure, à l'intérieur, les difficultés industrielles et économiques ne semblent toujours pas trouver d'issue. L'activité économique est en plein marasme, le chômage augmente, les campagnes sont en détresse. Ainsi l'opinion publique tend à se déporter vers les extrêmes. Certains planifient la destruction de la société actuelle par une révolution socialiste, ou bien, à l'autre extrême, certains, adeptes du fascisme, souhaitent l'arrivée au pouvoir d'une violente tyrannie. Les attentats contre des banques par des communistes, ou les assassinats répétés de responsables politiques ou du milieu des affaires reflètent en partie cette instabilité sociale »⁶⁴⁸.

Comme l'a souligné Maurizio Vaugagna, à propos de l'Amérique et de l'Europe, les années 1930 furent caractérisées par des expérimentations politiques qui captèrent et aiguillèrent l'attention des

⁶⁴⁷ Yoshida Shigeru, « Rôdô kyôyaku tokushûgo no hakkô ni tsuite », *Shakai seisaku jibô*, n.132, septembre 1931., p.1-4.

⁶⁴⁸ Yoshida Shigeru, « Tokushôgô no hakkann ni atarite, n. spécial : Shakaiseisaku no saikentô », *Shakai seisaku jibô*, n. 146, juillet 1932, p. 1.

intellectuels et des dirigeants politiques vers un « scénario supranational » et qui leur demandèrent de prendre parti pour une des alternatives politiques et sociales dominantes. La crise, « *the great internationalizer* » pour reprendre encore les termes de Vaugagna, était le problème commun. Parce qu'il y avait un manque d'instruments éprouvés pour s'y attaquer, les dirigeants eurent tendance à regarder ce qu'il se passait à l'extérieur⁶⁴⁹. Le cas du Japon est un peu particulier dans le sens où, plus que tout autre pays industrialisé, il n'avait jamais manqué, depuis le début de l'ère Meiji, de s'inspirer des systèmes économiques, sociaux et politiques en cours à l'étranger et de faire les choix qu'il percevait comme lui convenant le mieux dans l'état d'avancement et les circonstances où il se trouvait. Cependant, avec la crise, il y a un basculement très net des modèles qui captent l'attention des intellectuels et des dirigeants japonais. On l'a vu un peu plus haut, une politique keynésienne se développa sur les ruines et le discrédit de l'orthodoxie financière libre échangiste symbolisée par l'étalon or. Mais on assista aussi à un basculement plus radical encore des esprits vers des modèles politiques et idéologiques transnationaux, antinomiques de l'internationalisme de la Société des Nations et de l'Organisation Internationale du Travail avec lequel le Japon s'était rallié : le marxisme et le fascisme. Les débats auxquels ils donneront lieu dans le Japon des années 1930 furent bien entendu particuliers et même parfois inattendus.

Si le marxisme gagna sans aucun doute du terrain dans le débat social, c'est d'une part parce qu'il avait déjà commencé à prendre racine dans les universités dans les années 1920, mais c'est aussi parce que sa capacité à donner une analyse de la crise économique séduisait. Elle donna en particulier naissance à un débat sur le capitalisme japonais (*Nihon shihonshugi ronsô*) qui connut deux périodes, une première allant de 1927 à 1932 et portant sur la question de la stratégie et la nature de la révolution à mener, et une deuxième période allant de 1933 à 1937 et portant sur l'analyse de caractéristiques du capitalisme japonais et sur le débat sur le féodalisme qui déterminait les problèmes agricoles. La publication marxiste la plus marquante fut sans aucun doute la Série sur l'histoire développement du capitalisme japonais (*Nihon shihonshugi hattatsushi kôza*) qui est aujourd'hui considéré comme un des points de départ des sciences sociales japonaises et de la branche dominante du marxisme japonais, la *kôza-ha* (Ecole de la série), faisant justement référence à cette publication fondatrice. Cette série en sept volumes, conçue par Norô Eitarô qui fut arrêté juste après la publication en 1933 et mourut en détention l'année suivante, était le résultat d'un travail préparatoire important qui réunit la plupart des économistes marxistes qui comptaient de l'époque. Si la publication finale faisait la plus grande place à l'histoire du

⁶⁴⁹ Maurizio Vaudagna, « Social Rights and the Changing Definitions of Liberty : America, Europe and the Dictators », in Alice Kessler-Harris and Maurizio Vaudagna, *Democracy and Social Rights in the « Two Wests »*, Torino, Otto editore, 2009, p.21.

développement du capitalisme japonais depuis la période Tokugawa, le travail préparatoire mené par quatre équipes montrait à quel point il ne s'agissait pas seulement d'expliquer le passé mais également de trouver des solutions pour sortir de l'impasse dans laquelle le Japon semblait plongé. Le travail préparatoire s'intéressait ainsi également à l'influence culturelle du marxisme japonais à travers le théâtre ou la littérature prolétarienne et à la situation contemporaine de ce qui était désigné comme l'« impérialisme japonais »⁶⁵⁰. Ce travail déboucha aussi concrètement sur la brève publication d'un mensuel portant également le nom de Série sur l'histoire du développement du capitalisme japonais à partir d'avril 1932 qui abordera également des questions très contemporaines. Par exemple, dans le septième numéro d'août 1933, Yamada Shôjirô publia un article sur une des questions sociales les plus graves du moment et intitulé Sur l'endettement des villages agricoles⁶⁵¹. Il abordera aussi des questions plus théoriques notamment dans le cinquième numéro, en mars 1933, pour la commémoration de l'anniversaire de la mort de Marx⁶⁵².

Les thèses marxistes gagnèrent aussi très largement des revues généralistes comme *Kaijô* qui devient alors un des principaux relais des thèses de la kôza-ha. Si l'on se fie aux sommaires de la revue, les grandes questions de la fin des années 1920 et du début des années 1930, dans les milieux socialistes, sont les questions du chômage, de la loi sur les syndicats, de la tenue des partis prolétaires lors des élections au suffrage universel masculin. Mais on y trouve aussi une fascination pour la réussite économique de l'URSS du plan quinquennal. *Kaijô* consacre ainsi 204 pages de son numéro d'avril 1931 à des photos à la gloire de l'économie soviétique. Le dossier spécial est suivi d'un article d'Ôtsuka Kinnosuke dénonçant les campagnes antisoviétiques des « économistes bourgeois » et des gouvernements des pays capitalistes accusant notamment l'URSS de dumping. Autre exemple marquant, *Kaijô* consacre un très important dossier en Mars 1933 à l'occasion des cinquante ans de l'anniversaire de la mort de Marx. Ainsi, au début des années 1930, *Kaijô* devient très largement une tribune pour de jeunes économistes marxistes, tel que Koizumi Shinzô, Ôtsuka Kinnosuke, Noro Eitarô, Arisawa Hiromi contributeurs de la *Nihon shihonshugi hattatsushi kôza*, mais aussi des membres de la *rônô-ha* tels que Inomata Tsunao.

Le marxisme japonais connut aussi une évolution nationaliste qui ne peut pas être réduite aux apostasies (*tenkô*) auxquelles le pouvoir réduit de nombreux communistes. Germaine A. Hoston a ainsi

⁶⁵⁰650 Nihon shihonshugi hatten shi kôza, Kankô gojû shûnen kinen fukkoku han, *Bessatsu 1, kaijôtsu, shiryô*, Tôkyô, Iwanami shoten, 1982, pp.10-31.

⁶⁵¹ Yamada Shôjirô, « Nôson fusai mondai ni tsuite », *Nihon shihonshugi hattenshi kôza geppô*, n.7, mars 1933, pp. 1-8.

⁶⁵² « Marukusu gojûnensai o mukau », *Nihon shihonshugi hattenshi kôza geppô*, n.5, mars 1933, pp.1-12.

montré que ces centaines de *tenkô* doivent bien évidemment être expliquées par les mauvaises conditions d'emprisonnement, les pressions psychologiques, la torture physique, mais également par la prédisposition d'une certaine frange du marxisme japonais à s'affranchir de la dimension internationaliste pour trouver un terrain d'entente avec l'ultranationalisme de cette époque. Elle montre en particulier que Sano Manabu, dirigeant important du parti communiste emprisonné, et qui renia publiquement ses affiliations communistes en juin 1933, alla bien au-delà du simple reniement du communisme pour développer sa propre doctrine marxiste du « socialisme dans un seul pays » (*ikkoku shakai shugi*)⁶⁵³. Ce national socialisme japonais prendra un certain nombre de formes, sous une forme politique un peu comparable au fascisme et au nazisme européens, incarnée par Kita Ikki ou Akamatsu Katsumarô⁶⁵⁴, ou une forme beaucoup plus technocratique qui jouera un rôle important au sein du pouvoir après le début de la guerre Asie-Pacifique comme nous le verrons plus bas. Malgré la répression et la mutation nationaliste de certains, beaucoup de communistes des années 1930 continuèrent néanmoins à concevoir leur mission à travers un prisme internationaliste. Ils eurent justement tendances à se définir par rapport à ce qu'ils identifiaient comme une montée de la menace « fasciste ».

Les marxistes et le « fascisme »

S'il est légitime pour l'historien de s'interroger sur la pertinence de l'utilisation du concept de « fascisme » afin de qualifier le Japon de cette époque pour les raisons que nous avons expliquées dans l'introduction, la difficulté est qu'il est mis en présence d'une utilisation très extensive du terme dans les années 1930, en particulier par les auteurs marxistes, mais pas uniquement, et est confronté à des acceptations extrêmement diverses. Ainsi, pour Sasa Hiroo, écrivant en 1932, pendant les derniers mois d'une vie politique dominée par les partis, les gouvernements *Minseitô* Wakatsuki et Hamaguchi ne devaient pas uniquement être vus comme l'expression d'une domination bourgeoise, répressive envers le mouvement social communiste, mais comme les premiers pas, très progressifs, vers un fascisme

⁶⁵³ Germaine A. Hoston, *The State, Identity, and the National Question in China and Japan*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1994, pp. 327-360.

⁶⁵⁴ Stephen S. Large, « Buddhism and Political Renovation in Prewar Japan: The Case of Akamatsu Katsumarô », *Journal of Japanese Studies*, Vol. 9, No. 1, Winter, 1983, pp.33-66.

japonais, c'est à dire un fascisme institutionnel s'imposant par le haut⁶⁵⁵. Certains auteurs parlent même de « *kula fashizumu* » (fascisme tiède). En revanche, Imanaka Tsugimaro envisage lui, en 1930, le fascisme comme un mouvement qui progresse par le bas c'est à dire par le biais des sociétés et partis nationalistes qui se développent encore d'avantage à partir de l'affaire de la Manchourie⁶⁵⁶.

La question de l'existence d'un fascisme japonais fut bien sûr particulièrement stimulée par la tenue du 7^{ème} congrès du Komintern, en juillet et août 1935, qui essaya de poser une définition claire du fascisme et de mettre en place un front populaire antifasciste. Pour Georgi Dimitrov, secrétaire général du Komintern, il s'agirait d'une dictature terroriste des éléments les plus réactionnaires, les plus impérialistes et les plus chauvins du capital financier. Nosaka Sanzô, cofondateur du parti, et Yamamoto Kenzô qui étaient à Moscou au moment de la tentative de coup d'Etat de février 1936 par une fraction de l'armée japonaise, déclarèrent cette définition valable pour le Japon et appelèrent à la constitution d'un front populaire anti fasciste contre la « dictature fasciste militaire » (*gunbu fashisuto dokusai*). Cependant, à cette époque, le mouvement social était déjà très affaibli et les tentatives de constitution d'un front antifasciste furent plus ou moins avortées. En novembre de la même année, le principal syndicat communiste, le *Nihon rôdô kumiai zenkoku hyôgikai*, appela ainsi à une unification des syndicats de travailleurs du pays autour du Parti des masses, le *Shakai taishûtô*, cependant, ce dernier et la *Sôdômei*, représentant l'aile droite du syndicalisme japonais, ne répondirent pas à l'appel, trop dépendant qu'ils étaient de la tolérance du pouvoir à leur égard. Si, en mars 1937, ce fut le Parti prolétaire du Japon (*Nihon musantô*) qui devait symboliser ce front populaire, il fut presque immédiatement décapité par l'arrestation, en décembre 1937, d'environ 400 personnes du nouveau parti, des organisations potentiellement participantes à ce front anti fasciste et des intellectuels communistes. Le *Nihon musantô* et le *Nihon rôdô kumiai zen hyôgikai* seront dissouts peu après.

Malgré l'échec politique, la volonté de constituer un front populaire avait stimulé un effort doctrinal et poussé les membres du parti communiste à penser la situation particulière dont le pays faisait l'expérience et à tenter de rapprocher les questions du « système impérial » et du « fascisme ». En 1934, lors d'un plenum du comité central du parti communiste japonais, Nosaka Sanzô fit une communication où il évoqua « un nouveau type de grand danger : la dictature du système impérial » et « une fascisation du système impérial ». Nosaka constatait, premièrement, avec l'importance grandissante de l'industrie de l'armement, une relation de plus en plus symbiotique entre le capital

⁶⁵⁵ Sasa Hiroo, *Nihon no fashizumu no hattenkatei*, Tôkyô, Asano shoten, 1932.

⁶⁵⁶ Imanaka Tsugimaro, *Gendai dokusai seijiron*, Tôkyô, Bunmei kyôkai, 1930.

monopolistique et le système impérial, deuxièmement, une intensification de la répression du mouvement prolétarien et la probabilité de plus en plus grande d'une attaque militaire sur l'Union Soviétique et, troisièmement, ayant à l'esprit la vaste couche de la petite bourgeoisie des villages ou des villes, la mise en place d'une nouvelle base populaire pour le système impérial⁶⁵⁷. Dans un article de janvier 1935 de la revue *Kokusai tsūshin*, il écrivait que « le système impérial avait pris beaucoup des manières du fascisme moderne », qu'il « portait depuis peu l'armure du fascisme ». Mais, dans le même article, il écrivait aussi que l'« objectif central de la révolution, au stade où se trouvait le pays, était de renverser le système impérial et non pas le fascisme »⁶⁵⁸. Cependant, dans un article du mois de mai de la même année, au sein de la même revue, Nosaka essayait explicitement de lier système impérial et fascisme. L'essence du système impérial ne serait pas devenue fasciste, mais le fascisme aurait été un moyen pour la dictature de la maison impériale de se renforcer et de renforcer ses bases populaires en adoptant un discours démagogique anti-capitaliste⁶⁵⁹. Ce type d'analyse fut néanmoins relativement isolé, il n'y avait pas de vrai mouvement intellectuel tentant de relier la question du fascisme à la caractéristique principale du système politique de cette époque : le système impérial. La notion de « fascisme impérial » ne sera forgée et utilisée par les intellectuels marxistes qu'après la guerre comme nous l'avons vu dans l'introduction de cet ouvrage. On semble en général considérer que le fascisme s'est transposé tel quel au Japon ou ne peut tout simplement s'y implanter. Il y a bien sûr plusieurs raisons à cela. D'une part, la répression politique qui rend très risqué toute réflexion politique sur le régime impérial et, d'autre part, l'influence des thèses du Komintern de 1932 sur le courant principal du marxisme japonais, la *kōza-ha*. Il est arrêté que le système impérial est avant tout un système absolutiste (*zettai shugi*), que le régime politique ne peut donc être qualifié de fasciste.

Cependant, les auteurs de l'école concurrente, dite de la *rônô-ha*, contrairement à ceux de la *kōza-ha*, considèrent que le Japon avait été le lieu d'une révolution bourgeoise et était donc mûr pour une mutation fasciste. Ils adhèrent à partir de 1935 au front antifasciste, mais ne se préoccupent pas outre mesure de la forme étatique particulière du Japon, en l'occurrence le système impérial. Pour les auteurs de la *rônô-ha*, l'apparition au Japon, premièrement, de mouvements fascistes, puis d'un régime fasciste, est avant tout fonction des conditions objectives de classe. C'est une forme désespérée de défense de la

⁶⁵⁷ Nosaka Sanzō senshū senji hen, « Nihon ni okeru kinrōtaishū no kakumeiteki tōsō », Nihon kyōsantō chūō iinkai shuppanbu, 1962, pp.17-18.

⁶⁵⁸ Nosaka Sanzō senshū senji hen, « Nihon no fashizumu to ha nanika », Nihon kyōsantō chūō iinkai shuppanbu, 1962, p.56-57.

⁶⁵⁹ Nosaka Sanzō senshū senji hen, « Tennōsei to fashizumu », Nihon kyōsantō chūō iinkai shuppanbu, 1962, p.85-86.

part du capitalisme contre la menace d'une révolution économique et sociale. Le Japon correspond ainsi à la définition du fascisme donné par Georgi Dimitrov lors du congrès du Komintern de 1935. Comme le Japon a connu une révolution bourgeoise au moment de la restauration de Meiji, la définition du processus d'arrivée au pouvoir de ce fascisme peut s'appliquer au Japon: le remplacement d'une forme étatique de domination de classe, la démocratie bourgeoise, par une autre, une dictature ouvertement terroriste. Les fascistes, italien, allemand ou japonais qu'ils utilisent ou non le nom, et quelque soit la manière dont ils envisageaient subjectivement leur rôle, représentaient objectivement les intérêts du capital monopolistique financier. Ce qui compte, ce sont les intérêts de classe à qui un mouvement bénéficie au bout du compte. Et comme, pour la *rônô-ha*, le Japon était devenu une nation capitaliste et impérialiste, quels en soit leurs développements historiques particuliers, les mouvements opposés à la fois au libéralisme bourgeois et à la révolution socialiste étaient ipso facto fascistes⁶⁶⁰.

Kawai Eijirô et le « fascisme »

La place de la notion de « fascisme » dans le débat des années 1930 ne se réduit néanmoins pas à une querelle scholastique entre différences école de marxisme émergentes. Le terme de fascisme est largement utilisé dans les années 1930 par des auteurs d'horizons très différents, et notamment par les libéraux qui y voyaient dès cette époque la menace principale à l'avancée de leur idéal politique et social. Kawai Eijirô, professeur d'université réputé, représentant de l'aile libérale du réformisme social comme nous avons vu, mais de plus en plus minoritaire au cours des années 1930, analysait la montée du mouvement fasciste japonais en deux phases. Dans la première, le mouvement fasciste avait pour objectif de préserver la position dominante de l'armée quant aux questions concernant l'armement et la défense nationale, position que le cabinet Hamaguchi sembla menacer lorsqu'il signa en avril 1930 le traité naval de limitation des armements de Londres, malgré l'opposition de la marine. Cette période trouva son point culminant dans la tentative de coup d'Etat de la part des officiers de l'Association de cerisiers (*Sakura kai*) en mars 1931 (*Sangatsu jiken*). Dans la deuxième étape, l'objectif inclut la réforme sociale. La tendance agrarienne, influencée par la troupe, très largement originaire des campagnes, est dominante dans l'idéologie de la réforme sociale. C'est aussi à cette époque que des éléments fascistes de l'armée s'unissent avec les partisans civils d'un national socialisme, tels qu'Akamatsu Katsumaro.

⁶⁶⁰ Georges Wilson, « Kita Ikki's theory of rvolution », *Journal of Asian Studies*, vol. 26, n.1, nov. 1966, p.94-96.

Sur la relation entre le fascisme et le pouvoir, Kawai développa la théorie selon laquelle, dans un premier temps, les fascistes étaient des révolutionnaires qui essayèrent de renverser le pouvoir du dehors. Cependant, réalisant que leur ennemi était bien protégé contre une attaque du dehors, lors de la deuxième étape, ils s'allièrent avec le pouvoir pour atteindre leur objectif en le contrôlant de l'intérieur. Notant que le passage d'une stratégie à l'autre était rapide, il en attribua la cause au statut privilégié des militaires au sein de la constitution.

Il précisait néanmoins que le fascisme japonais était différent de l'europpéen. En Europe, le fascisme était un mouvement qui trouvait son origine dans les masses et était révolutionnaire dans le sens où il voulait renverser l'appareil de pouvoir de l'extérieur. Au Japon, les besoins et aspirations des masses étaient véhiculées par des vaisseaux capillaires qui connectaient les masses paysannes aux chefs militaires au sein de l'armée. D'autre part, alors que les Mussolini et Hitler avaient conquis le pouvoir sur la base d'une plateforme rendue publique des années auparavant, le mouvement était venu avant la théorie et, à l'heure où il écrivait, Kawai estimait que les militaires n'avaient pas encore trouvé une idéologie susceptible de leur servir de guide⁶⁶¹. Cependant, pourquoi, si le système gouvernemental du Japon des années 1930 était la dictature militaire, fallait-il la caractériser comme un « fascisme » ?

Premièrement, Kawai voyait un certain nombre de similarités entre les conditions politiques, économiques et psychologiques du Japon et celles des pays européens qui avaient donné naissance au fascisme. La frustration de Japonais à l'égard de la Manchourie et de la commission Lytton ressemblait au ressentiment nationaliste que les pays fascistes européens avaient eu à l'égard des frontières fixées par le traité de Versailles. L'instabilité du gouvernement japonais, symbolisé par la chute répétée des cabinets et la rivalité entre partis était une image miroir des conditions politiques qui avaient précédées la montée du fascisme en Europe. L'incapacité des gouvernements parlementaristes à résoudre les problèmes économiques nourrissait la défiance envers le système politique aussi bien au Japon que dans les pays fascistes d'Europe. Il y avait la même opposition au communisme parmi les militaristes japonais et les fascistes européens.

Deuxièmement, Kawai identifiait un intérêt commun entre les militaristes et les partisans du national socialisme, ces derniers étant comparables, à ses yeux, aux fascistes européens. Ils exaltaient l'Etat, un gouvernement puissant, et l'expansion militaire à l'étranger. Ils avaient de la défiance à l'égard de la diète impériale et rejetaient le Parti Communiste Japonais. Ces traits les rapprochaient des militaires et

⁶⁶¹ Kawai Eijirô , « Marukishizumu, fasshizumu, riberarizumu no reiritsu, *Chûû kôron*, n. 11, février 1934, pp.263-290.

en faisaient leurs alliés. Plus important du point de vue de Kawai, à cause de leur opposition au capitalisme, le fascisme qui prenait la forme d'un national socialisme pouvait bénéficier d'un degré de soutien populaire. Composé de petits propriétaires, comme des petits fermiers, des marchands, des artisans propriétaires, la classe moyenne inférieure ne trouvait d'espoir de salut que dans le programme politique qui promettait l'utilisation de la force de l'Etat, pour s'attaquer aux grands capitalistes qui les oppressaient. Cependant, à cause de sa dépendance à l'égard du pouvoir de l'Etat, et ne reposant pas sur le soutien de la nation, le national socialisme japonais échoua à atteindre le même caractère révolutionnaire qu'en Europe. Mais sa proximité avec les militaires et ses affinités idéologiques avec les fascismes européens amenait tout de même Kawai à utiliser le terme de « fascisme »⁶⁶².

Le « fascisme » entre intérêt et rejet de la part des milieux conservateurs bourgeois

A côté de ces usages très réfléchis, le terme de fascisme était aussi parfois utilisé de façon assez légère par les milieux de la réforme sociale bourgeoise liés à la *Kyôchôkai* qui y voyaient une chance de réanimer un coopérationnisme en perte de vitesse. Voici ce qu'on pouvait lire dans le Bulletin de politique sociale en 1932 où Gorai Kinzô qualifiait le gouvernement d'union nationale de Ramsey MacDonald de fasciste. Le seul fait de vouloir rompre avec une logique de lutte des classes au nom de l'union nationale suffisait à le ranger aux côtés de Mussolini et Hitler:

«Le fasciste, prenant en compte l'exigence d'équité entre les classes capitalistes et les classes laborieuses, se repose sur un état d'esprit de protection égalitaire des intérêts des deux classes. Il a ainsi un penchant à protéger les plus faibles, mais ces plus faibles ont évolué au cours du temps. En Europe, si, avant la première guerre mondiale, les travailleurs étaient les plus faibles, après c'étaient les capitalistes. En effet, en Grande-Bretagne, est arrivé au pouvoir un gouvernement travailliste et, en Allemagne, un gouvernement social démocrate. Ainsi, le fasciste, ayant à l'esprit la protection équitable des intérêts des deux classes, essaiera naturellement de protéger le capital de la violence des travailleurs. En Allemagne, l'Hitlerisme s'oppose bien évidemment à l'égoïsme des travailleurs porté par le Parti Social Démocrate. Ainsi, se tournant à la fois vers la classe des travailleurs et des capitalistes, il en appelle au sacrifice au nom des citoyens avec le slogan *Gemeinnutz vor Eigennutz*.

⁶⁶² Hirai Atsuko, *Individualism and socialism, The Life and Thought of Kawai Eijirô*, Cambridge, Harvard University Press, 1986.

Jusqu'à présent, la coopération entre les classes a été exprimée par les savants, les politiques ou les capitalistes. Mais cela a été un échec. Le temps est venu qu'elle soit exprimée par les travailleurs. C'est là la politique de Mussolini, c'est là la politique de MacDonald, c'est là la politique d'Hitler. Le cabinet de gouvernement national (*national government*) de MacDonald en Grande-Bretagne est ainsi également un type de fascisme. Pour l'égoïsme des travailleurs, on avait dévalué la livre, cependant, le gouvernement d'union nationale, formé pour résoudre les difficultés engendrée par une telle décision, a demandé la baisse des salaires des travailleurs et des allocations chômage. Ainsi, abandonnant l'égoïsme de classe et pour l'intérêt de la population, il a demandé des sacrifices. Lors des élections de novembre de l'an dernier, les citoyens, en donnant une large victoire au Cabinet MacDonald, ont approuvé ce sacrifice. Les travailleurs en abandonnant l'égoïsme de classe se sont tournés vers la coopération travail capital. Cette année, en juin, je suis allé à Londres et j'ai entendu MacDonald, créateur d'un nouveau Parti national du travail, dire que, contrairement au Parti travailliste qui est lié aux syndicats et qui n'a pour but que de défendre les intérêts des travailleurs, le nouveau parti aurait pour mission de défendre l'intérêt de l'ensemble des citoyens. Ainsi, dans son rejet de l'égoïsme de classe et de prendre en compte les intérêts de l'ensemble des citoyens, il y a un esprit fasciste chez MacDonald.

Ainsi, le fascisme n'est rien qu'une sorte de solidarisme (*shakai rentaishugi*). Le défaut du solidarisme, c'est que sa conception de la société est abstraite et ne peut être comprise par les masses. Mussolini, à la place de 'société' utilise le concept de 'citoyen'. Le citoyen, contrairement à la société, est concret et évoque l'histoire de chaque pays. Contre l'ancienne politique sociale qui avait tendance à de toute façon protéger les travailleurs, s'est ouverte une nouvelle voie. La politique sociale confucianiste en ce sens est plus équitable que l'européenne. Au sein du Shurai⁶⁶³, il est écrit que le gouvernement doit entretenir six réconforts (*ian*). Le sixième commandement pouvant être interprété comme la protection du capital, la politique sociale confucianiste ne se contente pas de protéger les classes prolétaires, mais pensant aussi à la protection du capital, on y trouve le même esprit que chez les fascistes»⁶⁶⁴

Cependant, malgré cette vague et quelque peu confuse fascination que semble exercer le fascisme et sa mise en exergue de l'union nationale, les milieux conservateurs ont aussi tendance à se positionner contre ce qu'ils perçoivent comme une menace « fasciste », et le danger potentiel de désordre qu'elle représente pour le système impérial de la constitution de Meiji. L'hostilité au fascisme peut être aussi

⁶⁶³ Un des trois tomes du *Sanrai* (en chinois *San ri*) traité chinois de gouvernement de la période *zhoù*.

⁶⁶⁴ Gorai Kinzô, « Fashizumu to shakai seisaku no shinkeikô, n. spécial : Shakaiseisaku no saikentô », *Shakai seisaku jibô*, n. 146, juillet 1932, pp. 126-131.

compris de la part d'un parti comme la *Seiyūkai*, le parti les plus proches des intérêts industriels, comme une défense de ses intérêts les plus immédiats liés au parlementarisme, mais aussi comme une volonté de défendre le libre-échange qui continuera à constituer un des fondements de la politique économique des deux premiers tiers des années 1930 comme nous le verrons plus bas. Ce sentiment est bien exprimé par Suzuki Kisaburô qui était à cette époque l'homme fort de la *Seiyūkai* et qui ne pouvait être considéré comme un libéral, ayant mené, comme ministre de l'Intérieur, à la fin des années 1920, les vagues les plus dures d'arrestations de communistes, les autres ennemis des intérêts commerciaux:

« En aucun cas les défauts du système actuel ne justifient le désir d'un système fasciste ou dictatorial. La dictature a été essayée dans le passé et en gros s'est révélée être un échec. Certains pays l'expérimentent encore mais elle n'y est qu'un expédient après que la démocratie parlementaire n'ait été submergée par le désordre. L'Italie en est un cas et l'Allemagne en est un autre. Ce n'est pas par un choix délibéré qu'ils sont là où ils sont aujourd'hui. S'ils n'avaient pas vécus l'amère expérience de la période d'après-guerre, ils ne seraient sans doute pas retombés dans la vieille erreur de la dictature ou du fascisme. La faillite économique et sociale les a amenés à ressortir un vieux système avec un nouveau nom.

Les conditions présentes dans notre pays, dans aucune partie de la société, ne justifient l'adoption d'un tel système. Le système parlementaire ici, bien qu'étant une adaptation du système représentatif occidental, continue à faire de l'Empereur le chef suprême de la nation. Dans un tel système, il n'y a pas de place pour un dictateur.... La situation nationale critique dans laquelle nous sommes, plus que jamais nécessite une action en accord avec la volonté du peuple et plus que jamais nous avons besoin du système représentatif.... Mon vœu le plus cher est que les appels au fascisme se tarissent avant qu'ils ne fassent trop de mal à la stabilité nationale et n'entame trop la confiance de la population dans un système de gouvernement qui est à la fois l'expression de leur propre volonté et de celle du grand empereur Meiji ».⁶⁶⁵

Suivant le point de vue des acteurs et observateurs de l'époque, c'étaient ainsi tour à tour, les partis bourgeois, le grand capital, les partisans du socialisme d'Etat, les militaires ou les groupuscules terroristes ultranationalistes qui étaient qualifiés de fascistes. Cependant, aucun de ces acteurs ne se qualifiaient comme tel. Ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale, surtout sous l'influence du « débat sur le fascisme japonais » qui anima une historiographie japonaise essentiellement marxiste, que

⁶⁶⁵ Suzuki Kisaburô, « Dokusaiteki keikô o haisu », vol.12, n.3, *Bungei shunjû*, mars 1934, pp. 79-81.

l'ensemble de la politique du gouvernement pendant la période de ce que cette historiographie appela la « guerre de quinze ans », qui débute avec l'incident de la Manchourie, fut désignée comme fasciste. Cependant, si on souhaite étudier plus finement la chronologie des évolutions des modes de gouvernances sanitaire et sociale pendant cette période de 15 ans, il est important de rester prudent dans l'utilisation d'un concept de fascisme qui a parfois contribué à masquer des articulations chronologiques importantes. Les politiques menées jusqu'au déclenchement de la guerre avec la Chine en 1937, et celles, essentiellement liées à la mobilisation générale de la population, conduites après cette date, sont bien sûr porteuses de continuités. Mais il y a dans le domaine de la politique sociale des deux premiers tiers des années 1930 des dynamiques, des stratégies d'acteur qui ne sont pas encore celles d'un pays en guerre. Il faut se garder de toute approche téléologique. On peut citer le maintien des relations avec l'OIT jusqu'en 1938 qui traduit encore un certain attachement au libre-échange comme nous le verrons plus loin. Il y a aussi une bureaucratie impériale –les « nouveaux bureaucrates » comme les appellent la presse de l'époque- qui tente d'aménager ou de contourner le fonctionnement du système parlementaire japonais à qui elle reproche d'avoir été incapable de dépasser la défense des intérêts des industriels et des propriétaires terriens et de prendre la mesure des enjeux de la crise de 1929. Mais elle ne produit pas encore une critique aussi radicale du capitalisme que ne le feront les « bureaucrates rénovateurs » (*kakushin kanryô*) des années de la guerre Asie-Pacifique.

Chapitre 17

Les « nouveaux bureaucrates » et les classes prolétaires

Yoshida Shigeru, Gotô Fumio et la politique sociale

Les « nouveaux bureaucrates » (*shin kanryô*), comme les appelait la presse du milieu des années 1930, présentaient un profil un peu différent des « bureaucrates sociaux » qui avaient marqué la politique sociale des années 1920, mais incarnèrent aussi une rupture à l'égard du réformisme social des élites issu de l'ère Meiji. Les représentants les plus marquants de ce dernier, Gotô Shimpei et Shibusawa Eiichi, disparurent en effet, le premier en 1929 et le second en 1931. Une page sembla également se tourner lorsque le chef du Bureau des affaires sociales, Nagaoka Ryûichirô, qui était un des partisans les plus convaincu d'une loi sur les syndicats et proche du *Minseitô*, fut remplacé en août 1929 par Yoshida Shigeru réputé proche de la *Seiyukai*. Celui-ci devint aussi, en 1931, le directeur de la *Kyôchôkai*, remplaçant Soeda Keiichirô qui était particulièrement impopulaire auprès du Club industriel du Japon et dont les activités de député du *Minseitô* avaient été jugée comme incompatibles avec ses activités à la tête de la Société pour la coopération⁶⁶⁶. Yoshida se distinguait à deux égards de son prédécesseur, ces distinctions illustrant bien la différence qu'il pouvait y avoir entre les « bureaucrates sociaux » des années 1920 et les « nouveaux bureaucrates » de la première moitié des années 1930.

Premièrement, Soeda Keiichirô devait une partie de sa carrière, comme beaucoup d'autres bureaucrates de sa génération, aux relations qu'il avait développées avec le monde politique. Il avait ainsi été touché par les mêmes influences intellectuelles libérales et démocratiques que celui-ci après la première guerre mondiale. Yoshida Shigeru était bien sûr considéré comme un protégé de l'ancien ministre de l'Intérieur Tokonami Takejirô, personnage important de la *Seiyûkai*, mais il devait aussi son influence au réseau de relations qu'il avait développé au sein de la *Kinkei gakuin* (Académie du faisan d'or) créée 1927 par Yasuoka Masaatsu, puis de la *Kokuikai* (Société du maintien national), qu'il avait lui-même contribué à créer avec ce dernier et Gotô Fumio, un autre emblématique « nouveau bureaucrate ». Ces organisations avaient développé, sous l'influence de Yasuoka, intellectuel nationaliste, se concevant comme un héritier de la pensée néo confucéenne et qui s'était imposé comme une sorte

⁶⁶⁶ Archives du BIT, C 35-2-1 (Rapport n.25 du Bureau de Tokyo).

guide spirituel, une idéologie de rejet des valeurs « égoïstes » et « matérialistes » de l'occident et de retour à des valeurs japonaises qui s'incarnerait dans une unification spirituelle autour de la figure de l'empereur. Néanmoins, la politique préconisée tenait beaucoup plus de l'incantation à un retour à un ordre moral que d'une critique de fond du système capitaliste. Yasuoka avait d'ailleurs entretenu de très bonnes relations avec le monde des affaires, et notamment Dan Takuma, qui ne manquaient pas de fréquenter la *Kinkei gakuin* ou la *Kokuikai*⁶⁶⁷. L'influence des membres de la *Kokuikai* fut assez considérable au sein du ministère de l'Intérieur à partir du début des années 1930, ceux-ci occupant en particulier les postes de vice-ministre (*Naimu jikan*), de chef du Bureau de la police (*Keiho kyokuchô*) et de chef du Bureau des affaires sociales (*Shakai kyokuchô*)⁶⁶⁸.

Deuxièmement, bien qu'issus tout les deux du ministère de l'Intérieur, leur sensibilité sociale avait été forgée dans des circonstances très différentes. Soeda travaillait au sein du Bureau des affaires locales au moment des émeutes du riz de 1918. La violence que pouvait prendre le mouvement social dont il avait été le témoin l'avait, sans doute dans une certaine mesure, amené à envisager l'institution d'un système de représentation des intérêts qui puisse fonctionner sans mettre en danger l'ordre existant. Par contre, Yoshida était issu du plus conservateur Bureau des sanctuaires shintô (*Jinja kyoku*). Ainsi, s'il avait été pour la légalisation des syndicats (il était chef du Bureau des affaires sociales au moment de la dernière tentative pour faire passer une loi sur les syndicats), il avait aussi pensé à apaiser les troubles sociaux en utilisant les sanctuaires pour unifier le peuple autour de l'empereur⁶⁶⁹.

Dans une atmosphère politique des années 1930 de plus en plus hostile au parlementarisme, les bureaucrates du ministère de l'Intérieur furent tout aussi préoccupés de la question sociale que pendant les années 1920, mais ils étaient persuadés qu'elle devait se développer dans le cadre d'une refonte de la gouvernance politique. La déclaration de Gotô Fumio, cofondateur de la *Kokuikai*, Ministre de l'Agriculture du cabinet Saitô (1932-1934) et Ministre de l'Intérieur du cabinet Okada (1934-1936) après avoir été chef du Bureau de la police et qui était partie prenante des mêmes réseaux que Yoshida, est particulièrement révélatrice à cet égard :

« L'état d'esprit de la rénovation (*kakushin no kibun*) était fort chez les nouveaux bureaucrates. Il ne s'agissait pas seulement de pester contre les nuisances des partis politiques, mais de penser à une réforme complète et significative. A partir de notre génération, la pensée socialiste avait pénétré le

⁶⁶⁷ Mizutani Mitsuhiro, *Kanryô no fûbô*, Tôkyô, Chûô kôron shisha, 1999, p.239.

⁶⁶⁸ Mizutani Mitsuhiro, op. cit., p.241.

⁶⁶⁹ Sheldon Garon, op. cit., 1987, p. 201.

Japon... Si tout le monde avait été plus ou moins touché, on ne peut pas dire pour autant qu'on était devenu socialiste. Cependant, on était tous plus ou moins touché par l'idée qu'il ne fallait continuer ainsi, pour le bien du peuple, il fallait au moins envisager une politique sociale »⁶⁷⁰.

La purification du système électoral

La défiance d'une partie de la bureaucratie dans les années 1930 à l'égard des deux grands partis sur les questions sociales se nourrit en partie de l'échec de la démocratie parlementaire à représenter les intérêts des populations laborieuses, même après l'adoption du suffrage universel masculin en 1925. Kono Mitsu, un des fondateurs d'un des principaux partis prolétariens qui étaient nés de l'introduction du suffrage universel masculin, le parti ouvrier et paysan du Japon (*Nihon rônôtô*), analysait ainsi la situation au milieu de la décennie. Il observait que, dans les premières élections des assemblées préfectorales qui s'étaient tenues en octobre 1935 dans 39 des 47 préfectures du pays, 101 candidats prolétariens avaient obtenus 239 241 voix et 39 sièges. Il constatait avec satisfaction que les organisations patriotiques n'avaient rassemblées que 28 395 pour 16 candidats, dont seuls 3 avaient été élus, mais il ne pouvait cacher sa déception. Malgré l'introduction du suffrage universel masculin, les partis prolétariens n'avaient jamais réussi à réellement percer⁶⁷¹.

Il expliquait cette échec par les « sept mystères » (*nanatsu no fushigi*) qui auraient caractérisé les élections japonaises : « Premièrement, les orateurs prolétariens attirent de très larges audiences pendant leur campagne mais, au bout du compte, ne récoltent que peu de votes. Deuxièmement, les partis bourgeois récoltent un grand nombre de voix alors que leurs meetings sont désertés. Troisièmement, le parti au pouvoir est sûr de remporter les élections. Quatrièmement, les arrestations pour cause de violation de la loi électorale sont réservées aux membres des partis d'opposition ou non affiliés au gouvernement. Cinquièmement, le fait que les votes soient achetés est un secret de polichinelle depuis plus de dix ans. Sixièmement, les prévisions officielles qui sont faites avant chaque élection sur la base des informations apportées par certains canaux se révèlent toujours exacts. La septième et dernière merveille est

⁶⁷⁰ Naiseishi kenkyūkai, « Gotô Fumioishi danwa dai ikkai sokukiroku », *Naiseishi kenkyū shiryō*, vol.4, 1963, p.24.

⁶⁷¹ Kôno Mitsu, « Musanseitô no shinshutsu », *Chûô kôron*, vol. 50, n.11, novembre 1935, pp. 88-94.

l'existante de 'marchands de votes' qui sont, de façon mystérieuse, capables de fournir un nombre nécessaire de votes en très peu de temps »⁶⁷².

La difficulté des partis prolétariens à détourner le vote des classes prolétaires des deux grands partis bourgeois semblait en contradiction avec les conflits sociaux entre métayers et propriétaires terriens et entre travailleurs et employeurs. Cependant, c'est un fait que l'autorité traditionnelle des *meibōka* (les notables locaux) dans les villages et leur équivalent dans les villes, qui constituaient le socle des liens clientélistes, demeuraient assez forts pour maintenir une relation d'allégeance avec leur communauté. Malgré les progrès de la citoyenneté politique et sociale des classes prolétaires, les relations entre *meibōka*, les membres de la diète et les partis politiques avaient permis de minimiser la menace que représentaient les nouveaux participants au suffrage pour l'exercice du pouvoir des élites qui contrôlaient les affaires de la nation. Cependant, au début des années 1930, le ministère de l'Intérieur, sous l'influence des « nouveaux bureaucrates », s'inquiétait de cette importance persistante des liens entre les *meibōka* et les partis dans le processus électoral. On trouvait, d'un côté, que le suffrage universel masculin était le moyen le moins couteux pour canaliser le mécontentement à l'égard de l'élite. Mais, d'un autre côté, on s'inquiétait de ce que les liens entre les *meibōka*, les partis et le grand capital frustrassent une véritable articulation des intérêts des masses et puissent favoriser une révolte d'en bas contre le système impérial. Les bureaucrates du ministère de l'Intérieur prirent en effet, à partir du début des années 1930, une série d'actions pour modifier les modalités de la participation de la population à la vie politique. Ainsi, dans le même article de *Chūō kōron*, Kōno Mitsu constatait déjà que les sept merveilles du système électoral japonais étaient devenues plus difficilement possibles à cause de récentes campagnes d'action du gouvernement contre ces pratiques. Il constatait ainsi que, dans certaines préfectures, les candidats *Seiyūkai*, au cours de meeting électoraux, avaient été obligés d'appeler aux votes depuis l'estrade, d'autres moyens étant interdits à cause de la surveillance officielle. Il observait aussi que 3654 cas de violation de la loi électorale, concernant 7790 personnes, avaient été recensés pendant les dernières élections. Sur ce nombre, 1045 concernaient 4208 personnes qui tentèrent d'acheter des votes. Sur le total de violation, 5 seulement avaient concerné des candidats prolétariens⁶⁷³.

⁶⁷² Kōno Mitsu, *op. cit.*, p. 94.

⁶⁷³ Kōno Mitsu, « Musanseitō no shinshutsu », *Chūō kōron*, vol. 50, n.11, novembre 1935, pp. 88-96.

Ce à quoi les « nouveaux bureaucrates » devaient en particulier s’attaquer, s’ils voulaient « purifier » le système électoral, était la relation triangulaire qui s’était développée entre les partis, le ministère de l’Intérieur, et les *meibōka*. Le ministère de l’Intérieur était en charge de la supervision des élections, de la police, du système de gouvernement local, mais il avait aussi des responsabilités quant aux travaux publics, à la santé publique, aux sanctuaires shintō, à l’urbanisation et aux programmes de développement fonciers. Il était ainsi devenu une cible naturelle des partis pour étendre leur influence dans les rouages du pouvoir. Comme ministre de l’Intérieur du gouvernement Saionji avant la première guerre mondiale, Hara Kei avait, par exemple, entrepris de remplacer les préfets par des personnes plus réceptives aux intérêts de son parti, la *Seiyūkai*. Les préfets étaient particulièrement importants pour les partis car ils avaient l’autorité de superviser les élections et de distribuer des fonds aux communautés locales, notamment pour les œuvres d’assistance comme nous l’avons vu plus haut. Hara plaça aussi des personnes favorables à son camp au sein de la police. Celle-ci pouvait par exemple inculper les candidats de l’opposition pour des violations de la loi électorale, les arrêtant pour des interrogatoires dans les derniers jours de la campagne, tout en ignorant la conduite du candidat *Seiyūkai*. Ils pouvaient aussi sélectionner des superviseurs qui pouvaient bourrer les urnes. Cette tactique avait en fait d’abord été très utilisée par l’oligarchie à la fin de l’ère Meiji puis le début de la période pour contrôler la montée en puissance des partis, mais les partis avaient réussi à la détourner en leur faveur, la *Kenseikai* puis le *Minseitō* compris, lorsqu’ils eurent l’occasion d’accéder au pouvoir. De plus, pendant la décennie après la guerre Russo-Japonaise, les *meibōka* et leur communauté avaient fait l’objet d’une variété d’efforts des partis visant à en faire les derniers relais avec la population, de part les liens clientélistes qu’ils entretenaient. Et comme l’explique Mark Gordon Berger, s’ils furent sensibles au développement de liens privilégiés avec les partis, c’est qu’ils étaient soucieux de préserver leur pouvoir traditionnel face aux interventions bureaucratiques venant d’en haut, incarnée par exemple par les campagnes d’amélioration régionale (*Chihō kairyō undō*)⁶⁷⁴.

La politique de purification du processus électoral sembla d’abord devoir être inaugurée, en janvier 1930, avec l’approbation par le cabinet du projet, présenté par le ministre de l’Intérieur Adachi Kenzō, de l’établissement d’une Commission pour l’étude de la réforme électorale de la chambre basse (*Shūgin senkyo kakusei shingikai*). La commission envisagea notamment des moyens de protéger les hauts fonctionnaires contre la pratique des partis de les destituer à chaque changement de gouvernement. On

⁶⁷⁴ Gordon Mark Berger, *Parties out of power in Japan : 1931-1941*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1977, pp. 18-19.

trouvait ainsi que le haut *turnover* des préfets et des responsables de la police pour cause de nominations politiques empêchaient la mise en place efficace de programmes de politique sociale de longue haleine. Cependant, malgré cet affichage réformiste, le gouvernement Hamaguchi montra assez rapidement qu'il n'avait aucune intention d'abandonner de telles pratiques puisqu'il remplaça 29 des 48 préfets pendant sa première année de pouvoir. La *Seiyūkai* se déclara aussi opposé aux propositions ayant peur que les nominations du *Minseitō* soient irréversibles⁶⁷⁵.

Une véritable politique de purification du processus électoral fut en fait entamée après la chute du dernier cabinet mené par un parti et par une série d'action sous la direction de Gotō Fumio, haut fonctionnaire qui peut être considéré comme l'homme fort du ministère de l'Intérieur dans les années 1930. Il défendait en ces termes la réforme du système de statut et de promotion des fonctionnaires (*Bunkan bungen rei kaisei*) qu'avait entreprise le cabinet Saitō : « Les partis politiques, chaque fois qu'ils accèdent au pouvoir entreprennent de remplacer les fonctionnaires locaux ou autres. Dans ces conditions, il est impossible de mener une bonne politique. En conséquence, nous en sommes venus à penser, avec les nouveaux bureaucrates, que, de nos jours, c'étaient les bureaucrates eux-mêmes qui devaient être les responsables impartiaux de l'Etat (*kokka no kōsei sekininsha*) »⁶⁷⁶.

En effet, à la fin de 1932, le gouvernement Saitō avait établi une commission pour la garantie du statut des hauts fonctionnaires (*Kanri mibun hoshō iinkai*). Avec la création de cette commission, il devint impossible pour le nouveau gouvernement de renvoyer des haut fonctionnaires simplement sur la base de leur affiliation politique. En février 1933, une ordonnance impériale fut prise garantissant le statut des hauts fonctionnaires de la police (*Junsa mibun hoshō-rei*). L'année suivante, une loi prévoit de punir l'achat de votes, limite le montant des fonds de campagne et élargit la définition de la culpabilité dans la violation de la loi électorale⁶⁷⁷.

Les technocrates et le mouvement social démocrate

Mais si les années 1930 furent marquées par la reconnaissance grandissante des élites bureaucratiques comme dépositaires de l'intérêt général, c'est aussi parce qu'elles furent de plus en plus considérées

⁶⁷⁵ Gordon Mark Berger, *op. cit.*, pp. 26-33.

⁶⁷⁶ Naiseishi kenkyūkai, *op. cit.*, p.20.

⁶⁷⁷ Gordon Mark Berger, *op. cit.*, pp. 64-72.

comme dépositaires d'un savoir spécialisé requis pour une mise en application réussie des politiques nationales face à des parlementaires considérés comme incompetents. Dans un article de la revue *Chûô kôron*, le célèbre juriste Minobe Tatsukichi, qui avait pourtant soutenu les partis dans les années 1930, mettait en cause la compétence des hommes politiques dans le choix des politiques à mettre en œuvre : « En effet, le rôle de l'Etat dans la vie économique de la population grandit à un rythme rapide et les politiques sont devenues intégralement liées à des questions économiques, spécialement à la question du contrôle étatique de l'économie. Le rôle de spécialistes devient particulièrement important. La diète tend ainsi à se contenter de ratifier les propositions de spécialistes de l'exécutif. Ses membres ne sont plus assez qualifiés pour faire autrement »⁶⁷⁸. Entre 1932 et 1934, le Japon développa en effet des nouvelles politiques économiques pour lutter contre l'inflation, le chômage et développer la force militaire de la nation. Ces politiques nécessitaient un rôle plus large de l'Etat dans les affaires économiques et même les auteurs politiques modérés mettaient en question la capacité des politiciens des partis pour prendre la mesure des politiques sophistiquées liées à la prolifération du contrôle étatique dans l'économie nationale⁶⁷⁹.

On ne peut néanmoins résumer la ligne d'action des « nouveaux bureaucrates » à la progression du contrôle technocratique des affaires de l'Etat par une haute fonction publique de plus en plus à l'abri des influences politiques. Si le processus électoral devait être « purifié », c'est non seulement parce qu'il fallait affaiblir l'influence des deux grands partis bourgeois, mais aussi parce qu'il fallait développer un lien plus direct entre les classes prolétaires et le mouvement social et le système de représentation politique. Il fallait amener le mouvement social à intégrer le processus électoral « purifié ». Le principal véhicule pour cette entreprise fut le Parti social des masses (*Shakai taishûtô*) et, accessoirement, le mouvement syndical réformiste, qui bénéficièrent d'une certaine bienveillance de la part du ministère de l'Intérieur au cours de cette période. Une des dimensions les plus singulières de cette période fut la collaboration dont les « nouveaux bureaucrates » du ministère de l'Intérieur purent bénéficier auprès du *Shakai taishûtô*, alors que leur attachement aux progrès de la citoyenneté politique et sociale des populations ouvrières était pour le moins ambiguë, ayant par exemple renoncé à toute nouvelle tentative d'adoption d'une loi sur les syndicats.

⁶⁷⁸ Minobe Tatsukichi, « Waga gikai seido no zento », *Chûô kôron*, n.553, janvier 1934, p.9 cité par Gordon Mark Berger, *op. cit.*, p. 61.

⁶⁷⁹ Takahashi Makoto, « The Development of Wartime Economic Controls », *Developing Economies*, vol.4, déc. 1967, 653-656.

Le Parti social des masses, créé en 1932 et issu de la fusion du Parti social démocrate (*Shakai minshûtô*) et du Parti national des masses ouvrières et paysannes (*Zenkoku rônô taishûtô*), était le produit des nouvelles tendances du mouvement social. Immédiatement après l'incident de la Manchourie, le Parti social démocrate avait, lors de son comité central du mois de novembre, adopté une motion dans laquelle il protestait contre l'intervention de l'armée, mais l'année suivante lors de son congrès, il avait affiché son projet de « clarifier d'avantage l'esprit de son action afin de respecter l'essence de la nation japonaise (*Nihon no kokutai*) »⁶⁸⁰. Le Parti national des masses ouvrières et paysannes avait connu une évolution similaire mais ses éléments les plus nationalistes, ainsi que ceux du Parti social démocrate avaient fait cission et créé, en mai 1932, le Parti national socialiste du Japon (*Nihon kokka shakaitô*). Le Parti social des masses put ainsi, lors de son premier comité central, adopter un programme encore marqué par les orientations progressistes de la « démocratie Taishô ». Celui-ci était en effet centrée sur l'établissement d'une pétition destinée à la diète et demandant l'adoption d'une aide exceptionnelle pour les paysans, la protestation contre la trop grande proportion du budget de l'année 1933 destinée aux dépenses d'armement, l'adoption de lois sur les syndicats et une assurance chômage, la conclusion dans de brefs délais d'un pacte de non agression entre le Japon et l'Union soviétique⁶⁸¹.

Malgré un programme initial dans la lignée de la sociale démocratie des années 1920, la recherche par le Parti social des masses d'un soutien auprès des bureaucrates du ministère de l'Intérieur reflétait à la fois la désillusion qui animait le mouvement syndical réformiste à l'égard de la capacité du système parlementaire à défendre les intérêts du travail face aux industriels et une dérive nationaliste d'une partie du mouvement social. D'une part, la *Hyôgikai* avait été dissous non seulement à cause de ses affiliations communistes mais aussi par son attitude intransigeante à l'égard des employeurs. Potentiellement menacée par une attitude qui pourrait être jugée comme trop militante, la *Sôdômei* s'était installé dans une attitude de coopération qui le rendait néanmoins complètement dépendant des faveurs de l'Etat et des industriels. D'autre part, le Parti social des masses se sentait de plus en plus menacé au sein de la classe ouvrière même par un « mouvement ouvrier japonistes » (*Nihon shugi rôdô undô*) porté par une idéologie ultra nationaliste qui gagnait de plus en plus de terrain. Par exemple, le *Jikyô kumiai* (Syndicat des efforts acharnés) de Kamino Shin'ichi, dans l'industrie lourde du Kantô, était devenu un instrument de choix de certains employeurs pour harceler les syndicats militants non réceptifs à l'idéologie de

⁶⁸⁰ Cité par Tsuchiana Fumito, *op. cit.*, p. 506.

⁶⁸¹ Ôhara shakai mondai kenkyûjo-hen, *Nihon rôdô nenkan* (Shôwa hachi nen), Ôhara shakai mondai kenkyûjo shuppanbu, 1933, pp. 468-481.

coopération et pour briser les grèves⁶⁸². Enfin, il avait à faire face à un programme de rationalisation de l'industrie et de modernisation des systèmes de gestion des ressources humaines et des services sociaux proposés par les entreprises qui le plaçaient dans une position défensive.

La critique de la politique des partis et la stratégie d'alliance avec le mouvement social démocrate des « nouveaux bureaucrates » était au total très ambivalente. D'un côté, ils cherchaient une participation plus directe des populations prolétaires à la vie politique de la nation, mais, d'un autre côté, leur vision technocratique du gouvernement, à l'abri de l'influence des partis, leur faisait envisager des politiques sociales imposées d'en haut, non pas tant issues de compromis politiques que de la production d'une expertise professionnelle sur les questions sociales. Ainsi, pour développer les technologies de gouvernement dont ils avaient besoin pour combattre les effets sociaux de la crise, la place des centres de recherche produisant une expertise sur les questions sanitaires et sociales apparut comme plus importante que jamais. La *Kyôchôkai*, sous la direction de Yoshida Shigeru, fut un des principaux endroits où s'engagea une réévaluation des politiques sociales. En 1932, en pleine crise économique, était publié un numéro spécial du Bulletin de politique sociale qui était introduit en ces termes par Yoshida :

« Il est difficile de mettre en un jour en place une politique sociale efficace qui pourrait relever les défis actuels. Mais, en même temps, il est difficile de s'en tenir à la politique qui a été menée jusqu'à aujourd'hui. Il faut s'appuyer sur un examen approfondi des insuffisances de cette politique pour pouvoir définir de nouvelles orientations. C'est pourquoi la *Kyôchôkai* a mis sur pied un Comité pour des mesures d'exception (*Jikyoku taisaku iinkai*), bénéficiant de collaborations extérieures et amené à réfléchir sur les missions fondamentales de la *Kyôchôkai*. Ce numéro spécial a pour objectif de présenter l'état de cette réflexion»⁶⁸³.

Le Bulletin de politique sociale envisageait ainsi l'introduction de nouvelles technologies de gouvernement de l'économie et de la société en faisant référence, dès cette date, à la planification soviétique ou bien au fascisme, par exemple, comme contre-modèle au capitalisme libéral. La réflexion s'articulait aussi autour de la question du chômage qui avait explosé avec la crise, et suscité un débat sur l'introduction d'un véritable système d'assurance chômage, mais aussi d'une approche plus ambitieuse

⁶⁸² Miwa Yasushi, *Nihon fashisumu to rôdô undô*, Tôkyô, Kôshô shobô, 1988, pp. 63-64.

⁶⁸³ Yoshida Shigeru, « Tokushôgô no hakkan ni atarite, n. spécial : Shakaiseisaku no saikentô », *Shakai seisaku jibô*, n. 146, juillet 1932, p. 1

des politiques d'emploi, celle-ci devant dorénavant également être fondées sur une analyse de la situation démographique et reposer sur des politiques industrielles et macro-économiques.

Chapitre 18

Vieilles recettes et nouvelles expertises: chômage et politiques sociales dans les années 1930

Les travaux publics et l'action des *hōmen iin* contre le chômage

Pour combattre la subite montée du chômage, le gouvernement recourut d'abord à des mesures classiques, utilisées parfois depuis fort longtemps. Ainsi, le gouvernement Saitō entreprit, avec l'accord de la diète, un grand programme de Dépenses pour des travaux publics d'aide aux campagnes (*Nōson kyūsai doboku jigyōhi*) pour fournir du travail aux paysans pauvres et aux ouvriers agricoles lors de la basse saison et éviter qu'ils viennent grossir le rang des chômeurs dans les villes⁶⁸⁴. Dans les villes elles-mêmes, s'intensifièrent aussi les programmes de travaux publics. Après les premières mesures municipales pour l'emploi en 1925, un système d'enregistrement des travailleurs journaliers avait été mis en place en 1928 par le Bureau des Affaires Sociales de la municipalité de Tokyo. En hivers, lorsqu'il y avait le pic de chômage saisonnier qui correspondait à l'afflux annuel des travailleurs en provenance des campagnes à la fin de la saison agricole, la ville commença enregistrer les travailleurs journaliers à la fin de la saison pour protéger leurs intérêts face aux migrants des campagnes. Dès la fin de 1929, ce système fut renforcé et furent entrepris, par les villes de Yokohama, Kawasaki et Tokyo et la préfecture de Tokyo, aux frais du trésor public, des travaux d'urgence temporaires pour l'hiver (*Riji tōki ōkyū jigyō*)⁶⁸⁵. En octobre 1929, dans sept des centres pour l'emploi, la ville de Tokyo commença à accepter les personnes éduquées cherchant un emploi. Selon Kimura Eiichi, fonctionnaire de la ville de Tokyo, écrivant en juillet 1930 dans le Bulletin de politique sociale, depuis le mois de septembre 1929, le dispositif d'aide aux chômeurs par les travaux public dans les villes avait bénéficié à une moyenne de 5072 personnes par jour. Dans la préfecture de Tokyo, de décembre 1929 à mars 1930, c'était en moyenne 1271 personnes par jour qui avaient participé aux travaux de prolongation du réseau terrestre de distribution de l'eau, planifiés, pour venir en aide aux chômeurs, par le syndicat de distribution de l'eau de l'arrondissement d'Edogawa. Et les travaux de construction des égouts planifiés par le quartier de Sugamo, avaient utilisé en moyenne 270 chômeurs par jour. Il notait que le Bureau des affaires

⁶⁸⁴ Taikakai naimushōshi henshū iinkai henshū, *Naimushō shi*, vol. I, Tōkyō, Taikakai, 1971, p. 410 ; vol. II, p. 506-509

⁶⁸⁵ Tsuchiana Fumito, *op. cit.*, p.477.

sociales avait calculé que, en mars 1930, sur 107 913 travailleurs journaliers recensés, il y avait 26 536 chômeurs. Ce qui faisait un taux de chômage de 24,6%⁶⁸⁶. En soutien de cet important recours aux travaux publics, les Agences de placement professionnel publiques se multiplièrent. Alors qu'elles étaient 190 en 1928, elles avaient atteint le nombre de 717 en 1937. Le nombre de demandeurs d'emploi passant par ces agences bondit dans le même temps de 690 275 à 2 804 162, le nombre d'offres d'emploi de 750 791 à 2 092 348 et le nombre de travailleurs effectivement placés, de 215 608 à 966 141⁶⁸⁷.

Le gouvernement continua à également envisager le traitement social du chômage selon son inclination classique à agir par le biais des communautés locales, mais dans un esprit de contrôle centralisé croissant. Avec la crise, la question du chômage devint une des préoccupations des *hōmen iin* qui avaient un rôle de plus en plus grand dans le dispositif de l'assistance publique avec l'adoption de la Loi sur l'assistance de 1929. L'application de la loi avait d'abord été retardée, victime de l'arrivée du cabinet Hamaguchi et de sa politique déflationniste et de réduction budgétaires, les fonds nécessaires n'ayant pas été budgétisés. Elle va néanmoins connaître un vrai départ une fois que la *Seiyūkai* fut retourné aux affaires avec comme ministre de finances Takahashi Korekiyo et que la gravité des conséquences sociales de la crise ne devinrent évidents. La diète approuva enfin un budget suffisant pour mettre en place la nouvelle loi qui rentra en application au mois de janvier 1932⁶⁸⁸. En novembre 1936, fut pris le décret sur les délégués de quartier (*Hōmen iin rei*) qui institutionnalisa encore davantage leur rôle. Si les assistants de quartier restèrent des notables bénévoles, le décret eut surtout pour effet de rendre le mode de désignation plus transparent avec la mise en place d'une commission de nomination et la durée de la fonction normalisée à hauteur de quatre ans. Mesure reflétant l'esprit des « nouveaux bureaucrates », il s'agissait, d'une part, d'éviter des candidats liés à un parti politique et ainsi d'empêcher que la fonction ne soit détournée pour assoir une influence électorale quelconque. Mais il s'agissait aussi de renforcer le contrôle des préfectures puisque les dispositifs qui relevaient encore d'associations privées ou de municipalités durent passer sous administration préfectorale, sauf pour les cas de Tokyo et Yokohama⁶⁸⁹. Ce contrôle accru faisait plus que jamais de la gestion locale des populations prolétaires un instrument au service du contrôle social de l'ordre politique central. Envisager une

⁶⁸⁶ Kimura Eiichi, « Tōkyō fushi shitsugyō kyūsai jigō - Roku daitoshi ni okeru shitsugyō kyūsai jigō », *Shakai seisaku jibō*, n.118, juillet 1930, p.2.

⁶⁸⁷ Ikeda Yoshimasa, *op. cit.*, p.721.

⁶⁸⁸ Tsuchiana Fumito, *op. cit.*, p.487.

⁶⁸⁹ Zenkoku shakai fukushi kyōgikai, *op. cit.*, p. 22.

organisation de la solidarité au niveau de la communauté plutôt qu'au niveau national était de moins en moins un gage d'autonomie de la société civile par rapport à l'Etat. C'était au contraire un moyen pour l'Etat d'être présent jusqu'au niveau le plus local, et même familial. La systématisation du système se fit d'ailleurs en partie dans cet esprit. Si le nombre de commissaires était de 27 907 en 1925, il passa à 74 560 en 1942. En effet, à cette date, il avait été adopté par 10 753 villes, bourgs, et villages, c'est à dire 99% de toutes les municipalités⁶⁹⁰

Mais malgré cette évolution qui donnait un rôle de plus en plus central aux *hōmen iin* dans la politique d'assistance et d'intégration des populations prolétaires à l'Etat impérial, la question de leur rôle dans l'aide sociale aux chômeurs n'allait pas d'elle-même. Il était, d'un côté, évident pour les acteurs de l'époque que les mécanismes de solidarité communautaires ne pouvaient plus prendre la mesure des nombreux sans emploi. Et les statistiques montraient aussi à quel point le chômage avait des effets délétères sur la société, les statistiques de la police montrant que la plupart de ces petits délits étaient commis par des nécessiteux et personnes au chômage, ces délits étant passés de 43000 en 1921 à 151000 en 1930⁶⁹¹. Ces chiffres remettaient clairement en cause un certain nombre de mécanismes sociaux, comme l'exprimait un article du Bulletin de la politique sociale en septembre 1929:

« Au Japon, il existe dans le système social un fort système familial et une tradition d'entraide. Ainsi, le travailleur, même s'il est au chômage ne se trouvera pas tout de suite dans l'embarras. Il peut solliciter un parent, un aîné de son village ou de son quartier ou un de ses professeurs d'école pour trouver un emploi. Lorsqu'on ne retrouve pas rapidement le chemin de l'emploi, on peut être nourri ou même logé chez de telles personnes. Au Japon, cela n'est pas seulement le cas chez les riches, mais aussi dans les familles de classes moyenne ou de travailleurs. C'est là une belle coutume (*ryōfu bizokai*)....Même si la situation japonaise est particulière, petit à petit la société se complexifie, l'individualisme progresse et l'entraide mutuelle s'affaiblit. On ne peut donc plus compter sur ces caractéristiques ... »⁶⁹².

Cependant, d'un autre côté, malgré ces mises en garde, l'argument selon lequel accorder l'assistance aux chômeurs les aurait encouragés à la paresse et découragés de chercher du travail continua à être très largement utilisé, en particulier par Yamazaki Kaoru, l'un des rédacteurs de la Loi sur l'assistance de 1929. Il soulignait en particulier les difficultés qu'il y avait à distinguer entre les vrai chômeurs et ceux évitant le travail (*rōdō kibishu*). Si assistés, les chômeurs auraient du être forcés à travailler, comme dans

⁶⁹⁰ Sheldon Garon, *op. cit.*, 1997, p.53.

⁶⁹¹ Yasoh Kumasa, « Coping with Unemployment », *Contemporary Japan*, vol. n.1, june 1932, pp. 292-300.

⁶⁹² Naitō Hisahiro, « Wagakuni ni okeru shitsugyō mondai », *Shakai seisaku jibō*, n.108, septembre 1929, pp. 2-6.

le cas de l'Allemagne, mais Yamazaki soutenait que le Japon n'avait pas de telles capacités administratives pour mettre en place et superviser un tel dispositif. Il cita aussi le coût exorbitant d'une telle mesure, notant, qu'en Angleterre, sur les 1,3 millions d'individus qui bénéficiaient de l'assistance, un demi-million était des chômeurs⁶⁹³. Cette réticence à intégrer les chômeurs se refléta dans les chiffres des personnes secourues. Une fois la loi mise en application, le nombre de bénéficiaires de la loi augmenta de 30 783 en 1931 à 157 564 en 1932 et dépassa 200 000 en 1933, cependant, cela ne représentait au bout du compte qu'à peu près le 0,3% de la population et entre un quart et un tiers de la population enregistrée comme pauvre par les *bômen iin*⁶⁹⁴. De plus, même dans le cas où les chômeurs avaient été pris en charge, le montant de l'aide distribuée était très faible, assez loin des revenus ouvriers de l'époque. Alors que le nombre de bénéficiaires augmentait, le montant de l'aide par cas et le montant total distribué par assistant social à Tokyo diminuait même. En 1930, les *bômen iin* distribuèrent un montant total de plus de 18000 yens mais cela tomba à environ 14000 yens en 1931 et à environ 12000 yens en 1932. Le niveau de 1931 ne fut retrouvé qu'en 1935. Le montant donné par cas chuta de 11,72 yens en 1931 à 5,03 yens en 1935 et à 4,73 yens en 1936. Les foyers recevant l'aide 'à domicile' étaient divisés en trois niveaux, selon leur revenu. En fonction de leur niveau, en 1932, ils pouvaient recevoir, respectivement, jusqu'à 36, 30 et 24 yens par mois, alors que le niveau moyen de revenu des familles ouvrières avec deux enfants était de 86,47 yens en 1931. Les ouvriers industriels au chômage dans six grandes villes, avaient une moyenne mensuelle de dépenses vitales de 44,90 yen en 1932, ce qui signifie que même le plus haut montant d'aide ne pouvait suffire à couvrir les dépenses. De plus, ces aides n'étaient même pas suffisantes pour avoir accès régulièrement aux services bons marchés tels que les bains publics et les cantines publiques⁶⁹⁵.

Les camps de formation pour les chômeurs

Au total, le rôle de *bômen iin* dans le traitement du chômage consista surtout à opérer un contrôle moral sur les chômeurs pour qu'ils ne se transforment pas en mendiants et vagabonds. En 1936, des camps de formation pour chômeurs (*Shitsugyôsha kôsei kunren shisetsu*) furent même établis pour cet

⁶⁹³ Elise K. Tipton, « Defining the poor in early twentieth-century Japan », *Japan Forum*, vol.20, n.3, 2008, p.374

⁶⁹⁴ Ikeda Yoshimasa, *op. cit.*, pp. 696-8.

⁶⁹⁵ Ikeda Yoshimasa, *op. cit.*, p. 692.

objectif par les villes de Tokyo, Yokohama, Nagoya, Kyôto, Osaka et Kobe et dans les préfectures de Kanagawa, d'Osaka et de Fukuoka. Dès juin 1934, la ville de Tokyo avait mis sur pied sur le bord de la rivière Tamagawa un camp d'entraînement aux travaux de la ferme où des chômeurs étaient formés pour être ensuite envoyés en Manchourie. 119 d'entre eux y furent effectivement envoyés sur deux ans d'existence du camp. Encouragé par ces résultats, le gouvernement décida de subventionner l'extension du système dans les villes et préfectures susmentionnées. Les chômeurs devaient apprendre à être soumis à un emploi du temps strict et régulier et étaient placés sous l'autorité de superviseurs entraînés à cette tâche de conditionnement et qui vivaient avec eux jour et nuit sous le même toit. L'emploi du temps type était le suivant. Le réveil était sonné à 5 heures du matin, immédiatement suivi de la corvée de ménage. A 5h30, l'ensemble du camp se rassemblait pour la cérémonie du matin où l'on priait en direction du palais impérial et du sanctuaire Meiji. A 6h00, on prenait le petit déjeuner tout en écoutant l'étude du matin. A 6h30, on se préparait à partir pour le travail des champs et l'on prenait soin du potager. A 7h30, après une cérémonie de levée de drapeau, on partait au travail. Le déjeuner était pris de 12h à 12h30. A 17h00, on rentrait du travail, on assistait à une séance de débriefing puis à une cérémonie de baisser de drapeau, puis on prenait un bain et le repas. De 19h30 à 20h30, se tenaient des cours de morale et d'éducation civique, éventuellement un spectacle. A 20h30, après la prière du soir en direction du palais impérial et du sanctuaire Meiji, il avait l'extinction des feux. Il y avait deux sessions de six mois d'entraînement par an. Pour suivre l'ensemble de l'entraînement, le chômeur était d'abord mis à l'épreuve pendant un mois. Les candidats, dont l'âge variait de 19 à 47 ans, étaient choisis parmi les chômeurs inscrits dans les bureaux de placement municipaux et ayant un mode de vie jugé comme irrégulier. Ils passaient avant et après l'entraînement une série de tests physiques et psychologiques. Les tests indiquaient que leurs poids, leur capacité respiratoire, leur force musculaire, leur force manuelle augmentait entre 5 et 10%. Leur mémoire et leur concentration s'amélioraient également. Ils percevaient un salaire, mais comme, en réalité, tous ne partaient pas pour la Manchourie, 39% de la somme était retenue d'autorité pour servir de capital de départ pour le retour à la campagne et la création d'une exploitation agricole, la mise sur pied d'une entreprise ou la recherche d'un emploi après la formation⁶⁹⁶.

La loi sur le pécule et l'allocation de départ

⁶⁹⁶ Archives du BIT, C 35-2-1 (ILO correspondant, Tokyo, monthly report on Japan).

Les camps de chômeurs, le soutien de l'emploi par les travaux publics ou le contrôle social des *hōmen iin* ne furent bien entendu jamais considérés en eux-mêmes comme des mesures à la hauteur de la situation sociale. L'idée de la mise en place d'une réelle assurance chômage, qui permettrait aux foyers ouvriers de ne pas tomber dans une misère complète, ne fut jamais abandonnée malgré l'échec qu'elle connu au cours des années 1920. Il y avait eu par exemple des initiatives locales entre 1924 et 1931, Osaka, Kobe, Tokyo et Nagoya mettant sur pied des mutuelles pour les travailleurs journaliers inscrits dans le Bureau de placement professionnels et couvrant les risques d'accident du travail et de perte d'emploi. En juin 1932, la Mutuelle du travail de la ville d'Osaka (*Ōsakashi rōdō kyōsaikai*) créa pour les ouvriers des usines non journaliers et âgés d'au moins 16 ans et de moins de 50 ans, qui avaient trouvés un emploi dans la ville par le biais d'un bureau de placement professionnel, un système s'assurance chômage. Ce système qui couvrait aussi les accidents, la maladie et qui incluait un crédit mutuel et une mutuelle pour le logement était présidée par le chef du Bureau social de la ville et recevait des subventions de la municipalité, de la préfecture, du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Maison Impériale (*Gunaishō*). Il toucha néanmoins un nombre limité de travailleurs, puisqu'ils étaient, en décembre 1934, 783 à en bénéficier⁶⁹⁷.

Le ministère de l'Intérieur souhaitait la mise en place d'un système national et nomma en 1932 un Comité de politique contre le chômage (*Shitsugyō taisaku iinkai*) pour le conseiller. Il justifiait sa démarche ainsi : « Suite à l'affaire de la Manchourie, et grâce au développement des industries liées à la demande militaire et des industries exportatrices, les chômeurs ont pu progressivement être absorbés. Cependant, comme on peut encore prévoir un violent retournement de conjoncture, il est possible qu'il y a encore dans l'avenir des licenciements de grande ampleur »⁶⁹⁸. Aux côtés de nombreux membres du Bureau des affaires sociales, de quelques représentants des autres ministères, le patronat était représenté par Ikeda Shigeaki, successeur de Dan Takuma à la tête du zaibatsu Mitsui, et Fujiwara Ginjirō président de Ōji seishi et cofondateur de la Zensanren tout comme Ikeda. Le travail était représenté par Abe Isoo, socialiste modéré et chrétien, président du *Shakai taishūtō*, le seul parti prolétarien à être autorisé au cours des années 1930, bénéficiant d'une certaine bienveillance des « nouveaux bureaucrates » qui y voyaient l'instrument d'une intégration plus directe des classes prolétaires au

⁶⁹⁷ Ikeda Yoshimasa, *op. cit.*, p. 723.

⁶⁹⁸ Kōseishō gojūmenshi henshū iinkai hen, *Kōseishō gojūmenshi*, Tôkyô, 1988, p.302.

processus politique comme nous l'avons vu plus haut, et Matsuoka Komakichi, président de la *Sôdômei* bénéficiant de la même politique de cooptation.

Malgré l'évocation des systèmes européens d'assurance chômage pendant les débats, les bureaucrates écartèrent l'idée d'une assurance chômage réalisée sur le modèle occidental et gérée en dehors des entreprises. En fait, pour vaincre les réticences du patronat, ils cherchèrent à systématiser une pratique qui existait déjà dans beaucoup d'entreprises et qui consistait à donner aux travailleurs licenciés une somme d'argent qui avait été, au long des années, retenue sur leur salaire (*taishokukin*). Cette pratique avait été initialement mise en place pour fidéliser la main-d'œuvre qualifiée. En 1934, le Bureau des affaires sociales mena même une enquête pour comprendre le niveau de diffusion du système dans les entreprises. Cette enquête montrait que, dans les usines et mines employant au moins 50 salariés, 1446 usines et 136 mines avaient un dispositif de pécule de départ dans leur règlement intérieur, touchant respectivement 604 855 ouvriers et 133 137 mineurs. Ces chiffres représentaient 25% de l'ensemble des usines et des mines et 43% de l'ensemble des travailleurs. En règle générale, le montant variait avec le nombre d'années travaillées, mais le montant moyen pour les 65295 travailleurs licenciés qui en avaient bénéficiés était de 159 yens, et les 523 489 qui avaient quittés leur emploi de leur propre initiative avaient touchés en moyenne 91 yens⁶⁹⁹. Si le Bureau des affaires sociales privilégiait cette solution c'est aussi que les entreprises avaient recruté, au moment de la reprise faisant suite à la crise de 1929, de nombreux travailleurs qui avaient accepté d'être licenciés après un très court préavis ou même en l'absence de celui-ci et renoncés par avance à tout paiement d'une indemnité. Rendre obligatoire ce système par la loi était un moyen d'éviter qu'un grand nombre de travailleurs ne se retrouvent complètement démunis s'ils étaient licenciés lors d'un nouveau retournement de conjoncture.

Le projet de loi fut rédigé par la section de l'inspection du travail du Bureau des affaires sociales, mais n'empêcha néanmoins pas la résistance farouche des représentants du patronat. C'est finalement la tentative de coup d'Etat du 26 février 1936 (*ni niroku jiken*) menée par des militaires notamment inspiré par les idées anticapitalistes de Kita Ikki qui, en mettant le patronat japonais sur la défensive, les poussa à accepter un compromis avec le Bureau des affaires sociales. Face à l'influence de plus en plus grande de l'armée et de l'idéologie ultranationaliste sur la vie publique, la *Zensanren* se sentit même obligé de

⁶⁹⁹ Naimushô shakaikyoku shakaibu, « Shôwa kyûnendo Kôjô kôzan rôdôsha kaiko teate chôsa », in Shakaikyoku shakaibu, *Shitsugyô mondai chôsa shiryô 43 go*, Tôkyô, Shakaikyoku shakaibu, 1936.

publier une rare déclaration publique où il tentait de défendre la position des industriels et où il s'engageait à accepter une législation sociale si celle-ci respectait l'«esprit industriel japonais»⁷⁰⁰.

La loi sur le pécule et l'allocation de départ (*Taishoku tsumitate kin oyobi taishoku teate hô*), adoptée en mai 1936, réservait l'obligation de mettre en place trois fonds distincts aux entreprises de 50 salariés et plus au lieu de 10 salariés et plus comme dans le projet initial. Les journaliers étaient concernés s'ils avaient travaillé au moins 60 jours consécutifs. Ces trois fonds consistaient en un fond de réserve pour chaque travailleur à qui on déduisait 2% du salaire (*taishoku tsumitatekin*), un fond qui était alimenté par les contributions de l'employeur à hauteur de 2% du salaire (*taishoku teate tsumitatekin*) et un fond constitué des pécules finalement non distribués et destinés à payer une indemnité supplémentaire aux travailleurs licenciés (*taishoku teate*). La loi permettait aux entreprises qui avaient déjà un tel système de le garder avec juste quelques aménagements pour le rendre conforme à la forme légale⁷⁰¹.

La Loi sur l'assistance des travailleurs accidentés et la Loi sur l'assurance responsabilité pour l'assistance des travailleurs accidentés

Avec la loi sur le pécule et l'allocation de départ, le gouvernement essaya de faire bénéficier les travailleurs d'un minimum de sécurité face au risque de perte d'emploi, de compenser l'absence de véritable assurance chômage, par un dispositif ayant a priori d'autres visées et surtout qui renforçait la dépendance du salarié à leur égard. Si une gouvernance plus étroite des risques encourus par la main-d'œuvre industrielle apparaissait plus que jamais nécessaire aux yeux des experts du pouvoir, il s'agissait aussi de tenir compte de la résistance des employeurs en choisissant un dispositif qui préservait leur économie du pouvoir. L'introduction d'un système d'assurance couvrant les accidents du travail des travailleurs des travaux publics et du bâtiment suivait en partie la même logique. Les ouvriers de ces secteurs d'activité étaient particulièrement exposés aux risques, touchant de très faibles salaires, se retrouvant souvent incapables de retrouver un emploi et sans aucun revenu après un accident du travail, accidents très fréquents dans ces industries. Ces travailleurs étaient en effet exclus de la Loi sur les mines, de la Loi sur les usines et de la Loi sur l'assurance santé qui étaient réservées aux ouvriers en

⁷⁰⁰ Morita Yoshio, *Nihon keieisha dantai hattenshi*, Tôkyô, Nikkan rôdô tsûshinsha, 1958, pp. 226-227.

Andrew Gordon, « The Business Lobby and Bureaucrats », *op. cit.*, pp. 66-67.

⁷⁰¹ Tsuchiana Fumito, *op. cit.*, p. 500.

usine et aux mineurs. La responsabilité de l'entreprise qui employait ces travailleurs, souvent journaliers, était de plus brouillée car ces secteurs d'activités étaient encore soumis à des relations de travail indirectes où intervenaient toutes sortes d'intermédiaires. C'est ainsi que furent adoptées, en mars 1931, la Loi sur l'assistance des travailleurs accidentés (*Rôdôsha saigai fujo hô*) et la Loi sur l'assurance responsabilité pour l'assistance des travailleurs accidentés (*Rôdôsha saigai fujo sekinin boken hô*). La première offrait aux travailleurs du bâtiment et des travaux publics, mais aussi à ceux des transports et aux dockers, une indemnité pour congé maladie correspondant à 60% du salaire pendant un an et, si au bout de cette période le travailleur n'était pas guéri, il recevait pour solde de tout compte l'équivalent de 540 jours de salaire. En cas de décès, la famille recevait 360 jours de salaire. La seconde obligeait les employeurs du secteur BTP à adhérer à une assurance gérée par l'Etat. C'étaient les employeurs qui payaient les cotisations et qui recevaient les allocations, qu'ils avaient l'obligation de transmettre au travailleur en cas d'accident⁷⁰². Une des caractéristiques communes de La loi sur le pécule et l'allocation de départ, de la Loi sur l'assurance responsabilité pour l'assistance des travailleurs accidentés, mais aussi de la Loi sur l'assurance santé, était ainsi que le travailleur était couvert par le risque, non pas par une adhésion directe à une assurance sociale publique, traduisant une relation directe de citoyenneté avec l'Etat mais par le biais de son statut de salarié de l'entreprise. Ainsi, dans l'arsenal de technologies de gouvernance qui se développe à cette époque, ce qu'on peut interpréter comme une modernisation et une institutionnalisation de la relation paternaliste entre le travail et son employeur, fait de l'entreprise un micro pouvoir de plus en plus important, processus qui ne fera que se renforcer comme nous le verrons plus bas. Cependant, à côté de ce souci déjà ancien d'accommoder les intérêts des industriels et de faire reposer ses politiques sur une certaine subsidiarité, se dessine aussi des formes de politique du travail nouvelles et impliquant une approche encore plus universelle et globale de la gouvernance des populations laborieuses qui agirait plus directement sur le fonctionnement même du marché.

Politique du travail, politique économique et démographie

Le débat sur la mise en place d'une assurance chômage avait été encore marqué par l'exemple des puissances démocratiques, et en particulier celui de la Grande-Bretagne, malgré l'échec à mettre en

⁷⁰² Tsuchiana Fumito, *op. cit.*, pp. 495-497.

place un tel système et l'adoption au bout du compte d'un compromis reposant sur une solution faisant surtout appel à des dispositifs déjà existants dans les entreprises japonaises. Il y a néanmoins au cours des années 1930, après le début de la crise et l'affaire de la Manchourie, un déplacement assez violent des inspirations extérieures. Si on regarde, par exemple, les sommaires du Bulletin de politique sociale, on ne compte plus, surtout à partir de 1933, les articles sur les politiques économiques et sociales nazies et fascistes. Le changement d'inspiration des politiques ne se réduit néanmoins pas à un simple changement de modèle, ce sont les modèles eux même qui changent et qui expriment une nouvelle manière d'aborder les questions d'emploi. Par exemple, l'évolution de l'idée que la *Kyôchôkai* se fait de la politique du travail se modifie parallèlement aux conceptions du Bureau International du Travail lui même. On peut ainsi constater que l'évolution des sommaires du Bulletin de politique sociale de la *Kyôchôkai* fait, dans une certaine mesure, également écho à l'évolution des sommaires de la Revue Internationale du Travail, publiée par le BIT, qui se ne préoccupe plus exclusivement de la question de la régulation des conditions de travail par le droit, mais de plus en plus, dans sa volonté d'aborder la question du chômage à sa source, de politique économique et même de politique démographique. En d'autres mots, si le mur qui tendait à exister entre politique sociale et politique économique s'effondre et que le contrôle de l'économie est de plus en plus envisagé, ce n'est pas à cause seulement d'une évolution interne au Japon, ou parce que les yeux des experts se tournent vers les pays qui posent cette nouvelle problématiques de la façon la plus radicale, mais aussi parce que cette nouvelle problématique se pose dans tous les pays industrialisés de cette époque. A la fin des années 1930, la revue de l'OIT prenait d'ailleurs acte de ces évolutions en ces termes :

« La crise économique met en évidence la précarité du progrès accompli tant que le travailleur reste exposé à perdre un jour ou l'autre toute possibilité d'emploi. Le chômage devient le souci principal de tout gouvernement et lui fait adopter une attitude nouvelle à l'égard des problèmes économiques. Il fait entrer ces problèmes dans les préoccupations de la politique sociale et oriente vers le progrès social la politique économique. Désormais, tout en continuant à poursuivre la solution des problèmes qui constituent son domaine propre, la politique sociale tend à influencer la politique économique dans un sens qui lui permettra, facilitera ou consolidera son progrès....on a pu constater que la grande crise économique des dernières années, parmi tant d'autres résultats révolutionnaires, aura eu celui de briser

définitivement la barrière, que certains dogmatiques avaient dressé et voulait maintenir, entre l'économique et le social»⁷⁰³.

Au Japon même, Yoshida Shigeru voyait le chômage relever à la fois de la politique du travail, de la politique économique et de la démographie dès 1932. On y voyait d'ailleurs poindre, avec l'évocation des « contradictions sociales », l'influence grandissante du marxisme dans la nébuleuse réformatrice, même chez un personnage aussi insoupçonnable de sympathies communistes que Yoshida :

« Ce qu'il ne faut pas oublier aujourd'hui, c'est la relation intime qu'entretient la politique sociale avec les autres politiques. Dans notre pays, la politique économique et la politique sociale n'ont-elles pas le même but ? Le problème social le plus important de notre pays aujourd'hui est le chômage, et si l'on s'interroge sur ce que devrait être une politique efficace en mesure d'aider les chômeurs, il est évident que la mission de la politique sociale est de réformer les politiques qui concernent l'économie industrielle ou la population. Porter assistance aux chômeurs et trouver des solutions aux conflits est bien sûr nécessaire, néanmoins, ce qui semble encore plus nécessaire au vu de la situation actuelle, est de prévenir les contradictions sociales (*shakaiteki mujun*) qui sont à l'origine des problèmes »⁷⁰⁴.

La question démographique du pays restait en particulier, comme dans la deuxième partie des années 1920, une préoccupation majeure des réformateurs sociaux. Elle était d'autant plus importante que la forte croissance démographique qui inquiétait tant ne semblait plus seulement menacer la capacité du Japon à nourrir sa population, mais était maintenant considéré comme un facteur important d'aggravation du chômage. Le Bulletin de la politique sociale écrivait, en septembre 1929 : « Le chômage des travailleurs ordinaires a pour origine la crise économique, la mécanisation de l'industrie, la baisse de la demande de main-d'œuvre qui résulte d'un spectaculaire effort de rationalisation du travail, cependant, le problème de fond qu'il faut d'abord mettre en avant se trouve être l'extraordinaire augmentation de la population d'années en années, avec une augmentation de plus d'un million par an »⁷⁰⁵. De plus, dans le numéro spécial de 1932 du Bulletin de politique sociale qui présentait l'état de la réflexion du Comité pour des mesures d'exception (*Jikyoku taisaku iinkai*) de la *Kyôchôkai*, Ueda Teijirô tentait de dresser un état des lieux des relations que l'on pouvait dresser entre la science démographique, dont il était un des experts les plus en vue, et la question du chômage. Il commençait néanmoins par

⁷⁰³ « Politique sociale et population », *Revue Internationale du travail*, vol 39, n.3, mars 1939, p.316.

⁷⁰⁴ Yoshida Shigeru, « Tokushôgô no hakkan ni atarite, n. spécial : Shakaiseisaku no saikentô », *Shakai seisaku jibô*, n. 146, juillet 1932, p. 3

⁷⁰⁵ Naitô Hisahiro, « Wagakuni ni okeru shitsugyô mondai », *Shaiseisaku jibô*, n.108, septembre 1929, pp. 2-6.

s'excuser du caractère encore immature de ses recherches et de ce nouveau champs d'investigation, mais il l'estimait essentiel dans le sens où « même si une assurance chômage est adoptée, elle n'est que le résultat d'un 'calcul statique' (*seitaitteki keisan*) et, même complète, elle ne pourra rendre compte des 'causes évolutives' (*dôtaitteki gen'in*) du chômage »⁷⁰⁶. Il attribuait en particulier à ce hiatus la cause du coût jugé par beaucoup de ses contemporains comme potentiellement insupportable de l'assurance chômage et qui suscitait en particulier l'hostilité des organisations patronales.

En novembre 1933, revenant de la cinquième conférence de l'*Institute of Pacific Relations* consacrée aux problèmes de la population du Japon, Ueda écrivait, cette fois dans *Kaijō*, qu'un aspect important de la croissance de la population japonaise était l'augmentation régulière de la population active. Entre le premier recensement de 1920 et le troisième de 1930, il y avait eut une augmentation de cinq millions de la population active et, selon lui, celle-ci atteindrait le chiffre de 10 million en 1950. Cette situation soulevait la question de savoir s'il y aurait assez d'emplois viables pour cette population qui allait arriver sur le marché du travail. Cependant, il estimait aussi que les marges de manœuvre étaient réduites car le contrôle des naissances ne pouvait résoudre le problème puisque cette future population active était déjà née. Cette question démographique qui aggravait la question du chômage ne devait pas pour autant résulter sur un repli nationaliste du pays sur lui-même. Comme la production agricole avait déjà atteint ses limites, excepté le riz qu'il estimait abondant, le Japon devait chercher à l'étranger des matières premières comme le blé, le soja, le coton brut, la laine et le bois. La soie était une autre exception. Ainsi, selon Ueda, si la population japonaise devait croître, le pays serait obligé de développer encore d'avantage son industrie exportatrice et c'est seulement en faisant cela que de nouveaux emplois seraient disponibles pour la population en croissance. Il constatait que, depuis l'incident de la Manchourie, en 1931, certaines sections de l'opinion japonaise avaient soutenu l'idée de la formation d'un bloc Japon-Manchourie comme mesure dirigée contre le blocus économique que l'occident pourrait mettre en œuvre contre le pays. Il pensait néanmoins que l'état complètement internationalisé de l'économie japonaise faisait d'un tel modeste bloc quelque chose d'inadapté pour les besoins de consommation et les capacités productives du Japon. La population japonaise devait, selon lui, ouvrir les yeux et prendre ses distances avec les thèses alarmistes invoquant l'état d'urgence et formuler une politique qui soit fondé sur les faits. Si le Japon reconnaissait que son avenir économique reposait complètement sur le développement du marché mondial, sa politique diplomatique reviendrait à son

⁷⁰⁶ Ueda Teijirō, « Wagakuni genka no shitsugyō to jinkō mondai », *Shakai seisaku jibō*, n. 146, juillet 1932, p. 59 et p. 64.

cours normal. Marqué à sa manière par l'accession des nazis au pouvoir, il estimait que « le Japon ne pouvait pas se permettre de devenir une deuxième Allemagne »⁷⁰⁷.

En effet, malgré la montée des tensions internationales et même après le retrait du Japon de Société des Nations en 1933, une grande partie des élites dirigeantes continuera à miser sur le libre-échange et notamment le maintien des liens avec l'Organisation internationale du travail comme nous le verrons en détail plus bas et dont le Japon restera membre jusqu'en 1938. On peut dire que la politique de l'emploi produite par exemple par l'analyse démographique d'un des plus éminents spécialistes japonais de l'époque, Ueda Teijirô, ne se traduit pas seulement par une politique de développement colonial, d'envoi de colons en Manchourie pour soulager la pression démographique intérieure en l'absence de réels débouchés d'émigration à l'étranger, de développement de l'industrie liée à la demande militaire comme c'est souvent souligné, mais aussi par le renforcement des industries exportatrices et le maintien des liens commerciaux avec le reste du Monde. La réticence des « nouveaux bureaucrates » du ministère de l'Intérieur à imposer des solutions couteuses aux industriels, tel qu'une véritable assurance chômage, peut d'ailleurs être également comprise dans cette volonté de soutenir l'industrie exportatrice, de ne pas lui imposer de charges supplémentaires.

La politique industrielle comme politique d'emploi

Une dimension majeure de la politique de l'emploi du gouvernement fut donc de développer une politique industrielle, dirigée d'une part vers l'industrie militaire, il ne s'agit pas ici de le nier, mais aussi vers les industries exportatrices. C'est en ce sens qu'il faut rester très prudent avec le concept de « guerre de quinze ans ». Comme les travaux de Chalmers Johnson ou de Gao Bai l'ont bien mis en lumière, c'est effectivement à cette époque que le gouvernement donna une dimension supplémentaire à son intervention sur l'économie et l'industrie, préparant le terrain à la fameuse politique industrielle du MITI après la seconde guerre mondiale⁷⁰⁸. Cette politique industrielle prit d'abord la forme d'une politique de rationalisation de l'industrie. Le gouvernement établit, en février 1930, un comité de

⁷⁰⁷ Ueda Teijirô, « Taiheiyô kaigi to Nihon no jinkô mondai », *Kaizô*, novembre 1933, pp.16-29.

⁷⁰⁸ Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press, 1982, pp. 83-156.

Gao Bai, *Economic Ideology and Japanese Industrial Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

consultation industriel temporaire (*Rinji sangyô shingi kai*), et, en juin 1930, un Bureau temporaire pour la rationalisation industrielle (*Rinji sangyô gôri kyoku*) pour prendre la mesure des conditions industrielles. Le gouvernement commença aussi un mouvement pour l'achat de produits domestiques, mena des études sur la standardisation sur le design et les caractéristiques des produits et encouragea les fusions dans les industries de la construction navale et de la sidérurgie. Le gouvernement fit ensuite adopter la Loi sur le contrôle des industries importantes (*Jûyô sangyô tôsei hô*). Cette loi permettait notamment au gouvernement d'obliger les entreprises, qui se trouvaient en dehors des cartels, à se conformer aux mêmes accords passés par ces derniers avec le gouvernement pour remplir certains objectifs. Un total de 24 entreprises furent visées par cette loi qui permit notamment un arrêt de la chute des prix après 1931. Le gouvernement adopta aussi la Loi de cartellisation des industries exportatrices importantes (*Jûyô yushutsu-bin kôgyô kumiai hô*) qui permit l'accélération de la cartellisation des petites et moyennes entreprises, notamment dans le secteur textile qui constituait toujours la base des capacités exportatrices du pays. Ainsi, le processus de formation de cartels s'accéléra atteignant un total de 83 en 1932. Le gouvernement développa aussi toute une série de régulations dirigées vers le développement de certaines industries comme dans le cadre du Plan d'aide à rénovation des navires (*Senpaku kaizô josei keikaku*) de 1933, la Loi sur l'industrie pétrolière (*Sekiyûgyô hô*) de 1934, la Loi sur l'industrie manufacturière automobile (*Jidôsha seizô jûgyô hô*) de 1936. L'intervention accrue du gouvernement permit d'ailleurs à certains industriels, tel que Aikawa Yoshisuke avec Nissan, d'utiliser leurs relations avec certains « nouveaux bureaucrates » pour faire émerger de nouveaux conglomerats appelés alors les « nouveaux zaibatsu » (*shinkô zaibatsu*). Ne possédant pas d'institutions financières comme les zaibatsu plus anciens, ils purent faire jouer leurs relations avec l'armée et les « nouveaux bureaucrates » pour lever des capitaux auprès de la Banque industrielle du Japon (*Nibon kôgyô ginkô*) ou d'autres fonds gouvernementaux⁷⁰⁹.

Cette nouvelle politique industrielle pouvait être pensée comme une politique de l'emploi, reposant sur l'idée qu'une répartition plus rationnelle des ressources financières pourrait avoir un effet sur l'emploi. Mais malgré l'influence indiscutable de la planification, elle était aussi pensée comme une amélioration du système capitaliste plutôt que reposant sur une réelle critique du capitalisme et de l'économie de marché. L'industriel Mutô Sanji dirigeant d'un des plus grands groupe industriel dans le textile, l'exprimait bien lorsqu'il affirmait que pour développer « une politique contre le chômage, en plus de

⁷⁰⁹ Kikkawa Takeo, « Zaibatsu no kontserunka to infurasutorakuchâ kinô », in Hara Akira, Ishii Kanji, Takeda Haruhito (hen), *Nibon Keizaiishi 3 – Ryôtaisen kanki*, Tôkyô, Tôkyô daigaku shuppankai, 2002, pp. 141-200.

soulager les souffrances des personnes qui se retrouvent sans emploi, il est essentiel trouver le moyen d'éliminer les causes même du phénomène...Si le problème du chômage survit au sein du système capitaliste, ce n'est pas la faute du capitalisme, c'est parce qu'il y a une mauvaise allocation du capital »⁷¹⁰. Cependant, rationalisation pouvait aussi rimer avec licenciements. En fait, beaucoup d'entreprises durent faire des arbitrages entre licenciements et baisses de salaire, mais tout en se gardant de toucher à une des variables : garder des profits et des dividendes très élevés. Comme nous le verrons plus en détail un peu plus bas, Mutô Sanji, qui était le chantre de la rhétorique de l'entreprise comme une famille qui avait tant frappé Albert Thomas lors de son voyage, fut justement mis en accusation pour les mesures de baisse de salaire qu'il décida dans l'entreprise Kanegafuchi bôseki, qu'il dirigeait, alors qu'il distribuait des dividendes très élevés et s'accordait à lui-même des avantages économiques conséquents. Cette affaire contribua au discrédit ambiant du système du capitalisme libéral mais illustra aussi une difficulté fondamentalement liée au développement de l'économie japonaise : le passage d'une économie reposant sur un modèle de travail intensif, reposant sur des bas salaires, et assurant accumulation capitaliste et compétitivité internationale, à une industrie plus fordiste dont la compétitivité reposerait sur une meilleure productivité, de meilleures conditions de travail. Cette question avait déjà été posée par le débat entourant l'introduction de l'organisation scientifique du travail et les sciences du travail, mais prit une dimension particulière avec le mouvement pour la rationalisation de l'industrie des années 1930.

⁷¹⁰ Mutô Sanji, « Shitsugyô mondai no kompon kaiketsu », *Shakai seisaku jibô*, n. 108, 1929, p. 11.

Chapitre 19

Le mouvement pour la rationalisation de l'industrie, la question de la modernisation des relations de travail et le « familialisme » des entreprises

Rationalisation industrielle et rationalisation de la vie de la population

Le mouvement pour la rationalisation industrielle joua un grand rôle dans le rapide rétablissement de l'industrie après la crise en introduisant de nouvelles pratiques de politique industrielle, comme nous l'avons vu, mais aussi en réduisant les coûts de production à l'aide d'une accélération d'un processus de mécanisation et de rationalisation des méthodes de management qui s'était engagé dans les années 1920. C'est, par exemple, dans la première partie des années 1930 que l'industrie minière introduisit de nouvelles méthodes d'extraction du charbon avec l'utilisation de la méthode du *longwall* et la généralisation des marteaux piqueurs mécaniques. Ainsi, dans la préfecture de Fukuoka, pour un indice 100 en 1920, la productivité était de plus de 260 en 1933 et à Hokkaido elle passa dans le même temps de 100 à 320⁷¹¹. La productivité fit aussi de rapides progrès dans l'industrie manufacturière. Pour un index de 100 en 1929, la productivité des travailleurs des manufactures japonaises passa à 125,9 en 1933 et à 129,4 en 1935⁷¹².

Le mouvement pour la rationalisation de l'industrie s'adressait aux patrons, mais était à ses débuts aussi très largement teinté de réforme morale appelant la population à la frugalité dans la ligné du discours de nombreux réformistes sociaux et d'un certain nombre de campagnes entreprises par le gouvernement au cours des années 1920. Par exemple, pour Inahata Katsutarô de la Chambre de commerce et d'Industrie d'Osaka, écrivant en mai 1930, les difficultés économiques liées au rétablissement de l'étalon or était un moyen de mettre en place une politique d'effort de rationalisation industrielle dont il estimait que le besoin datait de la croissance des années de la première guerre mondiale puis de la crise qui l'avait suivie. Il liait explicitement cette rationalisation à un effort de frugalité et de travail de la part de la population dans son ensemble puisqu'il notait qu'il y avait eu déjà

⁷¹¹ Yutaka Nishinarita, « The Coal-mining », in Masanori Nakamura (ed.), *Technology Change and Female Labour in Japan*, Tokyo, New-York, Paris, United Nations University Press, 1994, pp.59-96

⁷¹² League of Nations, *Monthly Bulletin of statistics*.

des initiatives à Osaka dans le domaine avec notamment la *Mudasenu kai* (l'Association contre le gâchis) et la *Sangyô bôeki shinkô jochô iinkai* (la Commission industrielle et commerciale de développement et d'encouragement) qui organisait, depuis 1922, des conférences sur l'augmentation de la productivité puis attribua un prix à partir de 1928. Et il était temps, selon lui, de mettre en place une vraie politique nationale dans ces domaines⁷¹³.

Rationalisation de la vie de la population et rationalisation de l'organisation industrielle étaient ainsi souvent considérées comme allant de pair. Ce fut aussi une des dimensions importantes du processus, engagé dans l'entre deux guerres, de dépassement des politiques sociales centrées sur des populations les plus vulnérables et du développement d'un mode de gouvernance de la population beaucoup plus large, plus intégrateur, visant à une normalisation des modes de vie de la population salariée dans son ensemble. L'un des partisans les plus fervents du mouvement pour l'organisation scientifique du travail, Ueno Yôichi, qui avait mis sur pied en 1922 un Laboratoire sur la productivité (*Sangyô nôritsu kenkyûjo*) au sein de la *Kyôchôkai*, expliquait: « Il va sans dire que les principes du management scientifiques devraient très largement se répandre, dans les foyers individuels et de là dans tous les secteurs de la société nationale »⁷¹⁴. Le ministre du Commerce et de l'Industrie Matsuoka Kimpei estimait, en 1930, que la rationalisation devait être le plus grand mouvement populaire de coopération, celui-ci voyant la lutte des classes comme l'élément le plus irrationnel de la société industrielle. Un scientifique comme Teruoka Gitô du Centre de recherche sur les sciences du travail se préoccupait tout autant des conditions de travail dans les entreprises, avec la physiologie du travail, que des conditions de vie des ouvriers ou même de leur moralité, regrettant dans ses écrits sur l'hygiène sociale l'égoïsme grandissant des populations urbaines comme nous l'avons vu plus haut. Cependant cette aspiration à normaliser la vie de la population ne reposait pas seulement sur le discours habituel de réforme morale appelant à la frugalité, l'amélioration du niveau de vie économique des ouvriers était également considéré comme souhaitable par des réformistes comme Morimoto Kokichi et l'Association de recherche sur la culture et la vie quotidienne (*Bunka seikatsu kenkyûkai*) ou le Centre de recherche sur les sciences du travail qui menèrent, comme nous l'avons vu plus haut, de nombreuses recherches sur les besoins nutritionnels journaliers minimum et constatèrent l'insuffisance des rations des travailleurs⁷¹⁵.

⁷¹³ Inahata Katsutarô, Wagakuni sangyôkai no fugôrisei, *Shakaiseisaku jibô*, n. 116, mai 1930, p.32.

⁷¹⁴ Ueno Yôichi, *Nôritsu handobukku*, vol. 1, Tôkyô, Dôbunkan, 1939, p.14.

⁷¹⁵ Ikegami Shigeyasu, Koshino Takeshi, Kado Yukihiko, *op. cit.*, pp.1-2.

Rationalisation, hausse des salaires et productivité

Le mouvement pour la rationalisation reprit à son compte ce souci d'amélioration de la rémunération des travailleurs. Le Comité pour la gestion de la production (*Seisankanri iinkai*) du Bureau provisoire pour la rationalisation industrielle (*Rinji sangyô gôrikyoku*) dirigé par Yamashita Okiie, le champion du « time and motion » dans les chemins de fer nationaux et composé de personnalités telles que Teruoka Gitô, Kanda Kôichi, Gotô Takuo de l'arsenal de Kure, de Katô Takeo de Mitsubishi electric, de Takeo Toshisuke de Karatsu Ironworks, ou Noda Nobuo de Mitsubishi Gôshi, produit un certain nombre d'études. Dans l'une d'entre elles il préconisait l'abolition du salaire fixe à l'heure (*koteikyû*) au profit d'un salaire selon la fonction (*shokumukyû*) qui récompenserait le rendement et permettrait ainsi une élévation du niveau de vie. Les trois recommandations principales étaient :

"- Comme la productivité est mère de hauts salaires, de profits et de bas prix, il faudrait introduire un système de salaire qui encourage et récompense le rendement, en revanche, il faut évidemment préserver un niveau minimum vital...

- Comme salaire d'encouragement, un système de salaire complémentaire récompensant le rendement pourrait être adopté...

- Etant donné que le salaire fixe comporte le danger que le revenu soit déconnecté de la qualification, il faudrait adopter le salaire à la fonction..."⁷¹⁶.

Dans le même ordre d'esprit, un article du Bulletin de politique sociale estimait que l'augmentation de la productivité pourrait aussi régler la question du temps de travail et de la fatigue du travailleur. De plus, comme le travailleur pourrait recevoir un salaire plus important, il verrait son statut s'élever et les chances de conflits sociaux en seraient diminuées⁷¹⁷. D'autres rapports ne voyaient pas seulement la hausse des salaires comme un résultat naturel de la hausse de la productivité, mais envisageaient explicitement le « Partage des profits avec les salariés ». Le Comité pour la gestion de la production (*Seisankanri iinkai*) produit aussi, en 1935, une Etude sur les salaires qui proposait entre autres d'offrir

⁷¹⁶ Rinji sangyô gôri kyoku seisan kanri iinkai, *Chingin seido*, Tôkyô, 1932. Cité par Odaka Kunio, "Nihonteki rôshi kankei", in Okazaki Tetsuji, Ôkuno Masahirô, *Gendai nihon keizai shisutemu no genryû*, Nihon keizai shimbun sha, Tôkyô, 1993, p. 158.

⁷¹⁷ Watanabe Tetsuzô, *Rôdô no gôrika*, Shakai seisaku jihô, n.116, mai 1930

un « salaire vital » (*Seikatsu chingin*) pour poser les fondations d'une plus grande confiance entre les employeurs et les travailleurs⁷¹⁸.

En revanche, face à ces rapports d'experts qu'ils finançaient pour une part, il existait aussi une forte tendance chez les industriels, mais aussi chez d'autres dirigeants, à considérer qu'il fallait continuer à intégrer le principe d'une main-d'œuvre bon marché comme étant à la base de la compétitivité du Japon et de l'avantage du Japon dans la compétition internationale, et à rejeter toute stratégie d'augmentation des salaires. Pour Tawara Magoichi, qui reflétait cet état d'esprit dans le Bulletin de politique sociale, étant donné la pauvreté relative du pays et sa dépendance en terme d'approvisionnement en matières premières, l'expansion sur les marchés extérieurs était la seule alternative et la seule voie qui pourrait offrir aux consommateurs des biens issus d'une production de masse. Une orientation vers le commerce extérieur était le pré requis pour mener la rationalisation et atteindre des pratiques de production fordistes⁷¹⁹. Ainsi, comme l'a souligné Tsutsui, depuis l'introduction de l'organisation scientifique du travail, c'était plus la rhétorique sur la coopération de Taylor que les questions concernant la distribution des surplus générés par la rationalisation, le partage d'un gâteau de plus en plus grand, qui retenait l'attention des employeurs⁷²⁰.

Mais malgré cette réticence de beaucoup de dirigeants japonais à se lancer dans un processus d'élévation des salaires de type fordiste, le mouvement pour la rationalisation fut néanmoins l'occasion pour les grandes entreprises de continuer les ambitieuses réformes de leur système de gestion de la main-d'œuvre entreprises depuis le début des années 1920. Et dans les entreprises de taille plus modeste et des secteurs les moins développés, si le fordisme était considéré comme un objectif encore très lointain étant donné le manque de capital, la main-d'œuvre abondante et un marché incertain, le management scientifique était considéré comme un bon moyen de tout de même améliorer la productivité. Ainsi, au-delà des innovations technologiques, de l'introduction d'un véritable modèle fordiste, une des questions les plus importantes du mouvement pour la rationalisation fut la manière de planifier et d'organiser une main-d'œuvre nombreuse, de faire fructifier une des seules ressources ce que le Japon avait vraiment en abondance. Par exemple, dans l'article du Bulletin de politique sociale de 1930 déjà cité plus haut, Watanabe Tetsuzô critiquait l'interprétation ou l'utilisation qui pouvait être faite de la rationalisation du travail pour licencier. La rationalisation ne devait pas seulement signifier

⁷¹⁸ Rinji sangyô gôrikyoku, Sensan kanri iinkai, *Chingin seido, Panfuretto 11*, Ôsaka, Nihon kôgyô kyôkai, 1935.

⁷¹⁹ Tawara Magoichi « Sangyô gôrika seisaku yôkô », *Shakai seisaku jibô*, n. 116 ,mai 1930, pp. 1-6.

⁷²⁰ William Tsutsui, *Manufacturing Ideology: Scientific Management in Twentieth-Century Japan*, Princeton University Press, 1998, p.27.

une mécanisation qui impliquerait une négligence du travail humain. Il estimait aussi qu'il fallait aller au-delà d'une conception purement mécanique des travailleurs qui pourraient ainsi être remplacés par des machines : « Avec la mécanisation, le rôle du travailleur dans la division du travail devient de plus en plus étroite et la valeur de ce travail a ainsi tendance à diminuer ... La rationalisation technique dégrade le *jinkaku* et l'esprit de l'homme. Le travailleur a alors tendance à voir sa valeur diminuer au sein de l'organisation sociale. Pour arrêter un tel processus fâcheux, il n'y a que la rationalisation du travail. Une rationalisation du travail qui adaptera l'esprit et le statut du travailleur à la société ». Si une part importante de la rationalisation industrielle était la rationalisation du travail, elle devait s'appuyer sur le facteur humain, sur l'« l'importance donnée au *jinkaku* du travailleur ». Il rappelait que « dans notre pays qui est pauvre en ressource et dont le territoire est étroit, ce qu'il faut chérir le plus est le travail humain. Il faut ainsi éviter tout gaspillage et l'utiliser de la façon la plus efficace possible ... »⁷²¹. Un moyen d'éviter les licenciements provoqués par la mécanisation était ainsi d'augmenter la productivité du travailleur, « la rationalisation technique ne devant pas signifier la négligence de la rationalisation du travail »⁷²². S'ajoutait à ce souci, la nécessité pour les entreprises, depuis le boom industriel de la première guerre mondiale, de former et de garder une main-d'œuvre qualifiée de plus en plus précieuse, objet d'une très forte concurrence et même de politiques de débauchage très coûteuses⁷²³.

Passer d'un « système professionnel » à un « système technique »

De nombreuses entreprises avaient ainsi entrepris, dans les années 1920, un mouvement de modernisation des capacités organisationnelles qui s'accéléra à l'occasion du mouvement pour la rationalisation du début des années 1930 et que l'on peut apparenter au passage d'un « système professionnel » à un « système technique » d'organisation du travail qu'a analysé Alain Touraine⁷²⁴. En effet, les entreprises du début de la révolution industrielle avaient d'abord adopté une stratégie de contrôle indirect de la main-d'œuvre dans le cadre d'un système appelé *ukeoisei*. L'employeur s'en remettait en général à l'expérience et à l'autorité de recruteurs, contremaîtres, ou de personnages qui faisaient office des deux et avec qui ils passaient un contrat, essentiellement dans l'industrie lourde et

⁷²¹ Watanabe Tetsuzô, « Rôdô no gôrika », *Shakai seisaku jibô*, n.116, mai 1930, p.40.

⁷²² Watanabe Tetsuzô, op.cit., p.37.

⁷²³ Bernard Thomann, *Le salarié et l'entreprise dans le Japon contemporain*, Paris, Les Indes Savantes, 2008, pp.201-202.

⁷²⁴ Alain Touraine, « Organisation professionnelle de l'entreprise », in G. Friedmann et P. Naville, *Traité de Sociologie du Travail*, pp. 387-427.

dans les mines⁷²⁵. Ces individus étaient parfois des ouvriers qualifiés qui avaient auparavant servi d'aide aux techniciens étrangers, mais qui existaient aussi depuis la période Edo, dans des industries d'origines protoindustrielles comme les mines ou la production de la sauce de soja par exemple. *Oyakata*, ou parfois *oyabun*, était l'appellation informelle utilisée par les ouvriers⁷²⁶, mais leur appellation différaient selon les industries où ils exerçaient et ils pouvaient aussi être appelés *kosbu*, *kumichô*, *kogashira*, *hanbagashira* ou bien *nayagashira*⁷²⁷. Il existait des liens personnels très forts entre *oyakata* et *kokata*, comme dans les associations maître apprentis traditionnelles, une hiérarchie de statuts plus fondée sur l'ancienneté de la relation et moins sur les réalisations et compétences de chaque ouvrier⁷²⁸. Et comme un rapport gouvernemental sur les manufactures (*Kôjô chôsa*) de 1904 le suggérait aussi, les relations de coercition étaient loin d'être absentes. Certaines méthodes de recrutement pouvaient être assimilées à un enlèvement et les brutalités étaient monnaie courante⁷²⁹. Yokoyama Gennosuke avait, dans son enquête publiée en 1899, aussi pointé du doigt l'arbitraire qui caractérisait la supervision et l'évaluation qui déterminaient les salaires⁷³⁰. Et plus de deux décennies après, un expert Américain, Alfred K. Warren, qui avait été détaché par General Electric Co. à Shibaura, une des plus importantes entreprises de machinerie électrique de l'époque, désignait toujours le pouvoir arbitraire des intermédiaires ou des contremaîtres, notamment dans la fixation des salaires, et le sous-développement de la gestion de la main-d'œuvre comme cause majeure des conflits du travail qui avaient touché l'entreprise après la première guerre mondiale⁷³¹.

Conscientes de ces problèmes, un certain nombre de grandes compagnies engagèrent ainsi, dans les années 1920, un processus d'abolition du système de contrat interne *ukeoisei* et de limitation du pouvoir des *oyakata*, soit en essayant de les intégrer à long terme en tant que contremaîtres privilégiés bénéficiant de toute une panoplie d'incitations financières, soit en les remplaçant par des contremaîtres d'un niveau d'éducation élevé. Par exemple, selon Daitô Eisuke, dans l'usine *Obi keijô*, qui construisait des locomotives pour la Compagnie nationale des chemins de fer du Japon, quand, en 1922, on abolit le

⁷²⁵ Hazama Hiroshi, *Nihon rômu kanrishi kenkyû*, Tôkyô, Ochanomizu shoten, 1978, p.268.

⁷²⁶ Taira Koji, « Factory Labor and the Industrial Revolution in Japan », in Yamamura Kôzô, *The Economic Emergence of Modern Japan*, Cambridge University Press, 1997, pp. 253-254.

⁷²⁷ Hazama Hiroshi, *op. cit.*, p.38.

⁷²⁸ Salomon B. Levine, "Labor and Collective Bargaining", in William W. Lockwood, *The State and Economic Enterprise in Japan*, Princeton, Princeton University Press, 1965, p. 643.

⁷²⁹ Nimura Kazuo, *The Ashio Riot of 1907 : A Social History of Mining in Japan*, Durham and London, Duke University Press, 1997, p.163.

Voir aussi Philippe Pons, *op. cit.*, pp. 178-185

⁷³⁰ Yokoyama Gennosuke, *op. cit.*, p. 221.

⁷³¹ Sasaki Satoshi, *op. cit.*, pp. 152-153.

système *ukeoi*, et on introduisit un nouveau système de supervision de type tayloriste, la moitié des nouveaux contremaîtres furent choisis parmi les anciens contremaîtres de type *oyakata*, et l'autre moitié furent de jeunes ingénieurs recrutés pour l'occasion⁷³². La position de chacun fut clairement définie avec l'introduction du système de contremaître (*shokuchō*) et du statut de chef d'équipe, appelé *hanchō*, *kumichō*, ou *gochō*. La création de cette nouvelle hiérarchie de titres avait pour but de renforcer l'attachement des ouvriers qualifiés envers la firme. S'ils reçurent des responsabilités importantes concernant le processus de production, en revanche, une partie de la responsabilité de la gestion de la main-d'œuvre leur fut retirée et devint le domaine d'une administration centralisée⁷³³. En effet, si l'introduction de l'organisation scientifique du travail et le mouvement pour la rationalisation de l'industrie ne débouchèrent pas immédiatement sur une modernisation et une standardisation des systèmes de salaires, selon Suzuki Yoshitaka, elle rencontra en revanche de grands succès dans l'organisation fonctionnelle et les hiérarchies administratives, dans la planification et le contrôle du procès de production, l'agencement d'atelier, la sélection des travailleurs, les études sur le *time and motion*⁷³⁴. En 1920, sur 93 entreprises entreprises de 1000 salariées et plus, 44 étaient organisées en structure en ligne et seulement 15 étaient organisées en structure fonctionnelle avec départements. En 1940, seulement 8 sur 108 entreprises avaient une structure en ligne. Comme une telle évolution impliquait augmentation importante des tâches de gestion, de communication et d'information, un grand nombre d'emplois de cols blancs et de cadres firent alors leur apparition⁷³⁵. Parmi les nouvelles formes de gouvernance des populations laborieuses qui se développaient, les entreprises s'affirmaient au côté de l'Etat comme des «micro pouvoirs» aux capacités organisationnelles de plus en plus poussées.

Le politique sanitaire et sociale dans les entreprises

Si le système de salaire dans l'industrie restait dans l'ensemble assez archaïque malgré la modernisation dans d'autres domaines du management, certaines entreprises du secteur de l'industrie lourde avaient en revanche commencé à prendre en compte les difficultés financières des travailleurs. Elles avaient

⁷³² Daitō Eisuke, « Railways and Scientific Management in Japan, 1907-30 », *Business History*, n. 1, vol. 31, janvier 1989, p.17.

⁷³³ Hazama Hiroshi, *op. cit.*, p. 36

⁷³⁴ Suzuki Yoshitaka, *Japanese Management Structures, 1920-1980*, Londres, Mac Millan, 1991.

⁷³⁵ Nakagawa Keichirō, Morikawa Hidemasa, Yui Tsunehiko, *Kindai Nihon keieishi*, Tôkyō, Yûhikaku, 1979, p. 173.

commencé à compléter le système de rémunération, reposant souvent sur un système de salaire à la tâche, par des revenus complémentaires d'un contenu social. Par exemple, le salaire journalier pouvait être le résultat d'une combinaison entre la part calculée à partir des heures travaillées (*jikankeyū*) et la part journalière d'une somme totale qui avait été prévue pour qu'une équipe de travail, sous l'autorité d'un oyakata ou d'un contremaître, s'attache à la réalisation complète d'une tâche particulière (*ukeoikyū*). La somme perçue par le travailleur pouvait augmenter ou baisser en fonction du retard ou de l'avance prise dans la réalisation de la tâche fixée. Mais pour compléter ce revenu au caractère marchand, chaque travailleur, indépendamment de ses performances, recevait chaque mois une prime pour supporter le poids de l'inflation⁷³⁶. Pour encourager la fidélité des salariés qualifiés, on commença aussi à introduire des systèmes de pécule, comme nous l'avons vu, récompensant un emploi à long terme, des œuvres éducatives, des plans d'épargne, des caisses mutuelles d'entraide, et d'autres programmes de solidarité dans la firme⁷³⁷. La *Kyōchōkai* fut d'ailleurs un relais pour un certain nombre de modèles paternalistes étrangers, publiant par exemple, dès 1921, un rapport intitulé Les mesures pour améliorer le bien-être des salariés dans les entreprises américaines⁷³⁸.

La question de la mise en place de telles institutions n'était bien sûr pas nouvelle. Certaines entreprises s'occupaient déjà de la santé leurs travailleurs au milieu de l'ère Meiji ou avaient commencé à jouer un rôle social de type philanthropique. Par exemple, comme l'a montré Mark Fruin, l'entreprise de sauce de soja Noda donna plus de 60 000 yens en œuvres civiques, patriotiques et philanthropiques entre 1894 et 1920. Cette philanthropie traduisait le contexte idéologique de la révolution industrielle où les entrepreneurs systématiquement rationalisaient leur rôle en terme de patriotisme ou en terme humanitaire, mais aussi une volonté du cartel, avec à sa tête un groupe supra familial de notables locaux, surplombant l'influence de 22 familles de fabricants de shoyū, d'atteindre une influence beaucoup plus grande sur les conditions économique et sociales de la communauté locale⁷³⁹. Cependant, au début des années 1930, on pouvait constater une certaine systématisation des œuvres sociales au sein des entreprises qui dépassait la logique philanthropique et devenait partie intégrante d'un processus de développement des capacités organisationnelles.

⁷³⁶ Futahashi Naomichi, *Nihon no chingin keitai*, Tôkyô, Otsuki shoten, 1957, pp.30-48

⁷³⁷ Hazama Hiroshi, *op. cit.*, essentiellement chapitres I et II.

⁷³⁸ Kyōchōkai-hen, *Beikoku sho kōjō ni okeru fukuri zōshin shisetsu*, Tôkyô, Kyōchōka, 1920.

⁷³⁹ W. Mark Fruin, « From Philanthropy to Paternalism in the Noda Soy Sauce Industry : Pre-Corporate and Corporate Charity in Japan », *Business History Review*, vol.56, n.1, spring 1982, pp.168-191.

Le Bureau des affaires sociales réalisa, entre août 1931 et juillet 1932, une enquête portant sur les services sociaux de 2267 usines de plus de 100 travailleurs et 117 mines de plus de 300 travailleurs. Il existait des bibliothèques dans 35,2% des usines et 57,2% des mines, un enseignement ménager et artistique pour les travailleuses dans 80,8% des usines et 58,9% des mines. Il y avait des allocations alimentaires dans 58,1% des usines et 22,2% des mines. Il y avait des systèmes de retraite ou de prime de départ dans 42,6% des usines et 59,8% des mines. En revanche certaines pratiques semblaient encore peu répandues et sans doute réservées aux plus grandes entreprises comme les allocations familiales qui n'existaient que dans 3,1% des usines, les indemnités logement présentes dans 5,7% des usines et 3,4% des mines. Au total, l'enquête avait calculé que pendant une année, chaque usine avait dépensé en œuvres sociales 9964 yens, soit 28,44 yens par travailleur ou l'équivalent de 15,8 journées de travail en moyenne. Dans les mines ces chiffres avaient été respectivement de 30145 yens, 18,38 yens et 11,5 journées de travail⁷⁴⁰.

De nouvelles initiatives furent également prises dans le domaine de la santé au travail qui illustraient la volonté des entreprises d'avoir une prise plus directe sur la gestion sanitaire de leurs travailleurs. Comme nous l'avons vu plus haut, la création en 1929 de la Société pour l'hygiène industrielle (*Sangyô eisei kyôgikai*) à l'initiative de Teruoka Gitô, déboucha sur une institutionnalisation accrue de la médecine du travail qui existait dans les entreprises. Cette médecine du travail put se reposer un renforcement de l'expertise scientifique. Sous l'influence des travaux de l'Organisation Internationale du Travail, par exemple, les travaux se multiplient sur la question des poussières. La *Nihon kôzan kyôkai*, association mise sur pied par les industriels pour piloter les efforts de rationalisation dans l'industrie minière organise ainsi, de juin à septembre 1934, une série de quinze conférences sur l'hygiène dans les mines, trois étant consacrées au diagnostic de la silicose, une au diagnostic de l'anthracose, et une à l'émission de poussières⁷⁴¹. Autre exemple de cette rencontre entre les travaux de l'OIT et la dimension sanitaire du mouvement de rationalisation industrielle japonais, est l'intérêt que certaines entreprises commencent à accorder aux dangers de l'amiante. Suite à la présentation des travaux de l'OIT sur la silicose mais également sur l'asbestose par l'ingénieur du Bureau des affaires sociales, Ônishi Seiji, l'ingénieur en chef d'une entreprise manufacturière utilisant de l'amiante publie un ouvrage intitulé *Ishiwata* (L'amiante). Sugiyama Akira y indique qu'en peu de temps, les vêtements des ouvriers d'Osaka qui travaillent cette matière deviennent entièrement blancs et que cela est du à des poussières d'amiante

⁷⁴⁰ *Sangyô fukuri*, mars 1935, p.70.

⁷⁴¹ *Nihon kôzan kyôkai, Kôzan eisei kôshûkai kôenshû*, Tôkyô, 1938.

qui sont particulièrement dangereuses pour la santé. La même année, dans un manuel à destination des industries utilisant ce matériau, il consacre les trois dernières pages aux problèmes d'hygiène que l'amiante provoque et présente les mesures de protection prises dans un certain nombre de pays étrangers, telle que le port d'un masque ou une meilleure ventilation du lieu de production⁷⁴².

Plus largement, les manuels d'hygiène à destination des entreprises se multiplient à la fin des années 1920 et au cours des années 1930. On peut ainsi lier cet intérêt grandissant des entreprises pour la gestion sanitaire, dans le cadre du mouvement de rationalisation, à la publication des 26 volumes la série *Yokote* sur l'hygiène sociale (*Yokote shakai eisei sôsho*) qui, destinée essentiellement aux médecins d'entreprises, aborda systématiquement les questions de santé au travail en faisant appel aux meilleurs experts de l'époque. La question des accidents du travail n'est pas laissée pour compte. L'Association pour le bien-être industriel (*Sangyô fukuri kyôkai*), liée, comme la *Kyôchôkai*, au ministère de l'Intérieur, organise chaque année en collaboration avec les organisations industrielles des semaines sur la sécurité. Par exemple, lors de la cinquième semaine nationale de la sécurité à laquelle participe 825 entreprises du 1^{er} au 7 juillet 1932, on dresse de grands portiques à l'entrée des usines et des mines où est inscrit en grands caractères « semaine de la sécurité » (*anzen shûkan*), on placarde sur les murs ou sur les cheminés des grands panneaux marqués des quatre caractères *anzen daiichi*, directement calqués sur le slogan du mouvement né aux Etats-Unis « *security first* ». On organise des défilés dans la ville de voitures habillées de slogans incitant à la sécurité au travail, des remises de médaille pour les ouvriers les plus prudents, des expositions où est par exemple exposé un *bentô*⁷⁴³ modèle contenant un repas équilibré, des concerts ou des rencontres sportives. On dresse, avant et pendant la semaine, des statistiques sur le nombre d'accidents du travail pour démontrer l'influence des efforts de sensibilisation qui y sont prodigués. Le rapport auquel donne lieu la semaine sur la sécurité, et qui est diffusé dans les entreprises, rassemble des statistiques sur les accidents, mais aussi sur le poids et la taille des travailleurs relevés lors des visites médicales régulières qui tendent à plus systématiquement se diffuser suite à l'application des Règlements de 1929 pour l'hygiène et la prévention des accidents du travail dans les usines (*Kôjô kigai jobô oyobi eisei kisoku*)⁷⁴⁴.

⁷⁴² Chûhishu jinpai asubesuto sentâ hen, *Asubesutoka ba naze hirogatta no ka – Nihon no sekimen sangyô no rekishi to kuni no kanyo*, Tôkyô, Nihon hyôronsha, 2009, pp. 152-153.

⁷⁴³ Repas contenu dans une boîte, généralement préparée par l'épouse et emmené sur le lieu de travail lorsque l'entreprise n'a pas de cantine.

⁷⁴⁴ Sangyô fukuri kyôkai, *Daigokai zenkoku anzen shûkan hôkoku*, 1932.

Le développement d'un système de gestion plus direct des travailleurs impliqua ainsi les entreprises dans un rôle sanitaire et social d'une autre dimension, ce rôle étant encouragé par l'Etat et même institutionnalisé par les progrès de la réglementation administrative sur l'hygiène industrielle mais aussi le droit, comme les contenus de la Loi sur l'assurance santé, puis de la Loi sur le pécule et l'allocation départ l'illustrèrent parfaitement. L'entreprise s'affirme petit à petit comme un « micro pouvoir », pour reprendre l'expression de Michel Foucault, où se joue l'intégration sociale de la classe ouvrière et la normalisation de ses modes de vie. Cependant, ce renforcement des capacités de gestion des entreprises qui lui donnaient un rôle social accru n'était pas sans ambiguïtés. Il pourrait aussi être interprété comme la manifestation d'une volonté de résister à une logique politique qui favoriserait l'intégration sociale de la classe ouvrière par le développement d'une véritable citoyenneté sociale, un ensemble de droits sociaux reposant sur une citoyenneté civile et politique et qui interférerait avec leur économie du pouvoir. Favorisé par le gouvernement lui-même qui voit l'entreprise comme un lieu de subsidiarité important dans la gestion des assurances sociales, cette logique de gouvernance sanitaire et sociale peut aussi être assimilée à cette autre dynamique de la politique sociale de l'entre deux guerres qui reposait elle, sur une stratégie visant davantage sur une reconstitution des solidarités et du contrôle social de proximité, bien illustrée par exemple par l'action des *hōmen iin*. Cependant, l'action des *hōmen iin* restait tout de même limitée du fait qu'elle atteignait une population laborieuse, certes plus large que celle des bas-fonds que visaient les œuvres charitables traditionnelles, mais pas systématiquement celle des ouvriers des grandes entreprises dont la stabilisation des conditions de vie était pourtant un enjeu social essentiel. Si les politiques paternalistes visant à faire de l'entreprise un lieu d'intégration sociale trouvaient bien sûr leur équivalent dans d'autres pays industriels, ils faisaient l'objet au Japon d'un discours particulièrement soutenu construit notamment autour d'une métaphore familiale qui avait par exemple frappé Albert Thomas lors de son voyage en 1928 comme nous l'avons vu plus haut, Albert Thomas interprétant ce discours comme l'expression d'une simple résistance conservatrice du patronat contre les progrès de la législation sociale.

Rationalisation et « familialisme »

En fait, on peut interpréter le lien entre le « familialisme » des entreprises japonaises et leur effort de rationalisation dans l'entre deux guerres de deux façons. On peut, d'une part, considérer qu'il était

partie prenante d'une révolution organisationnelle, qui fut partie prenante du développement de capacités organisationnelles de gestion des ressources humaines lié à l'introduction de l'organisation scientifique du travail. Estimer qu'il s'apparenta au processus de dissociation du capital et du management observé par Alfred Chandler dans le cas des Etats Unis et grâce à laquelle la fonction d'allocation des ressources financières fut transférée, dans une certaine mesure, du marché du capital à la «main visible» des managers⁷⁴⁵. En effet, Mark Fruin souligne avec pertinence que le "familialisme" développé sur la base d'un lien personnel affectif et moral avec la famille propriétaire-gestionnaire dans une entreprise comme Kikkôman doit être, dans une certaine mesure, distingué du "familialisme" beaucoup plus fictif des très grandes entreprises qui étaient de plus en plus gérées dans style beaucoup plus technocratique par des managers professionnels⁷⁴⁶. Ce familialisme impliquait néanmoins un profil un peu particulier du manager technocrate. Cette évolution est parfaitement illustrée par l'exemple du patron de l'entreprise textile Kanegafuchi bôseki, Mutô Sanji, qui fut l'un des symboles de la gestion familialiste. Lorsqu'il prit ses fonctions à la tête de l'entreprise en avril 1921, il entreprit de réformer la constitution de l'entreprise (*kaisha no kempô*), et fit spécifier clairement que les employés (*shiyôjin*) avaient la possibilité de devenir membres du conseil d'administration (*torishimariyaku*). Il soumit aussi, avec succès, au vote de l'assemblée générale des actionnaires le projet de ne qualifier pour le poste de président ou d'administrateur délégué (*jômu torishimariyaku*) que les individus ayant travaillé plus de cinq ans dans la firme. Cette mesure avait pour but d'éviter que les administrateurs de Kanebô⁷⁴⁷ soient aussi administrateurs d'une autre entreprise. Il proposa aussi que la présidence soit limitée à trois mandats. Comme Kanebô était une entreprise très importante de l'époque, dégageant de surcroît d'importants profits, ces mesures eurent un retentissement important. Les années 1920 virent ainsi l'accession, à la tête de grandes firmes, d'une génération de gestionnaires sortis du rang des salariés; on peut ainsi citer l'exemple de Fujiwara Ginjirô, président de la papèterie Ôji seishi ou de Wada Toyoji de l'entreprise textile Fuji. Morikawa Hidemasa et Claude Hamon ont montré, que dans les zaibatsu également, les managers avaient acquis un certain pouvoir à partir des années 1920⁷⁴⁸.

Cependant, d'un autre côté, ce familialisme des managers fut mis rudement à l'épreuve par la crise de 1929 et souleva de sérieux doutes quant à sa capacité à incarner une rationalisation des pratiques

⁷⁴⁵ Alfred D. Chandler Jr., *The Visible Hand*, Cambridge, Harvard University Press, 1977.

⁷⁴⁶ W. Mark Fruin, *Kikkoman: Company, Clan and Community*, Cambridge, Harvard University Press, 1983, p. 128.

⁷⁴⁷ Abréviation de Kanegafuchi bôseki

⁷⁴⁸ Morikawa Hidemasa, *Zaibatsu*, Tôkyô, University of Tôkyô Press, 1992.
Claude Hamon, *Le Groupe Mitsubishi (1870-1990)*, Paris, L'Harmattan, 1995.

managériales qui constituerait une véritable alternative au développement d'une législation sociale plus complète. Kanegafuchi bôseki, menée par Mutô Sanji, parce qu'il était le chantre de ce familialisme moderne, et qu'il employait plus de 35000 travailleurs dans 36 usines à travers le pays fut particulièrement soumis à la critique des observateurs de l'époque. Les filatures de coton connurent en effet un moment difficile après la crise de 1929. Le travail de nuit des femmes et des enfants avait été définitivement interdit en juillet 1929, les exportations de coton en Chine avaient sévèrement déclinées à cause de la chute soudaine de la valeur de l'argent, étalon monétaire de ce pays, l'Inde avait passé un projet de loi relevant les tarifs douaniers des vêtements en coton gris, qui étaient surtout importés du Japon, et le marché domestique des vêtements en coton semblait saturé. Cette conjoncture abaissait les prix au point que l'association des Filateurs de coton dut adopter un dispositif pour limiter la production au début de l'année 1930. Ainsi, le 7 avril 1930, Kanegafuchi bôseki annonça une réduction de 40% des salaires de tous les travailleurs, ce qui déclencha un mouvement de grève sans précédent alors qu'aucune de ses usines n'était syndiquée. La mesure souleva d'autant plus l'indignation des travailleurs et d'une partie des médias, dont la revue *Kaizô* qui y consacra un article, que l'entreprise avait maintenu un très haut niveau de dividende depuis le boom de la première guerre mondiale avec une dernier taux de dividende de 35 % et que Mutô Sanji, qui se retira de l'entreprise au même moment, reçut trois millions de yen de prime de retraite⁷⁴⁹.

Cette affaire suscita un article dans le numéro de la revue de droit *Horitsu jibô* de mai-juin 1930, où le juriste Suehiro Izutarô montrait son scepticisme quant au familialisme managérial développé par Mutô Sanji et à la possibilité d'une auto régulation sociale des entreprises, tout en faisant clairement référence à l'argumentation développée par Albert Thomas lors de son voyage au Japon de 1928 :

« Aujourd'hui, les entreprises capitalistes sont sous le contrôle de règles financières. Les premières ne peuvent continuer que si elles produisent les résultats exigés par celle-ci. Dans ces conditions, l'employeur, tout bon et humain qu'il soit, est obligé de baisser les conditions de travail ou de licencier les travailleurs si une telle mesure est nécessaire à sa survie. Ainsi, aussi longtemps que les entrepreneurs sont sous la pression du capitalisme financier, ils n'ont que peu de marge pour exercer leur paternalisme. C'est ainsi que l'entreprise Kanegafuchi bôseki qui se dit fier de son système paternaliste a très sévèrement réduit le salaire de ses travailleurs...L'OIT a été sans aucun doute établie selon des considérations humanitaires. Cependant, personne ne peut nier le fait qu'une raison importante pour sa

⁷⁴⁹ Hinoki Rokurô, « Kanebô hôkoku-ron », *Kaizô*, vol. 12, n.6, juin 1930, pp. 40-49.

création est d'élever les conditions de travail dans les pays sous développés au niveau des pays développés, et cela pour maintenir la suprématie industrielle de ceux-ci. En résumé, dans un régime capitaliste, le côté humanitaire est toujours submergé par des considérations matérielles... Quand M. Albert Thomas vint au Japon, les employeurs ont avancé l'argument selon lequel la législation sociale était inutile au Japon à cause du système familial qui en remplirait la fonction. Aujourd'hui, les petites entreprises maintiennent leur existence seulement par l'exploitation des travailleurs dans le cadre du système familial, et sans cela elles périraient. ... Quand ces industries seront démantelées, la législation du travail au Japon fera des progrès. Aujourd'hui les grandes industries absorbent les petites dans un processus naturel d'évolution économique. Mais elles empêchent le développement de la législation du travail sous le prétexte de protéger les petites entreprises, de manière à faire un profit supplémentaire par l'exploitation rendue possible par une législation sociale insatisfaisante... Un paternalisme qui force les travailleurs à accepter une mentalité d'esclaves est incompatible avec un vrai capitalisme. Le vrai capitalisme ne peut que se développer en garantissant aux travailleurs un statut indépendant. Un capitalisme qui existe seulement en privant les travailleurs de leur droit est destiné à périr. C'est la raison pour laquelle nous nous opposons au paternalisme et demandons l'avancement de la législation sociale au Japon »⁷⁵⁰.

Peu avant, le journaliste Hasegawa Manjiro, faisant référence aux mêmes mesures de licenciement effectuées par l'entreprise Kanegafuchi bôseki écrivait dans le *Tôkyô Nichi nichu shimbun* : « C'est le capitalisme moderne qui a détruit le système familial. La société capitaliste et le système familial sont irréconciliables. Il n'y a rien de plus ridicule de la part des capitalistes que d'insister sur la préservation du système familial. C'est dans le cours naturel des choses que M. Mutô soit obligé de retirer le masque du paternalisme et de se révéler lui-même comme un exploiteur capitaliste »⁷⁵¹. Cependant, il est intéressant de noter que c'est l'OIT, tout autant que les syndicats qui étaient présentés dans les médias comme les principaux contradicteurs de la rhétorique paternaliste du patronat. Dans l'édition du 10 avril 1930, l'*Ôsaka Mainichi* publiait ainsi une interview de Muto Sanji qui jouait clairement sur la dialectique entre législation sociale et paternalisme, ayant pour titre : « Le moment de vérité pour le paternalisme est venu : qui gagnera de monsieur Thomas ou de Monsieur Mutô ? ». Ce débat sembla passionner l'opinion publique puisque, le 13 juin 1930, l'*Ôsaka Asahi Shimbun* publia une lettre de Thomas transmise par Ayazawa Iwao sous le titre : « M. Thomas ne gagnera pas après une simple

⁷⁵⁰ Suehiro Izutarô, « Onjôshugi to rôdô hôritsu », *Horitsu jibô*, vol.2, n.5-6, mai-juin 1930, pp.3-6.

⁷⁵¹ *Tôkyô nichu nichu shimbun*, 22 avril 1930.

grève » et contenant un passage imprimée en grands caractères où Thomas réitérait : « La vérité est que, d'une manière inéluctable, par la force des choses, l'industrie moderne passera au Japon aux formes modernes de relations entre le travail et le capital »⁷⁵². Dans l'interview de l'*Ōsaka Mainichi* du 10 avril, Mutō Sanji défendait néanmoins le bien fondé de sa politique et l'idée de la baisse de salaire comme justement une manifestation d'une politique familialiste préservant avant tout l'emploi : « Le moment de vérité pour le paternalisme est venu : quand monsieur Thomas, le directeur du BIT, est venu au Japon il a dit qu'un tel système paternaliste, appelé système familial, ne vivrait pas longtemps au Japon. J'ai répondu qu'une telle critique ne pourrait être faite que par ceux qui ne connaissent pas l'héritage social de notre pays. J'ai déclaré à ce moment que je prouverais le succès ultime de ma foi dans le système familial ». A la question du journaliste qui lui demandait si la réduction de salaire était dans l'esprit du système familial, il répondait que « si on licencierait un nombre important de travailleurs, il n'y aurait pas eu besoin de réduire les salaires. Cependant, comme nous ne pouvons pas prendre une telle mesure avec notre système familial, et comme nous ne pouvons pas voir d'avance combien de temps la récession actuelle durera, nous avons prit une telle mesure en retenant nos larmes ». Le journaliste avait néanmoins le dernier mot en lui demandant pourquoi il réduisait les salaires des ouvriers alors que les dividendes versés continuaient à être importants. Mutō répondit enfin que les chiffres avancés dans la presse étaient exagérés⁷⁵³.

Les ambiguïtés du familialisme mises spectaculairement en lumière à l'occasion de la crise de 1929 ne seront néanmoins pas réellement remises en cause par la politique gouvernementale des deux premiers tiers des années 1930 qui resta très attentive aux intérêts capitalistes. Ce n'est qu'après le déclenchement de la guerre avec la Chine qu'une critique radicale du capitalisme viendra irriguer la politique du gouvernement et imposer aux entreprises une rationalisation de leurs pratiques leur imposant un rôle plus décisif dans la gouvernance sanitaire et sociale. En fait, pendant cette période, le Japon restait très attaché à défendre les intérêts de ses champions de l'industrie exportatrice. S'il s'était indéniablement engagé un processus de développement d'une politique sociale beaucoup plus globale dans les deux premiers tiers des années 1930, ce développement se faisait dans un strict respect des intérêts les plus immédiats des industriels. Et fait un peu paradoxal, ces derniers commencèrent même à voir dans l'Organisation Internationale du Travail, non plus une menace pour leurs intérêts, mais un rempart contre les périls menaçant le libre-échange et leurs intérêts à l'exportation.

⁷⁵² *Ōsaka Mainichi*, 13 juin 1930.

⁷⁵³ *Ōsaka Mainichi*, 10 avril 1930.

Chapitre 20

Le maintien des relations avec l'Organisation internationale du travail après le retrait de la Société des Nations et la question du dumping social.

L'OIT et les syndicats japonais après l'affaire de la Manchourie

Dans une correspondance datée du 5 août 1932 adressée à Edward Phelan, chef du service diplomatique du BIT, Ayusawa Iwao, directeur du bureau de Tokyo, discutait de la probabilité d'une détérioration des relations du Japon avec la Société des Nations à cause de l'affaire de la Manchourie. Il craignait que cette détérioration ne déteigne sur les relations du Japon avec l'OIT : « Actuellement, peu de gens discutent publiquement des relations du Japon avec le BIT (en dehors de la *Shakai seisaku jihô*). ...A cause de l'énorme importance prise par le conflit avec la SDN, il est à craindre que si on ne fait rien avant que la crise ne devienne irréversible, l'OIT souffrira des conséquences de la détérioration des relations entre la SDN et le Japon. Si le Japon quitte la SDN, il est à craindre que la nation furieuse ne fasse pas la différence avec l'OIT, et que le discours sur la justice sociale ne soit que de peu de poids. Le minimum qu'il faudrait faire, selon moi, est, en utilisant le prétexte de porter les vœux du nouveau directeur⁷⁵⁴, d'envoyer quelqu'un de Genève pour parler aux hommes clés, ceux ayant une importance stratégique, dans le gouvernement japonais, chez les leaders d'opinion, les employeurs et les dirigeants syndicaux...ce travail devrait être conduit non pas secrètement, mais avec discrétion...une telle personne devrait faire comprendre aux responsables rencontrés les différences techniques entre l'OIT et la SDN. Le caractère distinct et indépendant de cette dernière...la possibilité pour un Etat de rester membre même après un retrait de la SDN, et son intérêt à le faire...Je suis persuadé qu'une telle mission peut réussir. Je n'ai en effet aucun doute qu'il existe des personnes qui sont anxieuses de ne pas encore aggraver la situation internationale et qui saisiront cette opportunité pour éviter à leur pays un total isolement. Pour cela, il suffira d'atteindre un petit nombre de personnes qui ont de l'influence au

⁷⁵⁴ Ayuzawa fait référence au nouveau directeur général du Bureau international du travail Harold Butler qui prit la succession d'Albert Thomas, décédé cette année-là.

Conseil privé, à la Chambre des représentants et des Pairs, un petit nombre de ministres du cabinet, trois ou quatre hauts fonctionnaires du Bureau des affaires sociales, une demi douzaine de dirigeants patronaux et syndicaux et deux ou trois personnes dans les rédactions en chef des deux plus grands journaux du Japon, le *Tôkyô nichî nichî* et l'*Ôsaka Asabi* »⁷⁵⁵.

Le BIT envoya effectivement au Japon un tel émissaire en la personne de Kamii Yoshio, fonctionnaire japonais auprès du BIT, de juillet à octobre 1933. Kamii fut ainsi porteur d'une lettre du nouveau directeur Harold Butler à destination du chef du Bureau des affaires sociales, Niwa Shichirô, mais aussi de personnes liées à l'OIT comme Kurimoto Yonosuke, délégué des employeurs à la 14^{ème} Conférence internationale du travail, Kataoka Yasushi, délégué des employeurs à la 16^{ème} Conférence, Hamada Kunitarô président du syndicat des travailleurs maritimes, Maeda Tamon directeur du journal *Asabi*, Oka Minoru président du journal *Ôsaka Mainichi*, et Gô Seinosuke, président de la Chambre de commerce et d'industrie.

Lors de sa mission, Kamii put constater des vents contraires à l'influence de l'OIT au Japon. Il fut ainsi témoin des difficultés que rencontrait le mouvement syndical social démocrate qui avait été un des plus sûrs soutiens de l'organisation. Il écrit en effet dans son rapport au directeur avoir rencontré Hamada Kunitarô dont le Syndicat des travailleurs maritimes du Japon (*Nihon kaiin kumiai*) connaissait de très fortes turbulences. Animée par le discours anticapitaliste d'inspiration nationaliste dans l'air du temps, une frange de l'organisation contestait en effet la ligne de coopération de la direction, d'inspiration sociale démocrate, avec le mouvement pour la rationalisation qui avait souvent abouti à des baisses de salaire et des licenciements. Elle accusait aussi Hamada d'avoir détourné les fonds du syndicat à des fins personnelles et de gestion opaque et autoritaire. Elle alla jusqu'à organiser un mouvement de refus de paiement des cotisations dans les navires⁷⁵⁶. Cependant, Hamada, pendant l'entrevue, assura à Kamii que les travailleurs de son syndicat ne changeraient plus de position vis-à-vis de l'OIT malgré les campagnes des organisations nationalistes de travailleurs. Le maintien du Japon au sein de l'organisation fut d'ailleurs vigoureusement défendu à cette époque par Yonekubo Mitsusuke, la figure historique de l'organisation, par le biais de son organe, *Kaiin* (Le marin), mais aussi par la *Sôdômei* dans sa revue *Rôdô keizai*. Ces articles s'appliquèrent surtout à expliquer à quel point l'adhésion du Japon avait bénéficié aux progrès de sa législation sociale⁷⁵⁷.

⁷⁵⁵ Cabinet file 1932-1938 XR 35/1/5 (Relation with Japan, notes on economic, political and social situation).

⁷⁵⁶ Miwa Yasushi, *op. cit.*, p.90.

⁷⁵⁷ C 35-2-1-13, ILO correspondent, Tokyo, monthly reports on Japan (jan 1933-dec. 1933).

Cependant, si les syndicats proches de l'OIT étaient bien sûr très favorables au maintien du pays au sein de l'organisation, ils n'en restaient pas moins persuadés que leur pays était victime de la fermeture des frontières des pays les plus industrialisés à ses travailleurs et solidaires de la position du gouvernement sur la question de la Manchourie. Le 19 avril 1933, une cérémonie fut organisée pour la délégation du travail à la 17^{ème} session de la conférence internationale du travail. Il fut décidé qu'une référence à l'incident de la Manchourie ne devrait être faite que s'il y avait des questions directes sur ce point et que la réponse devrait être la suivante : « Le mouvement ouvrier japonais, politiquement et économiquement est assez fort pour être en position de s'opposer et d'altérer efficacement la politique du gouvernement et des cercles militaires. De plus, le Japon a un intérêt spécial en Manchourie, qui est probablement le seul territoire où les Japonais, qui se voient refuser l'entrée aux Etats Unis en Australie, etc... peuvent émigrer facilement. Aussi longtemps que la classe ouvrière des pays européens et américains ne seront pas en mesure de demander à leur gouvernement ou à la classe dirigeante l'ouverture immédiate de leurs colonies à toutes les populations du monde, alors il ne sera pas raisonnable d'accuser la classe ouvrière japonaise de ne rien faire »⁷⁵⁸.

Le patronat japonais et la question du retrait

Kamii rencontra aussi comme prévu de nombreux représentants d'un patronat qui était a priori partagé sur la question⁷⁵⁹. En effet, en mai 1933, lors du comité exécutif de la Confédération nationale des associations industrielles, des avis aussi bien en faveur qu'opposés à un retrait avaient été présentés, mais aucun accord n'avait été conclu⁷⁶⁰. L'envoyé du BIT commença par avoir un entretien au cours de son voyage, le 25 juin, lors de son passage à Los Angeles, avec Watanabe Tetsuzô, le représentant du patronat à la 17^{ème} Conférence internationale du travail, qui était sur le retour et qui avait eu pour mission particulière de prendre la température de l'atmosphère à Genève. Ce dernier lui dit avoir été surpris de l'accueil favorable des autres délégués et cadres de l'organisation, et il estima difficile de refuser d'envoyer une délégation lors de l'année suivante. Lorsque Kamii le rencontra à nouveau à Tôkyô, Watanabe exprima l'opinion que rester à l'OIT était un moyen de garder un contact avec

⁷⁵⁸ C 35-2-1 (ILO Correspondent ; Tokyo, monthly reports on Japan (janvier 1933-dec 1933).

Rapport mensuel du bureau de Tokyo, avril 1933.

⁷⁵⁹ Cabinet file 1932-1938 XR 35/1/5 (Relation with Japan, notes on economic, political and social situation)

Rapport au directeur du voyage de Y Kamii au Japon de juillet à octobre 1933.

⁷⁶⁰ C 35-2-1-13, ILO correspondent, Tokyo, monthly reports on Japan (jan 1933-dec. 1933).

quelques 55 nations et prétendit être d'accord avec la plupart des industriels d'importance. A Osaka, Kurimoto Yonosuke, Kataoka Yasushi et Yoshino Shinji, directeur du club industriel d'Osaka, estimèrent que l'atmosphère hostile à l'OIT au moment du retrait de la SDN était retombée et qu'il y avait un consensus pour penser que le Japon avait intérêt à ne pas provoquer de nouvelles réactions hostiles dans les opinions publiques étrangères, à un moment où les produits japonais se retrouvaient en abondance sur les marchés extérieurs. Obata Gennosuke, président de la compagnie *Nippon painto* (*Japan paint*), estimait lui que les employeurs d'Osaka ne devaient plus prendre de positions radicales à l'égard de l'OIT du moment que la situation internationale du Japon ne changerait plus. De ses entretiens avec les employeurs, Kamii retenait néanmoins quatre types de critiques persistantes à l'égard de l'OIT. Il y avait déjà au Japon un système familial qui rendait moins urgent la législation sociale. Les employeurs préféraient promouvoir la législation sociale de leur propre initiative. L'OIT était fondamentalement une organisation européenne. Et enfin, il était injuste pour les pays développés d'imposer aux pays sous-développés des coûts supplémentaires sans lever les barrières douanières qu'ils avaient dressé contre leurs produits bons marchés. Kamii affirmait cependant être persuadé que les employeurs n'auraient pas une attitude ouvertement hostile envers l'institution tant qu'il n'y aurait pas une atmosphère antijaponaise au sein de l'organisation. Il recommandait ainsi de manier avec précaution l'accusation de dumping social⁷⁶¹. Ainsi, peu après le retrait du Japon de la SdN, à la fin de l'année 1933, le Groupe de réflexion sur la gestion du travail industriel (*Kôgyô rômu kondan kai*), dédié à l'étude des problèmes sociaux et à la législation sociale et qui rassemblait 11 des plus grandes compagnies minières, employant plus de 80% des travailleurs de l'industrie, édita une brochure de 22 pages intitulée « Pour ou contre le retrait de l'OIT du point de vue du futur industriel de l'Empire japonais ». Elle confirmait les impressions de Kamii sur un milieu de la grande industrie qui aurait abandonné une partie de son hostilité envers l'OIT. Elle discutait 14 points argumentant la continuation de l'adhésion à l'OIT après le retrait de la SDN :

1. Le Japon devrait considérer calmement l'affaire du point de vue de son intérêt.
2. Juridiquement, le retrait de la SDN n'implique pas automatiquement le retrait de l'OIT.
3. La SdN est un organe politique alors que l'OIT est un organe culturel

⁷⁶¹ Cabinet file 1932-1938 XR 35/1/5 (Relation with Japan, notes on economic, political and social situation)
Rapport au directeur du voyage de Y Kamii au Japon de juillet à octobre 1933.

4. L'avancée des conditions de travail dans les pays sous-développés n'est pas seulement dans l'intérêt des pays industrialisés, mais est une chose positive pour le Japon lui-même. La seule question qui se pose est celle de la manière dont cela est réalisé et jusqu'à quel point.

5. La ratification des conventions est optionnelle et non obligatoire. En effet seulement 27 % des 1798 ratifications possibles (pour 31 conventions) ont été réalisées et 22 des 58 Etats membres n'ont ratifié aucune convention.

6. Les améliorations des conditions de travail doivent de toute façon être faites. Ainsi, le Japon ne perd pas grand-chose dans ce type de coopération internationale, les frais de participation étant de plus négligeables.

7. A l'encontre de l'idée que la plupart des conventions sont à destination de l'Europe et sont inapplicables au Japon, le Japon est de toute façon libre de rejeter de telles conventions.

8. Contrairement à la critique que l'esprit guidant l'OIT est la seconde internationale est que cela est incompatible avec le caractère de l'Etat Japonais, ce qui prime à l'OIT, de par son fonctionnement, ce n'est pas un vrai internationalisme, mais le compromis entre les nations. Si certains membres de la seconde internationale sont actifs au BIT, on ne peut dire qu'il s'agit du principe moteur de l'Organisation.

9. Il existe une critique selon laquelle l'OIT est essoufflée. On peut reconnaître qu'elle a eu tendance récemment s'attaquer à des problèmes plus mineurs et techniques, alors qu'au début elle s'est attaquée à des grands problèmes d'importance universelle. On doit reconnaître néanmoins que l'OIT a réussi à minimiser les troubles sociaux les plus aigus. Et comme il reste de nombreux problèmes d'importance, la mission de l'OIT est loin d'être terminée.

10. L'absence de la « Russie » (sic) et des Etats Unis n'a pas causé de problème au Japon. Ce n'est pas seulement le Japon, mais l'ensemble des pays de l'OIT qui souffre de la concurrence déloyale de la « Russie » (sic) dans la compétition internationale profitant de conditions de travail inférieures.

11. Le départ de la SDN était le résultat de désaccords politiques avec les « pacifistes hypocrites » mais pas le résultat d'une désapprobation de la coopération internationale dans son ensemble. Aussi longtemps qu'il y a encore de l'espace pour la coopération dans les domaines économiques et culturels, le Japon n'a aucune raison de chercher à être isolé.

12. Alors que le boycott de produits japonais se répand à travers le monde, un retrait de l'OIT ne ferait qu'aggraver la situation. Le Japon devrait chercher la coopération internationale dans son vrai sens. Il y a des personnes qui disent que l'échec de la *World Economic Conference*⁷⁶² signifie la victoire de l'économie de blocs, mais le monde a besoin de coopération économique pour sa survie.

13. Personne ne peut nier que le Japon doit à l'OIT le développement de sa législation sociale. De plus, les délégués des travailleurs sont revenus des conférences en ayant intériorisés l'importance du Japon.

14. Le retrait de l'OIT contredirait le rescrit impérial qui fut rendu public au moment du retrait du pays de la SdN: « Nous continuons ardemment à désirer l'établissement d'une paix internationale et par conséquent notre collaboration à des entreprises variées pour promouvoir la paix ne connaîtront aucun changement. Nous quittons la SdN et nous sommes résolus à suivre les actions inspirées par nos convictions, mais cela ne veut pas dire en aucun cas que le Japon devra négliger les échanges amicaux avec les autres nations et être isolé dans l'Extrême-Orient »⁷⁶³.

La même année, un rapport fut présenté au *Zensanren* par un proche conseiller de Watanabe Tetsuzô, le délégué du patronat à la conférence internationale du travail de 1933 et qui était un des principaux défenseurs du maintien du Japon dans l'OIT malgré le retrait de la SDN. Le rapport indiquait que l'organisation était devenue le seul endroit où le Japon pourra défendre ses intérêts économiques. D'autre part, le rapport considérait aussi que le danger de voir, lors des conférences, les délégués syndicaux profiter de leur tribune pour dénoncer les conditions de travail au Japon, le danger de voir le gouvernement obligé de développer une législation sociale menaçant les intérêts du patronat et le danger que l'OIT soit une tribune pour diffuser au Japon les idées de l'internationale socialiste était devenu bien moindre, « grâce à l'attitude plus éclairée du gouvernement et des syndicats et des changements dans la situation politique et sociale »⁷⁶⁴.

⁷⁶² Conférence internationale qui s'ouvrit à Londres le 12 juin 1933 et dont les débats tournèrent surtout autour de la question de la stabilisation des taux de change. La décision de Roosevelt, qui souhaitait baisser la valeur du dollar pour relancer l'économie américaine, de refuser l'accord présenté par la Grande Bretagne et la France fut considérée comme un échec de la principale tentative de cette époque de lutter contre les dévaluations compétitive et une étape décisive dans l'affaiblissement du libre échange, la montée en puissance d'une économie de blocs et plus généralement les tensions nationalistes.

Voir Rodney J. Morrison, « The London Monetary and Economic Conference of 1933: A Public Goods Analysis », *The American Journal of Economic and Sociology*, Vol. 52, No. 3., July 1993, pp. 312 -314.

⁷⁶³ Archives du BIT, Cabinet file 1932-1938 XH 7/ 35/1 (Japan withdrawal frm league).

⁷⁶⁴ C 35-2-1 (ILO Correspondent ; Tokyo, monthly reports on Japan (janvier 1933-dec 1933).

La crainte des blocs économiques

La perception d'une menace syndicale beaucoup plus faible comptait bien sûr dans l'évolution de l'attitude du patronat, mais une telle position était surtout largement motivée par le fait que l'économie japonaise était encore plus internationalisée et tournée vers l'exportation dans le deux premiers tiers des années 1930 qu'elle ne l'avait été au cours des années 1920. Le pourcentage des exportations dans le PNB était généralement plus bas dans les années 1920, variant de 13,9% en 1921 à 20,3% en 1929, que dans les années 1930, allant de 15,3% en 1931 à 23,7% en 1936 et dépassant toujours la barre des 20% à partir de 1933⁷⁶⁵. Bien sûr, Sugihara Kaoru montre que les industries lourdes et chimiques étaient relativement indépendantes, à la fois des conditions du commerce international et des dépenses militaires, étant plutôt liées à une dynamique d'investissements privés, à des réseaux industriels internes et au développement, même modeste, du marché intérieur. Mais il montre aussi que le Japon bénéficia de la résilience du marché intra asiatique en dépit des tensions. Malgré la difficulté des négociations du Japon avec l'Inde britannique et les Indes hollandaises et le fait que l'accord d'Ottawa de 1932 rendait plus difficile la pénétration des produits manufacturés japonais au sein de l'Empire britannique, la part du pays dans le commerce de ces empires coloniaux européens ne déclina pas. Le Japon préféra accroître l'exportation de ses produits manufacturés en gardant des droits de douanes sur ses importations plus faibles⁷⁶⁶. Yomoda Masafumi⁷⁶⁷ a également montré à quel point le Japon de la première partie des années 1930 dépendait assez largement d'accords commerciaux multilatéraux alors que des barrières tarifaires de plus en plus nombreuses se dressaient face aux importations japonaises. Face à cette situation, le gouvernement japonais aurait ainsi constamment défendu le libre-échange et tenté de négocier avec ses partenaires commerciaux pour éliminer les restrictions qui pesaient sur ses exportations. De récents travaux historiques ont également montré, plus largement, que le Japon conduisit une série de politiques d'apaisement avec la Grande-Bretagne et les Etats-Unis entre son retrait de la Société des Nations en 1933 et le début de la guerre sino-japonaise⁷⁶⁸.

⁷⁶⁵ Kazushi Ohkawa, Miyoei Shinohara (ed.), *Patterns of Japanese Economic Development – A quantitative appraisal*, New Haven, Yale University Press, 1979, appendix tables 1,3, et 30.

⁷⁶⁶ Kaoru Sugihara, « The Economic Motivation behind Japanese Aggression in the Late 1930s: Perspectives of Freda Utley and Nawa Toichi », *Journal of Contemporary History*, vol.32, n.2, 1997, pp. 259-280.

Kaoru Sugihara (ed.), *Japan, China, and the Growth of the Asian International Economy, 1850-1949*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp.11-13.

⁷⁶⁷ Yomada Masafumi, « Shifting Patterns of Multilateral Settlements in Asia-Pacific region in the 1930s », in A.J.H. Latham and Kawakatsu Heita, *Intra-Asian Trade and the World Market*, New York, Routledge, 2006, pp.168-185.

⁷⁶⁸ Kato Yôko, *Mosaku suru 1930-nendai*, Tokyo, Yamakawa shuppansha, 1993.

La formation de blocs économiques était une crainte partagée non seulement par les industriels mais par de nombreux membres de l'élite dirigeante japonaise. Dans l'article de *Kaizō* déjà cité plus haut, Ueda Teijirō revenant de la conférence de l'Institute of Pacific Relations de Banff, consacrée aux problèmes de la population du Japon, rapportait le discours de Nitobe Inazō, personnage public qui bénéficiait d'un grand prestige dans le pays. Celui-ci avait souligné que si les nations favorisées pouvaient adopter des politiques extrêmes d'autosuffisance économique, d'autres pourraient être forcées d'étendre leur sphère d'influence à l'extérieur de leurs frontières de façon à former des blocs économiques et stabiliser leur économie nationale. Si de telles mesures étaient adoptées sur une échelle globale, le monde serait divisé en plusieurs blocs économiques et politiques et la lutte entre eux résulterait en un grand désastre pour l'humanité⁷⁶⁹.

La première institution gouvernementale contactée par l'envoyé du BIT Kamii Yoshio lors de sa mission fut le Bureau des affaires sociales et les échanges qu'il y eut confirmant cette orientation. D'après Kamii, l'ensemble du personnel déclarait être acquis à la cause de l'OIT et à l'objectif de développer une législation sociale. Le directeur du bureau, Niwa Shichirō expliqua l'attachement du bureau à l'adhésion à l'OIT par la relation étroite qu'il voyait entre la question des barrières douanières et les progrès de la législation du travail. Kamii rapportait ses propos ainsi : «Les pays qui importent des produits japonais sont portés à limiter le flux des marchandises japonaises à cause du bas niveau de vie et des mauvaises conditions de travail au Japon. Mais un bas niveau de vie a été le résultat inévitable d'un développement industriel tardif et d'une population en expansion rapide. L'industrialisation est le seul moyen de résoudre la question de la population. Sans décollage industriel, le niveau de vie ne peut s'élever et la législation sociale ne fera aucun progrès. Le Japon doit donc demander la levée des barrières commerciales adoptées par beaucoup de pays sous diverses formes. Dans mon esprit, l'absence de discriminations commerciales et la législation sociale sont deux roues qui ne peuvent être séparées ». En conclusion, Kamii estimait enfin qu'il fallait soutenir un gouvernement qui semblait encore ouvert à la coopération internationale comme le montrait son attitude souple lors des négociations. En fait, une des principales raisons qui allait perpétuer l'importance que donnait le Japon à l'OIT fut que l'organisation, tout à son souci de garder le Japon en son sein, se révéla, après des

Kagotani Naoto. *Ajia kokusai tsusho chitsujo to kindai Nihon*, Nagoya, Nagoya daigaku shuppankai, 2000.

⁷⁶⁹ Ueda Teijirō, « Taiheiyō kaigi to Nihon no jinkō mondai », *Kaizō*, novembre 1933, pp.16-29.

tensions initiales, être finalement le meilleur de ses avocats contre les accusations de dumping social qui allaient être lancées, par la Grande-Bretagne en particulier, qui craignait pour son industrie textile.

L'accusation de dumping social

Le Times du 23 novembre 1933 écrivait : « L'augmentation extrêmement rapide de la compétition japonaise dans nos anciens marchés constitue la plus grande menace pour le Lancashire. Il y a dix ans, cette compétition était insignifiante ; il y a cinq ans, elle devenait aigüe dans certains marchés ; aujourd'hui, il n'y a aucun marché auquel le Japon n'ait pas accès. Avec moins de 9 000 000 broches, le Japon a un commerce extérieur supérieur que le Lancashire avec 50 000 000 ; dans cinq ans, il nous aura peut être éliminé...La prospérité du commerce extérieur japonais est due à l'efficacité et à l'organisation de son industrie combinée à certains bénéfices fortuits et certains avantages naturels que ne possèdent pas le Lancashire ». L'article évoquait notamment l'avantage donné par l'emploi de jeunes filles entre 14 et 18 ans, peu payées, mais il y était aussi fait mention de l'effort de rationalisation fait par l'industrie japonaise et la dévaluation compétitive qu'avait permis l'abandon de l'étalon or par le gouvernement *Seiyūkai* : « Largement grâce à sa modernité et à une croyance presque fanatique dans l'élimination de l'obsolète, l'industrie japonaise est équipée avec les fabriques les plus avancées du monde..La dépréciation de la monnaie, bien que pas aussi inquiétante que leur organisation industrielle très performante, représente un apport décisif dans l'arsenal compétitif japonais »⁷⁷⁰. Cette question concernait aussi les Etats Unis car le 12 janvier 1934, faisant référence à des chiffres publiés par le BIT qui révélaient la faiblesse des salaires japonais, le New York Herald tribune Titrait : « L'évolution du commerce extérieur japonais dépeinte comme une menace de guerre par Genève : Les exportations produites à salaire d'esclave menacent les emplois aux Etats Unis». Le New York Herald tribune rappelait ensuite la vigueur de la reprise de l'industrie et du commerce extérieur japonais après la crise : « Les informations reçues par le Bureau International du Travail montrent que le commerce japonais s'étend à un rythme sans précédent alors que le monde connaît sa plus importante crise économique. Ses exportations se sont accrues de 22% dans la première moitié de 1933, comparé aux six premiers

⁷⁷⁰ « Cotton in two countries : Japan's way and Lancashire's », *Times*, 23/11/1933.

mois de 1931. Ses exportations aux Etats Unis ont augmenté de 30% et ses exportations à destination de l'Asie ont augmenté de 60 % »⁷⁷¹.

Comme y faisait référence cet article, le BIT avait contribué à mettre cette question des salaires japonais sur le devant de la scène, par le biais notamment du rapport du directeur Harold Butler dans lequel celui-ci comparait les salaires japonais à ceux des européens. Dans une dépêche de l'agence de presse Nippon dempo United press, Yoshikawa Shunzo, chef de la délégation du gouvernement japonais à la prochaine conférence internationale du travail avait sévèrement critiqué le rapport, déclarant qu'il ne comprendrait pas les intentions de M. Butler en comparant les salaires japonais et européens « chacun sachant que cela n'a aucun sens de comparer des salaires nominaux en monnaie or ». Il citait le cas de l'Espagne qui avait dévalué sa monnaie de 50% et indiquait qu'on ne pouvait pas dire pour autant que les conditions de travail de ce pays s'étaient dégradées dans les mêmes proportions. Il attirait aussi l'attention sur le fait que 43 pays avaient déprécié leur monnaie, « beaucoup dans des proportions bien plus importantes que le Japon ». Il ajoutait que « ce n'est pas la mission du Bureau International du Travail que de rendre les salaires uniformes à travers le monde. Un tel effort serait aussi absurde que d'unifier les langages en construisant une nouvelle tour de Babel ». Il concluait enfin que « si des obstacles sont élevés contre le commerce extérieur japonais, la monnaie japonaise ne se redressera pas et de nouvelles difficultés se dresseront en travers de l'amélioration des conditions de travail »⁷⁷².

Les dirigeants japonais avaient des raisons de s'inquiéter car, le 15 janvier 1934, la revue japonaise *Ekonomisuto* faisait le compte de l'ensemble des barrières douanières qui s'étaient élevés contre le Japon. Etaient cités 26 pays. Par exemple, La Grande-Bretagne avait relevée ses droits de douane sur les produits en coton, les soieries, les chaussures, les jouets, les bulbes électriques,... la Chine avait relevé les siens sur les produits en coton, le ciment, les produits marins, la farine de blé, le papier, les bulbes électriques, le charbon, le bois...la France avait mis en place des quotas et des droits de douane additionnels sur le bois, les jouets, l'acier, les bulbes électriques, le fil et les produits de coton, la porcelaine...les Etats Unis avaient commencé à appliquer la clause de flexibilité de leur loi anti dumping, sur les produits en caoutchouc, les bulbes électriques...⁷⁷³

⁷⁷¹ « Japan's Trade Drive Pictured As War Threat- Exports Produced at Coolie Pay Menace Labor Scale in US, Geneva Reveals », *New York Herald Tribune*, 12 janvier 1934.

⁷⁷² Archives du BIT, XE 6/2/1, Japanes competition in world trade market.

⁷⁷³ *Ekonomisuto*, 15 janvier 1934.

En mars 1934, Ayusawa Iwao écrivait dans une lettre au directeur à quel point cette question avait également mis en émoi l'opinion publique japonaise : « Je constate qu'il y a un volume de plus en plus grand de discussion dans la presse japonaise sur la question du dumping social et sur ce que cela implique nationalement et internationalement. Les capitalistes japonais, comme les employeurs à l'étranger, ont trop longtemps fermés leurs yeux sur les aspects sociaux de leur activité industrielle. Aujourd'hui ils sont accusés de dumping social et commencent à réaliser que les conditions de travail, le traitement de leur travailleurs et le niveau de vie de ces travailleurs, sont de plus en plus regardés comme des facteurs importants dans la compétition du commerce international ». Face à cette situation, il courrait le bruit au sein du Bureau international du travail, selon plusieurs courriers internes, que si le Japon était mis en accusation lors de la conférence internationale du travail de 1934, il quitterait l'organisation au mois de juin⁷⁷⁴.

Cette éventualité inquiétait le Bureau International du Travail, mais aussi les syndicats réformistes japonais. Yonekubo Mitsusuke au nom de l'Assemblée des syndicats de travailleurs du Japon (*Nihon rôdô kumiai kaigi*), qui regroupait des organisations de travailleurs de tendance sociale démocrate telle que la *Sôdômei*, faisait référence, dans une lettre au directeur du BIT, à la Conférence internationale du travail à venir et faisait partager ses inquiétudes dans les termes suivants: « Concernant la question de la 'concurrence inéquitable des produits japonais sur les marchés étrangers' la délégation devrait reconnaître que les bas salaires et les longues heures forment les principaux facteurs à l'accélération de l'expansion du commerce d'exportation. Mais dans le même temps, ils en appelleront aux délégués des travailleurs des autres pays à réaliser que la surpopulation au Japon aggrave la faiblesse du mouvement syndical dans ce pays, formant une considérable 'armée de réserve dans l'industrie' qui empêche une amélioration des conditions de travail. Ainsi, nous, la classe ouvrière japonaise devrait demander à ce que les travailleurs des autres pays soutiennent la demande des délégués japonais pour une liberté de migration dans tous les pays... Il paraît que le gouvernement japonais envisage sérieusement l'option du retrait de l'Organisation si, au cours des discussions sur la question des produits japonais, dans le rapport du directeur, ou dans une résolution, le nom du Japon était clairement mentionné... Bien que le *Nihon rôdô kumiai kaigi* ait un avis contraire sur cette question, il craint néanmoins que la question soit

⁷⁷⁴ Archives du BIT, XE 6/2/1 Japanese competition in world trade market.

abordée à la conférence de telle façon à ce que le gouvernement japonais soit acculé à déclarer son retrait de l'OIT...»⁷⁷⁵.

La réaction des dirigeants du BIT à la crise fut de conseiller au Japon de donner des gages de bonne volonté, de détourner l'attention de la seule question des salaires et de tenter de démontrer que ses conditions de travail étaient supérieures à ce que ses accusateurs prétendaient. Harold Butler écrivait au directeur du Bureau de Tokyo du BIT, Asari Junshirô, le 30 septembre 1933 : « Il me semble que le Japon ne pourra pas résister avec succès à l'accusation de dumping social s'il ne peut pas montrer que ses conditions de travail, c'est-à-dire, les heures de travail et les conditions dans lesquelles les femmes et les enfants sont employés, sont au même niveau que celles des autres pays industrialisés...C'est quelque chose dont les gens ne sont pas pleinement conscients au Japon...Si le gouvernement japonais était en position de dire que pour ce qui concerne les heures de travail, le repos hebdomadaire et l'emploi des femmes, le Japon est au même niveau que les autres pays industrialisés avec lesquels il est en compétition, l'accusation de compétition inéquitable perdrait beaucoup de sa force, étant donné que les comparaisons de niveaux de salaire et de niveau de vie sont toujours beaucoup plus difficiles à établir »⁷⁷⁶.

Mais le BIT tenta également de modérer les actions de la Grande-Bretagne et de produire une enquête de terrain qui pourrait servir de base sérieuse aux débats sur cette accusation de dumping social. Dans un discours livré devant la Fédération des industries britanniques le 13 décembre 1933, Harold Butler pensait qu'il serait bien mieux que la pression sur le Japon soit faite par le biais des délégués indiens plutôt qu'européens. Il pensait qu'à la prochaine conférence, prévue en avril ou en mai, la conférence pourrait très bien aborder la question d'un jour de repos par semaine...Il semblait souscrire à la position de la Grande-Bretagne car il soulignait aussi dans son discours que si les heures de travail en Inde étaient déjà limitées à 60 heures par semaine et qu'un nouveau projet de loi prévoyait une limite de 54 heures. Il indiquait qu'à l'inverse, le Japon avait un temps de travail beaucoup plus élevé (de mémoire, il pensait que la limite légale était de 72 heures) et que le porte parole Indien, s'il était conseillé de manière adéquate, pourrait faire une bonne utilisation de ces deux thèmes.

Harold Butler écrit néanmoins à F W Leggett du ministère du travail britannique un courrier daté du 20 avril 1934, appelant à la retenue face au Japon : « Mon cher Leggett, comme vous savez, Maurette est

⁷⁷⁵ Lettre de Yonekubo du *Nihon rôdô kumiai kaiji* à Butler daté du 30 avril 1934.

⁷⁷⁶ C 35-2-1 (ILO Correspondent ; Tokyo, monthly reports on Japan (janvier 1933-dec 1933).

actuellement au Japon...Je pense que le voyage de Maurette sera utile et aura un effet positif sur les japonais, bien que je ne m'attende pas, ni ne veut une attaque contre eux au cours de la conférence ». Legget répondit à Buttler le 28 avril 1934 : « Concernant les attaques contre le Japon à la conférence, nous devrions avoir la même ligne que l'an dernier. C'est-à-dire considérer l'OIT comme un endroit où on discute des conditions de travail, mais non en distinguant le Japon nommément des autres pays ».

La mission de Fernand Maurette

Comme y faisait référence le courrier d'Harold Butler, pour vérifier les accusations de dumping social et apaiser les tensions au sein de l'OIT, le BIT envoya une mission conduite par Fernand Maurette, directeur adjoint du bureau, qui visita des usines japonaises et rencontra des dirigeants syndicaux, patronaux et gouvernementaux du 3 au 21 avril 1934. Une autre dimension de la mission Maurette était, tout comme la visite d'Albert Thomas en 1928, d'encourager la signature de nouvelles conventions. L'ambition du BIT n'était pas démesurée, mais il visait la signature de trois conventions en particulier. Premièrement, la convention sur le travail de nuit des femmes et des jeunes personnes. Le BIT constatait qu'en 1929 avait été aboli le travail de nuit pour ces personnes dans les usines qui relevaient de l'application de la loi sur les usines révisée. C'était aussi le cas dans les mines. Mais il y avait néanmoins des exceptions où les autorités pouvaient repousser l'heure limite de 10 à 11 heures. Deuxièmement, la convention sur le repos hebdomadaire. Troisièmement, la convention sur les indemnités en cas de naufrage⁷⁷⁷. Comme lors de la visite d'Albert Thomas, la visite de Fernand Maurette eut un écho assez considérable dans les médias.

Le jour de son arrivée au Japon, le 3 avril, tous les journaux importants du pays, l'*Asahi shimbun* de Tokyo et celui d'Osaka, le *Mainichi*, le *Nichinichi*, le *Jiji*, le *Hôchi*, le *Yomiuri*, le *Chûgai*... publièrent des articles avec souvent les bienvenues d'usage et des titres sensationnels, mais comportant un ton, presque unanime, appelant le rappel de la délégation de la conférence ou la cessation des relations avec l'organisation si le Japon devenait l'objet d'une attaque de la part de la conférence. Cette réaction négative aurait été due à des articles parus dans plusieurs journaux américains sur le voyage de Maurette présenté comme une enquête sur les conditions de travail au Japon et visant à alimenter la thèse de l'existence d'un dumping social.

⁷⁷⁷ Note d'Ayasawa concernant le voyage de F. Maurette au Japon, daté du 30 janvier 1934.

Le ton des articles variaient néanmoins en fonction de la sensibilité du journal. L'*Ôsaka Asahi shimbun*, considéré comme a priori libéral et bien disposé à l'égard de l'OIT écrivait le 3 avril, en première page: « Les Européens avec d'autres pays mettent en pratique toutes sortes de méthodes pour prévenir l'expansion du commerce japonais. Récemment, il s'est dit que certains pays prévoyaient de profiter de la prochaine conférence internationale du travail pour monter l'opinion publique contre les produits japonais afin de mener une attaque concertée contre le Japon. Par rapport à cela, le gouvernement considère que, étant donné la nature même de la conférence, il est impossible à croire qu'une telle crise puisse voir le jour. Cependant, en toute éventualité, le gouvernement prépare des mesures pour faire face à cette situation. Les milieux gouvernementaux sont portés à penser que bien que le Japon ait décidé de rester au sein de l'Organisation internationale du travail pour ce que devrait être sa mission, si néanmoins l'organisation en venait à être utilisée comme un instrument politique par d'autres pays, il serait dans l'obligation de rappeler sa délégation ou de se retirer de l'organisation pour protester contre l'injustice commise à son égard »⁷⁷⁸.

Dans son éditorial du 3 avril, le *Hôchi shimbun*, dans son éditorial titré « Bienvenue à Monsieur Maurette », insistait aussi sur l'injustice de l'accusation dont faisait l'objet le Japon : « La mission de M. Maurette a deux objectifs ; l'un est de promouvoir le statut des travailleurs et d'améliorer la situation de l'emploi pour contenir les troubles sociaux. L'autre est d'étudier la question du 'dumping social'... Si on fait une comparaison internationale des salaires, alors que les taux de change évoluent de jour en jour, il est impropre de comparer des salaires dans différents pays sur la base de la valeur de l'or pour juger des niveaux de vie dans ces pays. Par exemple, le Président du Conseil Privé en Grande-Bretagne est rémunéré 20 000 livres par an, alors que le Premier ministre du Japon est payé 800 livres par an, mais on ne peut pas dire que le niveau de vie du Japon est d'un dix-septième de celui de celui de la Grande-Bretagne... Le bas coût de la vie est du au bas coût du riz qui est l'aliment principal des Japonais et par un excès dans l'offre de travail. Les Européens et les Américains doivent ouvrir leur porte aux immigrants japonais avant de se plaindre des bas salaires japonais. Les Etats-Unis et l'Inde sont dans une position d'utiliser des cotons meilleurs marchés que le Japon, l'Australie, de même pour la laine. Les salaires sont incomparablement plus bas en Inde et en Chine qu'au Japon. Pourquoi alors ce ne seraient que les salaires japonais qui devraient être la cause de 'dumping social' ? Nous conseillons à Monsieur Maurette de voir l'industrie textile qui forme l'ossature de notre industrie. Là, la condition des travailleurs s'est considérablement améliorée... Il ne faudra pas longtemps avant que la journée de huit

⁷⁷⁸ *Ôsaka asahi shimbun*, 3 avril 1934.

heures soit adoptée dans cette industrie. Le système des ‘deux douze’, est en revanche difficile à abolir au Japon où le capital est rare »⁷⁷⁹.

Le *Tōkyō Nichinichi shimbun* publia le 6 avril une lettre ouverte à M. Maurette de l'économiste Takagi Jūichi, qui, après avoir rappelé que le coût de la vie était faible au Japon, rappelait qu'il ne fallait pas faire de comparaisons simplistes concernant les salaires et qu'on pouvait trouver une autre cause au bas coût des produits japonais: «Récemment la production de pièces de produits industriels tels que des pièces pour bicyclette, de produits tricotés, de produits de lainage, ont gagné du terrain dans les villages agricoles. Les principales causes en sont : (1) la nécessité pour les paysans d'avoir une deuxième activité en temps de dépression pour les campagnes, (2) la difficulté d'élever du bétail comme moyen d'avoir une source secondaire de revenu, (3) l'existence du système familial qui permet aux familles rurales d'absorber le chômage des villes, (4) la dextérité du peuple japonais, et (5) la généralisation de l'énergie électrique dans les campagnes»⁷⁸⁰.

Pour contrer cette présentation qui était faite de sa visite, dès son arrivé au Japon, Maurette expliqua aux journalistes que l'objectif de sa visite était (1) de transmettre les salutations du directeur du BIT, (2) d'avoir une vue générale de l'industrie japonaise, (3) d'avoir des informations de première main sur la situation du chômage au Japon, (4) d'étudier la façon dont le Japon essayait d'y remédier, et enfin de voir comment l'OIT pourrait aider le Japon à réduire ses problèmes particuliers, concernant l'agriculture, l'industrie et la population. M. Maurette nia catégoriquement la rumeur selon laquelle sa mission serait d'enquêter sur les conditions de travail, insistant sur le fait qu'il était impossible de faire cela en trois semaines et que le BIT avait déjà publié un grand nombre de documents sur les relations industrielles du Japon. Ces remarques furent publiées dans de nombreux journaux du 5 avril⁷⁸¹.

Maurette put néanmoins aussi compter sur la nébuleuse des réformistes sociaux proches de l'OIT et qui gardaient une voix dans le débat public. Le premier d'entre eux, Maeda Tamon, tenta de présenter l'OIT et la visite de Fernand Maurette sous un jour favorable dans son éditorial du 5 avril dans le *Tokyo Asahi* :

« ...Nous ne considérons pas que ce soit M. Maurette ou une autre personne du BIT qui soit responsable de l'atmosphère en Europe vis-à-vis du Japon...Les conditions de travail au Japon ont été

⁷⁷⁹ *Hōchi shimbun*, 3 avril 1934.

⁷⁸⁰ *Tōkyō nichichi shimbun*, 6 avril 1934.

⁷⁸¹ Rapport sur la visite de F Maurette au Japon. Rapport envoyé par le bureau de Tokyo au directeur du BIT le 7 mai 1934.

critiquées dans les conférences internationales depuis un certain nombre d'années avec un sommet en 1926. Chaque fois, le Japon s'était expliqué et on avait l'impression que la question était réglée. Mais la compétition du Japon a ravivé la question... elle aurait été rendue possible par la dévaluation du yen et non par l'abaissement des conditions de travail. Au contraire, la condition des travailleurs se serait beaucoup améliorée depuis la guerre. L'argumentation développée ci-dessus est destinée aux étrangers, mais quand on regarde dans le pays, on peut voir qu'il y a beaucoup de place pour une amélioration des conditions de travail. Aujourd'hui, il y a des voix qui s'élèvent pour le droit des travailleurs à partager les profits de l'industrie résultats de la politique d'inflation du gouvernement. N'est ce pas le moment pour ces employeurs d'entendre ces voix ? ...Une ratification des conventions sur les heures de travail et l'interdiction du travail de nuit pour les femmes et les jeunes désarmerait ceux qui montent l'opinion contre les produits japonais »⁷⁸².

Les syndicats proches de l'OIT firent aussi bien entendu bon accueil à Fernand Maurette. Selon le *Tôkyô nichî nichî* du 11 avril, le délégué du travail, Kikukawa Tadao, lors de la cérémonie de départ à la conférence internationale du travail de 1934, organisée en son honneur le 10 avril dit : « Le groupe des travailleurs n'est pas favorable à un retrait de la Conférence...Le dumping social est un mal inévitable lié au capitalisme. Nous devrions insister sur le libre-échange de matières premières, de marchandises et de migrants. Nous ne devrions pas coopérer avec le gouvernement et les employeurs en réfutant les accusations de dumping social dirigées vers le Japon »⁷⁸³. Cependant, le mouvement syndical d'inspiration sociale démocrate était, comme nous l'avons déjà souligné plus haut, dans une logique de collaboration avec le gouvernement et les employeurs qui limitait son autonomie. Le *Tôkyô Asahi* du 13 avril rapportait ainsi que le comité exécutif de l'Assemblée des syndicats de travailleurs du Japon (*Nibon rôdô kumiai kaigi*) présidé par Hamada Kunitarô et qui chapeautait des syndicats d'inspiration sociale démocrate tels que le *Sôdômei* ou le *Nibon kaiin kumiai* serait incliné à défendre la position du Japon, aux côtés des employeurs et du gouvernement, si ce dernier était prêt à montrer sa sincérité dans la promotion des intérêts des travailleurs en ratifiant certaines conventions et en promouvant la législation sociale⁷⁸⁴.

En plus d'être l'objet d'une abondance d'articles et d'éditoriaux, la visite de Maurette fut ponctuée de visites et de réceptions tenues en son honneur et notamment fréquentées par des personnes de haut

⁷⁸² *Tôkyô asahi shimbun*, 5 avril 1934.

⁷⁸³ *Tôkyô nichî nichî shimbun*, 11 avril 1934.

⁷⁸⁴ *Tôkyô asahi shimbun*, 13 avril 1934.

rang du gouvernement et du milieu des affaires. Il eut également un entretien important avec le directeur du Bureau des affaires sociales. D'après le Rapport sur la visite envoyé par le bureau de Tokyo au directeur du BIT le 7 mai 1934, Niwa Shichirô lui expliqua que le Japon, surpeuplé et sans ressources naturelles, pour lequel la liberté de migration était limitée partout dans le monde, n'avait d'autre choix que d'assurer la subsistance de sa population par l'industrie. Selon lui, la progression récente des produits japonais à l'exportation n'était pas essentiellement due à la faiblesse des salaires, mais surtout à la valeur du yen, à l'amélioration des équipements industriels, à des compétences techniques supérieures, à une meilleure efficacité. Niwa expliquait les bas salaires par l'abondante source de main-d'œuvre de la campagne. De plus, en dépit du faible niveau des salaires, les travailleurs japonais pouvaient vivre dans un certain confort grâce au faible coût de la vie pour les travailleurs, du à l'abondance des principales denrées, le riz, le poisson, les légumes etc. Et si les heures travaillées étaient toujours plus importantes qu'en Europe et en Amérique, elles avaient été réduites considérablement. Il assurait que s'il n'y avait pas de mesure législative concernant le repos hebdomadaire, la moitié environ des travailleurs en bénéficiait et le mois ou les deux mois d'arrêt de travail saisonnier dans les usines de tissage ou les filatures de soie pouvaient être considérés comme un équivalent. Bien que le Japon ne fût pas en mesure de ratifier la convention de Washington et d'autres conventions, il affirmait que les autorités faisaient et feraient des efforts pour réduire les heures de travail et améliorer les conditions de travail.

Maurette lui aurait répondu qu'il reconnaissait que le Japon devait dépendre de différents pays pour son approvisionnement en matières premières pour son industrie de base et que les débouchés pour sa population en excès étaient fermés. Le seul moyen qu'il restait au pays pour assurer son existence était ainsi d'équilibrer ses exportations et ses importations. Dans ces circonstances, il lui était bien sûr impossible de promouvoir le bien-être des ses travailleurs sans prendre en compte ces situations particulières. Le Japon devait donc coopérer avec le monde pour élever ses conditions de travail en gardant un équilibre entre le statut des travailleurs et le statut des autres classes au sein du pays. De ce point de vue, même si des questions concernant le Japon devaient être posées lors de la prochaine Conférence, il promettait qu'il ne serait pas placé dans une position difficile. Le seul point en jeu serait jusqu'à quel point la sincérité du Japon pouvait être prise en compte dans sa volonté d'augmenter les salaires et de réduire les heures de travail dans ces circonstances données.

Une dimension importante du voyage de Fernand Maurette fut de rencontrer des responsables des organisations patronales, tels que Fujiwara Ginjirô et Zen Keinosuke de la *Zensanren* ou les différentes

chambres de commerce et surtout de visiter des usines. Il en visita vingt. Ces visites débouchèrent sur un rapport, rédigé au retour, qui se révéla être très favorable au Japon. Il commençait par rappeler les visées de ce rapport :

« Le Japon est une de ces huit plus grandes puissances industrielles membres de l'Organisation qui, ayant une place permanente à son conseil d'administration, jouent dans son activité un rôle de premier rang. Mais le Japon n'est pas seulement une des plus grandes puissances industrielles ; il est, parmi ces puissances, celle dont l'industrie a fait, au cours de ces dernières années, les progrès les plus rapides et les plus éclatants. Il ne pouvait manquer d'être du plus grand profit pour un fonctionnaire du BIT d'avoir une vue, même rapide et superficielle, de cette industrie, de se faire une idée, même approximative, de ses fins et de ses moyens, de prendre contact avec ses travailleurs, ses dirigeants, et de s'initier aux conditions de travail qui y règnent. L'intérêt que pouvait représenter pour nous une telle connaissance... était d'autant plus vif qu'au cours de ces derniers mois l'idée a été avancée de divers côtés que le succès récent des exportations japonaises sur certains marchés était dû, pour une grande part, à des prix de revient fortement influencés par les conditions de travail inférieures dans les industries d'exportation. Le mot de 'dumping social' avait été souvent prononcé, sans que d'ailleurs on essaya toujours de se rendre exactement compte des réalités qui peuvent se trouver derrière ce mot »⁷⁸⁵.

Maurette, loin de trouver des conditions de production sous développées ne reposant que sur une utilisation intensive du travail se déclara en particulier très favorablement impressionné par l'effort de mécanisation, de productivité, l'empreinte des sciences du travail dans les entreprises qui lui furent montrées : « En parcourant les usines et ateliers visités, nous avons surtout été frappé du rythme rapide –disons mieux : allègre- du travail et de sa conséquence : le haut degré de rendement...Le rendement de l'ouvrier japonais dans les grandes usines a, sans aucun doute, fait des progrès considérables. On le doit, certes, au perfectionnement de l'outillage et du machinisme. On le doit aussi à l'application généralisée et attentive de méthodes soigneusement étudiées pour bien organiser le travail de la main-d'œuvre, en lui faisant produire son maximum d'efficacité avec le minimum d'effort, et d'autre part pour fortifier les muscles et les organes de l'ouvrier par une alimentation rationnelle. Deux visites que nous avons faites nous ont permis de nous rendre compte par nous même de l'intelligence et de la continuité de ce double effort, mené sous l'égide la science »⁷⁸⁶.

⁷⁸⁵ Fernand Maurette, *Aspects Sociaux du Développement Industriel au Japon*, Etudes et Documents, Série B (Conditions Economiques), n.21, Genève, BIT, 1934, pp.3-4.

⁷⁸⁶ Fernand Maurette, *op. cit.*, pp.32-33.

Maurette faisait notamment référence au travail de centres de recherche qu'on lui fit visiter et qui prouvaient par là l'importance que ces lieux d'expertise avaient pris dans le Japon de cette époque: « L'origine des instituts Ohara est dans la situation critique où se trouva l'industrie japonaise, au cours des années qui suivirent la guerre, après le développement anormal dont elle avait bénéficié de 1914 à 1918, alors qu'aucun produit des manufactures européennes n'arrivaient plus dans le Pacifique. La paix revenue, la production japonaise n'avait tenu, ni par la qualité, ni par le prix de revient, devant l'exportation occidentale renaissante. C'est alors qu'un certain nombre de bons esprits, parmi lesquels M. Ohara, pensèrent que le problème devait être repris par la base, et qu'il fallait étudier scientifiquement l'organisation du travail, afin de donner à celui-ci le maximum d'efficacité....L'objet des recherches de l'Institut des sciences du travail de Kurashiki est quadruple : Les conditions du milieu dans leur rapport avec la santé et le rendement du travailleur ; la rationalisation des processus du travail ; le problème de la fatigue sous ses divers aspects ; les maladies professionnelles. L'institut a une haute réputation dans le monde industriel du Japon, qui attache une grande importance à ses études et s'efforce d'en réaliser ses conclusions. ...A Tokio, d'autre part, nous avons visité, sous la conduite de son directeur, le Dr Saiki, qui a souvent participé aux travaux du comité d'Hygiène de la SDN, l'Institut pour l'étude de la nutrition... La nutrition : problème essentiel pour un pays comme le Japon, à la population très dense et au territoire cultivable très exigu ; il s'agit de tirer de celui-ci pour celle-là des denrées alimentaires peu coûteuses, très nourrissantes et convenant au goût des Japonais. C'est à cela que s'applique l'institut. Notamment en ce qui concerne le riz, fond de l'alimentation japonaise, il est arrivé à obtenir une formule de décorticage et de glaçage du riz qui lui conserve toute sa valeur alimentaire et lui enlève toute nocivité, toute capacité de donner des maladies comme le bérubéri. L'institut a établi des formules d'aliments et de menus à la fois peu coûteux, sains et nourrissants...ces résultats sont essentiels pour un pays pauvre, aux bas salaires et où longtemps le taux de mortalité très élevé par tuberculose, maladies intestinales ou maladies infantiles a pu être attribué, entre autres causes, à l'insuffisance quantitative et qualitative de l'alimentation. Le Dr Saiki, par des études rationnelles, d'abord théoriques, puis pratiques, est parvenu à composer toute une série de menus pour ouvriers d'usine, pour écoliers, etc. Nous nous sommes laissé dire que ces menus étaient ponctuellement servis dans bien des usines, aux écoliers dans bien des écoles. Nous avons eu trop l'occasion d'apprécier l'esprit de méthode et la foi dans la science qui animent le monde japonais pour en avoir éprouvé le moindre étonnement »⁷⁸⁷.

⁷⁸⁷ Fernand Maurette, *op. cit.*, pp.34-35.

La constatation d'une foi dans la rationalisation des méthodes de travail s'appliquait en particulier à l'industrie textile qui avait été le plus souvent mise en accusation de pratiquer le « dumping social » : « A Tokio, nous avons visité l'usine *Hashiba*, qui appartient à la compagnie de filature *Dai Nihon*. ... L'usine que nous avons visitée est une des plus grandes : elle abrite 2000 ouvriers, dont 20 pour cent d'hommes et quatre-vingt pour cent de femmes ; elle a 97736 broches et 8000 métiers. La mécanisation y est très poussée. L'outillage, naguère d'origine étrangère, tend à devenir exclusivement d'origine japonaise. La rationalisation mécanique est extrême ; nous avons vu des jeunes filles surveillant 8 métiers ordinaires ou de 30 à 40 métiers automatiques. Certaines salles d'atelier paraissaient presque vides de travailleurs. On ne doit pas négliger cette considération, quand on examine le rôle des conditions de travail de la main d'œuvre dans le prix de revient et dans les possibilités d'exportation »⁷⁸⁸.

Maurette se dit non seulement frappé des efforts de modernisation, aussi par les conditions sociales qui régnaient dans les entreprises qu'il visita et qui ne se limitaient pas au textile:

« La fabrication des tubes de fonte a reçu au Japon une grande impulsion du fait du développement de l'urbanisme (Tokio, entièrement reconstruite, a aujourd'hui plus de 5 millions d'habitants...) et de la nécessité d'installer de multiples canalisations d'eau et de gaz. L'usine Kurimoto, fondée en 1906, aux environs d'Osaka, que nous avons visitée, est de celles qui, pour cette fourniture, ont contribué le plus efficacement à affranchir le Japon de l'importation étrangère. Bien mieux, elle exporte aujourd'hui non seulement en Corée et à Formose, mais aux Indes néerlandaises et au delà du Pacifique, au Mexique. Ce qui nous a paru caractériser cette usine techniquement, c'est une extrême rationalisation et un aménagement minutieux de la division du travail, qui fait qu'aucune minute du temps d'aucun ouvrier n'est perdue et le rythme de travail, sans être rapide à l'excès, aboutit au meilleur rendement. Ce qui la caractérise socialement, c'est la conclusion d'un contrat collectif avec les travailleurs (durée du travail, repos hebdomadaire, etc.) comparable avec celles de tous les grands pays industriels d'Europe et d'Amérique »⁷⁸⁹.

S'il fut frappé par l'effort de rationalisation des entreprises il s'attacha aussi à flatter la qualité des travailleurs qu'il vit à l'œuvre : « Nous avons visité dans la région d'Osaka la fabrique *Iriye*, appartenant à la '*Daido Match Manufacturing Co.*'. Ce qui nous a le plus frappé dans le fonctionnement de cette usine, c'est tout ensemble son haut degré de mécanisation et, dans les quelques opérations faites encore à la main, comme la mise en boîte en paquets, l'extraordinaire rapidité du travail, qui tient presque de la

⁷⁸⁸ Fernand Maurette, *op. cit.*, p.9.

⁷⁸⁹ Fernand Maurette, *op. cit.*, p.11.

prestidigitation. Il y a peu d'usines au Japon- bien que cette association soit monnaie courante-où nous ayons vu plus étroitement associé, en même temps que poussées à un aussi haut degré, ces trois qualités de l'industrie moderne : le développement du mécanisme, l'ingéniosité de l'agencement et le rythme ardent du travail humain »⁷⁹⁰.

Maurette allait jusqu'à écrire que les conditions de travail dans de nombreuses entreprises étaient déjà au niveau des normes de l'OIT, et même s'il avait conscience qu'il n'avait pas eu une image complète des conditions de l'ensemble de l'industrie et qu'on ne lui avait sans doute montré que les entreprises les plus modernes, il estimait pouvoir être en mesure de se faire une idée sur la réalité ou non d'un dumping social : « Si l'on compare le régime des heures de travail et des repos dans les établissements visités avec les prescriptions de l'article 9 de la Convention de Washington, on note que la plupart de ces établissements sont déjà au bénéfice de conditions plus favorables que celle qui sont prévues par cet article... Sans doute, nous le répétons encore, il s'agit pour la plupart d'établissements particulièrement progressistes dans l'ordre technologique comme dans l'ordre social. Et, ici, comme partout, un progrès dans le premier ordre est suivi d'un progrès dans le second. On nous a signalé maintes fois, par ailleurs, que, dans les ateliers moyens et petits, la journée de travail était bien plus longue (on nous a parlé de journées de douze heures), les congés moins fréquents et moins réguliers... mais, d'une part, nombre de ces ateliers, ayant moins de dix ouvriers, échapperont toujours à la règle de Washington. D'autre part, du point de vue de la concurrence sur les marchés étrangers, on doit noter que le Japon ayant exporté en moyenne au cours des dernières années 323 millions de yens de produits cotonniers par an, l'exportation des fils provenant des petits ateliers ne dépassait pas un millier de yen. Ainsi l'on peut dire, d'une part, que les exportations cotonnières ne tiennent pas à des conditions inférieures de travail, et, d'autre part, que, si les conditions de travail étaient améliorées dans les petits ateliers, les exportations japonaises ne sauraient en souffrir »⁷⁹¹.

Sur la question la plus sensible des bas salaires, il semblait reprendre l'argumentation qui lui avait été tenue maintes fois au cours de son voyage. Qu'il ne fallait pas prendre pour référence une comparaison avec les autres pays sous la base de la valeur de l'or, comme l'avait fait dans un premier temps le BIT avec le rapport du directeur en 1933, mais sur la valeur relative des salaires au sein du pays : « La première constatation, qu'il est aisé de faire, et que bien d'autres ont fait avant nous, est le niveau relativement bas du taux de salaires et du montant des gains nominaux dans l'industrie japonaise, en

⁷⁹⁰ Fernand Maurette, *op. cit.*, p.12.

⁷⁹¹ Fernand Maurette, *op. cit.*, p.23.

comparaison avec les grands pays industriels d'occident...Au Japon, le niveau général de la vie est très bas, parce que le Japon est une nation pauvre. La plus grande masse de la population est encore rurale et agricole. Il en résulte que c'est, par comparaison, le niveau de vie de l'agriculteur qui sert de base à l'établissement du niveau de vie des autres classes de la nation »⁷⁹². Il ajoutait plus loin : « Sans doute, même avec les additions (bonus, mutuelles...), la rémunération du travail industriel apparaît encore très basse, surtout si l'on songe qu'il s'agit de grandes usines, où les conditions ouvrières sont les meilleures que l'on rencontre au Japon. Mais interviennent deux éléments d'appréciation qui ne sauraient être négligés. Le premier est le taux très bas du coût de la vie. D'autre part, il est évident que le genre de vie du peuple japonais est extrêmement simple. Nous disons le peuple, pas seulement les travailleurs »⁷⁹³.

Fernand Maurette concluait son rapport par le jugement qu'il n'y avait pas de dumping social de la part du Japon et que sa compétitivité était essentiellement due à la dévaluation du yen qui avait suivi la sortie de l'étalon or et à la modernisation de l'industrie⁷⁹⁴.

Ce rapport eut un impact considérable au Japon. Un courrier datant du 11 novembre 1934 d'Ayusawa Iwao, directeur du Bureau de Tokyo du BIT, à destination de Fernand Maurette, signalait que la Confédération Nationale des Associations Industrielles avait commandé mille exemplaires du rapport traduit en japonais. Il déclarait même que « L'objectivité de la description, l'attitude sympathique de l'analyse, la précision de jugement et même le tact dont la conclusion de ce rapport a fait preuve, tout cela a été apprécié ici dans leur pleine valeur.... le danger, si cela a existé, que le Japon se sépare de l'OIT par méfiance a diminué grâce à ce rapport »⁷⁹⁵.

Le contenu du rapport Maurette mais aussi l'attitude de retenue des diverses délégation à l'occasion de la 18^{ème} conférence internationale du travail en 1934 améliorèrent grandement les dispositions du patronat à l'égard de l'OIT. A son retour de la conférence, le représentant du patronat, Asano Ryoza, présenta un rapport préliminaire devant la Confédération nationale des associations industrielles dans lequel il percevait une attitude moins ambitieuse de l'Organisation Internationale du Travail dans la diffusion de la législation sociale et une volonté de la part des ses dirigeants de ménager la position du Japon :

⁷⁹² Fernand Maurette, *op. cit.*, pp. 25-27.

⁷⁹³ Fernand Maurette, *op. cit.*, p. 30.

⁷⁹⁴ Fernand Maurette, *op. cit.*, p.59.

⁷⁹⁵ Bureau international du travail, Dossier g 900/46/23/2 (Mr Maurette's mission to China and Japan (1934)).

« L'économie industrielle mondiale, particulièrement active au moment de la signature du traité de paix, pouvait faire de généreuses concessions aux classes laborieuses en pleine expansion, mais a du réviser de telles concessions face à la crise mondiale... Contrairement à nos attentes, non seulement il n'y eu pas de critiques à l'égard de la compétition japonaise, l'accusant de relever du dumping social... mais les dirigeants les plus importants de l'Organisation Internationale du Travail semblaient soucieux de ne pas froisser les sentiments du Japon. De plus, dans son rapport, le directeur, se référant à mon discours, attira l'attention des conditions spéciales de certains pays et insistant sur le besoin de l'organisation de rester en contact étroit avec ces pays de condition spéciale et de comprendre leur situation réelle... Ainsi, pour faire connaître ces conditions au monde, le employeurs japonais devraient dépasser l'attitude passive qu'ils avaient jusque là envers l'organisation et prendre une part active dans son organe exécutif, le bureau des directeurs de l'organisation, occupant des sièges en son sein, sélectionnant des personnes de savoir et de talent pour les occuper, et jouer un rôle prééminent dans l'organisation. C'est pourquoi, au nom des employeurs japonais, j'ai accepté de prendre part aux travaux de cet organe exécutif »⁷⁹⁶.

⁷⁹⁶ Archives du BIT, C 35-2-1-14, ILO correspondant, Tokyo, monthly report on Japan, jan 1934 -dec 1934.

Chapitre 21

Le délitement des liens avec l'OIT et la fin de l'internationalisme au Japon

L'activisme d'Ayusawa Iwao pour retarder l'échéance

Malgré l'embellie temporaire provoquée par le rapport Maurette, dans l'ensemble, l'importance donnée par les dirigeants politiques, bureaucratiques et économiques à l'OIT s'affaiblit considérablement au cours des années 1930. D'un côté, l'influence des travaux de l'OIT ne fut pas totalement nulle malgré l'échec à adopter un véritable système d'assurance chômage et l'absence de toute nouvelle tentative de rédiger une loi sur les syndicats comme nous l'avons vu plus haut. A ce propos, on ne peut pas ne pas être frappé par l'absence de la part de Fernand Maurette, lors de sa visite, d'une défense des libertés syndicales alors que cela avait constitué une dimension importante de la visite d'Albert Thomas en 1928. Le Japon enregistra en fait un certain nombre de petites améliorations dans sa législation sociale. Par exemple, en mars 1934, le domaine d'application de la Loi sur l'assurance santé fut élargi à tous les établissements industriels d'au moins 5 personnes, excepté les entreprises du bâtiment et des travaux publics et les activités de chargement et déchargement. Avec l'application de la révision, il était prévu que 300 000 travailleurs supplémentaires seraient couverts portant le total à plus de deux millions. L'activisme important déployé au cours des années 1930 par le BIT pour la reconnaissance, la prévention et l'indemnisation de certaines maladies professionnelles comme la silicose⁷⁹⁷ eut un écho important chez les experts du Bureau des affaires sociales, d'une association telle que la *Sangyô fukuri kyôkai*, d'un centre de recherches comme le *Rôdô kagaku kenkyûjô*, ou d'une organisation pour la promotion de la rationalisation liée au patronat telle que la *Nihon kôzan kyôkai*. Mais d'un autre côté, un rapport du correspondant du BIT à Tokyo, Ayusawa Iwao, notait que l'intérêt du gouvernement Saito à l'égard de la législation sociale était faible, l'accent étant mis essentiellement, selon lui, sur l'aide aux campagnes sinistrées et sur la suppression des groupes d'extrême droite. Cette attitude affectait le Bureau des affaires sociales qui était encore attaché aux progrès de la législation

⁷⁹⁷ Thomas Cayet, Paul André Rosental et Marie Thébaud-Sorger, "How International Organisations Compete: Occupational Safety and Health at the ILO, a Diplomacy of Expertise", *Journal of Modern European History*, vol.7. n. 2, 2009, p. 173-194.

sociale mais avait du renoncer à présenter un certain nombre de projet de loi, concernant par exemple la réparation des accidents du travail, la conciliation des conflits du travail ou le travail dans les commerces, devant la diète.⁷⁹⁸ Ayusawa écrivait d'ailleurs dès 1929 que « Dans une période de régression comme celle-ci, le Bureau des affaires sociales est naturellement sous forte pression. Le souci grandissant à l'égard du chômage semble être la seule excuse pour son existence. Alors, qu'il y a quelques années, lorsque la transformation de ce bureau en un ministère était sérieusement envisagée, il doit maintenant lutter pour son existence. Le nouveau directeur, M. Matsumoto...m'a confié que ce n'était plus le temps pour des réformes couteuses »⁷⁹⁹.

Ayusawa Iwao, succédant à Asari Junshirô, avait néanmoins repris la direction du Bureau de Tokyo avec une grande énergie. Dans une lettre à Harold Butler datée du 20 décembre 1934, il montrait qu'il continuait sans répit son rôle de publiciste pour l'OIT sous la forme formes de conférences, d'entretiens informels avec des individus ou des groupes de personnes, des articles dans des périodiques. Sous sa direction, le Bureau continuait à recevoir des personnages publics de premier plan tel que Mizuno Rentarô, l'ancien ministre de l'Intérieur⁸⁰⁰ Il essayait aussi de ranimer l'activité d'associations qui avaient servi de point de rencontre de la nébuleuse réformatrice libérale. Ainsi, le 28 novembre 1935, se tint une réunion de l'Association pour la législation sociale (*Shakai rippô kenkyûkai*) au Restaurant Takaratei à Tokyo, destinée à relancer son activité alors en sommeil. On y trouvait le noyau de la nébuleuse des réformateurs sociaux proches de l'OIT. Outre Ayusawa Iwao, s'y trouvait son président, le haut fonctionnaire et journaliste Shimomura Kainan, ancien vice-président du *Asahi shimbun*, Maeda Tamon, du même journal, Kiyose Ichirô, membre du parlement, Akamatsu Kotoru, directeur du Département du Travail du Bureau des affaires sociales, Abe Isoo, Président du Parti des masses, le *Taishûtô*, Yonekubo Mitsu, vice président de l'Association des syndicats de travailleurs du Japon, Nagaoka Ryûichirô, chef de la division recherche de la *Kyôchôkai* et Yoshisaka Shunzô, ancien chef de la Section de l'Inspection du travail au Bureau des affaires sociales. Lors de la réunion, il fut officiellement décidé d'intégrer Kawarada Kakichi, directeur du *Kyôchôkai*, Yoshisaka et Ayusawa au conseil pour prendre une fonction exécutive aux côtés du président. Après la réunion du conseil, l'association tint un banquet en l'honneur des trois délégués japonais de la 20^{ème} session de l'OIT, en présence d'environ trente membres. Mr Shibusawa Masao, le délégué des employeurs, aurait rendu hommage à l'OIT,

⁷⁹⁸ Archives du BIT, C 35-2-1-14, ILO correspondant, Tokyo, monthly report on Japan, jan 1934 -dec 1934.

⁷⁹⁹ Archives du BIT, Cat 5/45/2/6.

⁸⁰⁰Archves du BIT, cat 5 45 2 5.

mentionnant son utilité et le besoin pour le Japon de faire bonne utilisation de cet instrument irremplaçable pour représenter les intérêts du Japon aux yeux du monde. Les participants se quittèrent avec pour objectif de tenir, si possible, des rencontres annuelles⁸⁰¹.

Cependant, dans une lettre à Harold Butler, Ayusawa Iwao, sur ses interventions publiques en faveur de l'OIT, écrivait : « je suis impressionné par les précautions que je dois prendre et il ne serait pas exagéré de parler de 'discrétion'. L'atmosphère au Japon, et quelque soient les cercles où l'on se trouve est encore pleine de suspicions à l'égard de Genève, même si ce n'est pas aussi mauvais que l'an dernier. Le parti militaire montre encore son influence dans le fait qu'il faut prendre beaucoup de précautions quand on parle de l'OIT et être clair sur le fait qu'il s'agit d'une organisation distincte de la SDN... Lors d'une conférence à l'Université du Kansai, je fus surpris de trouver autant de ressentiments à l'encontre de Genève. Un des professeurs, un homme qui avait été à Genève pour assister à notre conférence, me surprit en déclarant ouvertement devant les étudiants qu'il croyait au fascisme et en critiquant mon insistance sur la paix comme 'une expression irréaliste et académique de philosophie kantienne' »⁸⁰².

La perte d'influence de l'OIT

Un signe de la progressive perte d'influence de l'OIT fut les relations de plus en plus difficiles qu'entretint le Bureau de représentation du BIT avec la *Kyôchôkai* à partir de 1936. Ayusawa Iwao écrivait ainsi au directeur, le 26 décembre 1936, qu'il avait « eu récemment l'occasion d'approcher la *Kyôchôkai* pour leur demander s'ils pouvaient, au côté de l'Association pour la législation sociale, participer à l'organisation d'une conférence rassemblant des leaders syndicaux, des membres du parlement, des professeurs d'université, des publicistes et d'autres ayant une vision libérale des questions sociales, pour promouvoir la législation sur les syndicats. Mr Kawarada, directeur de la *Kyôchôkai* refusa tout nettement ... ». Il ajoutait plus loin dans sa lettre, qu'aujourd'hui, le directeur avait « pour opinion que le libéralisme est une chose du passé au Japon... Selon lui le Japon se dirige vers une économie contrôlée »⁸⁰³.

⁸⁰¹ Lettre de Ayasawa au directeur datée du 2 décembre 1936.

Cabinet files 1932-1938, XC 35 1/1 (Tokyo correspondant office J. Asari)

⁸⁰² Cabinet files 1932-1938, XC 35 1/1 (Tokyo correspondant office J. Asari).

⁸⁰³ Idem

Si des dirigeants continuaient malgré tout à voir en l'OIT un instrument important au service de l'économie et de la diplomatie japonaise, les doutes sur la capacité de l'OIT à enrayer la progression de l'économie de blocs étaient également de plus en plus importants. Ayazawa relatait, dans une lettre au directeur datée du 22 avril 1936, que la Fédération nationale des associations industrielles avait tenu, au Club industriel du Japon, le 11 avril, un repas en l'honneur des délégués du patronat, du gouvernement et des travailleurs. Etaient aussi invités, le directeur du Bureau des affaires sociales et de la *Kyôchôkai*, le directeur du bureau de Tokyo de l'OIT... Le délégué du gouvernement, Kitaoka Jûitsu, déclara que l'OIT semblait « échouer à remplir la mission pour laquelle elle avait été créée au début. Les pays membres suivent en effet une politique de nationalisme économique contraire à l'esprit de l'organisation ». Il estimait d'ailleurs que le Japon était en train de perdre là un instrument important pour sa diplomatie : « ...l'importance de l'OIT réside non pas dans ce qu'elle devrait être et ce qu'elle se propose de faire faire, mais parce qu'elle représente l'unique voie pour mener une diplomatie économique (*Keizai gaikô*). Le Japon a l'ambition de devenir, s'il ne l'est pas déjà devenu, une puissance de premier plan dans le monde. Pour pouvoir réaliser cela, le pays ne doit pas souffrir de malentendus avec les autres pays... ». M. Kitaoka affirmait en effet avoir rencontré, à chacun de ses séjours, « des personnes qui n'avaient pas la moindre connaissance élémentaire sur le pays.... Par exemple, le Japon est présenté comme un pays exportant d'énormes quantités de produits, mais les gens des pays étrangers ne savent pas que le Japon est surtout un pays d'importation avec une balance commerciale déficitaire. Pour exporter, le Japon doit importer. Et ce genre de chose peut être expliqué aux conférences de l'OIT... ». Kitaoka profita de cette occasion pour annoncer l'intention de Butler de venir au Japon à l'automne 1936 et en appela à la coopération de tous, rappelant le bilan très positif pour l'image du Japon qu'avait eu la visite de Fernand Maurette.

Cependant, malgré ce discours, quelque peu de façade, sur la coopération internationale, le déclin du libre-échange ne faisait plus de doute. Lors de la même cérémonie organisée à Osaka, Kitaoka rappela que la justice ne pourrait être rendue aux travailleurs à moins que la justice économique internationale ne soit rendue au travers de la liberté de commerce. La tâche la plus urgente de l'OIT était de rétablir cette liberté. En effet, il réaffirmait que, pour un pays comme le Japon, la manière la plus rapide d'élever le niveau de vie du travail était de lever les barrières douanières mises en place contre ses produits. Cependant, le représentant du travail, Kono Mitsu, déclarait, lui, qu'il n'y aurait sans doute plus de critique à la conférence contre le dumping social du Japon. Mais que si une telle critique avait cessé, c'était non pas parce que les autres puissances industrielles étaient satisfaites des conditions

sociales au Japon mais parce qu'ils avaient maintenant mis en place des barrières tarifaires et procédé au réajustement nécessaires dans leur commerce extérieur. Ayusawa ajoutait enfin en commentaire : « Le changement dans l'attitude des pays étrangers vis-à-vis du Japon n'a pas changé. Ce qui a changé est que le Japon est maintenant dans une position défensive au lieu d'être offensive. Le commerce japonais est aujourd'hui parvenu juste que dans les marchés les plus reculés. Le souci du Japon aujourd'hui n'est plus de gagner de plus amples marchés mais de défendre ce qu'il a déjà conquis. Et si on considère ceci, le Japon doit prendre en compte sérieusement la question du travail. Aujourd'hui, tous les pays sont gagnés par le nationalisme économique. Le Japon doit surmonter les obstacles qui sont placés sur sa route. Si l'époque présente est appelée 'période d'urgence', c'est parce qu'une guerre économique, qui est plus longue et complète qu'une guerre armée, est en train d'être menée. Il est vrai que l'OIT a perdu beaucoup de son utilité et n'est peut-être plus ce qu'elle prétendait être, mais elle a une signification particulière pendant cette période de guerre économique. L'OIT est nécessaire à la reconstruction du monde, prenant complètement en compte la réalité des blocs économiques et de la guerre économique... »⁸⁰⁴.

L'atmosphère internationale de plus en plus tendue, mais aussi l'absence de volonté du gouvernement de ratifier de nouvelles conventions, remet en cause le projet de visite du directeur du BIT à l'invitation de la Fédération des associations industrielles (*Zensanren*)⁸⁰⁵. Harold Butler exprimait en effet son inquiétude dans une lettre à Ayusawa datée du 20 janvier 1937 :

« Ce que vous me dites (à propos de la montée du sentiment nationaliste) confirme ma prudence quant au voyage proposé au Japon. J'ai eu une conversation avec M. Kitaoka qui m'a expliqué avec sa franchise habituelle qui m'est particulièrement précieuse, que le gouvernement hésiterait à envoyer une invitation qui pourrait l'exposer à l'accusation, de la part de la gauche ou de la droite, de n'avoir pas fait les préparations adéquates à ma visite par la ratification de conventions supplémentaires. Il m'a dit que le gouvernement était réticent à ratifier des conventions sous la 'pression étrangère'. Je lui ai répondu qu'actuellement aucune pression d'aucune sorte n'avait été faite, et que si le gouvernement japonais ratifiait une ou deux conventions sans dangers avant mon arrivée, ils ne ressentiraient pas le besoin d'aller plus loin à cause de ma présence. Bien que je me rende compte de la difficulté, je ne pense pas que ce soit insurmontable. Avant d'embarquer pour le Japon, je pense que je dois avoir un signe de caractère officiel que ma présence sera la bienvenue, autrement, je serais dans une situation très difficile

⁸⁰⁴ Cabinet files 1932-1938, XC 35 1/1 (Tokyo correspondant office J. Asari).

⁸⁰⁵ C 35-2-1 (ILO Correspondent ; Tokyo, monthly reports on Japan (Juil 1937-déc 1937).

si des incidents imprévus survenaient. Je ne voudrais pas être traité comme un invité fâcheux. Tout cela me fait penser qu'il est très important que vous veniez à la convention de juin»⁸⁰⁶.

La visite du directeur du BIT fut finalement annulée. Si l'entrée en guerre du Japon avec la Chine ne signifia pas une cessation immédiate des liens entre l'OIT et le Japon comme nous le verrons plus bas, l'annulation de la visite constituait un des signes que l'internationalisme n'avait plus sa place au Japon.

Cet internationalisme avait été pour lui un puissant moteur de réforme sociale depuis le lendemain de la première guerre mondiale. L'adhésion enthousiaste d'un Ayusawa Iwao à l'internationalisme wilsonnien était sans doute largement déterminé par la foi chrétienne qui caractérisait beaucoup de réformistes sociaux japonais membres de la nébuleuse internationaliste et avait sans doute été forgé pendant ses études aux Etats Unis. Mais elle n'était peut être pas tout à fait représentative de l'état d'esprit d'une majorité des dirigeants qui avaient joué la carte de la collaboration avec l'OIT. Ces derniers y voyaient un instrument indispensable au service des intérêts commerciaux de la nation et la résistance de l'adhésion du Japon au cours des années 1930 malgré les vents contraires en est le signe. Cependant, au-delà de ce rapport utilitariste qu'entretenait une grande partie de l'élite dirigeante japonaise avec l'OIT, il ne faut pas négliger le fait que les principes de la démocratie industrielle diffusés par nébuleuse réformiste internationale trouva un écho fort au Japon car ils rencontrèrent une mutation politique et sociale interne au pays. Le mouvement social qui s'affirma au lendemain de la première guerre mondiale, constitua une menace, pour ce qui est du mouvement communiste, et un aiguillon, pour ce qui est de la frange réformiste qui obligea le gouvernement à donner une nouvelle dimension à sa politique. La frange réformiste du mouvement social s'appuya si bien sur l'OIT pour compenser la faiblesse de la citoyenneté civile et politique, que le pouvoir fut jusqu'à un certain point à obligé de dépasser la conception assez étroitement biopolitique de ses politiques sanitaires et sociales des populations et à envisager le développement d'une véritable citoyenneté sociale pour les travailleurs. Ces progrès de la citoyenneté sociale étaient souvent habillés d'une rhétorique se revendiquant d'une identité proprement japonaise, phénomène illustré par le large recours des réformateurs sociaux à l'idée de coopération pour légitimer le principe de la négociation collective, mais elle reposerait aussi sur un certain nombre de droits. Les progrès de la politique sociale au Japon commença à dépasser les purs enjeux de renforcement des forces internes de la nation et à poser la question du progrès démocratique. Cette dynamique fut néanmoins enrayée dès le début des années 1930, notamment lorsque le Bureau

⁸⁰⁶ Cabinet files 1932-1938, XC 35 1/1 (Tokyo correspondant office J. Asari).

des affaires sociales renonça à présenter tout nouveau projet de loi sur les syndicats. Ce qui subsista alors, jusqu'au retrait final en 1938, c'est avant tout l'internationalisme utilitaire auquel se convertirent les industriels.

Ces « deux internationalismes » furent bien évidemment victimes de l'évolution de conjoncture, c'est-à-dire, à la fois de la crise du système de libre-échange essentiellement provoquée par la crise de 1929 et par l'affaire de la Manchourie qui fit beaucoup de mal au syndicalisme réformiste en suscitant le développement du mouvement ouvrier nipponiste et qui mina la coopération internationale avec les puissances coloniales occidentales présentes dans la région jusqu'à la rendre impossible. On peut néanmoins aussi se demander si les rapports du Japon avec l'internationalisme n'étaient pas, dès le début des années 1920, non pas condamnés d'avance par la nature fondamentalement antilibérale du système impérial japonais comme une certaine historiographie l'a longtemps soutenu, mais fragilisés par un certain nombre de contraintes de nature géopolitique et démographique, ou du moins par la façon dont les acteurs les perçurent alors, et où la question de la surpopulation joua un rôle particulièrement important. Nous avons en effet vu que l'effort des dirigeants de l'OIT et des plus chauds partisans de l'organisation pour une plus complète adhésion du Japon à la mission de l'organisation, qui était d'égaliser les conditions de travail pour assurer la pérennité du libre-échange et ainsi de la paix, au moyen notamment de la démocratie industrielle, se heurta souvent à l'argument que le Japon avait besoin d'une main d'œuvre peu coûteuse pour s'assurer des débouchés commerciaux et un développement industriel indispensable pour gérer une population devenue trop nombreuse en l'absence de perspective d'émigration. Ces besoins, ou leur perception, entretenaient la défiance à l'égard du mouvement social et des mécanismes de négociation collective et empêchaient le développement d'une rationalisation débouchant sur un véritable fordisme, d'une part, et minaient, d'autre part, la confiance avec les autres pays membre de l'OIT car ils se heurtaient à leurs propres intérêts nationaux. Ces tensions qui fragilisaient l'adhésion du Japon à l'internationalisme sont également révélées, cette fois avec les Etats Unis, de façon peut-être encore plus évidente, dans le processus qui aboutit au retrait du Japon de L'Institut des relations du Pacifique.

L'autre échec de l'internationalisme au Japon : L'Institut des relations du Pacifique

L'*Institute of Pacific Relations*, qui fut parfois perçu comme un concurrent pour la SdN et dont cette concurrence fut aussi, comme nous l'avons vu, l'une des raisons de la visite d'Albert Thomas au Japon en 1928, avait été créé à l'initiative d'internationalistes américains dont certains avaient vécu au Japon, tels que J. Merle Davis qui avait vécu au Japon comme missionnaire YMCA, Galen M. Fisher qui était le directeur de la *Rockefeller Foundation* et qui avait été le secrétaire général de la YMCA japonaise à Tokyo de 1898 à 1919 ou George Sidney Phelps qui était le représentant de la YMCA américaine au Japon. On trouvait du côté japonais certains des mêmes personnages qui avaient favorisé les relations avec la SdN ou l'OIT, tels Gotô Shimpei, Shibuzawa Eiichi, Nitobe Inazô, Yoshino Sakuzô ou Abe Isoo. L'objectif de l'Institut était de promouvoir la paix et la coopération dans le Pacifique en menant des recherches sur les pays de la région puisque, selon les mots de Frank C. Atherton, homme d'affaire d'Hawaï qui joua un rôle important dans la création de l'Institut, « il n'y a aucun doute que la plus grande part de la défiance et de la suspicion naît de l'ignorance des faits qui gouvernent les activités de l'autre »⁸⁰⁷. Néanmoins, comme l'a montré Davidman, l'Institut, pourtant simple lieu de recherche, contrairement à l'OIT, fut le lieu de tensions de plus en plus importantes autour de la question de la population et de la Manchourie. Les germes de tension étaient d'ailleurs présents dès le départ car, au moment du premier congrès à Hawaï en 1925, les Etats Unis avaient déjà interdit toute immigration japonaise avec l'Immigration act de 1924. Les recherches menées étaient ainsi particulièrement chargées politiquement. Elles le devinrent encore davantage après l'incident de la Manchourie. Par exemple, dans les recherches sur les capacités d'autosuffisance alimentaire du Japon qui étaient nombreuses, les résultats avaient inmanquablement une signification politique. Si l'offre de denrées alimentaires était évaluée comme insuffisante, les Japonais y trouvaient la justification de leur politique d'expansion sur le continent. Si, en revanche, on trouvait que l'offre était suffisante sans l'apport de la production alimentaire de la Manchourie, alors les Américains pourraient dire que l'argumentation des Japonais n'était qu'une chimère cherchant à rationaliser leur expansion impériale dans l'Asie du Nord-Est. Mais comme la plupart des recherches indiquait que le Japon n'était effectivement plus en situation d'autosuffisance alimentaire, les chercheurs américains étaient tentés de montrer que, s'il y avait effectivement une insuffisance de l'offre alimentaire au Japon, il y avait d'autres solutions que la

⁸⁰⁷ Frank C. Atherton, "The Purpose of the Institute of Pacific Relations," in *Institute of Pacific Relations Proceedings*, Honolulu Session, June 30-July 14, 1925, p. 56 Cité par Jon Thares Davidman, 'Colossal Illusions': U.S.-Japanese Relations in the Institute of Pacific Relations, 1919-1938, *Journal of World History*, Vol. 12, Edition 1, Spring 2001, pp.155-176.

colonisation de la Manchourie. L'article de Freda Utley dans *Pacific Affairs*, intitulée « Populations and conquest », et véritable réquisitoire contre la politique économique et sociale japonaise, illustre particulièrement bien ce phénomène :

« ...chaque pays qui s'est érigé en grande puissance en dépensant une large partie de ses richesses en armements peut insister sur la multiplication de sa population et ensuite compter sur les territoires des autres pays pour résoudre leur problème de population. Le plus un pays dépense en armement, le moins il aura de ressources pour développer son propre territoire et pour acheter des matières premières pour alimenter ses propres industries, et ainsi, le plus il deviendra capable et sera obligé de menacer et de voler ses voisins... Comme ce fut montré à la troisième conférence de *l'Institute of Pacific Relations*, la Nouvelle Zélande, avec des conditions géographiques similaires, a une industrie pastorale importante, et le Japon pourrait faire un meilleur usage de ses collines boisées que de ne les utiliser que pour obtenir du charbon de bois ou des engrais verts comme actuellement. Il fut aussi suggéré qu'une industrie de culture fruitière soit développée sur ces collines. Les Japonais prétendent que les moutons et les vaches ne peuvent pas brouter parce que les pousses de bambou couperaient leur museau. Mais on pourrait suggérer que sur d'autres territoires, spécialement ceux du nouveau monde, on a pu déraciner les bambous pour laisser la place à d'autres cultures... Cependant, et c'est toujours l'objection finale au Japon, il n'y a pas de capital pour cela. Ici nous entrons dans le vif du sujet. Pourquoi est-ce qu'il n'y a pas de capital, et qu'il n'y aura jamais de capital au Japon pour le développement foncier ? Pourquoi est-ce seulement 15,5% du territoire est cultivé alors que 20 % est cultivable comme le reconnaissent même les japonais ? Pourquoi est-ce que la moitié des terrains cultivables à Hokkaido est inutilisée ?

La réponse est que cela demande des capitaux alors ni les fermiers ni les petits propriétaires n'en ont aucun. Pourquoi n'en ont-ils pas et pourquoi est-ce que l'agriculture extensive avec des techniques modernes ne s'est jamais développée au Japon ? Et pourquoi est-ce que son économie agraire est semi-médiévale à la fois dans son organisation sociale et ses techniques ? Le million de propriétaires fonciers japonais, dont la plupart ne possèdent que quelques ares, n'ont pas de capital digne de ce nom et le peu que certains ont, ils l'utilisent dans des activités de prêts usuriers et pour financer de petites entreprises industrielles. Aussi longtemps que les métayers doivent reverser la moitié de leur production en nature, il n'aura aucun intérêt, il n'y a aucun intérêt pour le riche propriétaire terrien d'investir de l'argent dans l'agriculture comme il le ferait pour une affaire commerciale.

Si la paysannerie avait réellement été libérée de ses chaînes, et le féodalisme aboli après la révolution de 1868, alors par le jeu naturel des forces économiques, certains auraient prospéré...et auraient introduits une agriculture extensive mécanisée ou au moins avec la force animale. Le Japon, dont le développement industriel fut constamment aidé par l'Etat, sans classe moyenne d'industriels et classe moyenne d'investisseurs, fit un bond du dix septième siècle à l'ère des monopoles et de l'impérialisme du vingtième siècle. Les grands groupes, comme les arbres géants, ont empêchés toute lumière de pénétrer à travers la végétation...Certaines industries, comme le textile et l'armement se sont développées dans des proportions gigantesques alors que d'autres restaient sous-développées. En dépit de la formidable expansion commerciale du Japon, il y a seulement quelques milliers de travailleurs en plus dans les usines aujourd'hui qu'en 1929. Le nombre total de ceux employés dans l'industrie, au recensement de 1930, était de 5,3 millions ce chiffre étant inchangé depuis 1920. Ou l'accroissement de population est-il allé ? Il y avait 1,5 millions de personnes en plus dans le commerce en 1930 qu'en 1920 et un demi million dans le service public. Ceux qui écrivent sur l'efficacité du Japon, sa rationalisation et son élimination des intermédiaires ignorent ces faits et le gâchis colossal de travail, non seulement dans l'agriculture, où un million de paysans produisent la même valeur de produits agricole que deux millions de paysans en Angleterre ou au Pays de Galle, mais aussi dans l'industrie et dans le commerce...Il est évident que le Japon est surpeuplé parce que son développement industriel est empêché et parce que des intermédiaires et des monopoles recueillent les fonds qui pourraient moderniser l'agriculture et l'industrie et fournir à la fois un plus large marché intérieur et plus d'emploi.

Pendant, un quart de siècle au moins, il n'y a pas eu d'argent pour construire des routes ou des infrastructures nécessaires au développement d'Hokkaido, mais il y a tous les capitaux nécessaires pour construire des routes d'importance stratégique en Manchourie. Une grande quantité des denrées alimentaires pourrait être obtenue du continent asiatique, mais les grands propriétaires japonais ont fait en sorte que les importations de riz étranger soient limitées. Comme le Baron Goh, le président de la chambre de commerce et d'industrie de Tokyo l'a dit : ' Il serait facile de produire du riz à la moitié du cout du riz japonais mais combien nos paysans en souffriraient. Le charbon est déjà produit à la moitié du prix du charbon domestique mais notre industrie charbonnière souffre déjà ' (Transpacific, septembre 29, 1932). Il n'y a pas de solution à l'horizon tant que le Japon est soumis au système social actuel. Le plus de colonies le Japon acquière, d'autant le problème s'avère insoluble. Tout ce que la

Manchourie a jusqu'à présent réussi à faire pour le peuple japonais est d'augmenter le poids des taxes et l'inflation pour payer le prix 'de la pacification des bandits' en Manchourie »⁸⁰⁸.

A l'inverse les Japonais proposèrent aussi des domaines de recherche qui pourraient mettre en difficulté la cohérence de la position américaine dans sa dénonciation de l'occupation de la Manchourie. Le conseil japonais de l'Institut proposa ainsi d'étudier « La doctrine Monroe américaine en lien avec l'aire Pacifique » qui aurait pu montrer, comme le formule Davidman, « ce que l'influence américaine était vraiment, non pas une tentative empreinte de moralité, d'arbitrage et d'équité avec une politique de la porte ouverte, mais la progression implacable d'un pouvoir réalisée par la persuasion morale, la tactique diplomatique ou la force militaire brute, et dans le cas des Philippines, une combinaison des trois. Elle aurait pu montrer le même type d'influence que les Japonais essayaient de développer en Manchourie »⁸⁰⁹.

Il n'est évidemment pas dans les ambitions de cet ouvrage discuter la légitimité et la pertinence de ces positions, même si on peut noter que la thèse qui sous-tend l'analyse de Freda Utley a été plus ou moins reprise par un travail récent d'histoire économique. Yasukichi Yasuba montre en effet que la récession de l'économie après 1929, le manque d'offre domestique de matières premières et de carburants, la pression démographique et la montée du protectionnisme des pays étrangers sont insuffisants à expliquer l'expansion militaire japonaise. L'enchaînement fatal qui mena à la guerre fut aussi le résultat d'une politique d'armement qui fut très demandeuse en matières premières. Il aurait selon lui été possible au Japon de continuer à s'assurer un certain niveau de vie en continuant à centrer son développement sur l'exportation de bien industriels légers comme le nylon, les bicyclettes, les machines légères... C'est l'invasion de l'Asie en elle-même qui commença en Manchourie en 1931 qui causa non seulement un désastre militaire mais aussi un manque de ressources naturelles et un déclin du niveau de vie qui s'amorça avant la guerre du Pacifique⁸¹⁰.

Ce qui nous intéresse en fait surtout ici, c'est de constater que si les fondateurs de l'Institut avaient initialement imaginé que l'étude scientifique et rationnelle des conditions des pays en présence allait promouvoir la détente, elle tendit en fait de plus en plus à ne devenir qu'une suite d'accusations

⁸⁰⁸ Freda Utley, « Population and conquest », *Pacific affairs*, vol 9, n.1, mars 1937, pp.16-29.

⁸⁰⁹ Jon Thares Davidman, *op. cit.*

⁸¹⁰ Yasukichi Yasuba, « Did Japan Ever suffer from a Shortage of Natural Resources Bedfore Worl War II ? », *The Journal of Economic History*, vol.56, n.3, september 1996, p.543-560.

mutuelles. Avec le début de la Guerre sino-japonaise, l'Institut mit sur pied un projet de recherche sur le conflit, mais les désaccords furent de plus en plus nombreux et, à partir de 1938, les participants japonais cessèrent progressivement d'assister aux rencontres. Le conseil japonais de l'institut fut dissous avec la guerre du Pacifique en 1941.

Dans l'échec de l'Institut, Davidman voit un certain nombre d'erreurs de perception des motivations de l'autre et de différences dans l'appréhension de ce qu'était l'internationalisme. Au-delà de la thèse d'un internationalisme servant avant tout à préserver le statu quo pour finalement préserver les avantages des puissances coloniales occidentales, défendue par exemple dès le congrès de Paris par un Konoe Fumimaro, un certain nombre de Japonais participant aux rencontres de l'Institut entretenaient dès le départ une certaine méfiance à l'égard du nouvel internationalisme de l'après-guerre. Ils le voyaient dominé par les sentiments et une approche maladroite des réalités géopolitiques. Ils suggéraient à l'inverse qu'un calcul rationnel des intérêts nationaux pourrait fournir une meilleure base pour des discussions réalistes. Les internationalistes américains voyaient de plus en plus les Japonais comme dominés par un nationalisme irrationnel et autoritaire, détournant les ressources économiques en faveur de l'armée et empêchant ainsi un développement socio-économique sain, comme l'illustre bien l'article de Freda Utley. Ce que faisaient souvent mine de ne pas voir les partisans occidentaux de l'internationalisme, c'est que pour « les Japonais, mais aussi les Chinois, la protection et le renforcement de la nation étaient les seules réponses raisonnables dans une situation où l'impérialisme occidental en Asie orientale menaçait la survie même de la nation », pour reprendre les mots de Davidman⁸¹¹. Les avancées démocratiques dans la gouvernance des populations laborieuses furent victime de cette incapacité de l'internationalisme de surmonter le jeu de concurrence entre les nations, mais également de l'échec de l'embryon de démocratie parlementaire qui s'était imposé au Japon, de mieux représenter les intérêts des populations prolétaires et, en particulier, de s'attaquer plus efficacement à la crise dans les campagnes. C'est sur cette double incapacité que l'influence de l'armée dans le domaine de la gouvernance des populations put considérablement se renforcer dans les années 1930.

⁸¹¹ Jon Thares Davidman, *op. cit.*

Chapitre 22

La question sociale dans les campagnes et l'influence grandissante de l'armée dans le gouvernement sanitaire et social des populations

Crise et agitation sociale dans les campagnes

Avec la crise de la coopération internationale, le Japon se voyait de plus en plus menacé dans ses marchés d'exportation et la perspective de meilleurs débouchés migratoires était plus que jamais bouchée. A côté des internationalistes liés à l'OIT, à la SdN ou à l'Institute of Pacific Relations, qui continuaient à jouer la carte du libre-échange malgré les vents contraires, d'autres acteurs commençaient à se préparer à un autre scénario. Ce scénario, où l'armée joua évidemment un rôle central, était mu par la perspective d'un affrontement armé qui fit plus que jamais de l'amélioration de la qualité de la population un enjeu central. Mais il fut aussi déterminé par la situation sociale intérieure, par un rejet du libre-échange et du capitalisme d'une frange de l'armée qui fut provoqué par la dureté de la crise dans les campagnes dont étaient justement originaires de nombreux militaires.

Si les militaires firent à ce point irruption dans les débats sur la question sociale des années 1930, c'est essentiellement à cause de la gravité de la question sociale dans les campagnes. Les progrès du parlementarisme avaient débouché sur un certain développement de la démocratie industrielle qui avait amélioré dans une certaine mesure la condition des travailleurs de la grande industrie, mais ils avaient laissés encore de côté les franges les plus fragiles et les plus rurales des populations laborieuses. Alors que l'industrie avait réussi à se rétablir en quelques années, produisant un effort de rationalisation considérable et redevenant notamment très compétitive à l'exportation, la situation de l'agriculture était restée très déprimée. Comme nous l'avons déjà vu plus haut, le revenu annuel moyen des foyers agricoles du pays était passé de 1201 yens en 1929, à 551 yens en 1931, en 1934, il n'était remonté qu'à 733 yens⁸¹². Le salaire des ouvriers agricoles, pour un indice moyen de 100 entre 1921 et 1931, était passé à 54 en 1932 et n'était encore que de 56 en 1934 alors que l'indice de production industrielle et minière avait redépassé son niveau de 1929 dès 1933 et s'était rapidement envolé pour atteindre 158 en

⁸¹² Cité par Ikeda Yoshimasa, *op. cit.*, p.654.

1935 (100 en 1926)⁸¹³. Les causes de cette situation étaient multiples. Il y avait bien sûr d'abord l'endettement traditionnel des paysans et la lourdeur de l'impôt qui avaient nourri la pauvreté rurale depuis le début de l'ère Meiji comme le montrait très bien dès cette époque les analyses des économistes marxistes de la *kôza-ha*. Cependant, la gravité de la situation de la première moitié des années 1930 était aussi circonstancielle et trouvait son origine dans la chute dramatique du prix des cocons dont l'élevage constituait une part essentielle des revenus de plus de 36%, en 1932, des 5,64 millions foyers paysans et dans la difficulté qu'avaient les paysans à acheter du riz pour leur propre consommation à cause du niveau élevé de son prix. Le prix des cocons avait baissé depuis 1930 et s'il était un peu remonté grâce à l'amélioration de la situation économique aux Etats Unis, il avait à nouveau chuté en 1934. Cette baisse était surtout due au bas prix de la soie grège à cause de la faible demande en provenance des Etats Unis, le débouché principal du Japon pour ce produit. Elle était aussi due à l'importance grandissante prise par la rayonne qui était devenu un produit d'exportation particulièrement profitable pour les industriels. Le revenu des éleveurs de cocons était passé de 156 yens en moyenne par foyer en 1933 à 62 yens en 1934. Le prix du riz, lui, avait augmenté, alors qu'il n'y avait pas de pénurie, à cause de la Loi sur le contrôle du riz rentré en application en octobre 1933. Si les petits paysans avaient besoin d'acheter du riz pour leur consommation personnelle, c'est qu'ils vendaient souvent la totalité de leur riz juste après l'avoir récolté, n'ayant pas les moyens de le stocker⁸¹⁴.

Cette situation inquiétait parce que, premièrement, elle produisait des conflits et aggravait le mouvement des fermiers dirigé contre les grands propriétaires. Deuxièmement, elle entretenait un sentiment de révolte à l'égard du système capitaliste dans les rangs de l'armée et la haine du parlementarisme et de ses partis dominants jugés comme complices du système. Et, troisièmement, parce que la pauvreté extrême qui régnait dans certaines régions rurales engendrait des problèmes sanitaires alors qu'il fallait justement renforcer les forces internes de la nation, la qualité d'une population qui représentait la base de la puissance nationale et qui serait à même de compenser un certain retard dans le développement industriel.

Le mouvement social des campagnes prenait racine dans la contestation du système des grands propriétaires qui multipliait les conflits entre métayers et propriétaires terrain comme le montrait l'explosion du chiffre des conflits malgré les procédures de conciliation mises en place dans les années 1920 comme nous l'avons vu plus haut. En 1928, les statistiques avaient dénombré 1866 conflits alors

⁸¹³ Ikeda Yoshimasa, *op. cit.*, pp. 654-655.

⁸¹⁴ Archives du BIT, C 35-2-1 (ILO correspondant, Tokyo, monthly report on Japan (Jan. 1934-déc. 1934).

qu'en 1936 ce chiffre était monté à 6804⁸¹⁵. Le mouvement social rural tendait aussi à s'organiser. En avril 1934, le Bulletin de politique sociale constatait que « le mouvement paysan attirait à nouveau l'attention de l'opinion publique après traversé une période de moindre activité ». Il constatait aussi une tendance à l'unification du syndicalisme paysan, traditionnellement affaibli par le factionnalisme. Un moteur de cette unification avait été les progrès du mouvement des coopératives agricoles qui d'ailleurs menaçait les intérêts des marchands de riz et d'engrais qui avaient montés une campagne contre ce mouvement sous la bannière de la Fédération nationale des organisations industrielles⁸¹⁶. Les revendications du mouvement social paysan étaient également relayées sur le plan politique. Lors de sa convention nationale des délégués de 1932, le Parti social des masses (*Shakai taishūtō*) entreprit une vigoureuse campagne en faveur d'une aide pour les campagnes, demandant notamment la nationalisation des engrais, l'établissement d'une assurance agricole et une loi protégeant les intérêts des métayers⁸¹⁷.

L'observation des sommaires du Bulletin de politique sociale dans les années 1930 montre à quel point l'agitation sociale dans les campagnes était devenue une préoccupation essentielle pour la *Kyōchōkai* alors qu'elle avait été quelque peu éclipsée dans les années 1920 par la question du mouvement ouvrier. Si la *Kyōchōkai*, qui s'était presque exclusivement préoccupée de la question du travail depuis sa création, opéra un recentrage du même ordre, c'est notamment parce que son nouveau directeur, Yoshida Shigeru, était à l'écoute des militaires qu'il fréquentait régulièrement au sein de la *Kokuikai*⁸¹⁸. Comme dans le cas des syndicats ouvriers de la décennie précédente, la Société pour la coopération essayait de favoriser les tendances les plus réformistes et modérées du mouvement paysan. Ainsi, le congrès annuel de mars 1934 du Syndicat national des paysans (*Zenkoku nōmin kumiai*), qui avait été traditionnellement lié au parti communiste mais avait adopté une ligne plus modérée après avoir fusionné avec le Syndicat des paysans du Japon (*Zen Nippon nōmin kumiai*), se tient les 11 et 13 mars au *Kyōchō kaikan*, le siège de la *Kyōchōkai* dans le quartier de Shiba à Tôkyô, qui était aussi conçu pour accueillir des manifestations à caractère social. A cette occasion, le syndicat adopta un certain nombre de résolutions pour l'adoption d'une législation protégeant les métayers, l'interdiction de la saisie des produits fermiers des paysans endettés et la suppression de la possibilité d'interdire au métayer de pénétrer sur le terrain loué en cas

⁸¹⁵ Ikeda Yoshimasa, *op. cit.*, p. 724.

⁸¹⁶ Minakami T., « Labour notes », *Shakai seisaku jibō*, n.163, avril 1934, p.2.

⁸¹⁷ Minakami T., « Labour notes », *Shakai seisaku jibō*, n.149, février 1933, p.3.

⁸¹⁸ Robert M. Spaulding Jr., « Japan's 'New Bureaucrats', 1932-1945 », in George M. Wilson, *Crisis Politics in Prewar Japan*, Tokyo, Sophia University, 1970, p.52.

de conflits avec le propriétaire terrien⁸¹⁹. Ce mouvement social réformiste des campagnes, comme celui des villes, même s'il était toléré, fut néanmoins indirectement victime de la pression répressive constante qui s'abattait sur les partisans du communisme et plus largement ceux qui étaient soupçonnés d'appel à la révolte. L'assassinat de Kobayashi Takiji, figure de la littérature prolétarienne, par la police en 1933 en est resté jusqu'à aujourd'hui un des symboles. Le phénomène massif de conversion des anciens communistes (*tenkô*) illustre aussi à l'envie cette mise au pas des tendances révolutionnaires de gauche. Le véritable risque de déstabilisation politique pour le régime en place venait en réalité d'ailleurs.

Les jeunes officiers et la misère dans les campagnes

La misère dans les campagnes contribua à faire d'une frange de l'armée, aux côtés des syndicats nipponistes et des groupuscules terroristes, des acteurs centraux de l'irruption de l'ultranationalisme dans la question sociale dans les années 1930. L'envoyé du BIT, Kamii Yoshio, se disait ainsi, dans son rapport de 1933, impressionné par la sympathie que rencontrait la violence militaire au sein d'une population portée à se réjouir de voir les capitalistes sur la défensive : «Les militaristes sont toujours en sympathie avec les fermiers pauvres et les classes opprimées des districts urbains. Les capitalistes réalisant le déclin de leur pouvoir ont commencé à changer leur orientation en socialisant leur institution, en vendant au public des parts uniquement détenues par les familles riches, en faisant des dons généreux aux organisations sociales, en mettant sur pied des institutions à caractère culturel ».⁸²⁰ Cependant, quand Kamii évoquait les militaristes, il ne faisait pas nécessairement référence aux cadres dirigeants de l'armée. Les études historiques ont mis en lumière à quel point un certain nombre de mutins de la tentative de coup d'Etat du 26 février 1936 avaient été actifs dans la dénonciation des conditions dont souffraient les campagnes dont ils étaient souvent originaires, ou, plus largement comment l'état d'esprit des soldats issus de la paysannerie et des milieux ouvriers contribua assez largement à ce que Yoshimi Yoshiaki appelle un « fascisme par les racines »⁸²¹.

⁸¹⁹ Minakami T., « Labour notes », *Shakai seisaku jihô*, n.163, avril 1934, p.3.

⁸²⁰ Cabinet file 1932-1938 XR 35/1/5 (Relation with Japan, notes on economic, political and social situation)

Rapport au directeur du voyage de Y Kamii au Japon de juillet à octobre 1933

⁸²¹ Yoshimi Yoshiaki, *Kusa no ne no fashisumu : Nihon minshû no sensô taiken*, Tôkyô, Tôkyô daigaku shuppankai, 1987.

Les officiers en contact direct avec la troupe étaient confrontés à la situation d'extrême détresse de conscrits qui étaient souvent obligés d'envoyer la majeure partie de leur solde où même le contenu des « colis de consolation » (*imon bukuro*) auxquels avaient droits tout soldat partant sur le terrain. Certains recevaient même des lettres de leur famille leur demandant de se faire tuer au combat pour pouvoir toucher les allocations qui étaient versées aux proches dans ce cas⁸²². Un des exemples les plus célèbres est celui d'Andô Teruzô qui fut un des jeunes officiers les plus actifs dans l'Affaire du 26 février. Celui-ci avait pour habitude de recommander les soldats qu'il avait sous ses ordres à des employeurs lors de leur retour à la vie civile et de secourir de sa propre initiative les conscrits qui tombaient dans la pauvreté faute de trouver un emploi. Il avait été nommé en janvier 1935 à la tête de la sixième compagnie (*dia raku chutai*) où 90% des effectifs étaient d'origine rurale de la préfecture de Saitama et qui avait été touché par le gel et les mauvaises récoltes. Se renseignant sur la situation des recrues de 1934, il avait notamment demandé au commandement de régiment des aménagements dans le service des conscrits les plus misérables et au préfet de prendre des mesures d'aide. Mais étant donné l'insuffisance des mesures, il aurait été jusqu'à consacrer un tiers de sa solde pour aider les plus pauvres. Ces pratiques d'entraide au sein de la troupe n'étaient cependant pas isolées. Un autre officier, Suganami Saburô, avait, en 1932, contribué à la rédaction d'un tract intitulé Porter assistance à la misère des familles de soldats qui avait été envoyé à toutes les divisions. Cependant, ce mouvement d'entraide spontanée fut interdit par les autorités militaires et en août 1932, Suganami, coupable d'avoir rédigé le tract fut envoyé en Manchourie⁸²³.

Dès le début des années 1930, les autorités percevaient le potentiel subversif de ces mouvements au sein de l'armée. Suganami était ainsi déjà en contact avec Kita Ikki dont le Plan pour une réorganisation du Japon (*Nihon kaizô hōan daikō*) constituera une source d'inspiration pour le mouvement des jeunes officiers qui aboutira à la tentative de coup d'Etat du 26 février 1936. Kita Ikki avait d'abord côtoyé Kōtoku Shūsui ou Sakai Toshihiko au sein de la *Heiminsha* qui propagea à partir de 1903 les idées socialistes et s'opposa à la guerre russo japonaise. Il participa à la révolution chinoise de 1911, mais il revint au Japon déçu et créa en 1919 avec Ōkawa Shūmei la société nationaliste *Yūzōnsha* (La société des survivants). Kita défendait un socialisme inspiré par le principe de l'essence nationale (*kokutai*) et un 'nationalisme asiatique' où le Japon mènerait une Asie unie vers la liberté. Il défendait l'idée d'un coup d'Etat qui établirait un régime autoritaire qui reposerait sur une relation entre l'Empereur et le

⁸²² Sano Minoru, *Shōwashi no naka no shakai seisaku*, Tôkyô, Heigensha, 1993, pp.66-71.

⁸²³ Sano Minoru, *op. cit.*, p.68.

peuple. L'empereur devrait suspendre la constitution de 1889, imposer la loi martiale et refonder une assemblée nationale libre de toute corruption. L'assemblée nationale devrait nationaliser les principales industries, confisquer les fortunes excessives, limiter la propriété privée et engager une réforme agraire en faveur des paysans les plus pauvres. Kita Ikki qui fut condamné à mort et exécuté en 1937 pour avoir été impliqué dans l'Affaire du 26 février ne fut néanmoins pas la seule source d'inspiration de jeunes officiers. L'un d'eux, Ôgishi Yoriyoshi, alors qu'il n'était encore que sous-lieutenant rédigea en 1925 un tract intitulé De la fracture soldat paysan et de la ruine de la nation (*Heinô bunri bôkokuron*) où il en appelait à un renforcement de l'unité entre une société et une armée composée essentiellement de paysans, l'«âme d'un soldat étant celle d'un paysan», et ce renforcement passait essentiellement par une réforme de la nation où nul ne souffrirait plus de la faim et du froid grâce aux progrès de la protection sociale. Il reprit ses préoccupations sociales et agrariennes dans un projet plus politique qui s'inspirait beaucoup du national socialisme du Plan pour une réorganisation du Japon de Kita. Cependant, le Plan pour une restauration du pouvoir impérial qu'il rédigea en 1931 plaçait bien d'avantage que Kita, qui souhaitait une monarchie constitutionnelle, l'obéissance à l'empereur au cœur de son projet⁸²⁴.

L' « agrarisme par le haut »

L'agrarisme du mouvement des jeunes officiers s'apparentait à un « agrarisme par le bas » qui était l'expression d'un mouvement de révolte face aux conditions de vie des paysans. Mais il fut également lié à un « agrarisme par le haut », qui fut exprimé par des intellectuels tels que Yasuoka Masahiro, influent chez les nouveaux bureaucrates tels que Gotô Fumio, qui puisait dans une vision idéalisée des campagnes le ferment d'une refondation du lien social, perverti par la modernité⁸²⁵. Cet « agrarisme par le haut » animait ainsi le Général Araki Sadao, le chef de file de la faction de la voie impériale, qui fut ministre de l'Armée de terre de 1931 à 1934 et qui était considéré comme un des inspirateurs du mouvement des jeunes officiers

Araki était décidé à rompre avec la politique de détente internationale et de désarmement qui avait été acceptée par son prédécesseur le Général Ugaki Kazushige et à l'inverse, si Araki avait été nommé

⁸²⁴ Sano Minoru, *op. cit.*, pp. 86-87.

⁸²⁵ Voir Eddy Dufourmont, « Des chemises vertes confucéennes ? Autour de l'agrarisme de Yasuoka Masahiro », in Noriko Berlinguez-Kôno, Bernard Thomann (sous la direction de), *Japon Pluriel 8- La modernité japonaise en perspective*, Arles, Philippe Picquier, 2011, pp. 377-385.

ministre, c'était dans l'espoir de canaliser les tendances factieuses d'une partie de l'armée. Pour prendre la mesure de la gravité de la situation, Araki promut l'idée d'une nouvelle politique nationale qu'il défendit en particulier au cours de réunions restreintes du cabinet réunissant, outre Araki, le premier Ministre, le ministre des Affaires étrangères, le ministre des finances et le ministre de la Marine en octobre 1933. Dans la perspective de ces échanges, il fit rédiger par le ministère l'Armée de terre un document intitulé Plan fondamental pour une politique nationale impériale (*Teikoku kokusaku kihon yôkô*). Y étaient exprimés le discours particulièrement moraliste de la faction de la voie impériale, son hostilité épidermique à l'Union Soviétique, mais aussi un certain nombre de propositions politiques fondées sur la critique du grand capital et de la politique parlementaire et centrées sur la résolution de la question agraire, le développement des petites et moyennes entreprises et le contrôle étatique des industries de base dans le cadre d'une réarmement d'ampleur. Cependant, l'opposition du ministre des Finances Takahashi Korekiyo aboutit à ce qu'une très large partie des propositions d'Araki soient repoussées⁸²⁶. En effet, comme nous l'avons vu plus haut, le gouvernement n'avait à cette époque pas encore renoncé à une politique de détente internationale et restait très lié aux grands industriels qui voyaient évidemment d'un très mauvais œil tout contrôle étatique accru.

Après ces réunions restreintes plutôt centrées sur la politique extérieure, d'autres rencontres eurent lieu concernant la politique intérieure. L'agrarisme d'Araki put y rencontrer la volonté du ministre de l'Agriculture, Gotô Fumio, de mettre en place une politique d'aide ambitieuse à l'égard des campagnes. Elles rentraient dans le cadre des mesures d'aide aux campagnes décidées dans une commission dédiée à cette question –la *kyûnô kaigi* –et qui se réunit entre le 23 août et le 4 septembre 1932. Il s'agissait d'aider les paysans endettés - 200 millions de yens furent débloqués dans ce but-, de faire baisser le prix du riz, et d'entreprendre des programmes de grands travaux dans les campagnes, notamment pour compenser l'effondrement de l'activité secondaire que constituait l'élevage des cocons. En plus de ces mesures d'assistance ponctuelles, le Plan de rétablissement économique des villages agricoles et de pêche (*Nôsan gyoson keizai kôsei keikaku*) avait pour objectif de rétablir les capacités d'autosuffisance des villages, dans la continuité d'ailleurs de ce qu'avaient été les campagnes d'amélioration régionale. Les leaders traditionnels des villages –le maire, les présidents des branches locales des coopératives agricoles – les *Nôkai* ou les *Sangyô kumiai*– et les directeurs d'école devaient diriger une nouvelle organisation communautaire, le Comité de rétablissement économique. Il s'agissait aussi d'étendre le système des *Sangyô kumiai* qui datait de la Loi sur les coopératives (*Sangyô kumiai hô*) de 1900 et qui avaient pour

⁸²⁶ Sasaki Takashi, « Araki rikushô to goshô kaigi », *Shigaku zasshi*, vol.88, n.3, 1979, pp.43-47.

objectif le renforcement de l'autonomie économique et de la solidarité au sein des communautés rurales. L'objectif était d'avoir une telle coopérative dans chaque village⁸²⁷.

Mais en dehors de ce discours classique traditionnel sur l'entraide communautaire, on voyait aussi poindre une ambition planificatrice qui commençait à toucher les hauts fonctionnaires après la crise de 1929 et une critique du système des grands propriétaires par une valorisation des membres même de la communauté villageoise. Mais là encore, le budget engagé ne fut pas à la hauteur des espérances d'Araki et le programme des grands travaux s'arrêta en 1934 alors que les besoins restaient très importants. Araki quitta finalement le gouvernement cette année-là sans avoir pu véritablement marquer la politique économique et sociale du Japon. Un des obstacles à une politique d'aide plus massive et plus durable aux campagnes fut d'ailleurs constitué par l'augmentation du budget militaire qu'Araki demandait également, mettant là en lumière une des principales contradictions de la politique de la faction de la voie impériale⁸²⁸. L'exclusion de cette dernière du pouvoir l'engagea sur une tendance de plus en plus factieuse qui se conclut par la tentative de coup d'Etat du 26 février, sa répression et l'élimination définitive de la faction. Le militarisme japonais fut dorénavant totalement dominé par la faction du contrôle (*Tōseiha*).

En dehors de cette tentative ratée de coopter la faction de la voie impériale au sein du pouvoir, le gouvernement tenta de canaliser les mouvements sociaux au sein de l'armée et de renforcer l'autorité centrale en prenant deux principales mesures pour s'attaquer aux difficultés économiques des soldats. En novembre 1929, fut mise sur pied une Commission sur le revenu des appelés au service militaire et au retour à la vie civile (*Heiyaku gimusha oyobi haihei taigu shingikai*). La première mesure prise fut de réviser la Loi d'assistance militaire (*Gunji kyūgo hō*) qui avait été adoptée en 1917. Cette loi avait pour objectif de porter assistance aux soldats qui retournaient à la vie civile sans avoir de moyens de subsistance. Cependant, comme les autres dispositions légales concernant l'assistance de l'Etat, il ne pouvait intervenir que si les mécanismes de solidarités communautaires et associatives étaient épuisés. Elle ne constituait en aucun cas un droit. Si le projet de révision était au départ de rendre l'assistance plus systématique, la révision qui fut adoptée se contenta finalement d'assouplir les critères concernant les personnes malades et invalides éligibles et de nouvelles aides furent ajoutées concernant les

⁸²⁷ Pour une analyse de détaillée de ce Mouvement de rétablissement économique des villages agricoles et de pêche voir Kerry Smith, « Building the model village-Rural revitalization and the Great Depression », in Ann Waswo and Nishida Yoshiaki, *Farmers and Village Life in Twentieth-Century Japan*, London, New York, Routledge, 2003, pp. 126-155.

⁸²⁸ Sano Minoru, op. cit. pp.75-77.

Ikeda Yoshimasa, op. cit., pp. 725-727.

naissances et les obsèques. La seconde mesure adoptée, en avril 1931, fut une Loi de protection pour le retour à l'emploi des salariés (*Nyūeisha shokugyō hoshō hō*). Elle visait à prévenir tout traitement défavorable d'une personne par son employeur à cause de la réalisation de son service militaire et à aider au retour à l'emploi des anciens appelés et des soldats réformés. Comme dans le cas précédent, la loi finalement adoptée fut beaucoup plus modeste que ce qui avait été envisagé dans la commission. Elle ne constitua plus un système de limitation des licenciements, mais d'assurance de retour à l'emploi, ne proposait qu'une médiation en cas de conflit avec l'employeur, les sanctions prévues pour les contrevenants étaient modestes et elle ne s'appliquait qu'aux entreprises de 50 salariés et plus⁸²⁹.

Biopolitique et projets de militarisation de la société japonaise

L'attention du gouvernement à l'égard des difficultés des campagnes fut sans aucun doute stimulée par les mouvements au sein de la paysannerie et de l'armée, par des mouvements d'inspiration socialistes et, en même temps à l'autre pôle, par un mouvement d'inspiration agrarienne exprimé « par le bas » mais également « par le haut ». Cependant, cette attention fut aussi très largement motivée par le souci que les mauvaises conditions d'existence n'altèrent pas la qualité de la population. La crise de 1929 contribua ainsi à une certaine réorientation de la biopolitique en direction d'une population rurale qui avait eu tendance à être un peu éclipsée par une question sociale centrée sur les populations ouvrières urbaines. Une certaine redéfinition des missions de la *Kyōchōkai* sous l'impulsion d'un Yoshida Shigeru proche des militaires et l'Institut de recherches en sciences du travail de Kurashiki, dont le directeur Teruoka Gitō subit les mêmes influences, illustra bien ce phénomène.

En 1930, à l'occasion de grandes manœuvres de l'armée dans la préfecture d'Okayama, le préfet voulu présenter la situation des paysans de sa circonscription à l'Empereur qui devait être présent. Pour avoir des données précises, il chargea le Centre de recherche en sciences du travail de Kurashiki d'une enquête sur le travail des paysans et leur alimentation. Ainsi, Ishikawa Kiyosada fit des mesures sur la dépense d'énergie des paysans au travail au moyen des instruments de mesures des échanges de gaz produit par le corps humain que le centre avait à sa disposition et avait jusqu'alors utilisé sur les travailleurs industriels. Le 28 novembre 1930, Teruoka eut même l'occasion de présenter le résultat des

⁸²⁹ Sano Minoru, op. cit. p. 72.

recherches à l'empereur en personne⁸³⁰. En janvier 1933, la fondation Arisugawa no miya (*Arisugawa no miya kôsei shikin*) de la maison impériale finança hauteur de trois milles yens une recherche scientifique sur le travail des femmes de familles paysannes. Une grande enquête sur la rationalisation du travail agricole et de la vie des paysans fut aussi entreprise la même année en collaboration avec le ministère de l'Agriculture et des Forêts et la fondation Rockefeller. Teruoka Gitô qui prit directement en main la recherche en automne 1933, et se concerta assez largement avec, non seulement des responsables du ministère et de la préfecture, mais aussi des responsables des villages. Pour l'étude de la nutrition des paysans qui fut au cœur de l'enquête, Teruoka s'inspira des travaux de Max Rubner sur la nutrition de la population (*Volksernährung*), et lui donna une ampleur particulière grâce à un financement en 1934 de la fondation japonaise de la science et du développement (*Nihon gakujutsu shinkôkai*). Cette enquête considérable impliqua l'ensemble des membres du centre de recherche. Afin de comprendre le fonctionnement du métabolisme de la population au travail, pendant les années 1935, 1936, 1937 et 1938 on rechercha par exemple l'albumine de la population en récoltant pendant 3 jours de suite, au printemps, en été et en hiver, l'urine de la journée de 16000 personnes⁸³¹.

L'impératif biopolitique qui contribuait à remettre les campagnes au centre de la question sociale s'inscrit en fait essentiellement dans une logique de mobilisation générale de la population dont le projet s'articula progressivement tout au long des années 1930. A l'approche agrarienne, spiritualiste et au projet politique assez flou d'un Araki et de la faction de la voie impériale, qui échouèrent à imposer une politique plus ambitieuse et pérenne d'aide aux populations rurale, s'opposa l'approche plus réaliste et surtout fondée sur un projet de modernisation de l'armée incarné notamment par des membres de la faction du contrôle (*Tôseiba*). Dès 1920, le colonel Nagata Tetsuzan, chef de section au ministère de l'Armée de terre, marqué par l'exemple de la première guerre mondiale, exposait dans un ouvrage intitulé Idées sur la mobilisation générale de la nation (*Kokka sôdôin ni kan suru iken*) sa conception de cette mobilisation comme le contrôle d'une société toute entière passant d'un temps de paix à un temps de guerre, l'Etat devant alors organiser, unifier et utiliser toutes les ressources disponibles, matérielle et humaines, pour produire la puissance nationale maximum pour la guerre. Et une condition essentielle de la mobilisation de ces ressources était la stabilisation et une rationalisation des conditions de vie de la

⁸³⁰ Miura Toyohiko, *Teruoka Gitô : Rôdôkagaku o tsukutta otoko*, Tôkyô, Ripuropôto, 1991, p.181.

⁸³¹ « Toku go – Kokuminshoku ni okeru tanbaku hitsujuryô ni tsuite no chôsa hôkoku », *Rôdô kagaku*, vol. 19, n.5, mai 1943. Miura Toyohiko, *op. cit.*, pp.182-185.

population⁸³². Après la crise et l'incident de la Manchourie, contrairement au mouvement des jeunes officiers et à la faction de la voie impériale qui s'enfermèrent dans une attitude factieuse, aspirant avant tout à conquérir le pouvoir par un coup d'Etat, et pour certain, dans une fascination pour le national socialisme de Kita Ikki, Nagata Tetsuzan sut s'appuyer sur les institutions existantes pour progressivement assoir son projet de militarisation de la société japonaise.

Dans le but d'en définir le contenu et la stratégie, il contribua très largement à la constitution, à l'automne 1933, d'un Groupe de recherche sur la politique nationale (*Kokusaku kenkyūkai*) composé d'une dizaine d'officiers supérieurs divisés en cinq groupes de travail sur la réforme gouvernementale, la politique budgétaire et financière, la politique industrielle, la politique agricole et la politique du travail. Un autre groupe de travail se constitua d'ailleurs, au même moment, autour du capitaine Katakura de l'Etat major et de 13 autres officiers de même classe qui rendut public en janvier 1934 un Plan d'action pour une situation de crise politique exceptionnelle (*Seijiteki hijō jihen boppatsu ni sho suru taisaku yōkō*). Ce document proposait une nouvelle politique économique fondée sur le contrôle des industries clés et la priorité donnée au travail et à la stabilisation des conditions de vie de la population. Il en appelait aussi à une suppression de toutes les discriminations, une politique d'assistance aux villages, la résolution de la question des engrais, la garantie d'un niveau minimum de vie par les assurances sociales et le salaire, et le développement du travail social⁸³³.

Cependant, alors que le Plan d'action du groupe Katakura préconisait une prise de pouvoir par des moyens légaux, mais réalisée grâce à une politique de répression des groupes subversifs qui permettrait à son tour l'instauration d'un Etat d'urgence dominée par les militaires, le groupe Nagata envisageait un processus beaucoup plus progressif, respectueux de la constitution de Meiji et utilisant les mécanismes d'influence politiques existants. Ne croyant pas à la viabilité d'un pouvoir militaire issu d'un coup de force, Nagata sut en effet former des coalitions et des compromis. Il dépensa les années de 1931 à 1935 à cultiver un large éventail de supporters et de sympathisants dans les autres groupes de l'élite, au sein d'autres institutions gouvernementales que l'armée. Il développa, par exemple, de très étroites relations avec les « nouveaux bureaucrates ». Il cultiva aussi des relations avec la chambre basse pour permettre le passage d'une législation pour créer les fondations économiques et militaires de la mobilisation nationale. Il se reposa beaucoup sur le le Parti social des masses (*Shakai taishūtō*) pour faire adopter des

⁸³² Nagata Tetsuzan, *Kokka sōdōin*, Ōsaka, Ōsaka Mainichi shinbunsha, 1928.

⁸³³ Sano Minoru, *op. cit.*, pp. 100-104.

programmes militaires, et trouver des soutiens à son Manifeste pour le renforcement et l'essence de la défense nationale de 1934. Dans la quatrième partie consacrée aux mesures de renforcement de la défense nationale, si la rhétorique anti individualiste était très présente, toute une partie était consacrée à la « stabilisation de la vie de la population » (*Kokumin seikatsu no ante*) où il s'agissait notamment de s'attaquer à une situation où « une petite partie de la population profite par la naissance d'avantages économiques particuliers et de revenus non issus du travail (*furô shotoku*) alors que la majorité souffre » et d'entreprendre un programme de revitalisation des zones rurales (*nôzangyôson no kôsei*) et s'attaquant notamment aux problèmes des métayers⁸³⁴. Ce document était très largement le résultat de la réflexion des groupes de travail cités plus haut, les leaders de ce parti, Asô Hisashi et Kamei Kan'ichirô l'endossèrent rapidement. Ils considéraient en effet que coopérer avec Nagata pour plus de contrôle économique et des mesures sociales plus ambitieuses amènerait le Japon plus proche du socialisme⁸³⁵.

Nagata Tetsuzan fut assassiné en 1935, mais l'armée put jouer un rôle de plus en plus important au sein d'agences gouvernementales où se formaient les politiques nationales. Ainsi, en 1934, elle réussit à faire créer un bureau des Affaires de la Manchourie (*Tai-man jimu kyoku*), celle-ci échappant alors au ministère des Affaires étrangères et au ministère du Développement des Territoires Outremer. En 1935, le cabinet Okada créa deux nouvelles agences, le Comité de consultation du cabinet (*Naikaku shingikai*) et sous lui le Bureau d'enquêtes du cabinet (*Naikaku chôsa kyoku*) qui constitua pour les bureaucrates des ministères de l'Armée et de la Marine une nouvelle voie pour participer aux affaires de gouvernement et en influencer l'orientation. Un autre lieu contrôlé par l'armée qui prépara l'émergence d'une gouvernance économique et sociale d'un nouveau type, dédiée à la mobilisation générale et qui s'imposa complètement après le déclenchement de la guerre avec la Chine, fut créé en Manchourie.

Ishiwara Kanji et la section des enquêtes de la Mantetsu

C'est en effet dans ce territoire qui en était venu à être complètement sous l'influence de l'armée que, sous l'impulsion d'Ishihara Kanji, se développa un plan de contrôle de l'économie qui allait par la suite être transféré au Japon et qui contribua au changement de visage radical que connut la politique sociale

⁸³⁴ Rikugunshô, *Kokubô no hongî to sono kyôka no teishô*, Tôkyô, Rikugunshô shimbunhan, 1934, pp.39-42.

⁸³⁵ Gordon Mark Berger, *op. cit.*, p.88.

pendant la guerre Asie-Pacifique. Ishiwara Kanji, officier de l'armée du Guandong qui contrôlait la Manchourie, est en général connu pour avoir été un des principaux agents du complot qui aboutit à la prise de contrôle de la Manchourie par l'armée japonaise en septembre 1931. Cependant, il transforma aussi, lors de son séjour de 1929 à 1932, la Section des enquêtes du chemin de fer de Manchourie (*Mantetsu chōsaka*) en un véritable centre de prospective qui compta jusqu'à trois cent personnes. Ishiwara avait en effet conduit, dès le début de sa carrière d'officier, des recherches sur l'histoire de la guerre. Ayant suivi une partie de ses études en Allemagne comme Nagata, il s'était interrogé sur les raisons de la défaite de ce pays lors de la première guerre mondiale et en avait déduit que le facteur clé de la victoire se situait dans la capacité à mobiliser l'industrie. Influencé par la doctrine apocalyptique du moine bouddhiste Nichiren, il en était aussi venu à penser que le Japon devait se préparer à une « guerre finale » (*kessen sensō*). La Manchourie devait être l'avant poste d'une réforme de l'Etat dans le but de préparer le pays à cette guerre.

Après l'Affaire de la Manchourie, la Section des enquêtes fut transformée en Centre d'études économiques (*Keizai chōsakai*) et placé sous la responsabilité de Miyazaki Masayoshi, spécialiste de l'Union soviétique où il avait étudié à l'Université de Moscou et appris la langue russe. Ce dernier créa, en 1935, la Société nippo-manchoue de recherches financière et économique (*Nichiman zaisei kenkyūkai*) constituée de vingt jeunes chercheurs et placé directement sous la dépendance de l'état major de l'armée japonaise où Ishiwara était alors affecté à la préparation de la guerre. Impressionné comme beaucoup de ses contemporains par les résultats affichés du premier plan quinquennal soviétique, qui avait débuté en 1928 et qui montrait une augmentation annuelle de la production de 12 à 18%, Miyazaki dirigea la rédaction, en 1936, d'un plan quinquennal de développement économique de la Manchourie (*Manshū ni okeru gunju sangyō kensetsu kakujū keikaku*) dans le cadre duquel furent passées un certain nombre de lois sur la réglementation de l'économie. Un grand nombre d'entre-elles furent transférées au Japon et servirent d'exemple au dispositif législatif mis en place dans le cadre de Loi de mobilisation générale (*Kokka sōdōin*) de 1938. La réalisation du plan en Manchourie fut confiée à Kishi Nobusuke et y furent affectés 2,5 milliards de yens (le budget annuel de l'Etat japonais était alors d'environ 1,6 milliards)⁸³⁶. Un grand nombre de jeunes bureaucrates firent alors leur apprentissage dans le cadre de ce plan et constituèrent la colonne vertébrale des « bureaucrates rénovateurs » (*kakushin kanryō*) qui se distinguèrent des « nouveaux bureaucrates » par un goût beaucoup prononcé pour la planification et

⁸³⁶ Kobayashi Hideo, Okazaki Tetsuji, Yonekura Seiichirō, *'Nihon kabushiki kaisha' no Shōwashi : Kanryō shibai no kōzō*, Tōkyō, Sōgensha, 1995, pp.60-62.

comme nous le verrons plus bas, beaucoup plus susceptibles, au nom de l'intérêt national, d'aller à l'encontre des intérêts des industriels. Miyazaki Masayoshi exprimait cet état d'esprit de la façon suivante : « Au sein de la pensée marxiste, qui est une pensée réformatrice, il y a un certain nombre d'éléments précieux qu'il faudrait adopter, il y a un certain nombre de critiques sur le capitalisme en général et sur l'économie capitaliste de notre pays en particulier qu'il est difficile d'ignorer »⁸³⁷. Si la tombée en disgrâce d'Ishiwara Kanji, après son opposition à l'envahissement de la Chine en 1937 mena finalement à la dissolution du centre de recherche en 1940, leur expérience marqua durablement l'Etat japonais. Shimojima Gitei, qui avait travaillé directement sous la direction de Kishi Nobusuke, se rappelle ses années de « bureaucrate rénovateur » : « On pouvait faire ce qu'on voulait. Sans aînés, même jeunes, on avait un pouvoir important. De plus, à l'époque, au Japon, on ne savait pas comment régler l'économie. C'est en Manchourie qu'on a compris pour la première fois comment procéder. La Manchourie, pour les jeunes bureaucrates fut un terrain d'étude intéressant. Ils furent naturellement très actifs à leur retour au Japon. Nous étions, à cette époque, considérés comme les plus compétants pour ce qui était de la réglementation de l'économie »⁸³⁸.

Ceux qui retournèrent dans des administrations en lien avec la politique sociale, en particulier l'Agence du plan (*Kikakuin*) issu de la Section des enquêtes du cabinet et le nouveau ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales (*Kôseishô*) créé en 1938, se fondèrent dans le « mouvement pour un nouvel ordre » (*shin taisei undô*)⁸³⁹ instigué par Konoe Fumimaro pendant la guerre Asie-Pacifique. Comme nous le verrons plus bas, le nouveau ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales fut le résultat d'un compromis où la réforme sociale du nouvel ordre prôné par le Prince Konoe joua un rôle important, mais dont les visées biopolitiques furent aussi très largement muries au cours des années 1930 par les responsables de la politique sanitaire au sein de l'armée. Le personnage central dans la prise de conscience de l'armée de la nécessité d'une politique sanitaire beaucoup plus ambitieuse fut néanmoins Général Koizumi Chikahiko qui devint Chef du bureau médical du ministère de l'Armée de Terre (*Rikugunshô imukyokuchô*) en 1934 mais qui avait déjà depuis longtemps joué un rôle dans la prise en compte de la santé au travail comme un enjeu national de première importance comme nous l'avons vu plus haut.

⁸³⁷ Cité par Kobayashi Hideo, Okazaki Tetsuji, Yonekura Seiichirô, *op. cit.*, p. 33.

⁸³⁸ Kobayashi Hideo, Okazaki Tetsuji, Yonekura Seiichirô, *op. cit.*, 1995, pp. 63-64.

⁸³⁹ Cet expression de « nouvel ordre » resta néanmoins un terme générique qui se diffusa dans les années 1940, 1941 pour désigner un ensemble assez vaste de réformes.

Koizumi Chikahiko et le facteur humain de la mobilisation des ressources

Koizumi percevait la même urgente nécessité de mobilisation des ressources nationales que Nagata ou Ishiwara. Cependant, selon Koizumi, le Japon, parce qu'il avait pris du retard sur le plan de l'industrie et de l'économie aurait du mal à prendre le pas sur les armées européennes et américaines sur le plan de la puissance purement matérielle. Pour celui-ci, le Japon devait ainsi se concentrer sur le facteur humain et même prendre une longueur d'avance sur les européens et les américains. En se concentrant sur ce qu'il appelait la « science de la vie » (*Seikatsu kagaku*), qui compléterait les « sciences naturelles » (*shizen kagaku*) et les « sciences humaines » (*jinbun kagaku*) le Japon devait créer les soldats dotés des meilleurs facteurs humains au monde⁸⁴⁰.

Koizumi divisait ce qu'il appelait les facteurs humains (*jinteki yōso*) en trois sous facteurs. Les caractéristiques physiques (*taikaku*), c'est-à-dire la taille, le poids, le tour de poitrine, mais aussi l'état du cœur, des poumons, du foie etc., les capacités de travail (dynamiques) (*sagyō nōryoku*), il s'agissait par exemple des capacités pulmonaires, de la vitesse de course, de l'endurance, du lancer..., les capacités psychiques (*seishinteki nōryoku*), recouvrant les connaissances, les capacités de concentration, la mémoire, le raisonnement... Mais comme beaucoup de ses contemporains, Koizumi s'inquiétait du niveau élevé du taux de mortalité dans les campagnes. En 1932, le taux de mortalité pour les habitants des villes était de 13,8 pour 1000 alors que dans les campagnes il était de 19,4. Il y avait notamment de nombreux cas de trachome et de tuberculose. Les statistiques montraient en effet un retard du Japon dans le combat contre la tuberculose dont le taux de mortalité était pratiquement resté au même niveau depuis la fin de l'ère Meiji (21,9 pour dix milles en 1912 contre 19,3 pour dix milles en 1934), alors que dans les pays occidentaux il avait assez fortement baissé⁸⁴¹. Il était même devenu courant d'entendre dans la première moitié des années 1930 que, pour deux divisions envoyées en Manchourie (20 000 soldats), il fallait rapatrier un bataillon environ malade de la tuberculose⁸⁴².

En fait, ce qui alimentait le plus la thèse de la dégradation de la condition physique de la population, c'était, dans les statistiques du ministère de l'Armée de Terre (*Rikugunshō tōkei nenpō*), l'augmentation de la proportion d'appelés qui étaient dispensés de service normal (*heishū*), placés en situation de réservistes

⁸⁴⁰ Koizumi Chikahiko, « Kokusaku suikō ni kan suru jinteki minryoku no genjō ni suite », *Bunbu jibō*, n. 556, juillet 1936, cité par Takaoka Hiroyuki, *Sōryōkusen to 'fukushikokka'*, Tôkyō, Iwanami shoten, 2011, p.45.

⁸⁴¹ Shō Kashin, *Nihongata fukushi kokka no keisei to 'jūgonen sensō'*, Kyōto, Minerubia shoten, 2000, pp. 44-46.

⁸⁴² Kōseishō gojūnen shi henshū, *Kōseishō gojūnen shi*, Tôkyō, Zaidan hōjin kōsei mondai kenkyūkai, 1988, pp. 1148-1152.

(*kokumin eiyaku*) ou bien réformés (*teishu*). Dans les visites médicales de l'armée, alors que la prévalence des maladies respiratoires ne dépassaient pas les dix pour mille dans les années 1910, elles dépassaient le seuil des 20 pour mille dans la seconde moitié des années 1920 et représentaient environ des 30 pour mille dans les années 1930 et étaient la deuxième cause de mauvaise condition physique après la constitution physique. En effet, tout autant que le niveau élevé de la prévalence de la tuberculose, la thèse de la dégradation de la condition physique de la population se fondait essentiellement sur la constitution physique. La principale raison pour laquelle les appelés étaient placés dans ces deux catégories de réservistes (*kokumin eiyaku*) ou bien réformés (*teishu*), était qu'ils étaient dotés d'une « constitution trop faible » (*kinkotsu hakujaku*). De 1920 à 1935, la taille moyenne des conscrits était passée de 158,8 à 160,3 cm alors que dans le même temps le poids était passé de 52,04 à 52,95 kilos. Pour Koizumi, le poids des recrues n'avait pas assez augmenté par rapport à leur taille⁸⁴³.

Cependant l'historien Takaoka Hiroyuki souligne que cette thèse ne peut être corroborée par les chiffres. Les chiffres montrent que le taux de mortalité et le taux de cas de trachome a eu en fait tendance à baisser au cours des années 1930. De plus, l'augmentation du nombre de conscrits déclarés comme malades de la tuberculose et comme ayant une constitution trop faible, aurait en fait été due à un changement des critères de dispense ou de réforme induit par le Règlement sur les visites médicales de l'armée de terre (*Rikugun shintai kensa kisoku*) de mars 1928. Pour Takaoka, cette augmentation était ainsi également le résultat des objectifs de conscription revus à la baisse dans le cadre de la politique de désarmement qui prévalait encore à cette époque, plus que d'une réelle dégradation de la condition physique. En effet, on réformait plus ou moins en fonction des objectifs de conscription à atteindre. Mais pour Koizumi, il ne faisait aucun doute qu'il y avait une baisse de la qualité physique. Il s'agissait aussi d'une impression réelle des médecins conduisant les visites médicales, mais impression d'ailleurs assez subjective concernant la tuberculose, puisque les visites médicales se faisaient encore sans examen radiographique, par un simple examen clinique.

En fait, tout autant que par les statistiques, la thèse de la dégradation de la condition physique était très largement alimentée par le sentiment de crise à l'égard des transformations sociales qui animait beaucoup de réformateurs sociaux conservateurs et experts en hygiène sociale comme nous l'avons amplement vu jusqu'à présent. Dans son interprétation des chiffres de la conscription, Koizumi faisait une critique des changements sociaux générés par l'industrialisation, une critique aussi stimulée par un

⁸⁴³ Takaoka Hiroyuki, *op. cit.*, p.33.

état d'esprit agrarien très présent dans l'armée de terre japonaise et qui n'était évidemment pas que porté par la faction de la voie impériale ou le mouvement des jeunes officiers. Dans un article de la revue *Toshi mondai*, Koizumi estimait que ce qui avait une mauvaise influence sur l'état de santé des jeunes, c'était, premièrement, l'environnement de vie urbain, deuxièmement, les conditions de travail, troisièmement, le niveau plus élevé des études. Il montrait ainsi, d'une part, que la part de ceux que l'on retrouvait en mauvaise condition physique était plus élevée chez les jeunes ayant grandi à la ville et d'autre part chez les étudiants, puis ensuite chez les employés et les ouvriers⁸⁴⁴.

Mais, il y avait aussi, selon Takaoka, une façon de penser l'armée comme une armée de fantassins devant avant tout compter sur leur condition physique pour être efficace. Le sentiment de crise dans l'armée venait ainsi du fossé de plus en plus grand qui existait entre les qualités que devait réunir le fantassin japonais et les nouvelles conditions de vie liées à l'industrialisation. Pour Koizumi, l'hygiène était incompatible avec l'économie capitaliste qui prenait racine dans le libéralisme et il fallait se réveiller du long cauchemar du capitalisme individualiste et mettre en place une vraie politique hygiéniste en s'appuyant sur un ministère de l'hygiène. Il fallait là aussi se reposer sur l'exemple de la première guerre mondiale qui avait liquidé l'idée d'un pur libéralisme économique et qui avait poussé les pays européens à mettre sur pied de tels ministères pour soigner les blessures de la grande guerre⁸⁴⁵.

C'est dans cet état d'esprit que Koizumi Chikahiko conduisit une enquête nationale en 1936 sur la condition physique des appelés. Dans son rapport, Koizumi arrivait à la conclusion qu'un pays pauvre en ressources naturelles et surpeuplé comme le Japon ne pourrait atteindre la prospérité qu'en développant ses ressources naturelles et que des politiques volontaristes devaient être mises sur pied dans les domaines de la santé publique, de la nutrition, du logement, des conditions de travail et des salaires.⁸⁴⁶ Ce rapport poussa le Ministre de l'Armée de terre Terauchi Hisaichi à alerter le cabinet lors d'un conseil des ministres en juin 1936 : « Les résultats des examens médicaux des appelés ces trois dernières années montrent une détérioration, d'année en année, de l'état de santé des conscrits, surtout en ce qui concerne les yeux. Jusqu'alors, on disait que les jeunes issus des campagnes avaient de meilleurs résultats que ceux issus des villes. En revanche, les résultats de ces dernières années nous ont montré que l'état de santé des premiers était moins bon que celui des seconds. C'est une situation qui

⁸⁴⁴ Koizumi Chikahiko, « Sôtei no tairyoku yori mitaru tohi eisei mondai ni tsuite », *Toshi mondai*, vol. 23, n.7, novembre 1936, cité par Takaoka Hiroyuki, *op. cit.*, p.33.

⁸⁴⁵ Koizumi Chikahiko, « Kokubôjô eiseishô secchi shite no kin'yôsei ni tsuite », *Gun'idan zasshi*, n.286, Mars 1937, cité par Takaoka Hiroyuki, *op. cit.*, p.33.

⁸⁴⁶ Koizumi Chikahiko, « Kikumin tairoku no jôtai ni tsuite », in *Nihon rôdô undô shiryô IX*, vol. 91, 1965, pp. 335-353.

doit nous alarmer pour ce qui est des fondations mêmes de l'armée. Si le pays ne prend pas des mesures, nous risquons ne nous retrouver dans une grave situation »⁸⁴⁷. Le Ministre de la marine Nagano Osami (1880-1947) renchérit : «On peut penser qu'une des raisons de la mauvaise santé des conscrits est la mauvaise condition physique des mères. Le problème ne doit pas seulement être envisagé comme une simple question de santé des conscrits.... Il est souhaitable de chercher une solution s'attaquant au fond du problème, c'est à dire concernant l'ensemble des systèmes touchant à la vie de la population »⁸⁴⁸.

Le débat sur la création d'un ministère dédié à la gouvernance sanitaire et sociale de la population était véritablement lancé, mais un tel projet ne verra le jour qu'après le déclenchement de la guerre avec la Chine qui imposera une révision profonde de la politique gouvernementale.

⁸⁴⁷ Cité par Shô Kashin, *op. cit.*, p. 46.

⁸⁴⁸ Cité par Shô Kashin, *op. cit.*, p.46-47.

Quatrième partie

Guerre totale et politique sanitaire et sociale

Loin de constituer un coup d'arrêt aux progrès des politiques sanitaires et sociales, le déclenchement de la guerre Asie-Pacifique en 1937 eut plutôt pour effet d'en modifier assez considérablement les enjeux. La cessation définitive de tout lien avec l'OIT en 1938 et la marginalisation définitive des réformistes sociaux libéraux laissèrent le champ beaucoup plus libre aux modèles planificateurs, fasciste, nazi, et même soviétique. D'autre part, l'évolution rapide de la structure industrielle accélérant le déplacement de populations vers les villes, la dégradation du climat social liée aux difficultés économiques et sociales de la guerre, le renforcement de la crainte d'une dégradation de la qualité de la population obligèrent les élites dirigeantes à vaincre un certain nombre d'oppositions traditionnelles au renforcement du gouvernement sanitaire et social des populations laborieuses. Cette période de la guerre vit effectivement le renforcement, et même la naissance, d'un certain nombre de lieux de production de savoir qui émirent des idées radicales dans ce domaine, tel que l'emblématique Groupe de recherche Shôwa (*Shôwa kenkyûkai*).

Les institutions du gouvernement sanitaire et social furent elles-mêmes renforcées par les créations des Comités patriotiques du service industriel (*Sangyô hōkokukai*) et d'un ministère de la Santé, du Travail et des Affaires Sociales, le *Kōseishō*. Les réalisations de ce ministère furent considérables si on regarde le petit nombre d'années où il exista. S'il ne réussit pas toujours à maintenir le niveau de vie de la population dans les circonstances difficiles de la guerre, il ne fit rien de moins que mettre en place un certain nombre des principales institutions de protection sociale qui allaient rester les piliers de la sécurité sociale du Japon d'après-guerre, jusqu'à aujourd'hui. Il fut à l'origine aidé en cela par un certain nombre d'autres institutions, tel que le Centre de recherches et sciences du travail (*Rōdō kagaku kenkyūjo*) qui connut aussi un développement considérable, et dont les experts jouèrent un grand rôle dans la très importante réforme du système de salaire dans l'industrie qui devint alors un des meilleurs exemples des nouvelles technologies de gouvernance des populations laborieuses développées dans le cadre de la politique de mobilisation générale. Il s'agissait bien sûr de répondre rapidement aux défis du manque de main-d'œuvre et de l'inflation provoqués par la politique de mobilisation intensive des ressources disponibles. Mais il fallait aussi, plus fondamentalement, réformer un système de salaire jugé archaïque et arbitraire et sur lequel le mouvement de rationalisation des années 1930 n'avait eu finalement qu'assez peu de prises. Les experts du *Kōseishō* et du *Rōdōkagaku kenkyūjo* mobilisèrent les savoirs accumulés depuis l'entre-deux-guerre et tentèrent concrètement de concevoir et d'introduire un « salaire vital » (*seikatsukyū*) qui offrirait aux travailleurs et à leur famille un niveau d'existence matérielle minimum. S'il fit évoluer la morphologie salariale, le gouvernement fut néanmoins confronté à une impossibilité de réellement jouer sur le niveau des rémunérations mêmes. Il engagea ainsi d'autres politiques. Il tenta de jouer sur d'autres leviers pour limiter la dégradation du niveau de vie de la population, par une politique du logement, qui avait déjà tenu une place importante dans les politiques sociales municipales de l'entre deux guerres, ou par le biais de l'amélioration du système d'assurances sociales pour les salariés, en particulier la mise en place d'un système de retraite. Il renforça enfin la réglementation sur le contrôle sanitaire des travailleurs dans les entreprises.

L'activisme du gouvernement et des experts pendant cette période ne fait aucun doute. Il peut néanmoins être interprété sur plusieurs niveaux. Il y avait, d'une part, la conscience de la nécessité de limiter les dégâts sanitaires et sociaux que ne manqueraient pas de provoquer une politique de mobilisation à outrance des ressources humaines, par des mesures de protection et une stratégie de maximisation la qualité et la quantité de la population, ceci dans une perspective quasi militaire et clairement biopolitique. Mais il y avait aussi chez les élites gouvernantes, les réformateurs sociaux, les

experts des technologies de gouvernance des populations, la volonté de profiter de l'affaiblissement du patronat et des grands propriétaires terriens, de la mobilisation spirituelle liée aux circonstances de guerre, pour imposer un projet de réforme sociale de grande ampleur. Le terme même de «*kakushin*», signifiant «réforme» ou «rénovation», était déjà assez couramment utilisé dans les publications depuis Meiji aux côtés d'autres termes, tels *kaikaku* ou *kaisō*, ayant des significations comparables. Assez polysémique, il était utilisé pour désigner des réformes institutionnelles limitées, mais aussi la réforme sociale (*shakai kakushin*) et une réforme politique plus globale, un parti de la rénovation (*kakushintō*) étant même créé dans l'entre deux guerres. Mais, pendant la guerre Asie-Pacifique, son utilisation est associée à des réformes plus radicales, notamment lorsqu'il s'agit de caractériser ceux que les médias de l'époque appellent -surtout au moment du «mouvement pour un nouvel ordre économique» (*Keizai shintaisei undō*) lancé par le second gouvernement Konoé en 1940 - les «bureaucrates rénovateurs» (*kakushin kanryō*). Ils sont souvent mis en scène par les journaux de cette période dans leurs conflits avec les industriels qui s'opposent aux réformes proposées⁸⁴⁹. Pour ces hauts fonctionnaires, il s'agissait de profiter des circonstances exceptionnelles pour faire avancer un agenda politique ou régler des problèmes existant depuis longtemps. Ainsi, le nouveau ministère de la Santé, du travail et des affaires sociales n'entretient pas un lien univoque avec l'entrée en guerre du Japon. Il fut à la fois le fruit de la montée en puissance de l'armée dans la question du gouvernement de la population, mais un point d'aboutissement de la volonté de rénovation du système économique et social d'un certain nombre de réformateurs sociaux réunis au sein de l'Agence de la planification, du ministère de la Santé, du Travail et des Affaires Sociales et autour du Prince Konoé dans un lieu tel que de la *Shōwa kenkyūkai*.

Ce projet de rénovation du système économique et social japonais était porteur d'une certaine radicalité qui prenait racine dans la critique du capitalisme libéral qu'avait attisée la crise de 1929, mais était aussi le point d'aboutissement d'une vision de la gouvernance des populations laborieuses qui serait plus globale. La classe ouvrière, par le biais de la mobilisation générale et des nouvelles technologies de gouvernement utilisées, s'imposait définitivement au centre d'une société qui les avait tenus d'abord à sa marge. Il s'agissait d'une étape décisive de la mutation du Japon vers le fordisme et de la constitution d'une véritable société salariale. L'orientation moderniste, qui affleurerait dans les réformes des salaires et de l'habitat urbain et les progrès de l'assurance sociale pendant la guerre, devaient, avant toute autre chose, accompagner l'accélération de l'industrialisation et de l'urbanisation. Elle correspondait, en ce sens, au-delà même des circonstances de la guerre, à la concrétisation d'une certaine idée de l'élévation

⁸⁴⁹ Par exemple «Yokusan gikai to keizai seisaku», *Yomiuri shimbun*, 30 janvier 1941.

de la condition ouvrière en rupture avec un modèle économique et social fondé sur le travail intensif et la main-d'œuvre bon marché. Elle portait également en elle le projet d'une intégration politique et sociale plus complète des populations prolétaires, mais sur un modèle de type corporatiste reposant sur le rôle central de l'entreprise, relais de l'Etat nation, et assez différent de la citoyenneté sociale qui s'était difficilement esquissée pendant l'entre-deux-guerres. D'autre part, la rhétorique des experts de la réforme du salaire était animée d'une vision normative du lien social dans le cadre du système impérial qui était fortement partie prenante d'une vision de la division sexuelle du travail au sein de la nation. Le salaire mensuel -jusque là réservé aux employés-, tel qu'il était calculé par les experts, était en effet un salaire avant tout masculin dont le niveau devait permettre un niveau de dépenses qui était en fait plus proche de celui de la classe moyenne naissante que de celui de la classe ouvrière, tel que le révélèrent les enquêtes de budget. Si cette construction normative d'une relation salariale avant tout masculine était liée à la vision, prônée par beaucoup de réformateurs sociaux, d'une intégration de la classe ouvrière aux normes sociales d'une classe moyenne en expansion à partir de l'entre-deux-guerres, c'est parce que la femme était confinée dans un rôle de « bonne épouse, mère avisée » (*ryōsai kenbo*), slogan qui avait accompagné le développement du mode de vie bourgeois depuis la fin de l'ère Meiji.

Cette construction était aussi déterminée par l'apparition d'une politique démographique nataliste après le début de la guerre avec la Chine. En effet, l'orientation à la fois moderniste et corporatiste qui caractérisa l'action de nombreux experts et bureaucrates rénovateurs entretint également des liens étroits avec une question biopolitique qui concerna la question de la qualité de la population, mais celle également de la quantité qui stimula une politique démographique nataliste sans précédent. Ce souci nataliste provoqua d'ailleurs un certain nombre de tensions au sein du pouvoir. Face à la pression de l'armée, le *Kōseishō* fut assez réticent à l'égard de la mobilisation générale des femmes dans l'industrie, rendue nécessaire par l'envoi des hommes au front. Le natalisme, associé à l'hygiène raciale et à l'eugénisme qui trouvent une partie de leur inspiration dans l'exemple nazi, introduisirent aussi une certaine ambiguïté dans les visions qu'entretenaient certains réformateurs sociaux de l'époque à l'égard de la société industrielle. En effet, aux côtés de l'approche moderniste qui voyait l'industrialisation et l'urbanisation du territoire japonais comme un phénomène irréversible qu'il fallait accompagner, se renforça aussi une approche agrarienne qui se proposa de résister à ce mouvement, au nom justement de la préservation de la qualité de la race japonaise et de sa capacité à se reproduire. Mêlant biopolitique et géopolitique, elle fut bien sûr déterminée par l'évolution de la situation internationale et la formation d'une économie de blocs dans le sens où elle se proposa d'initier une politique d'aménagement du

territoire utilisant les espaces de la Manchourie au service de cet objectif. D'autre part, cette hostilité à l'encontre de l'industrialisation du territoire japonais, cette idée que le déclin de la population rurale mettait en danger l'ensemble de la population nationale, prenait bien sûr racine dans un agrarisme influencé par l'armée qui s'était largement développé dans les années 1930, avec l'influence déjà grandissante de l'hygiène et de l'eugénisme raciaux. Ainsi, les experts qui voyaient avec suspicion la croissance rapide de l'industrie lourde et des grandes villes liée à la mobilisation générale, et qui considérait les campagnes comme le creuset indispensable à toute politique d'amélioration qualitative de la population et de croissance démographique poussa le *Kōseishō* à accorder une importance toute particulière à l'amélioration des conditions de vie dans les campagnes.

Chapitre 23

Mobilisation générale et nouvel ordre social

L'offensive des adversaires de l'OIT après l'entrée en guerre contre la Chine

Le début de la guerre du Japon contre la Chine le 7 juillet avec l'« incident du pont Marco Polo » ne signifia pas une cessation immédiate des liens avec l'OIT et la disparition immédiate et complète des derniers résidus de la réforme sociale libérale et internationaliste. Le bureau de Tokyo du BIT était ainsi représenté lors d'une conférence nationale spéciale de l'Association japonaise d'hygiène industrielle qui se tint à Tokyo sur les mesures à prendre dans le contexte d'Etat d'urgence qui suivait l'entrée en guerre. Son directeur, Ayusawa Iwao, relatait que les organisateurs de la conférence, le Centre de recherche sur les sciences du travail et son directeur, Teruoka Gitô, et le président de la conférence, le Dr. Kose du Bureau des affaires sociales, l'installèrent même à la place d'honneur et Teruoka au nom de son institut rendit honneur à l'OIT, « pour ses publications de grande valeur dans le domaine de l'hygiène industrielle » et « remercia le Bureau de Tokyo pour la collaboration avec son institut »⁸⁵⁰. La *Kyôchôkai* invita également le Bureau de Tokyo du BIT aux consultations qu'il organisait aussi avec l'Agence de planification (*Kikakuin*) nouvellement créée pour coordonner l'effort de guerre, le Bureau des affaires sociales, le Bureau social de la préfecture de Tokyo, l'armée, la marine, le Bureau des ressources nationales du Cabinet, le ministère du Commerce et de l'Industrie pour discuter de la politique sociale dans les nouvelles circonstances de la guerre avec la Chine⁸⁵¹.

Si l'invasion de la Chine ne provoqua pas immédiatement un retrait de l'OIT, elle renforça néanmoins l'ardeur des syndicats et partis ultranationalistes qui avaient milité dans ce sens depuis le début des années 1930. Le début des années 1930 vit en effet la montée d'un syndicalisme ultranationaliste, souvent encouragé par les employeurs qui y voyaient un moyen de former des syndicats maison et de

⁸⁵⁰Lettre de Ayasawa au directeur datée du 28 septembre 1937. Cabinet files 1932-1938, XC 35 1/1 (Tokyo correspondant office J. Asari).

⁸⁵¹ Idem

briser les grèves, très nombreuses au lendemain de la crise de 1929⁸⁵². Ce syndicalisme trouva aussi sa source dans le développement de l'industrie liée à la demande militaire qui fut particulièrement stimulée par les politiques de relance et la rupture des traités de limitation des armements. Le chef spirituel du mouvement ouvrier nationaliste était Kamino Shin'ichi leader syndical des travailleurs du chantier naval d'Ishikawajima avec son Syndicat des efforts acharnés (*Jikyō kumiai*) qui se distingua notamment par l'organisation d'une fête du travail nationaliste le 4 avril en opposition au jour du travail international du 1^{er} mai. La Confédération du travail des chantiers navals du Japon (*Nippon zōsen rōdō renmei*) dont le Syndicat des efforts acharnés était devenu un des moteurs et qui avait quitté en 1932 l'Assemblée des syndicats de travailleurs du Japon, proche de l'OIT, mit ainsi sur pied un mouvement de collecte pour la défense nationale (*Kokubō kenkin undō*) pour encourager la relance de l'industrie de l'armement⁸⁵³. Un grand nombre de syndicats et de fédérations de syndicats nationalistes virent le jour après l'incident de la Manchourie, mais une de celle qui déploya le plus d'effort pour appeler à la cessation de tout lien avec l'OIT fut la Fédération des syndicats de travailleurs du Japon (*Nippon rōdō kumiai sōrengō*) qui avait également été une des forces motrices du mouvement de collecte pour la défense nationale. Ses efforts contre l'OIT furent surtout relayés à la diète par le Parti japonais de la rénovation (*Nippon kakushintō*).

Le Parti de la rénovation fut fondé le 18 juillet 1937 lors d'une rencontre nationale au *Kyōchō kaikan* qui dépendait de la *Kyōchōkai* et qui montrait là à quel point l'époque des liens privilégiés avec l'OIT s'était éloignée. Le manifeste qui fut alors adopté déclarait : « Le jour tant attendu est enfin arrivé. Toutes les principales organisations en faveur du 'nipponisme' (*nippon shugi*) sont réunies aujourd'hui pour former le Parti japonais de la rénovation, le premier puissant parti populaire de l'histoire du Japon...Le Parti japonais de la rénovation est résolu à briser l'impasse où se trouve le pays et de matérialiser une politique de réforme, dans le pays et à l'extérieur, par un fort mouvement populaire...nous défendons résolument les intérêts des masses laborieuses, mais nous ne sommes pas en faveur des principes antinationalistes défendus par les partis prolétariens. Nous sommes fidèles à un nipponisme pur et authentique au service de la gloire de sa majesté dans le pays et outremer »⁸⁵⁴. Tout comme les autres partis prolétariens, le Parti japonais de la rénovation ne put surmonter les puissants

⁸⁵² En 1930, il eut 2289 conflits impliquant 191 805 travailleurs et conduisant à la perte de 1 085 075 jours de travail. La montée des syndicats nationalistes, la dévaluation du yen les politiques de relance keynésiennes de Takahashi Korekiyo fit retomber ces chiffres à respectivement 1879, 116 733 et 384 565 en 1933.

Japanese Labour Notes, *Shakai seisaku jibō*, n.168, septembre 1934, p.2.

⁸⁵³ Miwa Yasushi, *op. cit.*, pp. 63-64.

⁸⁵⁴ C 35-2-1 (ILO Correspondent ; Tokyo, monthly reports on Japan (Juil 1937-d éc 1937)

liens clientélistes des deux grands partis bourgeois et ne put devenir le puissant parti populaire qu'il aspirait être - il ne put avoir que quelques députés à la diète - mais il mena une charge contre l'OIT qui fut suivie par beaucoup de députés. Dans les dix points du programme qu'il adopta, il ne faisait pas mention de l'OIT, mais le cinquième point exprimait la haine du communisme et la rancœur à l'égard de l'ordre international dominant des puissances coloniales occidentales qu'avaient symbolisé à ses yeux la SdN et l'OIT. Il faisait en effet le vœux de l'«établissement d'une politique extérieure basé sur la 'voie impériale' (*kôdô*) ; l'établissement d'une paix mondiale fondée sur l'harmonie raciale et la distribution équitable des ressources naturelles par l'émancipation des races de couleur et le remodelage d'un ordre mondial qui ne bénéficie actuellement qu'à la race blanche; le renversement des cliques militaires chinoises et la restauration des amicales relations entre le Japon et la Chine pour rétablir la paix en Extrême-Orient ; l'expansion et le renforcement des accords anti-communistes de façon à frustrer les tentatives du *Komintern* de bolcheviser le monde ; promouvoir la coopération avec les pays du sud... »⁸⁵⁵.

Le *Kakushintô* et la *Nippon rôdô kumiai sôrengô* furent, à la fin de l'année 1937, les chevilles ouvrières d'une pétition signée par des membres du gouvernement, des membres du Conseil privé (*Sûmitsuin*), et des deux chambres, et qui fut l'objet d'un rassemblement de masse sous la bannière de l'Assemblée pour le retrait effectif de l'OIT. Cette pétition se présentait comme réagissant contre une formulation du Bulletin n.39 de l'*International Federation of Trade Union* qui reprenait une résolution condamnant l'invasion du Japon en Chine prise par un groupe de travailleurs de l'IFTU à la Conférence de l'OIT sur la semaine de 40 heures tenue en octobre 1937 à Prague. La pétition assimilait la résolution à une agression de la part de l'OIT, celle-ci ayant toujours été assimilée à la deuxième internationale par ses adversaires de l'extrême droite:

« ..L'OIT est par essence une forteresse du front populaire qui a unifié les forces du communisme et de la sociale démocratie se centrant sur la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, la France et la Russie soviétique. La participation de l'Allemagne à l'OIT a été refusée à cause de la suppression du communisme et de la sociale démocratie à l'intérieur du pays. Les délégués Italiens n'ont pas eu le droit de faire partie du groupe des travailleurs dans l'organe exécutif simplement parce que la classe ouvrière en Italie agit de concert avec le gouvernement et que l'entière fonction de l'OIT est dominée par le Front populaire prenant racine dans la lutte des classes. Depuis le début des hostilités entre le Japon et la Chine, la seconde internationale et ses organisations annexes se sont jointes à la troisième

⁸⁵⁵ Idem

internationale pour mener des campagnes anti japonaises outrageuses...Elles ont finalement réussi à transformer l'OIT en un organe de propagande anti japonaise...Ceci est clair par le fait que le groupe des travailleurs de l'organe exécutif de l'OIT a adopté lors de sa 81^{ème} session débutant le 6 octobre à Prague, une résolution indescritiblement insolente et arrogante contre le Japon »⁸⁵⁶. Dans une lettre au directeur de l'OIT, Ayusawa Iwao regrettait que même d'anciens supportaires de l'OIT l'avaient signés comme Kiyose Ichiro, membre actif de l'Association pour la législation sociale, Moriya Sakayu, ancien directeur du bureau social et délégué du gouvernement à la conférence de 1927, et Doke Seiichiro fils de Doke Hitoshi, ancien représentant japonais au sein du BIT⁸⁵⁷.

L'Association pour la législation sociale qui se réunit le 14 décembre 1937 à Tokyo réagit et Yoshikawa Shunzô, ancien directeur de la délégation japonaise permanente à l'OIT, déclara qu'il avait été à Genève jusqu'à récemment mais qu'il n'avait rien vu dans les actions de l'OIT qui puisse accréditer que l'OIT était devenu une organisation politique ayant un agenda anti japonais. Les dirigeants proches de l'OIT tentèrent d'expliquer que l'attaque en question contre le Japon exprimée à Prague n'était le fait que d'une minorité de personnes liées à l'IFTU au sein du groupe des travailleurs de l'organe exécutif de l'OIT et non le groupe des travailleurs en lui-même. Les autorités du Bureau des affaires sociales se mirent en relation avec le Bureau de Tokyo du BIT et la délégation permanente à Genève et déclarèrent suivre avec préoccupation ces développements et prendre garde de ne pas être entraîné dans un tel mouvement⁸⁵⁸. Les éditions d'Osaka et de Tokyo du *Asahi shimbun* tentèrent de réfuter aussi les arguments avancés pour justifier le retrait du Japon de l'OIT⁸⁵⁹. L'éditorial qui apparut en même temps dans les deux éditions du Asahi fut sans doute rédigé par Maeda Tamon et montre à quel point les partisans libéraux de l'OIT en étaient réduits à une attitude défensive, incapables de contrer les adversaires de l'OIT sur le fond, et ne pouvaient plus justifier le maintien des liens avec l'organisation que parce qu'elle constituait une tribune pour défendre la politique étrangère du Japon:

« On entend qu'un des problèmes auquel le nouveau ministère de la Santé, du Travail et des Affaires Sociales (*Kôseishô*) devrait s'attaquer est la question du retrait du Japon de l'OIT. Il va sans dire que des avis divers et variés peuvent exister sur la question, mais l'idée naïve que le Japon devrait se retirer simplement parce que l'Allemagne et l'Italie ont quitté l'organisation est inadmissible. Le Japon devrait

⁸⁵⁶ C 35-2-1 (ILO Correspondent ; Tokyo, monthly reports on Japan (Juil 1937- déc 1937).

⁸⁵⁷ Lettre d'Ayuzawa au directeur daté du 12 janvier 1938
Cabinet file 1932-1938 XH 7/ 35/2 (Attitude of Japan towards the International Labor Organisation).

⁸⁵⁸ C 35-2-1 (ILO Correspondent ; Tokyo, monthly reports on Japan (Juil 1937-d éc 1937).

⁸⁵⁹ C 35-2-1 (ILO Correspondent ; Tokyo, monthly reports on Japan (janvier 1938-juil 1938).

réfléchir à cette question de son propre point de vue indépendant. Il devrait être rappelé que le Japon se retira de la SdN bien avant l'Allemagne ou l'Italie, en mars 1933. Le Japon prit cette mesure à cause de son désaccord avec la SdN sur la question de la Manchourie. Dans le rescrit impérial promulgué à cette occasion, il était clairement indiqué que le Japon devait continuer à coopérer avec toutes les institutions œuvrant à la paix internationale. En accord avec ce vœu de l'Empereur, le Japon continua à participer à diverses institutions pour le maintien de la paix internationale et pour la promotion du bien-être dans les domaines de l'éducation, de l'industrie ou de l'hygiène, même si de telles institutions étaient liées à la SdN. Cela a été un des symboles de l'attitude impartiale et honnête du Japon...aujourd'hui, des arguments ont été avancés pour la rupture des liens avec l'OIT. Ceci est le résultat d'une fausse nouvelle qui a mis en branle un certain groupe de personnes. C'est-à-dire, la résolution anti japonaise adoptée l'automne dernier par un groupe de délégués des travailleurs à Prague et qui fut rapportée comme une décision prise par l'OIT. Mais, comme cela fut justement interprété par les autorités du nouveau ministère de la Santé, du Travail et des Affaires Sociales, la résolution en question est de nature privée, sans aucune relation que ce soit avec l'OIT ou le BIT. Il devrait être noté ici que toute déclaration ou résolution adoptée, par des délégués du travail uniquement, ne constitue rien de plus que les activités d'un groupe particulier, totalement en dehors du cadre de l'OIT. Quant à savoir comment ces activités 'privées' des délégués des travailleurs se manifesteront à la prochaine session de la Conférence internationale du travail, personne ne peut le prédire. Mais s'il y avait quelque appréhension sur ce point, on devrait argumenter que c'est la raison même pour laquelle on devrait envoyer des délégués influents qui pourront repousser les accusations offensantes des délégués étrangers du travail et indiquer la manière dont l'OIT devrait fonctionner. Ceci est sans doute la manière de procéder la plus judicieuse en de pareilles circonstances. On devrait de plus noter que, dans le passé, bien que le groupe des travailleurs ait souvent accusé le Japon, les points soulevés par le Japon ont souvent été acceptés lors de conférence elle-même...Alors que l'on songe à envoyer des émissaires à l'étranger pour expliquer la position du Japon dans le conflit sino-japonais, il semble raisonnable de penser que des délégués devraient être envoyés à la prochaine session de la Conférence internationale du travail à laquelle le Japon est ouvertement invitée. Là-bas, les délégués japonais devraient rétablir la vérité sur le Japon en dehors de leur participation à la Conférence et chercher à obtenir la compréhension des gouvernements et des représentants de l'industrie et du travail étrangers. On ne devrait pas laisser passer une telle opportunité. Si le Japon devait éventuellement se retirer de l'OIT, il devrait le faire

selon des procédures appropriées et à un moment opportun. Il ne serait pas sage de susciter la critique selon laquelle le Japon aurait battu en retraite avant la première bataille »⁸⁶⁰.

Dans la première partie de l'année 1938, s'engagea à la Diète un débat sur le retrait. Lors de la séance plénière du 23 janvier, le député Koike Shirô, membre du Parti japonais de la rénovation, interpella Kido Kôichi, le ministre du nouveau ministère de la Santé, du Travail et des Affaires Sociales, le *Kôseishô*. Il le fit en des termes qui condamnaient bien sûr la domination de l'OIT par les puissances occidentales et le socialisme, mais qui, plus fondamentalement, remettaient aussi en cause la légitimité du jeu des intérêts entre le travail et le capital, de la négociation collective : « En premier lieu, l'OIT a été mise en place par la Société des Nations pour favoriser une réforme des conditions de travail inéquitables...mais il semblerait que la 'justice sociale' qui est prônée par la SdN n'est, au final, rien de plus que le maintien de la position dominante des nations européennes...et il n'est pas besoin de dire que cela est, du point de vue du Japon, très éloigné de la justice sociale. L'OIT n'est pas destinée purement et simplement à délibérer des conditions de travail à travers le monde comme il apparaît en surface. En réalité elle est le résultat du choix de l'internationale d'Amsterdam, un groupe qui estime que les socialistes devraient utiliser autant que possible l'OIT qui a été mise en place par la bourgeoisie. Cela est clairement visible dans la composition de l'organe exécutif de l'organisation qui est composé de huit membres et dont une majorité fait partie de l'Internationale d'Amsterdam. L'attitude sous-jacente dans la délibération des conditions de travail aux Conférences internationales du travail est que la relation entre l'industrie et le travail ou entre le capital et le travail est un clash matérialiste entre deux groupes poussés par le profit...J'estime que le Japon ne peut pas souscrire à une telle méthode de détermination des conditions de travail...ici, au Japon, la structure nationale est telle que les relations entre industrie et travail ne peuvent être déterminées sur la base d'une rivalité de pouvoir entre les classes sociales...Aujourd'hui, les arguments en faveur du retrait du Japon de l'OIT rencontrent de plus en plus d'écho...De plus, des appels ont aussi été entendus de la part de plusieurs organisations affiliées avec la Fédération des travailleurs des arsenaux navals qui ont, jusqu'à présent, collaborés avec l'OIT. Je voudrais connaître l'opinion du ministre du *Kôseishô*, M. Kido, sur la question du retrait du Japon de l'OIT ».

Le ministre lui répondit : « Le gouvernement n'a pas encore pris d'avis sur les différents points soulevés par M. Koike concernant l'OIT. Cependant, à la vue de la situation prévalant à l'intérieur du

⁸⁶⁰ *Tôkyô asabi shimbun, Ôsaka asabi shimbun*, 18 janvier 1938.

pays et à l'étranger, et à la vue des circonstances internes à la Conférence internationale du travail, nous estimons nécessaire de reconsidérer les pratiques passées. Je peux dire que la présente question est soigneusement étudiée en relation avec les tous les parties concernées »⁸⁶¹.

Le Parti social des masses (*Shakai taishûtô*) fut très actif pour tenter de repousser les appels au retrait et plus précisément demander à ce que le Japon continue d'envoyer des délégués aux conférences internationales du travail. Cependant, au lieu de chercher à contrer sur le fond les arguments d'un Koike, tout comme Maeda dans le *Asahi shimbun*, il le fit en des termes qui montraient que les syndicats liés à l'OIT avaient très largement intériorisés leur rôle de représentants de la politique du Japon en Chine. C'était, semble t-il, le seul argument qui restait aux syndicats partisans de l'OIT pour justifier la participation de représentants du travail à Genève. Au cours de cette même session plénière de la chambre basse le 23 janvier, Yonekubo Mitsusuke interpella ainsi le Ministre du *Kôseishô* estimant que parce des « fausses rumeurs » avaient circulé à l'étranger concernant la position du Japon dans l'« incident » et parce que cela avait provoqué des « malentendus de diverses natures » dans les pays étrangers, le Japon devait envoyer non seulement des diplomates mais aussi des envoyés non gouvernementaux. Il justifiait notamment sa position en rapportant que Mr Green, président de la IFL, aurait dit à Suzuki Bunji que si lui ou d'autres délégués non gouvernementaux avaient été envoyés plus tôt, il aurait été possible d'empêcher le passage d'une résolution anti japonaise à la Convention de Denver. Cependant, le gouvernement décida d'abord de ne pas envoyer de délégués, et, en mars 1938, en commission restreinte, suite à une question du député *Seiyûkai* Nishioka au ministre des Affaires étrangères Hirota où il dénonçait l'OIT comme un « lieu de rassemblement d'éléments radicaux de pays étrangers, comme les sociaux démocrates et les partisans d'un front populaire...d' éléments qui dénoncent le Japon à tout bout de champs, qui organisent des boycott anti japonais et d'autres mouvements anti japonais en connexion avec l'incident de Chine... », le ministre des Affaires étrangères se dit être sur la même ligne. Cependant, sous le feu des questions de Yonekubo, celui-ci a du admettre que ce n'était qu'une opinion personnelle et que cela n'engageait pas le gouvernement dans son ensemble. De plus, Yonekura et Suzuki Bunji, également député du *Shakai taishûtô*, réussirent aussi à faire dire au ministre du *Koseishô*, Kido Kôichi, que s'il avait été décidé de ne pas envoyer de délégués en 1938, à la 24^{ème} session à cause de la situation exceptionnelle, aucune décision n'avait été prise quant au retrait du Japon de l'OIT. Kodô sembla ensuite même se raviser sur la question de l'envoi des délégués puisqu'une lettre d'Ayusawa au directeur du 6 avril 1938 rapportait que le Kôseishô autorisait

⁸⁶¹ Cabinet file 1932-1938 XH 7/ 35/2 (Attitude of Japan towards the International Labor Organisation).

finalement Kitaoka à assister à la convention de juin 1938 en tant que représentant du gouvernement, ce qui était interprété comme « un signe encourageant après que le ministre des Affaires étrangères se soit déclaré favorable devant la diète au retrait du Japon de l'OIT ». Ayusawa écrivait aussi au directeur du BIT : « En considérant que tout s'est bien passé jusqu'à l'ouverture de la conférence en juin, la prochaine précaution à prendre est de veiller à ce qu'aucun incident n'ait lieu lors de la conférence même à Genève. Je suppose que vous ferez tout le nécessaire pour prévenir l'adoption, durant la conférence, de résolutions, officielles, ou inofficielles qui auraient un caractère politique et qui impliqueraient l'OIT et qui condamneraient ou jetteraient une ombre sur les activités d'un certain pays »⁸⁶².

Le retrait

Finalement le retrait du Japon fut précipité par l'adoption, le 30 septembre par Conseil de la SdN, d'un rapport indiquant que les membres de la SDN pourraient appliquer l'article 16 et le paragraphe 3 de l'article 17 de la constitution⁸⁶³. Le 3 octobre, le bureau de l'information du ministère des Affaires étrangères publia un communiqué où il était écrit : « Pour le bien de la paix mondiale, le Japon, même après son retrait de SdN, a continué à coopérer avec cette organisation dans les domaines sociaux et techniques...Maintenant l'adoption par le conseil du rapport concernant les sanctions contre le Japon a rendu clair le caractère irréconciliable des positions entre le Japon et la SdN. Le Japon ne peut pas ne pas trouver difficile de maintenir la politique de coopération qu'elle avait poursuivie malgré tout »⁸⁶⁴.

Ayusawa avait écrit, le 30 septembre 1938, la lettre suivante aux trois fonctionnaires japonais du BIT qui montraient à quel point c'étaient en effet surtout les hauts fonctionnaires du ministre des Affaires étrangères, mais aussi du ministère des Finances, bien plus que ceux du Bureau des affaires sociales puis du *Kōseishō*, qui avaient œuvré au retrait :

⁸⁶² Lettre d'Ayuzawa au directeur du 6 avril 1938
Cabinet file 1932-1938 XH 7/ 35/2 (Attitude of Japan towards the International Labor Organisation).

⁸⁶³ Selon l'article 16 de la constitution de la SdN, « si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris ... il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membres ou non de la Société"

⁸⁶⁴ C 35-2-1 (ILO Correspondent ; Tokyo, monthly reports on Japan (janvier 1938-juil 1938).

« ...lors du retrait du Japon de la société des Nations, il commençait à régner cette opinion : le Japon devait rompre toutes relations avec les organismes attachées à la SDN, tels l'OIT, la cour permanente de la Haye etc. Le Japon devait établir ses principes de paix en Orient en détruisant l'ordre de Versailles. Et cette opinion était dominante parmi certains fonctionnaires, particulièrement parmi les jeunes fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères. La troisième section du Bureau des conventions et la Division de l'information était, entre autres, entièrement gagnée à cette opinion. Ils ont renouvelé ces temps derniers leurs efforts de persuasion adressés aux ministres Hirota, Ugaki, au vice ministre Horiuchi et, dans une certaine mesure également, à Satô, conseiller du ministère. D'après eux, le rapport de M. Maurette, celui du directeur présenté à la dernière session de la Conférence, conçu dans un esprit très favorable pour le Japon et accepté comme tel par le grand public japonais, ont été jugés comme formant des éléments destinés à contrer leurs desseins. Selon eux, la 'résolution de Prague' les a servis, en effet, mais dans une très faible mesure. Ils avaient plutôt peur que les extrémistes de droite exploitent cet événement d'une façon trop brusque avec une démagogie susceptible de produire un effet contraire à ce qu'ils désiraient obtenir. Or, l'occasion est venue, occasion attendue depuis si longtemps par eux : la Société des Nations a décrété des sanctions contre le Japon. Lorsqu'ils ont eu connaissance de cette nouvelle ils se sont écriés de joie, dit-on, et ils se sont décidés de saisir cette occasion jugeant que, une fois cette occasion manquée, elle ne reviendrait plus jamais à eux. Les jeunes fonctionnaires réactionnaires ne se posent même pas la question de savoir si l'Organisation Internationale du Travail est un organe favorable ou non au Japon ; si la contribution de 500000 yen est une somme considérable ou non ; si l'OIT, en tant qu'institution de collaboration culturelle, notamment au point de vue de la propagande de la culture japonaise à l'étranger, a une certaine valeur ou non, si les sanctions sont réellement applicables ou non ; si le Japon se trouve ou non gêné par l'effet d'une déclaration de sanctions...Le seul point sur lequel ils insistent est que le Japon a reçu une insulte directe, le Japon est provoqué.

Avant-hier, je suis allé voir mes amis du *Kôseishô* et hier ceux du ministère des Affaires étrangères pour un échange d'avis. En ce qui concerne le ministère des Affaires étrangères les procédures du retrait sont déjà à l'étude jusque dans leurs détails...Ma plus grande erreur est que je n'ai pas prévu que le mouvement anti-Organisation Internationale du Travail viendrait de ce côté. J'ai mûrement établi le plan de réplique au mouvement qui se serait déclenché de la part de certains fonctionnaires du ministère des Finances, certains députés et sénateurs...or l'ennemi est venu d'une autre direction, de Genève, et cela à ma grande surprise...Monsieur Nishimura (premier secrétaire au consulats japonais

de Genève il y a quatre ans) sur lequel nous comptons beaucoup, prend aujourd'hui position nette contre l'organisation ainsi que M. Mitani du Bureau des conventions...Inutile également d'aller visiter le *Kôseishô*. Nous regrettons beaucoup que M. Maeda, fervent partisan de l'OIT sur lequel nous aurions pu compter, va partir dans quelques jours pour New York ; il y présidera la bibliothèque japonaise établie dans cette ville avec la conviction de pouvoir remplir cette fonction jusqu'à sa mort »⁸⁶⁵.

Le ministère des Affaires étrangères prit la décision de cesser toute coopération en ce qui concerne les mandats, la santé, l'opium, la coopération intellectuelle. Pour ce qui était des coopérations relevant de la compétence d'autres ministères, le travail en l'occurrence, le MAE invita le *Kôseishô* à agir en harmonie avec eux. Le 21 octobre, une réunion du cabinet décida de mettre fin à sa coopération, non seulement avec les comités de la SdN de nature technique ou humanitaire, mais aussi avec l'OIT, la Cour internationale permanente de justice de la Haye et d'autres organes liés à la SdN. La décision fut soumise au Sumitsuin le 2 novembre où elle fut adoptée dans son ensemble. Il était notamment indiqué que la délégation permanente du gouvernement japonais auprès de l'OIT serait rappelée dès qu'elle aura mis de l'ordre dans ses affaires. Le représentant du gouvernement japonais à l'organe exécutif de l'OIT, Kitaoka Juitsu, qui était aussi chef du bureau de représentation du Japon auprès de l'OIT à Genève, fut relevé de son poste le 5 novembre et Zen Keinosuke représentant du patronat et Yonekubo Mitsusuke représentant du travail envoyèrent aussi leur lettre de démission comme représentants non gouvernementaux à l'organe exécutif. Kitaoka donna néanmoins l'autorisation au BIT de garder du personnel japonais, notamment pour traduire des documents en japonais nécessaire à l'information de l'organisation vis-à-vis du Japon. Les échanges se prolongèrent encore quelques mois autour d'une vaine tentative de la part du BIT de forcer le Japon à continuer à payer ses cotisations pendant deux ans, pour ne pas avoir respecté le préavis de cette période, préavis qu'il avait pourtant respecté lors de son départ de la SDN⁸⁶⁶.

La mobilisation générale de l'économie et ses conséquences sociales

S'il y eut une période d'inertie entre l'entrée en guerre contre la Chine et la rupture des liens avec l'OIT qui intervint finalement plus d'un an plus tard, le basculement du Japon dans une véritable

⁸⁶⁵ Cabinet file 1932-1938 XH 7/ 35/2 (Attitude of Japan towards the International Labor Organisation).

⁸⁶⁶ Cabinet file 1932-1938 XH 7/ 35/2 (Attitude of Japan towards the International Labor Organisation)

économie de guerre n'attendit en revanche pas le mois de juillet 1937. Déjà, suite à l'affaire du 26 février 1936, l'assassinat de Takahashi Korekiyo qui paya de sa vie sa volonté de modérer les demandes des militaires pour de nouvelles dépenses d'armement engagea ce processus. Il fut en effet remplacé au ministère des Finances par Bana Eiichi qui accéda aux demandes des militaires et approuva un plan d'armement de cinq ans pour l'armée et de six ans pour la marine qui conduisit le budget de 1937 à être 40% plus élevé que celui de 1936⁸⁶⁷. Le défi principal qui se présentait au gouvernement de Konoe Fumimaro lors de sa constitution en juin 1937, était de pouvoir répondre aux demandes de l'armée sans provoquer l'implosion du système économique et social. L'industrie lourde était en effet déjà en situation de quasi plein emploi et les objectifs de production des militaires dépassaient très largement les capacités industrielles du pays. Pour répondre au défi qui se présentait à lui, le gouvernement Konoe décida d'abord d'un certain nombre de principes économiques et budgétaires : une balance des paiements adaptée, un ajustement de l'offre et de la demande des biens matériels, un accroissement de la productivité. Il entreprit aussi de transférer au Japon les techniques de planification et de mobilisation des ressources qui avaient été expérimentées en Manchourie à l'initiative du Général Ishiwara comme nous l'avons vu plus haut. L'Agence du Plan (*Kikakuin*) fut ainsi créée en octobre 1937. Son objectif était de déterminer les importations en matériaux et ressources naturelles nécessaires au fonctionnement de l'économie de guerre et de déterminer sa répartition entre l'armée de terre, la marine, et l'industrie. Ses pouvoirs furent encore renforcés le 1^{er} avril 1938, avec la Loi de mobilisation générale nationale (*Kokka sôdôin hô*).

Un premier plan de mobilisation des ressources fut arrêté par le gouvernement le 16 janvier puis modifié le 23 juin 1938, puis un deuxième adopté le 26 mai 1939. Étaient en particulier visées la mobilisation et la distribution de divers produits métalliques, les combustibles, les produits chimiques, les machines, les matières premières nécessaires à la confection des vêtements, les denrées alimentaires, les fourrages, etc.... Des objectifs ambitieux d'augmentation de la production étaient fixés à l'horizon de la fin de l'année fiscale 1941-1942. Par exemple, par rapport à l'année fiscale 1938-1939, la production de fonte devait avoir augmenté de 200%, celle de minerais de fer de 250%, celle de charbon de plus de 30%, celle de machines industrielles de 260%, celle d'automobiles de 500% ou celle de laine de 340%. Ces plans n'étaient pas rendus publics en détail, mais le directeur de l'agence du plan indiquait à l'époque que le deuxième plan, contrairement au premier qui se bornait à fixer des chiffres, prévoyait

⁸⁶⁷Peter Duus (ed.), *The Cambridge History of Japan (vol. 6) : The twentieth century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p.477.

également les modalités de réalisation et les mesures administratives à prendre⁸⁶⁸. Pour atteindre ses objectifs, la Loi de mobilisation générale disposait de pouvoirs assez étendus. Par exemple, l'article 13 indiquait que « Le gouvernement pourra, en temps de guerre et lorsque les besoins de la mobilisation générale nationale le nécessiteront, gérer, employer ou exproprier, conformément aux dispositions d'ordonnances impériales, en totalité ou en partie, les fabriques, lieux d'exploitation, navires ou autres outillages servant à des 'travaux de mobilisation générale nationale' ... ». Certaines lois adoptées parallèlement à la *Kokkei sôdôin hô* allaient assez loin dans le contrôle de l'Etat. Ainsi la Loi du 5 avril sur la gestion des entreprises d'énergie électrique soumettait à la gestion de l'Etat toute l'activité de production et de transfert d'énergie électrique⁸⁶⁹.

Cette entrée du Japon dans une économie de guerre entraîna une croissance de son industrie lourde et une évolution de sa structure économique si considérable que Minoguchi Tokijirô, responsable de la planification de la mobilisation du travail au sein de l'Agence du plan évoquait, dans son ouvrage Des ressources humaines (*Jinteki shigen ron*) de 1941, une « seconde révolution industrielle ». En effet, entre 1936 et 1940, la population travaillant dans le secteur secondaire passa d'environ 6,91 millions à 8,6 millions, et dans le secteur manufacturier seul, de 5,47 millions à 6,87 millions. Dans le même temps, la population travaillant dans le secteur primaire diminuait de 710 000 et celle du secteur tertiaire de 40 000. En 1930, le secteur secondaire employait 20,8% de main-d'œuvre salariée, en 1940, 26%. Plus précisément, c'est la main-d'œuvre de l'industrie lourde métallurgique, mécanique et chimique qui s'accrut le plus rapidement, représentant, en 1936, 27% de la main-d'œuvre industrielle, en 1937, 36% et, en 1940, 47%. L'industrie textile qui avait été la principale industrie exportatrice, passa elle de 29% de la main-d'œuvre industrielle en 1936, à 24% en 1937 et 19% en 1940⁸⁷⁰. Cette population se concentra de plus dans les grandes entreprises. En 1930, les entreprises de 1000 salariés ou plus n'employaient que 16,5% de la main-d'œuvre industrielle, en 1942, elles représentent 35,1%.⁸⁷¹ Cette évolution de la structure industrielle eut par ailleurs une influence assez considérable sur les mouvements de population. Entre 1936 et 1940, la population de la préfecture de Tokyo gagna 697 000 habitants, celle d'Osaka 274000 habitants, celle de Fukuoka, 236000 habitants, celle de Kanagawa 235 000 habitants et celle de Aichi 181000 habitants⁸⁷².

⁸⁶⁸ Ekonomisuto, 11 juin 1939.

⁸⁶⁹ Hara Akira, Senji tôsei, in Nakamura Takafusa (hen), *Nihon keizaiishi 7-'Keikakuka' to 'minshuka'*, Tôkyô, Iwanami shoten, 1989, p.76.

⁸⁷⁰ Takaoka Hiroyuki, op. cit., pp.128-131.

⁸⁷¹ Hareyama Toshio, *Nihon chingin kanrishi*, Tokyo, Bunshindo, 2005, p.39.

⁸⁷² Takaoka Hiroyuki, op. cit., p. 158.

Les instruments de mobilisation générale permirent au gouvernement non seulement d'aller beaucoup plus loin dans la politique industrielle qui avait été la sienne depuis le début des années 1930, mais ils lui permirent aussi de poser les bases d'un véritable Etat social. Le Japon fut en effet, à partir de ce moment, le lieu d'une politique sociale volontariste que l'on peut lire sur plusieurs niveaux. Il y avait bien sûr la conscience de la nécessité de limiter les dégâts sanitaires et sociaux de la politique de mobilisation générale des ressources humaines, mais il y avait également la volonté de profiter de l'état d'urgence pour imposer un projet de réforme sociale et même un ordre nouveau qui avait mûri depuis le début des années 1930.

En effet, dès les premières mesures de mobilisation de l'économie pour l'effort de guerre, déjà des mesures à connotations plus sociales étaient présentes. Ainsi, dans le Plan de mesures pour la réalisation du plan de cinq ans pour l'industrie lourde (*Jūyō sangyō gokanen keikaku yōkō jissshi ni kan suru seisaku daikō*), adopté aux lendemains du déclenchement des hostilités, étaient énumérées un certain nombre de mesures sociales à prendre pour préserver la stabilité de la vie de la population. Dans les campagnes, l'économie rurale devait être soutenue, la charge des impôts réduite, la question de l'endettement des paysans réglée, un système de mutuelle d'assurance et un dispositif d'indemnisation des catastrophes naturelles devaient être mis en place. Dans les zones urbaines, des mesures d'ajustement fortes devaient être prises pour contrer l'abaissement du niveau de vie provoqué par l'inflation et l'intensification du travail et pour la prévention des accidents, des maladies professionnelles et du travail excessif. La loi sur les usines devrait être révisée, les assurances sociales pour les travailleurs devaient être renforcées, les mesures de bien-être devaient être promues. Enfin, devait être réglée la question de l'endettement des petits commerçants et entrepreneurs, être mis en place des organismes financiers à leur service, la pression des grandes entreprises clientes être éliminée et la gestion de ces PME être rationalisée. Enfin, était prévu la création d'un nouveau ministère pour l'amélioration des capacités physiques de la population et la protection des capacités de travail de la population⁸⁷³.

Les bureaucrates rénovateurs, l'Agence de planification et le Kōseishō

L'Agence de planification (*Kikakuin*), qui prit immédiatement une place centrale au sein du gouvernement, ne fut pas seulement un instrument de mobilisation des ressources mais aussi de

⁸⁷³ Takaoka Hiroyuki, *op. cit.*, p.120-121.

réforme qui pouvait avoir un caractère assez radical. Okumura Kiwao, un des principaux membres de l'Agence, idéologue particulièrement en vue du mouvement des « bureaucrates rénovateurs », reprenait en partie la critique sociale coopérationniste de l'individualisme, mais son discours restait, du fait même de ses emprunts multiples, dans l'ensemble assez flou⁸⁷⁴. Il se déclarait néanmoins investi d'une mission de rénovation radicale du système économique et social japonais, et dont la radicalité était teintée d'un marxisme qui était absent du discours des nouveaux bureaucrates des deux premiers tiers des années 1930. En 1938, dans *La rénovation de la politique japonaise*, il écrivait:

«La reconnaissance légale de la propriété privée est une incitation à l'activité humaine, c'est une motivation...toutefois, sous un certain aspect, elle a causé bien des contradictions au nom de l'absolutisation et de l'inviolabilité du droit de propriété. Si chacun prône le caractère absolu du droit de propriété et ne coopère pas par des sacrifices à la réalisation des objectifs de l'Etat, les bases matérielles de l'unité nationale ne peuvent qu'être détruites », il ajoutait plus loin, « en vérité, la contradiction du capital et de l'atomisation des hommes sont les caractéristiques fondamentales de l'économie individualiste actuelle. C'est la tragédie du XXème siècle, que l'on peut voir aussi bien à l'intérieur, que dans les relations internationales. L'individualisme a fait disparaître de notre société toute solidarité humaine et toute unité interne. La solitude et l'isolement, la division et l'aliénation règnent sur l'humanité en ce XXème siècle »⁸⁷⁵. On peut attirer l'attention sur la réflexion de Pierre Lavelle, qui cite ce texte, soulignant que l'influence marxiste apparaît ici dans « la tendance à faire de l'économie la cause et de la culture l'effet et dans l'emploi de mots comme 'aliénation' »⁸⁷⁶.

La politique de mobilisation des ressources humaines permit ainsi à des membres de l'Agence du plan de mettre en pratique leur vision de la rénovation du système socio-économique, surtout lorsque le mouvement pour un nouvel ordre économique (*Keizai shintaisei*) fut lancé par le second gouvernement Konoe en 1940. Des bureaucrates rénovateurs de l'Agence ou du ministère de l'Agriculture et des Forêts tels que Wada Hirô rédigèrent des plans de modernisation de l'agriculture qui s'attaquaient de front au système des grands propriétaires et envisageaient un renforcement des coopératives agricoles, des baisses importantes de loyer pour les métayers et même une redistribution des terres pour arriver à des exploitations grandes et productives. Pour l'industrie, des personnalités telles que Miyabe Yôji qui

⁸⁷⁴ Shiozaki Hiroaki, *Kokunai shintaisei o motome : Ryôdaisengo ni wataru kakushin undô . shisô no kiseki*, Fukuoka, Kyûshû daigaku shuppankai, 1998, pp. 11-12.

⁸⁷⁵ Cité par Pierre Lavelle, *Les textes et les thèmes fondamentaux du nationalisme des élites japonaises : 1905-1945*, Thèse de Doctorat, Institut national des langues et civilisations orientales, 1987, pp. 644-645.

⁸⁷⁶ Idem

revenait de Manchourie, ou de socialistes tels que et Inaga Hidezô, vont s'employer, comme nous le verront en détail plus loin, à faire passer des réformes sociales dans le cadre d'une séparation du capital et du management, d'une équitable distribution des profits et d'une stricte réglementation de l'économie où l'on voyait bien à l'œuvre les tendances socialistes de beaucoup de ces bureaucrates rénovateurs. Au point où les industriels et les grands propriétaires terriens tentèrent d'alerter les éléments les plus conservateurs du régime qui restaient souvent liés aux intérêts de la grande bourgeoisie possédante. Hiranuma Kiichirô, membre de ce que Furukawa Takahisa appelle la « branche réactionnaire » (*fukko ha*) du régime, était toujours resté très réticent vis à vis de l'idée même d'un « nouvel ordre » car il estimait que cela trahissait l'esprit de la constitution de Meiji⁸⁷⁷. Il fit ainsi arrêter, en janvier 1941, Wada et Inaga, ainsi que huit autres membres de l'Agence du plan, sous prétexte qu'ils travaillaient secrètement aux mêmes objectifs que le parti communiste⁸⁷⁸. Un incident similaire eut d'ailleurs lieu au sein de la Section de recherche du chemin de fer de la Manchourie qui fut le lieu de deux purges, menées en septembre 1942 et juillet 1943 par la police militaire (*Kenpeitai*) de l'armée du Guandong. Furent arrêté à ces deux occasions 43 membres du centre de recherches dont une bonne moitié avait déjà été arrêté au Japon au début des années 1930, obligés alors de faire un *tenkô*, c'est à dire de renier publiquement leur affiliation au Parti communiste. Ayant soigneusement étudié leurs écrits dans la revue mensuelle de la section (*Mantetsu chôsa geppô*), dans la revue locale *Manshû hyôron* ou même dans les revues japonaises *Kaizô* ou *Chûô kôron*, la police militaire les soupçonnait de n'avoir fait qu'un *tenkô* de facade et d'avoir fait de la section de recherche du Mantetsu un lieu d'expérimentation pour leurs idées, développant notamment des mouvements coopératifs dans les communautés des migrants japonais pauvres du nord de la Manchourie d'inspiration socialiste⁸⁷⁹.

Si certains bureaucrates rénovateurs voyaient dans la politique de mobilisation générale l'occasion de rompre avec le système économique et social capitaliste et libéral tel qu'il avait existé jusqu'alors, d'autres y voyaient plus simplement l'occasion de donner une plus grande ampleur à la politique sociale qui rentrerait ainsi dans une nouvelle phase de son histoire. Nagai Toru membre vétérane de la *Kyôchôkai* voyait, en 1938, cette évolution ainsi : « Si on regarde l'évolution du droit du travail et du droit social, on observe que c'est d'abord la protection vitale et corporelle des enfants et des femmes qui est prise en compte, ensuite c'est l'autoprotection (*jijoteki hogo*) vitale et corporelle des travailleurs ordinaires, et

⁸⁷⁷ Furukawa Takahisa, *op. cit.*, 1992, pp. 206-207.

⁸⁷⁸ Kobayashi Hideo, Okazaki Tetsuji, Yonekura Seiichirô, *op. cit.*, 1995, p. 98.

⁸⁷⁹ Kobayashi Hideo, Fukui Shunichi, *Mantetsu chôsabu jiken no shinsô*, Tôkyô, Shôgakkan, 2004, pp.18-30.

enfin, c'est la protection des conditions de vie et de l'emploi des travailleurs ordinaires. La première est incarnée par la Loi sur les usines, la seconde par la Loi sur l'assurance maladie qui prennent en charge les accidents et les maladies, et enfin la dernière par des lois sur le salaire minimum, sur le chômage et les bureaux de placement, ou sur la retraite. La première a lieu juste après la révolution industrielle, la seconde à une période de maturité du développement capitaliste, et la troisième dans une période de rectification de la décadence du capitalisme »⁸⁸⁰. L'auteur concluait en montrant que le Japon était encore dans la deuxième phase mais qu'il devait enfin rentrer dans la troisième phase.

Plus encore que l'Agence de planification, ce qui symbolisa l'entrée du Japon dans cette « troisième phase », et incarna l'émergence d'un embryon d'Etat social fut la création d'un ministère dédié à part entière au gouvernement sanitaire et social de la population. Le nouveau ministère de la Santé, du travail et des affaires sociales ne fut en fait pas le résultat direct de l'entrée en guerre du Japon, mais l'aboutissement de deux tendances qui s'étaient affirmées au cours des années 1930. Il fut à la fois le fruit de la volonté de rénovation du système économique et social d'un certain nombre de réformateurs sociaux réunis au sein du ministère de l'Intérieur et autour du Prince Konoe et de la montée en puissance de l'armée dans la question du gouvernement de la population comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent. En mai 1937, à la veille de la guerre, suite aux avertissements de Koizumi Chikahiko sur ce qu'il percevait comme une détérioration de la condition physique des recrues, le Bureau médical du Ministère de l'armée de terre (*Rikugunshō Imukyoku*) soumit au gouvernement le projet d'un Ministère de l'hygiène (*Eiseishō ban*). Cependant, le projet rencontra une opposition de la part de Konoe Fumimarō et du ministère de l'Intérieur qui avaient une idée différente de ce que devait être le nouveau ministère. Ils ne le voyaient pas comme une simple extension de Bureau de l'hygiène, mais comme devant aussi intégrer les diverses fonctions du Bureau des affaires sociales⁸⁸¹. Deux visions de la politique sociale s'affrontaient là. Konoe et le Ministère de l'intérieur voyaient ce nouveau ministère comme la première pierre d'un Etat social alors que l'armée y voyait là une mesure circonstancielle pour améliorer l'Etat physique des conscrits. C'est le déclenchement de la guerre contre la Chine, en juillet 1937, qui poussa les deux partis à un compromis. Le Bureau du travail (*Rōdō kyōken*) qui était présent dans le projet de Konoe était absent du projet du Ministère de l'armée de terre. A l'inverse, le Bureau de la condition physique (*Tairyōken kyōken*) était présent dans le projet de l'armée mais

⁸⁸⁰ Nagai Toru, « Nihon no Shakai seisaku no kiō, genzai, oyobi shōrai », *Shakai seisaku jibō*, n.200, mai 1937, p. 30.

⁸⁸¹ Kōseishō gojūnen shi henshū, *op. cit.*, p. 224

absent dans le projet de Konoe. Les deux se retrouvèrent dans le projet final⁸⁸². Le 3 décembre 1937, le *Sūmitsuin* (Conseil privé) approuva le projet de Ministère de la santé publique et de la société (*Hoken shakaishō*). Il en changea néanmoins le nom pour prendre celui de *Kōseishō*. *Kōsei* était la réunion de deux caractères issus d'une phrase du traité classique chinois de gouvernement *Shujing zuozhuan* qui signifiait « avoir le nécessaire et ne connaître ni le froid ni la faim ». Le 29 décembre le cabinet approuva le projet définitif et, le 11 janvier, il fut effectivement créé. Les Bureaux des affaires sociales et de l'hygiène du ministère de l'Intérieur furent en conséquence abolis⁸⁸³. Les réalisations du ministère furent considérables si on regarde le petit nombre d'années où il exista. S'il ne réussit pas toujours à maintenir le niveau de vie de la population dans les circonstances difficiles de la guerre, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, son bilan ne doit pourtant pas être sous-estimé. Il ne fit en effet rien de moins que mettre en place un certain nombre des principales institutions de protection sociale qui allaient rester les piliers de la sécurité sociale du Japon d'après-guerre, jusqu'à aujourd'hui.

L'influence de l'Allemagne nazie

L'action des bureaucrates rénovateurs de l'Agence du plan ou du *Kōseishō* s'appuya sur les circonstances de la guerre, et en ce sens il faut se garder de substantialiser les transformations économiques et sociales du Japon de cette époque en enfermant le pays dans ce qui aurait été une sorte de camp « fasciste » et « totalitaire » comme cela a parfois été fait par l'historiographie traitant de cette période. Au début de la guerre, le Bulletin de politique sociale publie d'ailleurs des articles sur la question du recours à la main-d'oeuvre féminine⁸⁸⁴ ou sur celle de la coopération capital-travail dans la Grande-Bretagne de la première guerre mondiale. Dans ce dernier article qui paraît dans un numéro spécial consacré à la politique du travail en temps de guerre, il est écrit que sera « présenté le cas de la Grande-Bretagne pendant la grande guerre et que celui-ci pourra constituer une certaine référence pour les Comités patriotiques pour le service industriel qui sont actuellement, au Japon, une forme de coopération entre le travail et le capital »⁸⁸⁵.

⁸⁸² Shō Kashin, *op. cit.*, p. 62.

⁸⁸³ *Kōseishō gojūnen shi henshū*, *op. cit.*, pp. 1148-1152.

⁸⁸⁴ Senda Tarō, « Senji Eikoku no fujin rōdō oyobi kono taisaku (jō) », *Shakai seisaku jibō*, n.216, septembre 1938, pp. 161-180.

⁸⁸⁵ Okumura Tadao, « Daisenji Eikoku no rōshi kyōchō seido », *Shakai seisaku jibō*, n. 218, novembre 1938, p. 346.

Une publication du Bureau international du travail de juin 1939 souligne ainsi le lien mécanique de cause à effet qu'il pouvait y avoir entre le nouveau contexte d'une guerre mondiale probable et les évolutions socio-économiques, au-delà de toute détermination idéologique : « ...une guerre en Europe entraînerait probablement une rapide intensification de la tendance actuelle des pays extra-européens vers l'industrialisation, principalement parce qu'ils s'efforceraient de pourvoir à des besoins qui ne pourront plus être satisfaits par les importations d'Europe, mais peut-être également parce que les Etats engagés dans les hostilités tenteront d'avoir à leur disposition de nouveaux centres manufacturiers hors des attaques aériennes. Une intensification aussi grande de l'industrialisation hors d'Europe entraînera fatalement des problèmes sociaux et des questions de travail dans la solution desquels l'Organisation internationale du travail pourrait jouer un rôle utile... Le Japon... fournit un champ fécond pour l'étude des problèmes liés à cette évolution»⁸⁸⁶.

Mais, dans le même temps, il est vrai que la cessation définitive de tout lien avec l'OIT et la marginalisation définitive des réformistes libéraux laissèrent le champ beaucoup plus libre aux modèles planificateurs, fascistes, nazis et même soviétiques. Ces influences s'étaient déjà renforcées au cours des années 1930 comme on l'a vu par exemple avec le Centre d'études économiques (*Keizai chōsakai*) en Manchourie sous la direction de Miyazaki Masayoshi. Autre exemple, dès le mois de novembre 1933, les bureaucrates du Bureau des affaires sociales avaient rédigé le projet d'une sorte de « corporatisme d'Etat » : ils demandaient, entre autres, la nationalisation des grandes entreprises et la création de conseils de coopération industriels responsables, sous la direction de l'Etat, de la négociation de conventions collectives qui réuniraient des représentants du travail, des patrons et des consommateurs. Ce projet semblait en partie inspiré du système de l'Italie fasciste où l'industrie était envisagée comme une *corporazione*⁸⁸⁷. Une idée qui avait aussi particulièrement progressée était celle d'« unité entre capital et travail » (*rōshi ittai*) au détriment celle de « coopération ». Elle trouvait sa source dans la rhétorique du mouvement ouvrier japoniste mené par Kanno Shin'ichi, mais aussi dans le modèle de l'Allemagne nazie, avec sa Loi de 1934 pour l'organisation du travail national (*Gesetz zur Ordnung der Nationalen Arbeit*). Dès la promulgation de cette loi en 1934 l'économiste Chō Moriyoshi en avait présenté les principales caractéristiques qui étaient la mise sur pied d'un organe de coopération entre les industriels, les managers et les travailleurs, les *Betriebsgemeinschaften* qui devaient fonctionner au niveau des unités de

⁸⁸⁶ Kamii Yoshio, « L'évolution de l'industrie japonaise de 1929 à 1936 », *Revue internationale du travail*, vol. XI, N.4, octobre 1939, p.561.

⁸⁸⁷ Robert M. Spaulding Jr., "The Bureaucracy as a Political Force, 1920-1945", in James William Morley, *Dilemmas of Growth in Prewar Japan*, Princeton, Princeton University Press, 1971, pp. 33-80.

production, le rôle primordial du chef, la supervision étatique des salaires et la valorisation du travail et des travailleurs dans la société⁸⁸⁸. Minami Iwao, bureaucrate du Bureau des affaires sociales, et Machida Tatsujirô, directeur de la *Kyôchôkai* à partir de 1937, furent particulièrement impressionnés par ce système de *Betriebsgemeinschaft* lors d'un voyage d'étude en Allemagne en 1935. A son retour, Minami avait rédigé une proposition soumise au Cabinet. D'une part, il dénonçait le manque de contrôle des autorités sur les pratiques de gestion des ressources humaines dans l'industrie et défendait l'idée d'une législation plus ambitieuse concernant les salaires, le temps de travail, la résolution des conflits ou la sanction du non respect du droit du travail par les entreprises. Mais, d'autre part, il rejetait l'idée de classes et appelait à la création d'organisations, au sein de chaque entreprise qui seraient en mesure d'abriter des négociations entre les travailleurs et leur employeur⁸⁸⁹.

Cette référence à l'Allemagne ne cessa de s'intensifier avec le début de la guerre. Par exemple, le *Ôhara shakai mondai kenkyûjo*, qui était pourtant né, après la première guerre mondiale, en partie de la volonté d'étudier la question sociale sur des bases plus démocratiques, édita un certain nombre d'ouvrages analysant en détail la politique sociale nazie. En 1939, dans l'avant propos de *La politique sociale allemande et le front du travail (Doitsu shakai seisaku to rôdô sensen)*, Takano Iwasaburô, qui avait été tout au long de l'entre deux guerres, un élément important de la nébuleuse réformiste sociale proche de l'OIT, estimait qu'« indépendamment de la question de la collaboration et de l'alliance avec l'Allemagne, il y a des ressemblances dans la situation naturelle et sociale et dans la position mondiale de nos deux pays. Il est certain qu'il y a, dans la nouvelle Allemagne, de plus en plus d'exemples pour nos politiques de temps de guerre ». L'ouvrage était notamment rédigé à partir des documents rassemblés par Takano lors d'un passage en Allemagne à l'occasion de sa participation au 24^{ème} congrès international de statistiques à Prague. Le congrès avait été arrêté après deux jours en raison de la dégradation des relations entre la Tchécoslovaquie et l'Allemagne, ce qui avait donné à Takano davantage de temps pour sa recherche documentaire⁸⁹⁰.

De la Société pour la coopération aux Comités patriotiques pour le service industriel

888 Chô Moriyoshi, *Fassho teki tôsei keizai*, Tôkyô, Nihon hyôronsha, 1934. Cité par Yanagisawa Osamu, *Senzen senji Nihon no keizai shisô to nachisumu*, Tôkyô, Iwanami shoten, 2008, p. 233.

889 Minami Iwao « Nippon sasshin ni kan suru iken : shakai seisaku o chûshin toshite », réimprimé dans *Nihon rôdô undô shiryô IX*, vol.9, 1965, pp. 590-594.

890 Ôhara shakai mondai kenkyûjo, *Doitsu shakai seisaku to rôdô sensen*, Tôkyô, Kurida shoten, 1939, pp. 1-5.

Parallèlement à cette évolution des influences extérieures, on assista aussi à un déplacement institutionnel du centre de gravité de la réflexion sur la question sociale qui entérina la fin de toute influence libérale. La *Kyôchôkai*, qui avait en quelque sorte pris le relais de la Société pour la politique sociale après la première guerre mondiale, se trouva par exemple progressivement supplantée par d'autres lieux de débat et d'expertise. La *Kyôchôkai*, malgré ses ambiguïtés à l'égard du mouvement ouvrier, par le biais de la notion de coopération et sous l'influence de l'OIT, avait incarné en quelque sorte la reconnaissance par les milieux de la réforme sociale proches du pouvoir d'une certaine citoyenneté sociale, de l'existence d'une classe ouvrière aux intérêts autonomes et de la légitimité de la négociation collective. Ce caractère s'était déjà estompé depuis le début des années 1930 mais, après le déclenchement de la guerre avec la Chine, l'organisation elle-même va perdre son rôle central au profit de lieux plus spécifiquement dédiés à la question de la mobilisation générale.

En réalité, cet effacement de la question de la citoyenneté sociale au profit de la mobilisation générale ne fut en aucun cas du à une disparition soudaine des conflits sociaux sous l'effet d'un réflexe patriotique, mais eut justement lieu dans un contexte de dégradation du climat social. Ainsi, d'un côté, la production éditoriale de l'époque tend à bannir toute référence à l'existence de classes sociales distinctes au sein de la société. Cela se traduit par un glissement sémantique important : le mot de *rôdôsha* (travailleur) tend par exemple à être remplacé par d'autres termes désignant les salariés et qui sont vierges de toutes connotations liées au mouvement social, tels que *sangyô rômusha*, *kinrôsha*, *sangyô senshi*, ou *sangyô jûgyôin*. Mais, dans le même temps, alors que toute référence à l'existence d'une classe de travailleurs distincte tend à être refoulée, le Japon connaît, en 1937, 2126 conflits qui impliquent 213 622 personnes, soit davantage qu'en 1930⁸⁹¹. En effet, pour de nombreux observateurs, la question sociale restait entière. La veille du début la guerre avec la Chine, Nagaoka Hotarô, membre du conseil d'administration et chef de la section des enquêtes de la *Kyôchôkai* écrivait à l'occasion du deux centième numéro du Bulletin de politique sociale, que « les dernières années, l'augmentation très importante de la demande militaire et spécialement des industries liées à cette demande, a permis à de nombreuses personnes de trouver du travail, ce dont il faut se réjouir. Mais, d'un autre côté, quand on regarde de près, cela n'a pas automatiquement entraîné de meilleures conditions de travail. Si le nombre de chômeurs a diminué dans de grandes proportions, dans les usines et les mines, les travailleurs sont soumis à une très grande pression, non seulement le temps de travail s'est allongé, mais les infractions au droit du travail concernant ce temps de travail ont tendance à se multiplier. Il y a notamment des

⁸⁹¹ Yamazaki Gorô, *op. cit.*, p.62.

indications selon lesquelles les accidents qui résultent en des blessures ou en des décès sont dernièrement en augmentation. Ainsi, la préservation et l'augmentation des ressources humaines de notre pays doit être considéré comme un enjeu national prioritaire. D'autre part, les conflits du travail qui sont en importante augmentation sont majoritairement liés à des demandes d'augmentation de salaire. Avec la hausse de la demande militaire, la vie des travailleurs est à la fois menacée par la dégradation des conditions de travail et par la hausse des prix... En conséquence, du point de vue de la protection des travailleurs, il est bien sûr nécessaire de s'attaquer, non seulement au problème du temps de travail, des accidents du travail, de la reproduction de la force de travail, de la régulation de la mobilité de cette force de travail, et au réexamen de des travaux publics et de la gestion de l'immigration, mais aussi à une politique de stabilisation des prix »⁸⁹².

Ce risque de hiatus entre le discours officiel et la réalité du climat social ne manquait pas d'inquiéter les autorités les plus directement en contact avec le monde du travail et démontraient que la question du dialogue social n'avait toujours pas été réglée, d'autant qu'aucun initiative en ce sens n'avait été prise depuis l'échec du dernier projet de loi sur les syndicats en 1931. Un certain nombre de nouvelles initiatives furent ainsi prises. Par exemple, le chef de la section des usines du département de la police de la préfecture d'Aiichi, Arakawa Mataichi proposa la mise en place de « mesures d'urgence » permettant de mieux réguler les relations entre le travail et le capital (*Jikyoku taisaku rôshi seichôsaku*). La *Kyôchôkai* mit elle sur pied une Commission sur les mesures d'urgence (*Jikyoku taisaku iinkai*) chargée, au début de 1938, de réfléchir à l'amélioration des relations du travail en ajustant davantage l'offre et la demande de main-d'œuvre, mais aussi de réfléchir à la façon de promouvoir un esprit d'unité et de sacrifice pour la nation, de la part du travail comme du patronat. La commission, présidée par Kawarada Kakichi, directeur de la *Kyôchôkai*, membre de la chambre des pairs et ancien chef de la police, était composée de trois syndicalistes, représentant le syndicalisme réformiste et modéré de la *Sôdômei*, mais aussi du mouvement ouvrier nationaliste qui avait pris de l'ampleur tout au long des années 1930. Le patronat était représenté par sa principale fédération, la *Zensanren*, et par les directeurs des ressources humaines de dix grandes entreprises. Le gouvernement était lui représenté par des hauts fonctionnaires de la police, du Bureau du travail du *Kôseishô* et des représentants du l'armée. Les débats qui débutèrent en février 1938 eurent tendance à se résumer à un affrontement entre les représentants du patronat et un Bureau du travail fortement soutenu par la police qui, comme responsable du respect de la loi sur les

⁸⁹² Nagaoka Hotarô, « Dai nihyaku go kinen tokugo hakkân ni tsuite », *Shakaiseisaku jibô*, n.200, mai 1937, p. 3.

usines, était particulièrement au fait des mauvaises conditions de travail⁸⁹³. En fait, le représentant de la *Zensanren*, Morita Yoshio voyait la commission comme un moyen de plus de développer le discours paternaliste et familialiste classique sur l'esprit d'unité au sein de l'entreprise considérée comme une famille (*Jigyō ikka*) mais était farouchement opposé au projet des bureaucrates de mettre en place des comités d'usine (*kondankai*) composés de travailleurs élus et ayant mandat de négocier avec la direction⁸⁹⁴.

Après trois mois de négociation, la proposition soumise au gouvernement de mettre en place une organisation patriotique qui serait aussi un lieu de dialogue social était non seulement encore vague, mais représentait un compromis assez éloigné de ce qu'avait imaginé le Bureau du travail. Premièrement, dans chaque entreprise pouvait être mis sur pied une association de salariés pour faciliter la communication entre le travail et le capital, pour élever la productivité, le bien-être, et renforcer le patriotisme, les Comités patriotiques pour le service industriel (*Sangyō hōkokukai*) ou *Sampō*, mais il n'était pas question de représentants des travailleurs élus et de négociation des conditions de travail. Deuxièmement, un secrétariat central, la Fédération patriotique pour le service industriel (*Sangyō hōkoku renmei*), aurait pour mission de coordonner le mouvement au niveau national. Les employeurs n'en continuèrent pas moins à exprimer une certaine hostilité au projet. Ainsi, lors d'une tournée dans les principaux centres industriels du pays, la délégation composée du directeur de la *Kyōchōkai*, du chef du Bureau du travail et de deux représentants de la *Zensanren* rencontrèrent beaucoup de difficultés – notamment à Osaka - pour s'assurer de la collaboration des industriels. De nombreuses assurances durent être données pour les convaincre que l'adhésion au mouvement se ferait sur une base volontaire et qu'ils garderaient une large marge de manœuvre et pourraient s'appuyer sur des institutions existantes, telles que les syndicats d'entreprises, les comités d'usine ou les mutuelles, pour mettre sur pied ces nouvelles organisations patriotiques. De nouvelles négociations furent même ouvertes entre Zen Keinosuke et Fujiwara Ginjirō représentant la *Zensanren* et le Bureau du travail qui débouchèrent sur de nouvelles assurances que les employeurs auraient les mains libres dans la gestion des associations en échange d'une déclaration de soutien du milieu des affaires⁸⁹⁵.

Cette phase de consultation terminée, en août 1938, une directive du ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales et du ministère de l'Intérieur aux préfets et aux chefs de la police lançait

⁸⁹³ Miwa Yasushi, *op. cit.*, pp. 189-200

⁸⁹⁴ Morita Yoshio, *op. cit.*, pp.257-261.

⁸⁹⁵ Ernest Notar, « Japan's wartime labor policy », *Journal of Asian Studies*, vol.44, n.2, février 1985, pp.319-321.

officiellement le projet. Malgré l'opposition des industriels, y étaient réaffirmés un certain nombre de principes qui avaient animé les bureaucrates depuis le début. Les Comités patriotiques pour le service industriel qui ne regroupaient que des salariés devaient être formés autour d'un comité de consultation (*kondankai*) élu dont la mission devait être de débattre de la question des salaires. Cependant, la création de telles associations ne devaient pas être un prétexte pour supprimer les syndicats. Le devoir du travail et du patronat était de servir l'intérêt national plutôt que le profit privé. Il n'était néanmoins pas question d'instaurer un contrôle absolu sur les entreprises, il fallait leur préserver un certain degré d'autonomie. Un contrôle absolu était, d'une part, sur le plan pratique, jugé trop difficile à mettre en place et, sur le plan des principes, on visait à une « correction de la pensée économique libérale » (*jiyū keizai shisō no shūsei*) et non pas à une remise en cause radicale⁸⁹⁶. Cependant, le projet connut un revers lorsque le Général Tōjō Hideki, alors vice-ministre des armées, fit savoir que les usines sous le contrôle de l'armée, telles que les arsenaux, ne seraient pas concernées par cette mesure étant donné le caractère particulier des relations du travail dans ces organisations et que l'adhésion des entreprises devait être volontaire. D'autre part, l'organisation était tiraillée entre un comité exécutif du *Sangyō hōkoku renmei* dominé par les industriels et les *Sangyō hōkoku kai* au niveau des entreprises, davantage sous l'influence de la police locale qui, soucieuse de rééquilibrer le dialogue social, faisait pression sur de nombreuses entreprises pour qu'elles créent une section en leur sein. A la fin de 1938, 1150 entreprises avaient créées de telles sections. Cependant, une grande majorité d'entre elles n'adhèrent pas au comité exécutif⁸⁹⁷.

Prenant acte de ces problèmes, le gouvernement essaya, à partir de 1939, de prendre un contrôle plus direct sur l'organisation. Une directive conjointe du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Santé, des affaires sociales et du travail donna, en avril 1939, l'instruction à chaque préfet de mettre sur pied une fédération de *Sangyō hōkokukai* dans leur juridiction. Il devenait obligatoire former une organisation dans chaque entreprise, avec un comité de consultation (*kondankai*). Celles-ci devaient s'affilier directement avec le comité exécutif. L'organisation connut alors une croissance très rapide avec 3,5 millions de membres et 28 628 sections d'entreprise en avril 1940⁸⁹⁸.

La tutelle de l'Etat sur les relations du travail japonaises prit encore une autre dimension avec le mouvement pour un ordre nouveau initié en 1940 par le deuxième gouvernement Konoe. Le Plan pour

⁸⁹⁶ Kurimoto Yūnosuke, « Sangyō hōkoku undo ni tsuite », *Shakai seisaku jihō*, n.215, Août 1938, pp. 154-161.

⁸⁹⁷ Ernest j. Notar, *op. cit.*, p. 322.

⁸⁹⁸ Nishi Minoru, « Sangyō hōkoku undō no shinten to rôdō kumiai no kaishō », *Shakai seisaku jihō*, n.239, août 1940, p.184.

la mise en place d'un ordre nouveau dans le domaine du travail (*Kinrô shintaisei kakuritsu yôkô*), adopté en novembre 1940, décrivait la nouvelle éthique qui devait animer les sujets impériaux dans leur labeur: « Le travail (*kinrô*), mission des sujets de l'empire, incarne jusqu'au plus haut point et d'un seul tenant un caractère national (*kokokasei*), une humanité (*jinkakusei*) et une productivité (*seisansei*). Ainsi, le travail doit être une éthique, incarner la responsabilité du sujet impérial à l'égard de l'empire et l'honneur, l'exaltation extrême de chacun pour la productivité, la coopération et l'obéissance respectueuse de l'ordre pour une efficacité globale de l'industrie, l'expression volontaire et créative de l'ensemble des qualités personnelles (*zenjinkaku*) »⁸⁹⁹.

Ce nouvel esprit, qui devait animer les relations entre les travailleurs et l'Etat impérial, ne pouvait, pour Konoe, qu'être incarné par un nouveau parti unique de masse destiné à remplacer des partis politiques qui n'avaient jamais réussi à représenter les populations laborieuses. Lorsque ce parti fut mis en place sous la forme du *Taisei yokusankai* en 1940, le *Sampô* fut mis sous son aile et un nouvel organe central fut formé, le *Dai Nippon sangyô hokokukai* dont le président était le ministre de la Santé, du Travail et des Affaires Sociales, Yoshida Shigeru. Si, dans un premier temps, les organisations syndicales ne furent pas dissoutes autoritairement, les syndicats nationalistes s'y fondirent assez rapidement⁹⁰⁰. Ce n'est qu'avec les changements à la tête de l'organisation, la perte d'influence de la *Kyôchôkai* et le renforcement de la pression de l'armée, que Yoshida Shigeru invita finalement les syndicats à se dissoudre. Le 8 juillet 1940, Matsuoka Komakichi et Nishio Suehiro sabordèrent ainsi les restes de la *Sôdômei*⁹⁰¹. Le président de la *Zensanren*, Fujiwara Ginjirô, joua d'ailleurs un certain rôle, étant devenu Ministre de l'Industrie et du Commerce dans le cabinet qui obtint la dissolution de la *Sôdômei* en 1940. Après cet épisode, Yoshida Shigeru lui aurait demandé de dissoudre son propre mouvement pour voir enfin le travail et le capital se fondre dans une même structure. Mais le représentant du patronat résista et la *Zensanren* subsista jusqu'en mai 1942. Ensuite, le patronat garda une représentation distincte à l'intérieur du *Dai nippon sangyô hokokukai*⁹⁰². Le *Nihon kôgyô kurabu* resta, pour sa part, intact jusqu'en 1945.

La position du patronat à l'encontre de ceux qui voyaient dans le *Sampô* un véritable instrument de réforme sociale était en fait renforcée par le poids de plus en plus important de l'armée qui considérait

⁸⁹⁹ Kôseishô rôdôkyoku, *Kinrô shintaisei kakuritsu yôkô*, 1940 (Archives Kaneko, 28-7-10).

⁹⁰⁰ Ernest J. Notar, *Labor Unions and the Sangyôhokoku Movement, 1930-1945*, ph. D. diss., Berkeley and Los Angeles, University of California, 1979, p. 270-295.

⁹⁰¹ Nishi Minoru, *op. cit.*, p.191.

⁹⁰² Nihon kôgyô kurabu nijûgo nen shi hensan iinkai, *op. cit.*, pp. 689-735.

l'organisation avant tout comme un instrument de renforcement de la production et d'élévation de la productivité. Ainsi, sous son influence, de nouvelles instructions furent données à la police, demandant un respect de l'état et du fonctionnement existant des relations de travail, fonctionnement renforcé toutefois par l'introduction d'un système de petits groupes de travail. Ces petits groupes, composés de cinq personnes, étaient à la base du système de production et étaient collectivement responsables pour contrôler les retards, l'absentéisme, repérer les agitateurs, et élever la productivité⁹⁰³. Le *Sampô* semblait être avant tout devenu un rouage du dispositif de contrôle de la société par l'armée et qui permettait paradoxalement aux employeurs d'écarter certaines menaces qui pesaient sur leur autorité qu'ils avaient sur les ouvriers. Ainsi, les ambitions de réforme sociale, de renouvellement des relations de travail qui animaient initialement le mouvement des comités patriotiques pour le service industriel à ses débuts furent progressivement étouffées par le poids grandissant de l'armée et les exigences d'augmentation de la production.

Le groupe de recherche Shôwa et Ôkôchi Kazuo

Il existait néanmoins un autre lieu majeur de l'expertise sanitaire et sociale pendant la guerre qui tenta d'incarner un réel esprit de rénovation économique et sociale : la *Shôwa kenkyûkai* (Groupe de recherche Shôwa). Ce groupe avait été créé en 1933 puis renforcé en 1936 par le prince Konoe pour conseiller le gouvernement sur la formations de politiques adaptées au nouvel environnement. Le Groupe d'étude sur la question du travail (*Rôdô mondai kenkyûkai*) au sein de la *Shôwa Kenkyûkai* publia ainsi, en 1941, un important rapport, très critique de l'évolution du *Sampô*. Le rapport pointait en particulier du doigt le fossé qui existait entre les objectifs et la réalité du mouvement. Pour renforcer à long terme les capacités économiques et productives du Japon, il rappelait ainsi qu'il était plus que jamais nécessaire de développer des mesures de protection des travailleurs pour « prévenir les effets pervers sur le sain développement physique et spirituel des travail qui minaient leur potentiel productif »⁹⁰⁴. Le rapport recommandait une plus étroite supervision des employeurs pour assurer de meilleurs soins médicaux, logements, salaires, pensions, et assistance⁹⁰⁵. Dès 1939, le Groupe d'étude sur la question du travail

⁹⁰³ Negami Yasuichi, « Sangyô hôkoku undo to nôritsu zôshin mondai », *Shakai seisaku jibô*, n.258, mars 1942, pp. 572-582.

⁹⁰⁴ Shôwa kenkyûkai, Rôdô mondai kenkyûkai, *Rôdô shintaisei kenkyû*, Tôkyô, Tôyô keizai shimpôsha, 1941, p. 37. Cité par Ernest Notar, *op. cit.*, p. 324.

⁹⁰⁵ Ibid.

publiait d'ailleurs, sous le nom de la *Shôwa kenkyûkai*, une étude intitulée Politique du travail de notre pays sur le long terme (*Chôki kensetsuki ni okeru wagakuni rôdô seisaku*). Elle présentait les mesures de promotion du bien-être des travailleurs liées au temps de travail, au salaire, à l'utilisation des loisirs, à la prévention des risques, au logement,...comme un moyen d'améliorer la productivité, mais aussi dépasser le stade de l'assistance charitable qui n'était qu'un moyen de contrôle, pour faire du travailleur le véritable sujet de la politique sociale⁹⁰⁶.

La *Shôwa kenkyûkai* fut sans doute le lieu où fut théorisée de la façon la plus extensive la volonté de profiter de la politique de mobilisation générale pour mettre sur pied un ordre économique et social nouveau. Les influences intellectuelles furent d'ailleurs très diverses. On y retrouvait par exemple l'idée de refonder le lien social au travers notamment du concept de communautarisme (*Kyôdôshugi*), en particulier sous l'influence du philosophe Miki Kiyoshi. Le terme avait déjà été utilisé dans les années 1920, dans un sens assez proche de celui de coopérationnisme (*kyôchôshugi*), c'est-à-dire comme critique du matérialisme des relations industrielles où les travailleurs étaient considérés comme une simple marchandise, pour déplorer la lutte des classes, et explorer les formes communautaires capables de renouer le lien social⁹⁰⁷. Mais Miki allait beaucoup plus loin car il y voyait le fondement d'un nouvel ordre social. Celui-ci devait reposer, non pas sur la création d'un Etat social omniscient, mais sur la réactivation des solidarités communautaires. Sur la *Gemeinschaft*, plus que sur la *Gesellschaft* pour reprendre ses propres termes⁹⁰⁸. On ne peut nier une certaine porosité avec le thème de la communauté organique développée par l'Allemagne nazie, mais Miki aurait également été inspiré par le corporatisme du catholicisme social et en particulier très marqué par l'encyclique du Pape Pie XI *Quadragesimo Anno*⁹⁰⁹. On trouvait aussi au sein de l'organisation, le Groupe d'Etude pour la Réorganisation de l'Economie Japonaise (*Nihon keizai no saihensei kenkyûkai*) dirigé par l'économiste Ryû Shintarô, à partir de 1939. Celui-ci avait été membre du Centre de recherche Ôhara sur la question sociale et à ce titre faisait pleinement partie du réseau de réformateurs sociaux japonais qui avait vu le jour au cours des années 1920. Cependant, son projet de création d'un système de contrôle indirect de l'économie, au travers d'un réseau d'associations pour chaque industrie majeure qui serait hiérarchiquement structurées au niveau municipal, préfectoral, et national, était influencé par les réformes économiques que le ministre de l'Economie nazi Hjalmar Schacht avait mises en place en 1934. Cependant, d'autres

⁹⁰⁶ Shôwa kenkyûkai, *Chôki kensetsuki ni okeru wagakuni rôdô seisaku*, Tôyô keizai shinpôsha shuppanbu, 1939.

⁹⁰⁷ Takahashi Seiichirô, *Kyôdô shugi e no michi*, Tôkyô, Kashitsu shoten, 1923.

⁹⁰⁸ Shôwa kenkyûkai jumukyoku, *Kyôdôshugi no tetsugakuteki kiso*, Tôkyô, Shôwa kenkyûkai, 1939, p. 27.

⁹⁰⁹ Shiozaki Hiroaki, « Shôwa kenkyûkai to Miki Kiyoshi no kyôdôshugi », *Nihon rekishi*, n.542, 1993, pp. 27-28.

chercheurs de la *Shōwa kenkyūkai* furent bien d'avantage inspirés par le marxisme et théorisèrent beaucoup plus directement la relation entre guerre et politique sociale, tels Kazahaya Yasoji et encore davantage Ôkochi Kazuo.

Pour Kazahaya Yasoji, qui fut chercheur à la *Shōwa kenkyūkai* puis au *Rôdô kagaku kenkyūjo* avant d'être emprisonné par soupçons de sympathies communistes, l'existence d'une politique sociale n'allait, à cette époque, pas de soi. Kazahaya écrivait ainsi, en 1938, dans ce qui fut sans doute le premier ouvrage d'histoire consacré à la politique sociale au Japon : «La politique sociale, si on regarde son histoire internationale, a pour prémice le développement de relations du travail capitalistes et du mouvement ouvrier. Même si c'est une politique à la fois de répartition et de production, si on regarde les critères qui s'y appliquent, la question de savoir si il y a eu une politique sociale au Japon n'est pas évidente⁹¹⁰». En effet, selon lui, l'existence de la lutte des classes et du danger qu'elle représentait pour la société capitaliste était un pré-requis pour la naissance d'une politique sociale dont une fonction était ainsi d'assurer une redistribution des richesses. Elle était à la rencontre de la politique économique et de la politique elle-même. Cependant, il reconnaissait aussi l'importance de la guerre dans la nécessité grandissante de développer des mesures de protection à l'égard de la population. Le Japon avait pu développer son capital industriel en l'absence presque totale de mesures de bien-être grâce à l'« armée de réserve » qui se trouvait dans les campagnes. La question de la reproduction de la main-d'œuvre avait donc été d'une moindre acuité au Japon que dans les villes industrielles d'Europe et d'Amérique où l'approvisionnement en main-d'œuvre ne pouvait venir que des enfants des travailleurs déjà en usine. C'est pourquoi les pays industrialisés occidentaux en étaient venus à financer une politique sociale coûteuse pour que ceux-ci puissent mener une vie normale, faire des enfants et les élever. Cependant, après l'affaire de la Manchourie, avec l'augmentation importante de la production militaire, la conscription et l'immigration sur le continent, la réserve de main-d'œuvre issue des campagnes avait commencé à s'épuiser. De plus, l'accélération de l'évolution structurelle de l'industrie, avec l'augmentation de l'importance de l'industrie lourde, augmenta les besoins des industries purement urbaines. Ainsi, pour Kazahaya, « la guerre n'est ni une rupture, ni en dehors du déroulement de l'histoire, mais en continuité avec le développement de l'économie et de la société. Elle n'est qu'un accélérateur de l'histoire »⁹¹¹.

⁹¹⁰ Kazahaya Yasoji, *Nihon shakai seisakushi*, Tôkyô, Nihon hyôronsha, 1937., p.6.

⁹¹¹ Kazahaya Yasoji, « Sensô to shakai seisaku : Tsuide ni kaete », in *Kyôchôkai shakai seisaku kenkyūkai hen, Senji shakai seisaku*, Tôkyô, Kyôchôkai, 1939-1940, p. 6.

Ôkôchi développa, tout comme Kazahaya, ses idées au sein du groupe d'étude sur la question du travail (*Rôdô mondai kenkyûjikai*) de la *Shôwa kenkyûkai* où il travailla aussi en association avec des bureaucrates rénovateurs de l'agence du plan tels que Inaba Hidezô ou Minoguchi Tokijirô. Mais il collabora aussi, à la manière de Teruoka Gitô, à un grand nombre d'organisations impliquées dans la politique de mobilisation générale telle que la Commission centrale sur les prix (*Chûô bukka kyôryoku kaigi*) qui avait notamment en charge la politique des salaires. Cependant, contrairement à Teruoka qui, médecin marqué par le « moule organisiste », était très largement influencé par des disciplines telles que la biologie sociale (*Shakai seibutsugaku*) ou l'hygiène sociale, Ôkôchi Kazuo reflétait, comme Kazahaya, la place que le marxisme avait prise au sein de l'université japonaise. Mais si Kazahaya faisait de la politique sociale un domaine à la rencontre de la politique et de la science économique, Ôkôchi essaya lui d'en faire une discipline scientifique intégrée à la science économique, et capable de véritablement jouer un rôle dans la modernisation du système socio-économique japonais. Le contrôle de l'économique par l'Etat était la condition de la naissance d'une véritable « Etat social » (*Shakai kokka*).

Ôkôchi ne remettait pas vraiment en cause le fait qu'il y avait pu y avoir une politique sociale jusqu'alors, mais il en critiquait l'approche. Il avait commencé par articuler cette critique autour du cas allemand, ayant conscience que c'était la politique sociale allemande qui avait le plus largement influencé la politique sociale japonaise par le biais notamment de la Société pour l'étude de la politique sociale calquée, on l'a vu plus haut, sur le *Verein für Sozialpolitik*. Il tendait néanmoins à ignorer la filiation hygiéniste incarné par un Gotô Shimpei et plus tard un Teruoka Gitô. Pour lui, la politique sociale allemande, dans sa forme la plus classique et primitive, celle de la « théorie de la coopération » (*kyôchô riron*), apparaissait en effet d'abord sous la couleur « morale » des « socialistes de chaire » (*kôdan shakaishugisha*) du *Verein für Sozialpolitik*. Ceux-ci, hantés par la question de l'opposition entre les intérêts de classe et à la recherche d'une approche plus scientifique, avaient, en se reposant sur des considérations avant tout humanitaires, réduit la politique sociale à une politique de partage, une « politique de partage moralisée » (*dôdoku teki bunhai seisaku*)⁹¹². Cependant, pour Ôkôchi, il ne s'agissait pas là d'une analyse véritablement scientifique de la lutte des classes, il n'y avait que l'expression primaire des socialistes de chaire reposant sur un « sens commun humanitaire » (*jôshikitekina jindôshugi*). En effet, toujours selon Ôkôchi, les réformateurs sociaux allemands, ressentant une indignation morale devant les injustices et les nuisances sociales qui se présentaient à leurs yeux avaient voulu réactiver des

⁹¹² Ôkôchi Kazuo, « Gainen kôsei wo tsûjite mitaru shakai seisaku no henshen », *Keizai-gaku ronshû*, shin kan dai 9 go, 1939, p.80.

fondements éthiques et religieux, mais ils n'avaient pas eu l'audace d'analyser les origines des règles qui se cachent derrière le développement économique, les fondements des nuisances sociales et des injustices qui provoquaient leur indignation. Même si une telle réflexion était amorcée, elle restait pour Ôkôchi à un stade infantin. Ils se contentaient de compenser l'immaturation de leur réflexion en invoquant des principes idéaux⁹¹³.

Concernant la politique sociale japonaise proprement dite, Ôkôchi voulait étudier la signification de la Loi sur les Usines (*Kôjôhō*) de 1911, dans le système socio économique de l'époque. Il était, d'une part, influencé par le premier tome du *capital* où Marx analysait la loi sur les usines britannique et était, d'autre part, insatisfait de l'explication qui était souvent donnée des lois de protection des ouvriers comme étant avant tout des mesures d'assistance sociale d'Etat d'une nature éthique. Il estimait, à la suite de Marx, qu'il s'agissait en réalité d'une mesure rationnelle pour assurer la reproduction de la main-d'œuvre⁹¹⁴. D'autre part, même si cette politique de législation sociale avait été effectivement comprise comme une mesure contre les dommages causés par l'industrialisation capitaliste, elle avait été aussi vue comme une intervention de type non économique dans les relations du travail capitalistes. Or Ôkôchi estimait au contraire qu'il fallait voir cette politique sociale comme une partie de la politique économique capitaliste (*shihonseiteki shakai seisaku*), comme un moyen de réaliser le développement sain d'une économie capitaliste et d'assurer le maintien et le renforcement de ce système. La politique sociale était l'expression consciente de la préservation d'un système et d'un processus de développement capitaliste dans ses dimensions aussi bien sociales qu'économiques⁹¹⁵. Ainsi, si la législation sociale ou le paternalisme d'entreprise encouragé par l'Etat ne s'attaquaient que superficiellement aux injustices et aux dégâts sociaux générés par l'industrialisation, sans s'attaquer réellement aux causes profondes de ces injustices et de ces dégâts, c'est que la racine de ces dernières n'était pas tant d'ordre moral, que d'ordre économique. Elle résidait principalement dans le prix trop faible qui était alloué à la force de travail. Ainsi, le meilleur moyen de corriger ces injustices n'était pas tant de recourir à des mesures humanitaires, n'ayant pour rationalité que le respect de la personne humaine, que de considérer jusqu'au bout le travailleur pour ce qu'il était au sein des rapports de production - une force de travail - et de produire des mesures de réforme économique capables d'augmenter le prix qui lui était accordé.

⁹¹³ Ôkôchi Kazuo, « Gainen kôsei wo tsûjite mitaru shakai seisaku no henshen », *Keizai-gaku ronshû*, shin kan dai 9 go, 1939, p.93.

⁹¹⁴ Ôkôchi Kazuo *chô sakushû vol 1*, « Kaizetsu », Tôkyô, Seirin shoin shinsha, 1968, p. 415-427

⁹¹⁵ Ôkôchi Kazuo, *Shakai seisaku no kihon mondai*, Tôkyô, Nihon hyôronsha, 1940, p.239.

Sur la base de cette conception de la politique sociale, il établit un lien entre la guerre et cette dernière à deux niveaux. La politique sociale était la conséquence logique de la guerre dans le sens où elle devait en corriger les effets déstabilisateurs sur le plan social. Mais elle devait aussi être l'occasion de vaincre les oppositions traditionnelles et de rendre la politique sociale indispensable à long terme⁹¹⁶. En ce qui concerne le premier point, une politique sociale était essentielle pour garder les hommes en bonne santé dans le but d'avoir de bons soldats, mais aussi des travailleurs dans les usines d'armement en pleine possession de leurs moyens. Si la guerre durait, la main-d'œuvre viendrait à manquer, il faudrait alors se retourner vers les femmes et les enfants, une amélioration des conditions de travail devenant alors encore davantage nécessaire, d'autant plus que c'était le futur de la nation qui est en jeu⁹¹⁷. La première guerre mondiale avait ainsi montré, selon lui, qu'une guerre, c'était aussi une guerre économique et qu'une politique de production efficace ne pouvait se passer d'une politique sociale assurant la protection et la reproduction d'une main-d'œuvre pensée comme une force de production⁹¹⁸.

Cependant, si Ôkôchi estimait qu'il fallait aller au-delà d'une simple approche humanitaire de la question sociale, il ne se contentait pas pour autant d'une simple vision économique et biopolitique de la reproduction du travail. Il estimait également qu'il fallait penser le travailleur dans la société dans toutes ses dimensions : « Les droits d'utilisation de l'acquéreur de la force de travail sont limités par le fait que le titulaire de la capacité de travail est une personne (*jinkaku sha*). La consommation par l'employeur de la force de travail est limitée par le fait qu'il ne doit pas ignorer que, davantage qu'à des organismes, il a affaire à des personnes. Ainsi, les limitations à la consommation de la force de travail doivent être de deux types. Premièrement, il est nécessaire de préserver l'existence biologique, la vie du travailleur. Deuxièmement, il faut réfléchir à des limites s'appliquant au travailleur dans sa dimension sociale. Le travailleur n'est pas une simple reproduction biologique sans conscience, il a aussi une existence sociale, c'est notamment un être culturel, et ces caractéristiques, parallèlement au développement économique, deviennent de plus en plus évidentes. Par conséquent, cela demande une protection des capacités qui s'y rapportent. Aux facteurs biologiques venant se joindre les facteurs sociaux, la question de l'allocation de la force de travail se trouve soumise à des limitations morales. Si dans le premier cas, il ne s'agit que d'assurer la reproduction, la réplique de simples existences

⁹¹⁶ Ôkochi Kazuo, *Senji shakai seisaku-ron*, Tôkyô, Jichôsha, 1940, p. 4.

⁹¹⁷ Ôkochi Kazuo, *op. cit.*, p.33, pp. 129-131.

⁹¹⁸ Ôkochi Kazuo, *op. cit.*, p.157.

biologiques, dans l'autre cas, il s'agit de satisfaire une demande de protection d'existences sociales et culturelles »⁹¹⁹.

Cette demande de protection devait d'abord se faire par le biais d'une modernisation des institutions socio-économique qu'il jugeait, dans la droite ligne de la *kôzô-ha*, encore trop marquées par des relations néo féodales. Dans son ouvrage, la Politique sociale en temps de guerre (*Senji shakai seisaku ron*), il prônait, par exemple, par le biais de la réglementation des ressources, de concentrer le capital et de favoriser l'émergence de nouvelles grandes entreprises au détriment des petites, d'accélérer l'exode rural de la main-d'œuvre et de réformer les relations foncières au sein des campagnes⁹²⁰. En ce sens, Ôkôchi proposait tout simplement un renforcement et un élargissement du mouvement pour la rationalisation de l'industrie qui s'était développé depuis les années 1920. Cependant, en raison de l'attention qu'il portait à la redéfinition de la place du travailleur au sein de la société, il fut aussi partie prenante d'un processus d'approfondissement du fordisme au Japon. Si le mouvement pour la rationalisation avait eu tendance jusque dans les années 1930 à rester enfermé dans une logique de bas salaires pour préserver les industries exportatrices, la question du niveau de vie de la population fut beaucoup plus clairement posée qu'auparavant par un certain nombre de nouvelles politiques à l'égard des populations laborieuses.

⁹¹⁹ Ôkôchi Kazuo, *Shakai seisaku no kibon mondai*, op. cit, p.241-243

⁹²⁰ Ôkôchi Kazuo, *Senji shakai seisaku-ron*, op. cit., pp.188-205.

Chapitre 24

Elever le niveau de vie et normaliser l'existence des ouvriers : le salaire minimum standard et l'assurance retraite des travailleurs

La mobilisation générale et la question de la réglementation des salaires

Le discours paternaliste patronal ne s'était pas véritablement heurté à la politique sociale gouvernementale des deux premiers tiers des années 1930. Cela avait contribué à empêcher le mouvement pour la rationalisation industrielle de déboucher sur une politique de répercussion des gains de productivité sur les salaires et d'incarner ainsi une réelle dynamique fordiste. Comme l'illustre par exemple la plupart des avancées dans le domaine des assurances sociales destinées aux travailleurs, le gouvernement avait davantage tenté de s'adapter aux pratiques préexistantes dans la grande industrie que d'imposer d'en haut de nouvelles pratiques et institutions et de réellement interférer avec l'économie du pouvoir des entreprises. D'autre part, si le mouvement pour la rationalisation n'avait pas conduit à une révision d'ampleur de la politique des salaires qui restaient peu élevés, ceux-ci dépendaient encore très largement de modes de fixation archaïques, marqués encore par le système de gestion indirecte de la main-d'œuvre et le poids des contremaîtres. Ce n'est qu'après le déclenchement de la guerre avec la Chine que les nécessités de la politique de mobilisation générale et l'attitude plus radicalement critique des bureaucrates rénovateurs à l'égard du capitalisme amenèrent le gouvernement à tenter de forcer la main des grandes entreprises dans le domaine de la gestion des travailleurs, à les obliger à accélérer la modernisation de leurs capacités organisationnelles dans ce domaine et à leur imposer enfin un rôle plus décisif dans la gouvernance sociale.

L'introduction d'un nouveau système de salaire mensuel fondé partiellement sur le rendement, mais surtout sur l'idée d'un « salaire vital » calculé en fonction des besoins du travailleur et de sa famille imposait de nouveaux standards dans ce que devait être la vie des classes laborieuses. Cette innovation vit le jour dans le cadre d'une critique du capitalisme, mais aussi dans un esprit à la fois de rationalisation et de modernisation, un mode de gouvernance de la classe ouvrière plus globale. La classe ouvrière par le biais de cette nouvelle technologie de gouvernement des populations laborieuses

s'imposait définitivement au centre d'une société. Il s'agissait d'une étape décisive de la mutation du Japon vers le fordisme et de la constitution d'une véritable société salariale. La question de la stabilisation du niveau de vie et d'une emprise du pouvoir central plus grande sur les modes de formation des salaires se construit néanmoins initialement dans une dialectique avec un certain nombre de contraintes liées à l'état de guerre auxquelles le gouvernement eut à faire face.

Après le déclenchement des hostilités, avant de s'attaquer à la question des salaires, c'est d'abord dans le domaine de l'allocation des ressources humaines que le gouvernement renforça son intervention. L'industrie lourde connaissait une pénurie de main-d'œuvre qui était provoquée par sa croissance très rapide. Pour remédier à cette situation de pénurie, le gouvernement renforça d'abord la politique de planification centrale de l'emploi. En juillet 1938, les agences pour l'emploi qui s'étaient développées dans l'entre deux guerres passèrent ainsi d'une gestion municipale ou préfectorale à une gestion nationale par une révision de la Loi sur les bureaux de placement professionnels (*Shokugyō shōkaihō*). D'autre part, le Décret sur la limitation des recrutements de diplômés (*Gakkeō sotsugyōsha shiyō seigenrei*) d'août 1938 avait pour objectif de favoriser l'allocation de la main-d'œuvre diplômée vers les industries liées à la demande militaire. On tenta aussi de renforcer la formation des travailleurs industriels. Le Décret sur la formation des travailleurs en usines qualifiés (*Kōjō jūgyōba ginōsha yōseirei*) de mars 1939, prévoyait ainsi l'obligation pour les entreprises de mettre en place une formation à un contingent de travailleurs qualifiés tous les trois ans. Pour limiter la mobilité jugée importante des travailleurs, en août 1938, le gouvernement promulgua un décret sur la limitation du recrutement des salariés (*Gakkeō sotsugyōsha shiyō seigenrei*). Pour 93 types d'emplois liés à la demande militaire, les changements d'emploi étaient soumis à l'autorisation administrative du directeur du Bureau de placement professionnel local. Cependant, ce décret eut des effets très limités. Les salariés changeaient d'entreprise sans autorisations et cela se traduisait par une augmentation des absences longues et injustifiées. Ainsi, en novembre 1940, l'interdiction fut renforcée avec le Décret sur la prévention de la mobilité des salariés (*Jūgyōsha idō bōshirei*). Toute personne entre 14 et 60 ans ayant été employée plus d'un mois ne pouvait retrouver librement un autre emploi dans l'année qui suivait son départ. Le domaine d'application était étendu des 93 types d'emplois liés à la demande militaire à tous les ouvriers et mineurs relevant de lieux soumis à la politique nationale⁹²¹.

⁹²¹ Hareyama Toshio, *op. cit.*, p.50.

La politique salariale du gouvernement qui se développa ensuite était animée par la volonté d'éviter à la fois des salaires trop bas et des augmentations salariales trop importantes. Si le gouvernement fut amené à intervenir directement sur les salaires, c'est, d'une part, parce que la pénurie de main-d'œuvre était également attribuée à l'instabilité de la main-d'œuvre dans les entreprises et dont la cause était notamment identifiée dans les trop faibles salaires⁹²². Mais c'est aussi parce que le subit afflux de commandes militaires risquait de provoquer une surchauffe l'industrie japonaise et par conséquent une envolée de l'inflation. L'intervention directe des experts gouvernementaux sur le système de salaire des entreprises fut fondée, à partir de mars 1939, sur le Décret de réglementation des salaires (*Chingin tōseirei*). Dans l'industrie mécanique, dans la métallurgie et dans l'industrie minière, les employeurs étaient obligés de rédiger et de publier un règlement des salaires. Le salaire des salariés débutants était officiellement déterminé par tranche d'âge par la Commission centrale sur les salaires (*Chūō chinkein iinkai*). Tout changement dans le montant et la forme du salaire des salariés plus expérimentés était soumis à autorisation. Par exemple, dans l'industrie navale, il avait été fixé que le salaire journalier de début d'un jeune de 18 ans devait être d'un yen et 20 sen et que celui d'un débutant de 19 ans s'élever à un yens et 26 sen. Celui d'une jeune fille débutante de 15 ans devait être de 50 sen. De tels standards étaient également fixés pour les promotions. Par exemple, dans les usines d'avions, pour un jeune homme de 18 ans, si le salaire de départ était fixé à 60 yens, la première augmentation après 3 ans devait être de 10 sen, puis la deuxième de dix sen également. Les montants étaient communiqués par le *Kōseishō* jusqu'à la sixième augmentation⁹²³. Parallèlement, pour éviter une dégradation rapide du niveau de vie des salariées, en octobre 1939, le Décret de réglementation des prix (*Bukka toseirei*) gela les prix à leur niveau du 18 septembre. Cependant, dans la réalité, alors que les salaires furent limités, les prix continuèrent d'augmenter. Ce déséquilibre provoqua une aggravation de la mobilité des salariés et des sabotages⁹²⁴.

Pour tenter de remédier à cette situation, le gouvernement prit deux mesures principales. Premièrement, alors que la loi n'avait autorisé des changements de salaire qu'en cas d'obligation absolue, comme des catastrophes naturelles et ou des accidents, le gouvernement, en février 1940, pour aider les foyers de travailleur à faire face à l'augmentation du coût de la vie, autorisa les entreprises à payer, pour chaque personne à charge de moins de 14 ans, une allocation familiale de 2 yens par mois pour les

⁹²² Chingin mondai tokugo, *Shakai seisaku jibō*, n.242, nov. 1940, pp.154-186

⁹²³ Kōseishō rōdōkyoku, *Kōjō kōzan rōdōsha no chingin kettei, shōkyū ni kan suru katei*, mars 1939 (Archives Kaneko, 24-4-5).

⁹²⁴ Hareyama Toshio, *op. cit.*, p.52.

travailleurs ayant un salaire mensuel inférieur à 70 yens. Deuxièmement, il révisa le Décret sur la réglementation des salaires en octobre 1940. Ce décret établissait le principe d'un salaire minimum, d'un salaire de début maximum, d'un salaire maximum, et d'une limitation du montant total du salaire. Le principe d'un salaire maximum de départ et d'un salaire minimum fut prolongé de 20 ans jusqu'à 40 ans, il était fixé en fonction des régions et de l'âge. Le salaire maximum de début d'un salarié expérimenté était fixé en fonction de l'âge et en fonction des années d'ancienneté. Le salaire horaire était officiellement fixé en fonction de la région classée en trois catégories, de l'industrie et de l'âge. La somme totale des salaires payés était limitée, limite fixée en fonction du nombre total d'heures travaillées. Chaque entreprise devait remplir un certain nombre de fiches indiquant ces montants et qui étaient cosignées par le préfet et l'employeur⁹²⁵.

Morphologie des salaires et vision normative de la vie des ouvriers

Ces premières mesures d'intervention du gouvernement sur la gestion des entreprises japonaises et le niveau des rémunérations étaient au départ assez directement liées au besoin de répondre rapidement aux défis du manque de main-d'œuvre et de l'inflation, mais elles devinrent aussi assez rapidement le moyen de réformer un système de salaire jugé archaïque et arbitraire et sur lequel le mouvement de rationalisation n'avait eu qu'assez peu de prise. Le gouvernement montra son intérêt pour la morphologie même des salaires quand, en septembre 1939, le Bureau du travail du *Kôseishô* fit une enquête nationale sur les systèmes de salaire de 784 entreprises employant 500 ouvriers ou plus, l'enquête pourtant sur 100 682 travailleurs. Il ressortait qu'il y avait en encore à cette époque, schématiquement, trois types de salaire pour les ouvriers de l'industrie : Le Système de salaire à la tâche (*Teikakusei*) qui était un système de salaire fixant un certain montant pour une certaine tâche fixée contractuellement avec le salarié (*Ukeousei*), le salaire à la pièce (*Dekitaka fussei*) et le salaire à l'heure (*Jikan warizô fussei*). Le plus gros problème du système *ukeou* souligné par le rapport, était que, fortement incitatif, il provoquait une vive concurrence entre les salariés au détriment d'un esprit de coopération et qu'il privilégiait les plus jeunes, ceux-ci pouvant atteindre des rémunérations injustes par rapport aux autres⁹²⁶. Le numéro de novembre 1940 du Bulletin de politique sociale rapportait par ailleurs des

⁹²⁵ Kôseishô rôdôkyoku, *Chingin tôsei rei kaizetsu*, octobre 1940 (Archives Kaneko 32-1-2)

⁹²⁶ Kôseishô, Kôjô, *kôzan ni okeru chingin keitai*, juin 1940 (Archives Kaneko, 46-1-6)

témoignages, qui s'exprimaient dans des forums pour les travailleurs (*Rôdôsha no chûshin to suru kondankai*), sur la quasi absence de promotion ou le caractère arbitraire des décisions du contremaître⁹²⁷.

Face à cette situation, Ônishi Seiji, ingénieur du *Kôseishô*, justifiait la volonté de moderniser le système avant tout par une objectivation des critères d'évaluation : « Il va sans dire que l'habileté de l'ouvrier est un facteur très important dans la détermination du salaire, cependant, il est très difficile d'établir quantitativement l'habileté de chacun individuellement. Autrement dit, distinguer des niveaux d'habileté représente des difficultés étant donné qu'il est difficile de procéder à des évaluations sur des facteurs subjectifs. Comme on ne peut pas fixer un salaire standard en se reposant sur les facteurs subjectifs de chacun, il faut prendre des facteurs de détermination qui reposent sur des conditions objectives »⁹²⁸.

Les conditions objectives dont il était fait mention ne visaient pas seulement à une rationalisation et à une modernisation industrielle mais portaient en elles une vision normative de la société et d'un nouveau lien entre la population ouvrière et la nation. Dans un ouvrage intitulé Principe de la Rémunération au Rendement Inoue Tsukikazu et Ueda Takehito voyaient en effet « les travailleurs... pris en charge (*azukari*) dans l'entreprise en tant que membres importants de la nation. Il faut ainsi leur assurer une vie stable et une amélioration de leur bien-être...il est ainsi particulièrement important d'introduire un 'système de rémunération de garantie vitale' (*seikatsu hoshô chingin seido*) fondé sur le système familial japonais »⁹²⁹. L'idée selon laquelle le « salaire vital » (*seikatsu chingin*) devait être avant tout un « salaire familial » (*kazoku chingin*) dépendant du nombre de personnes à charge avait déjà été exprimée pendant la période de l'entre deux guerres, notamment dans un article de juillet 1927 du Bulletin de politique sociale qui faisait référence la bulle du pape Léon XIII de 1893 et à la législation Australienne sur le salaire minimum⁹³⁰. C'est cependant après le début de la guerre avec la Chine que cette idée prend véritablement de l'ampleur et inspire une véritable réforme salariale. La population ouvrière qui était restée longtemps aux marges de la société voit là son intégration sociale et politique dépendre de plus en plus d'un travail au sein de l'entreprise vu comme l'incarnation d'un lien éthique avec la nation. L'entreprise devient, idéalement, dans le discours de l'époque, le lien entre la famille, lieu d'intégration de base de l'individu, mais aussi de subsidiarité pour la solidarité considéré comme les plus sûrs idéologiquement depuis Meiji, comme nous l'avons vu, et l'Etat famille dans son ensemble. Cette

⁹²⁷ « Rôdôsha no chûshin to suru zadankai », *Shakaiseisaku jibô*, n. 242, novembre 1940, p.177.

⁹²⁸ Ônishi Seiji, « Hyôjun chinginsei » cité par Masuda Fukuo, « Chingin tōsei no tenkai no matsuwaru shomondai », *Shakaiseisaku jibô*, n. 259, avril 1942, p.142.

⁹²⁹ Inoue Tsukikazu, Ueda Takehito, *Nôritsu chingin shibarai hô*, Tôkyô, Daiyamondo sha, 1939, pp. 230-231.

⁹³⁰ Yoshida Shigeru, « Hôtei saitei chingin seido ni okeru 'saitei' kettei no kijun gensoku (ni) », *Shakai seisaku jibô*, n.82, juillet 1927, pp. 368-371.

conception du lien social rentrait bien évidemment en concurrence avec le mode de citoyenneté sociale plus démocratique qui s'était esquissé pendant l'entre deux guerres grâce à l'atmosphère politique plus libérale, les liens avec l'OIT et le mouvement social.

Cette conception du lien social était ainsi également présentée comme un refus du capitalisme libéral occidental et plus précisément de la relation de travail fondée sur une logique marchande qui lui était à cette époque associée. Watanabe Akira, un autre des principaux penseurs de la réforme du système de salaire, estimait ainsi que, « pour donner de l'importance à la vie familiale, il faut s'éloigner d'un système de salaire prenant son origine dans une conception contractuelle et marchande de type américaine et européenne du travail de la rémunération. Il faut s'éloigner du capitalisme triomphant du système de travail à la tâche et retourner à un système de rémunération d'origine japonaise...la dimension nécessaire d'un tel système de salaire serait d'assurer un revenu qui varie en fonction de l'âge, c'est-à-dire qui prenne en compte les différents besoins des âges, la période de jeunesse, la période de célibat, la période de mariage, la période de responsabilité paternelle et devrait ainsi être en mesure d'offrir une stabilité de vie ». Watanabe écrivait de plus que « le système de gestion du travail de notre pays devrait rémunérer les salariés comme des 'membres de la communauté formée par l'entreprise' et ceci dans le cadre d'une fusion entre l'esprit de l'entreprise comme une famille (*jigyô ikka*) et celui du *kokutai* (l'essence nationale) qui relie le souverain à ses sujets»⁹³¹.

La rhétorique de ces experts de la réforme du salaire était animée d'une vision normative du lien social dans le cadre du système impérial qui était fortement partie prenante d'une vision de la division sexuelle du travail au sein de la nation. Le salaire mensuel dont il était question était en effet un salaire avant tout masculin. Elle était notamment déterminée par l'apparition d'une politique démographique nataliste après le début de la guerre avec la Chine comme nous le verrons dans le chapitre suivant. Mais cette construction normative d'une relation salariale avant tout masculine était également liée à cette vision, prônée par beaucoup de réformateurs sociaux, d'une intégration de la classe ouvrière aux normes sociales d'une classe moyenne en expansion à partir de l'entre deux guerres. Ce salaire mensuel vital était l'incarnation de l'élargissement aux classes prolétaires du slogan Ryôsei kenbo (*bonne épouse mère avisée*) qui avait progressivement imprégné le mode vie des classes bourgeoises depuis Meiji⁹³².

⁹³¹ Watanabe Akira, « Chinginsei yori mitaru gekyûseidô », *Sangyôbôkoku undô shiryô* (4), 1940, pp.6-24.

⁹³² Voir Konno Minako, « La construction historique de la femme employée de bureau au Japon », *Le Mouvement Social*, n° 210, 2005/1, p. 29-54 ; Bernard Thomann, « La question de l'emploi féminin dans le développement et les mutations de la politique sociale de l'État japonais depuis le début de l'ère Meiji », *Le Mouvement Social*, n° 210, 2005/1, pp. 55-86 ; Bernard

C'est d'ailleurs l'ensemble des normes sociales et même culturelles des populations laborieuses qui sont discutées. Des ouvrages traitent même explicitement de la « culture du travail ». Par exemple, un ouvrage de 1942 intitulé justement La culture du travail (*Kinrô bunka*) analyse la façon dont les ouvriers occupent leur temps en dehors du travail et s'arrête plus particulièrement sur leurs goûts musicaux, les films et les pièces de théâtre qu'ils vont voir et leurs lectures, constatant que 100% des femmes qui travaillent et 90% des hommes aiment lire. Il s'arrête aussi sur une augmentation qu'indiqueraient les statistiques de la délinquance des jeunes ouvriers qu'il attribue en partie à une pauvreté culturelle. Face à l'intensification du travail liée à la guerre, l'auteur se fait l'avocat d'un allongement des congés⁹³³. En 1940, la *Kyôchôkai* mène d'ailleurs une grande enquête sur la présence de la musique dans les entreprises. Elle recense notamment les clubs musicaux et l'argent que les entreprises consacrent à ces activités musicales⁹³⁴.

Andô Masakichi et le coût de la vie standard minimum

Le nouveau système de rémunération et, au-delà, l'idée de promouvoir une nouvelle culture du travail, étaient évidemment très liés aux circonstances de guerre, à un esprit de rénovation économique et social rejetant à la fois du capitalisme libéral et la lutte des classes, mais était également ancrée dans la réforme morale de l'entre-deux-guerres. Le cas d'Andô Masakichi qui fut l'expert le plus en vue dans la recherche d'un coût de la vie standard minimum qui servirait de base à un calcul du salaire minimum qui soit véritablement le reflet des besoins matériels et culturels des travailleurs, le montre de manière assez évidente. Andô Masakichi était rentré au Bureau des affaires sociales du ministère de l'Intérieur en 1926. Il s'occupa des Enquêtes sur les démunis (*Saimin chōsa*) et mena parallèlement des recherches sur le coût de la vie, sur les pathologies sociales telles que les maladies vénériennes, les maladies mentales, les enfants anormaux, l'alcoolisme, la tuberculose. En 1934, avec le réformateur protestant Kagawa Toyohiko, il publia un Manuel de statistiques morales (*Nihon dōdoku tōkei yōran*). Dans ce Manuel de statistiques morales, il expose déjà ce qu'est pour lui une vie saine (*kenzen na seikatsu*), idée qui restera présente lorsqu'il développera ses travaux sur un niveau de vie minimum standard. Il y traite des

Thomann, « Les conditions historiques de la naissance et de la reproduction de l'« emploi à vie » comme archétype de l'emploi masculin au Japon », *Le Mouvement Social*, n° 210, 2005/1, pp. 11-28.

⁹³³ Suzuki Shunichi, *Kinrô bunka*, Tôkyô, Tôyô shokan, 1942.

⁹³⁴ Kyôchôkai Sangyô fukuri bu, *Ongaku chōsa*, octobre 1940.

statistiques criminelles puis, dans le chapitre deux, des jeunes délinquants et des anormaux en étudiant notamment les facteurs héréditaires et environnementaux, donnant d'ailleurs surtout de l'importance aux facteurs environnementaux. Il traite ainsi de la concupiscence ou de la boisson. Dans un quatrième chapitre sur les statistiques économiques morales (*dōdoku keizai tōkei*), il s'arrête longuement sur le gaspillage que peuvent représenter le crime, la boisson, le tabac, la guerre ou les loisirs. Il écrit qu'« il faut s'interroger sur le fait que les mêmes habitants de la ville gaspillent 140 million de yens en nourriture et en amusements » alors que ce gaspillage côtoyait la pauvreté. Dans les chapitres 5 qui traite des statistiques du travail et chapitre 6 qui traite des statistiques sur la conscience morale, il considère les grèves comme du gâchis et critique l'éducation envisagée comme un simple investissement, mais valorise les activités d'initiative individuelle comme l'éducation à visée éthique, la religion, le travail social⁹³⁵.

En 1935, il intègre l'Association japonaise pour la productivité (*Nihon nōritsu rengōkai*) où il entreprend des recherches sur la gestion de la production, la gestion du travail, la question des salaires. C'est néanmoins dans le cadre d'abord du *Kōseishō* puis du Centre de recherche en sciences du travail qu'il mena ses recherches sur le salaire minimal. Andō Masakichi publie, en 1941, Recherches fondamentales sur le salaire minimum (*Saitei chingin no kisoteki kenkyū*) qui a un certain impact chez les économistes de l'époque, Ôkōchi Kazuo faisant par exemple un compte rendu dans la revue *Keizai gaku ronshū* de l'Université Impériale de Tokyo. Ôkōchi fit d'ailleurs à nouveau un compte rendu dans la même revue pour son autre ouvrage Recherches sur le coût de la vie de la population (*Kokumin seikatsubi no kenkyū*) publié en 1944⁹³⁶.

Le coût de la vie minimum standard (*Saitei hyōjun seikatsubi*) qu'il s'attacha à déterminer pour mettre en place un salaire minimum standard (*hyōjun saitei chingin*) était en fait l'association d'un niveau de vie minimum (*Saitei hitsuyō seikatsu*) et d'un coût de la vie standard (*Hyōjun seikatsubi*) qui était extrapolé à la fois à partir des enquêtes de budget et des recherches en sciences de la nutrition, et d'une vision critique du fonctionnement des relations du travail. Il y avait en effet dans les recherches d'Andō, une critique des conditions sociales et de vie produites par le libéralisme, l'individualisme et le capitalisme. Il y avait aussi la volonté de pointer les défauts de la formation d'un salaire qui était pensé dans les limites du profit. Il alla jusqu'à écrire que « le salaire ne représente qu'une manière de garantir la vie quotidienne sous une forme monétaire », et que « si la vie pouvait être prise en charge par l'Etat ou les

⁹³⁵ Kagawa Toyohiko, Andō Masakichi, *Nihon dōtoku tōkei yōkan*, Tōkyō, Kaizōsha, 1934.

⁹³⁶ Ôkōchi Kazuo, *Shaiseisaku no yonjū nen*, op. cit., p.171

communautés locales, nous, les citoyens, nous n'aurions pas besoin d'un sen de salaire ». Ignorant les mécanismes du marché, il estimait qu'il fallait penser directement à la sécurité de l'existence de la population en instaurant « un système de garantie vitale qui prendrait la forme d'un salaire minimal (salaire mensuel) reposant sur la famille, belle coutume de notre pays ». Sa méthode étant, non pas de fixer une moyenne, mais un standard, à partir des données qu'il aurait eues. Les quatre premiers chapitres de son ouvrage Recherches fondamentales sur un salaire minimum étaient ainsi consacrés à cerner la « famille standard » (taille du foyer, âge de procréation, âge de produire, personnes à charge...) qui représentait la norme sur laquelle devait être conçu le niveau de vie minimale standard⁹³⁷. Le chapitre 5 est consacré au temps de travail, le chapitre 6 au calcul très fin des coûts liés à une existence standard minimale et les deux derniers chapitres à discussion d'un salaire minimum. Pour calculer ce salaire minimum, il fixait aussi un cycle de vie où l'individu était considéré à charge jusqu'à 19 ans puis en âge de produire (*Seisan nenrei*) de 20 ans à 59 ans. Il considérait qu'il y avait de 20 à 26, une période de vie de célibataire, le mariage à partir de 26 ans, des enfants tous les deux ans à partir de 28 ans, un niveau maximum de dépense à 47 ans, une vie à nouveau en couple seul à partir de 52 ans et la femme seule à partir de 60 avec le décès du mari⁹³⁸.

Pour déterminer les besoins de la famille standard tout au long d'un cycle de vie, à partir de laquelle il faisait ses calculs, la méthode d'Andô, s'inspirant ainsi de celle de Rowntree, était, pour un niveau de vie donné, de déterminer toutes les quantités de produits de consommation nécessaires et de les convertir en valeur monétaire. Les calculs des coûts de nutrition qu'il effectuait reposaient sur des études comme celle du Centre de recherche en sciences du travail qui avait déterminé que si on prenait comme standard un homme faisant un travail d'un niveau moyen, il avait en moyenne besoin d'entre 3000 et 3500 calories, le Bureau des ressources du Cabinet (*Naikaku shigenkyoku*) ayant par ailleurs fixé la ration journalière d'un citoyen à 3170 calories et l'enquête sur le budget des ménages du Cabinet à 2506 calories en moyenne et à 2614 pour un travailleur⁹³⁹. Cependant, pour déterminer les produits de consommation nécessaires, Andô ne se reposait pas seulement sur ces recherches en sciences du travail qui avaient déterminé le niveau de nutrition minimum pour que le salarié puisse préserver sa santé. Il se reposait aussi, d'une part, sur des enquêtes étudiant le niveau de vie réel, les enquêtes sur le budget des ménages du Bureau de la statistique du Cabinet, mais tentait aussi de prendre en compte les efforts qui

⁹³⁷ Andô Masakichi, *Saitei chingjin no kisoteki kenkyû*, Tôkyô, Diayamondo sha, 1941, pp.9-16.

⁹³⁸ Andô Masakichi, *op. cit.*, pp. 51-85.

⁹³⁹ Andô Masakichi, *op. cit.*, p. 292.

avaient été réalisés par les entreprises ou dans les villages pour améliorer la nutrition de leurs salariés⁹⁴⁰. Mais son niveau de vie standard minimum n'était pas non plus limité par le niveau de vie réel, il fixait un niveau de vie à atteindre. Il estimait par exemple qu'un indice d'Engel –part du revenu consacré à la nourriture- de 25% était adapté. Il avait étudié toutes les enquêtes de budget depuis 1922, constatant que si l'indice de Engel pouvait s'élever à 54,9% pour un travailleur gagnant moins de 50 yens par mois, pour un salarié qualifié, l'indice de Engel était plutôt l'ordre de 30% et que si on y enlevait les produits accessoires tels que le tabac, le café, le thé ou autre, on pouvait arriver à un idéal de 25%⁹⁴¹. Pour le logement, Andô s'inspira notamment des travaux de Morimoto Kokichi de l'Association de recherche sur la culture et la vie quotidienne (*Bunka seikatsu kenkyūkai*) recommandant un minimum de 20 tsubô et de l'enquête de 1938 du Kôseishô sur l'habitat⁹⁴².

Sur cette base, il finit par calculer, pour une famille de travailleurs de cinq personnes en bonne santé et en capacité de travailler, que le coût minimum de vie était de 143,90 yens par mois qui se décomposait ainsi : 36,7 yens (25,5%) pour la nourriture, 25,87 yens (18,0%) pour le logement, 16,67 yens (11,6%) pour les vêtements, 15,64 yens (10,9%) pour l'éducation et 8 yens (5,2%) pour le chauffage et l'éclairage, 12,0 yens (8,35%) pour l'épargne et les assurances, 6,5 yens (4,51%) pour la santé et l'hygiène et 5 yens (3,47%) pour les transports, le reste étant notamment consacré aux loisirs et à l'entretien des relations sociales⁹⁴³. Il est intéressant de noter que ce niveau de vie était en réalité proche de celui d'une famille nucléaire urbaine de la classe moyenne. Si on compare le coût de la vie minimum standard d'Andô et le résultat des enquêtes sur les classes moyennes de l'époque, on est frappé de la similitude de la structure des dépenses. Andô prétendait en fait s'attaquer à l'ensemble de la population, fixant un modèle pour la « vie des citoyens » (*kokumin seikatsu*), sans tenir compte qu'il y avait des classes sociales. La question de la réalité de ses calculs pour une grande partie de la population ne se posait pas. Ce n'était pas le niveau des salaires qui devait déterminer le niveau de vie. Mais la détermination d'un niveau de vie standard qui devait servir de base aux salaires. Ses calculs étaient déterminés par la structure de dépense des classes moyennes mais également la norme de la division sexuelle qui y régnait. Dans le même ouvrage, il proposa ainsi une grille de salaire mensuelle idéale qui reposait sur le paradigme de la femme au foyer,

⁹⁴⁰ Andô Masakichi, *op. cit.*, p. 256-286.

⁹⁴¹ Andô Masakichi, *op. cit.*, pp. 301-308

⁹⁴² Andô Masakichi, *op. cit.*, pp. 312-373.

⁹⁴³ Andô Masakichi, *op. cit.*, pp. 504-505.

l'homme étant sensé avoir une épouse à charge à partir de 27 ans, et qui évoluait en fonction de l'âge et du nombre d'enfants⁹⁴⁴.

Cependant, il se trouvait que le coût minimum de vie était de 143,90 yens par mois était environ le double du revenu des ouvriers de l'époque. Andô constatait lui-même que dans l'industrie lourde en temps de paix, le salaire mensuel moyen des ouvriers était de moins de 70 yens et que dans toutes les entreprises qu'il avait étudiées les salaires de plus de 100 yens étaient très rares⁹⁴⁵. Il était ainsi clair que garder un travailleur en bonne santé sur le long terme avec les conditions que posait Andô était à l'époque tout à fait impossible. Mais, pour Andô, la résolution de cette question était possible. Il suffisait de limiter le taux de profit des entreprises à 10%, grâce au Décret sur la répartition des profits et le financement (*Kaisha rieki haitô oyobi shikin yûtsû rei*) d'avril 1939 et de verser la somme ainsi dégagée en forme de salaires aux travailleurs⁹⁴⁶.

Les travaux d'Andô furent assez largement discutés dans la communauté des experts qui se constitua sur la question. Elle constitua ainsi un Groupe de recherche sur le coût de la vie standard (*Hyôjun seikeihi kenkyûkai*) qui se réunit huit fois entre le 31 janvier et le 20 juin 1942 pour débattre sur les postes de dépenses principaux à partir des calculs d'Andô. Le groupe rassemblait des universitaires tels qu'Ôkôchi Kazuo, des membres du Centre de recherches en sciences du travail comme Andô lui-même, des experts gouvernementaux de l'Agence de planification, du *Kôseishô*, du ministère des Finances et du ministère du Commerce et de l'Industrie et un expert de l'Armée de terre. Les débats, qui donnèrent lieu à une édition classée confidentielle, ne débouchèrent pas sur des chiffres précis mais sur le constat que le niveau de vie s'était dégradé pendant la guerre et qu'il était de plus en plus éloigné du standard que l'on pouvait scientifiquement fixer⁹⁴⁷. Ainsi, Andô, sous la pression de l'armée qui trouvait ses calculs irréalistes, finit par baisser le niveau de salaire minimal à 120 yens environ, sous le nom de Coût de la vie pour la guerre décisive (*Kessen seikatsu hi*). La différence avec la somme précédente était d'autant plus grande que les prix avaient beaucoup augmenté. Pour baisser cette somme, il prit une perspective beaucoup plus courte où la question de la reproduction de la main-d'œuvre sur le long terme n'était plus autant prise en compte. Il supprima aussi des postes de dépense liés aux loisirs, à l'éducation ou bien encore l'alcool ou le tabac. Il supprima aussi les frais d'achat de nouveaux vêtements pour les remplacer par des frais de réparation des vêtements usés. Ainsi, selon Ôkôchi

⁹⁴⁴ Andô Masakichi, *op. cit.*, pp. 535-536.

⁹⁴⁵ Andô Masakichi, *op. cit.*, p. 513.

⁹⁴⁶ Andô Masakichi, *op. cit.*, pp. 519-520.

⁹⁴⁷ Senji seikatsu sôdanjo, *Hyôjun seikeihi no kenkyû*, septembre 1942.

Kazuô, entre l'ouvrage de 1941 *Saitei chingin no kisoteki kenkyû* qui visait à donner des arguments pour une augmentation des salaires et l'ouvrage de 1944, *Kokumin seikatsubi no kenkyû*, qui visait à modeler le style de vie de la population en étudiant comment réduire les dépenses, la pensée initiale d'Andô fut largement déformée⁹⁴⁸.

Ce rejet du capitalisme et du caractère marchand des relations de travail et la volonté de fonder la relation salariale sur de nouvelles normes liées aux modes de vie et à l'appartenance à la nation étaient induits par un processus de « décommodifications » (dé-marchandisation) des rapports de travail qu'Esping-Andersen a analysé comme inhérent à la construction des Etats-providences⁹⁴⁹. On peut bien sûr entendre les critiques de la part des auteurs féministes sur le fait qu'une analyse de la construction de l'Etat-providence fondé sur ce concept est trop centré sur le travail industriel et masculin⁹⁵⁰. Cependant, on peut aussi s'appuyer sur cette objection pour remarquer que, dans le cas japonais, le processus de décommodification a justement été, à l'extrême, inséparable de la naissance d'un système de salaire, visant à la stabilisation du niveau de vie et à l'intégration sociale et politique des classes prolétaires, fondé sur la norme du travail industriel et masculin et par conséquent une division sexuelle du travail. Cependant, comme le cas d'Andô l'illustre, non seulement une telle vision heurtait en puissance les intérêts des employeurs, mais pouvait aussi paraître aller à l'encontre des impératifs les plus immédiats de l'effort de guerre. Après avoir été portés jusqu'à la publication de son premier ouvrage par le projet de rénovation politique et sociale du gouvernement de Konoe Fumimarô, il fut rattrapé par les contraintes de la guerre. En fait, comme l'effort du *Kôseishô* pour réformer la morphologie du salaire l'illustre, l'idée d'un salaire minimum vital donna finalement lieu à un compromis. Une des chevilles ouvrières de cet effort fut Kaneko Yoshio.

Kaneko Yoshio et la réforme des salaires

Diplômé de l'université du Tôhoku, Kaneko Yoshio rentra en 1939 au Bureau du travail du *Kôseishô* (*Kôseishô rôdôkyoku*). Mais si Kaneko, comparé à Andô, était peut-être plus soucieux de l'efficacité de la

⁹⁴⁸ Ôkôchi Kazuo, *op. cit.*, pp. 178-180.

⁹⁴⁹ G. Esping-Andersen, *op.cit.*.

⁹⁵⁰ Silke Bothfeld et Sophie Rouault, « La comparaison internationale : une méthodologie en quête de sens », in Jean-Claude Barbier, Marie-Thérèse Letablier (eds), *Politiques sociales : Enjeux méthodologiques et épistémologiques des comparaisons internationales*, Bruxelles, Peter Lang, 2008, p.131.

mobilisation des ressources que de réformes sociale et morale, son travail plongeait aussi sans aucun doute dans l'expertise scientifique qui s'était développée sur le travail depuis l'entre deux guerres. Kaneko eut en effet un large recours aux travaux qui s'étaient développés depuis les années 1920, que ce soient les statistiques, les enquêtes sociales, les recherches en sciences du travail et en nutrition. Un examen des archives⁹⁵¹ laissé par Kaneko permet bien de mesurer cet ancrage, celui-ci travaillant à partir d'enquêtes qui reposaient sur un savoir faire qui s'était constitué à partir des premières enquêtes sur le budget des ouvriers aux lendemains de la première guerre mondiale. Dans ses calculs concernant le salaire minimum, Kaneko utilisa en particulier l'Enquête conduite en 1939 sur les salaires des travailleurs (*Rôdôsha chingin chôsa hôkoku*). Cette enquête indiquait le salaire horaire moyen des travailleurs des entreprises de 10 salariés et plus à partir de 12 ans par industrie, industries classées en 147 catégories. L'enquête permettait de connaître le salaire moyen par tranche d'âge et par ancienneté. Ces statistiques permettaient de mesurer dans quelle mesure l'ancienneté et l'âge était pris en compte dans la fixation du salaire⁹⁵². Il utilisa aussi l'enquête sur les conditions de vie des travailleurs (*Rôdôsha seikatsu jôtai chôsa hôkoku*) conduite par le *Kôseishô* entre le mois d'avril 1941 et le mois de mars 1941. Cette enquête considérable avait étudié les structures de revenu et de dépense de 1200 foyers de travailleurs en usine et de 300 foyers de travailleurs des mines dans tout le pays. Etaient pris en compte par tranches d'âge, 59 postes de dépense concernant la nourriture, le logement, l'eau et le chauffage, les vêtements, l'hygiène et la santé, l'éducation, les transports, les relations sociales, les loisirs, l'épargne, les traites...l'enquête était détaillée au point d'indiquer le montant de dépense en pâtisseries, en journaux...⁹⁵³

Concrètement, une des tâches de Kaneko fut de travailler à une évolution de la morphologie salariale qui comprendrait une partie fixe dépendante de facteurs non liés aux résultats tels que le sexe, l'ancienneté, l'âge. Pour cela, il participa largement à la production rhétorique de l'époque sur le travail.

⁹⁵¹ Les archives Kaneko sont les documents rassemblés par Kaneko Yoshio, fonctionnaire expert de la politique salariale au *Kôseishô*, au cours de sa carrière. Ces archives qui ont été données au département d'études commerciales de l'Université de Waseda après la mort de Kaneko sont particulièrement précieuses pour la période d'avant 1945. Il reste en effet, à cause de la destruction massive qui a été conduite au moment de la capitulation, très peu de sources de première main sur la politique sociale de cette époque. Ces documents, pour la plupart classés « confidentiels » ou « ultra confidentiels », ont été sauvés de la destruction grâce à l'initiative de Kaneko. Ce fond a fait l'objet d'un très important effort de classification conduit par le professeur Suzuki H, et 20 CD Rom ont été édités pour rendre public une partie importante des documents couvrant la période 1939-1952. Nous avons travaillé sur les archives elles-mêmes et utilisé en référence la classification telle qu'elle classe les documents eux-mêmes, indiquant le numéro du carton, le numéro du dossier et le numéro du document lui-même. Nous profitons de la publication de ce livre pour exprimer notre reconnaissance au professeur Suzuki qui nous a très efficacement orienté dans notre recherche et fait une totale confiance dans le maniement des archives.

⁹⁵² *Kôseishô rôdôkyoku, Rôdôsha chingin chôsa hôkoku*, 1939. (Archives Kaneko 24-7-11)

⁹⁵³ *Kôseishô rôdôkyoku, Rôdôsha seikatsu jôtai chôsa hôkoku*, avril 1940-mars 1941. (Archives Kaneko, 24-7-10)

Ainsi, après le début de la guerre du Pacifique, Kaneko reprenait très largement l'idée du salaire comme solde de l'ouvrier-soldat. Dans un document de travail de la section des salaires du bureau du travail (*Kinrôkyoku*) du Kôseishô sur le salaire vital, Kaneko écrivait que « formellement, le salaire n'est que la récompense du travail et une des conditions formulées par le contrat de travail, mais en réalité, le salaire du travail vise à récompenser le service rendu à l'empire (*teikoku e no hôshi*) et l'honneur du peuple (*kokumin no eiyô*). Il s'agit ainsi de donner un caractère national élevé (*keidô no kokusei*) à la fois au travail et au salaire et de préserver la stabilité de la vie des travailleurs afin qu'ils puissent se livrer complètement à leur travail»⁹⁵⁴.

Mais au-delà de cette rhétorique, Kaneko savait aussi s'en tenir à une approche avant tout pragmatique et finalement beaucoup moins dominée par une vision normative de l'organisation sociale qu'Andô. Par exemple, alors que, pour beaucoup, la question de l'élévation du niveau salarial était liée à une vision de la division sexuelle au sein de la famille et devait ainsi concerner les hommes, chefs de famille, Kaneko, était surtout préoccupé à la fin de la guerre par le très faible niveau des salaires des femmes. Il déclarait, le 8 novembre 1944 devant la Chambre des pairs que « si les raisons du faible salaire des femmes sont variées, la productivité des femmes qui travaillent dans l'industrie lourde est particulièrement bonne ». Il expliquait que le salaire de départ qui avait été fixé, pour l'industrie lourde, par le Décret de réglementation des salaires en 1940 sur la base de ce qui se pratiquait dans l'industrie textile, n'était pas adapté et risquait de constituer un frein à la motivation des ouvrières, surtout pour celles, diplômées du lycée, qui avaient bénéficié de bien meilleurs salaires comme employées. Il reconnaissait néanmoins que les possibilités d'augmenter les femmes étaient faibles car cela risquait de provoquer une augmentation du salaire des hommes et un risque d'inflation.⁹⁵⁵

Pragmatique, Kaneko travailla aussi beaucoup sur une rationalisation et une unification d'une réglementation qu'il percevait comme beaucoup trop éparpillée. C'est sans doute lui qui rédigea, au nom du Bureau du travail du Kôseishô, en juin 1944, une proposition de Plan pour une nouvelle politique du système salarial (*Kyûkô seido sasshin hōsaku yōkō*) qui prévoyait d'unifier toutes les dispositions réglementaires sur les salaires qui avaient été prises jusqu'alors. Il prévoyait également une meilleure coordination avec la politique sur les prix⁹⁵⁶. Il essaya aussi de clarifier la chaîne d'autorité administrative responsable de l'implantation de réforme salariale. Il projeta ainsi, en janvier 1944, de placer l'ensemble

⁹⁵⁴ Kôseishô, kinrôkyoku, kyûkôka (document de travail interne), 28 février 1943. (Archives Kaneko, 24-3-1)

⁹⁵⁵ « Saikin ni okeru chingin tōsei no jitsujō oyobi tōmen no mondai », audition devant la chambre des pairs le 8 novembre 1944 (Archives Kaneko, 24-6-7)

⁹⁵⁶ Kôseishô kinrôkyoku, *Kyûkô seido sasshin hōsaku yōkō (an)*, 16 juin 1944. (Archives Kaneko, 46-1-7)

de la question de la réglementation des salaires sous l'autorité du ministère de la Demande militaire (*Gunyôshô*). Sous cette supervision globale, les entreprises ordinaires dépendaient des préfets, les entreprises directement liées à la demande militaire dépendaient du Département de l'inspection de la demande militaire (*Gunyô ranribu*) et les mines du Bureau de l'inspection minière (*Kôzan kandoku kyoku*)⁹⁵⁷.

En fait, pour mesurer l'impact que les travaux d'un Kaneko ont pu réellement avoir sur le fonctionnement des relations du travail et la vie des ouvriers de l'époque, il faut d'abord les replacer dans le cadre de l'application de ce projet plus large qu'était le nouvel ordre économique. En effet, lorsque le deuxième cabinet Konoe arriva au pouvoir après plus de deux ans d'enlisement de la guerre avec la Chine et la perspective d'un élargissement du conflit, dominait le constat que la mobilisation économique rencontrait depuis le début de la guerre des résultats très contrastés, avec notamment une stagnation de la productivité du travail. Il fallait, pour nombre d'experts, donner une nouvelle dimension au développement de l'économie de guerre et passer d'une politique centrée essentiellement sur la question de la pénurie de main-d'œuvre à une véritable politique de mobilisation générale de la force de travail, telle que la théorisa justement à l'époque Ôkôchi Kazuo⁹⁵⁸.

C'est cette situation qui amena certains cercles de hauts fonctionnaires et experts, avec l'appui d'une partie de l'armée, à envisager des mesures de réforme du système socio-économique beaucoup plus radicales, qui furent incarnées, en juillet 1940, par le Plan pour la mise en place d'un nouvel ordre économique (*Keizai shintaisei kakuritsu yôkô*) du gouvernement Konoe. Celui-ci visait, comme nous l'avons déjà vu dans le chapitre précédent, à s'affranchir des mécanismes de marché pour coordonner l'activité économique en fonction des objectifs nationaux, à planifier l'expansion de la production et des projets technologiques, à réaliser ainsi ce qu'on appelait à l'époque une « Nation de défense nationale » de haut niveau. Ce plan plaçait plus que jamais les experts au centre du jeu, mais les initiatives qui suivirent ce texte furent néanmoins l'objet d'un vif conflit entre les bureaucrates rénovateurs du *Kikakuin* et les milieux industriels. Le 28 septembre 1940 fut en effet présenté par l'Agence du plan un projet de contrôle publique de la gestion des entreprises, une nationalisation de fait, avec notamment un contrôle des dividendes. Cependant, pendant les mois qui suivirent, les milieux d'affaire s'attaquèrent à ce projet. Sept organisations d'employeurs rendirent alors public un document intitulé Mémoire sur le nouvel ordre économique (*Keizai shintaisei ni kan suru ikensho*). D'autre part,

⁹⁵⁷ Kaneko gishi, *Ching'in tôsei no keika narabini tômen no ching'in mondai ni tsuite*, 7 janvier 1944. (Archives Kaneko, 46-1-28)

⁹⁵⁸ Kyôchôkai, *Rômu tôsei no kenkyû-Rômu haichi kikô o chûshin toshite*, Tôkyô, Kyôchôkai, 1943.

l’Affaire de l’agence du plan envoya en prison un certain nombre des inspireurs du Plan pour la mise en place d’un nouvel ordre économique.

Malgré cette réaction des milieux industriels et de la frange réactionnaire du pouvoir, le nouvel ordre économique, fruit finalement d’un compromis plus que victime d’un rejet complet, eut néanmoins un impact réel sur la manière de fonctionner des entreprises. Les réformes qu’il engendra participèrent même un processus de déconcentration des revenus au sein du pays, la part des dividendes dans la composition des 1% de plus hauts revenus, par exemple, s’effondrant littéralement au cours de la guerre Asie-Pacifique⁹⁵⁹. En effet, le Décret de réglementation de la comptabilité des entreprises (*Kaisha keiri tōsei rei*) d’octobre 1940 vint renforcer le Décret sur la répartition des profits et le financement (*Kaisha rieki baitō oyobi shikin yūtsū rei*) d’avril 1939 en limitant le montant des dividendes afin d’éviter que la demande militaire ne profite avant tout aux actionnaires et pour que les gestionnaires des entreprises se concentrent avant tout sur l’augmentation de la productivité. Ce décret permettait également de réglementer la progression salariale des cadres dirigeants (*yakuin*) et des employés (*shain*), bénéficiant avant la guerre d’une rémunération d’un niveau beaucoup plus élevé que celle des ouvriers dans le cadre de ce que les contemporains qualifiaient de « ségrégation statutaire » (*mibun sabetsu*). Le décret soumettait cette rémunération à un système d’autorisation administrative. Le décret prévoyait ainsi de fixer des revenus standards pour les dirigeants et des salaires mensuels standards moyens pour les employés en fonction de l’âge mais également du niveau d’éducation et de l’origine du diplôme. Ainsi, la commission mise en place à cette effet, décida, le 24 décembre 1940, de fixer, par exemple, cette somme, pour un employé entre 30 et 34 ans, à 114 yens s’il était issu d’une université publique (*kanritsu daigaku*) et à 99 yens s’il était originaire d’une université privée (*shiritsu daigaku*)⁹⁶⁰. En 1942 l’Association pour le contrôle du crédit (*Kinyū tōsei dantai*) fut mise en place sous l’autorité de la Banque du Japon pour servir d’intermédiaire et permettre aux banques de coopérer pour financer certaines firmes clientes. Cela fut le départ du système de financement indirect des entreprises que l’on pu observer au cours de la période de haute croissance de l’après-guerre et dans lequel chaque compagnie avait une relation privilégiée avec une banque qui assume la responsabilité de financer ses opérations, en échange d’un droit de regard sur sa gestion. Cette relation fut renforcée par les interventions directes de l’Etat grâce à la Loi sur les Entreprises d’Armement (*Gunju kaishahō*) d’octobre 1943 et aux Organes de Financement

⁹⁵⁹ Chiaki Moriguchi and Emmanuel Saez, « The Evolution Income Concentration in Japan, 1886-2005 : Evidence from Tax Statistics », *The Review of Economics and Statistics*, Novembre 2008, vol.90, n.4, pp.721-727.

⁹⁶⁰ Ōkurashō risaikyoku, *Kaisha keiri tōseirei*, 15 avril 1941 (Archives Kaneko, 33-2-7)

des Entreprises d'Armement (*Gunju kaisha shitei kinyū kikan*) qu'elle permit de créer⁹⁶¹. Ce système de financement par une banque principale et cette limitation du montant des dividendes distribués contribuèrent sans aucun doute de façon déterminante à libérer les gestionnaires de la pression des actionnaires comme l'a montré Okazaki Tetsuji⁹⁶², à rompre avec les ambiguïtés du familialisme d'un Mutō Sanji révélé au début des années 1930 et à donner aux entreprises un rôle beaucoup plus réel dans la régulation sociale de l'économie.

Les mesures qui suivirent l'affirmation du nouvel ordre économique permirent également aux bureaucrates rénovateurs d'essayer de traduire dans les faits, jusqu'à un certain point, l'établissement dans les entreprises de ce que le Plan pour la mise en place d'un ordre nouveau dans le domaine du travail (*Kinrō shintaisei kakuritsu yōkō*) adopté en octobre 1940 nommait un esprit de diligence (*Kinrō seishin no kakuritsu*)⁹⁶³. L'entreprise devint alors l'incarnation d'une fusion organique entre le travail, le capital et le management, et à ce titre, il était de la responsabilité directe de l'Etat de réformer la gestion du travail. Le Décret sur la gestion du travail dans les entreprises clés (*Jūyō jigyōjo rōmu kanrirei*) fut ainsi appliqué à partir de février 1942 à environ 300 usines liées à la demande militaire. Dans ces entreprises, l'employeur devait produire un règlement intérieur, un règlement des salaires et un règlement des promotions des travailleurs qu'il devait au préalable soumettre au ministre de la Santé, du Travail et des Affaires Sociales. Le ministre pouvait donner aux entreprises des instructions lorsque nécessaire, concernant les conditions de travail des travailleurs comme le salaire, la retraite, les licenciements mais aussi concernant les services sanitaires et sociaux. Le salarié devait avoir une promotion au moins une fois par an, l'importance de l'augmentation salariale étant encadrée par un niveau minimal, standard et maximum⁹⁶⁴. Fut d'ailleurs créée à cette occasion un nouveau type d'inspecteurs du travail (*Rōmu kanrikan*) choisis parmi les fonctionnaires de haut rang. Ils dépendaient d'une nouvelle section de l'inspection (*Kanrika*) au sein du Bureau du travail du Kōseishō qui avait des relais régionaux sous la forme de bureau de gestion du travail (*Rōmukan jimusho*) dans les cinq grands districts qui couvraient l'ensemble du pays, Tokyo, Osaka, Nagoya, Fukuoka et Sapporo. Y furent d'abord répartis 58 inspecteurs du travail qui avaient chacun en moyenne la responsabilité de cinq entreprises. Il ne

⁹⁶¹ Noguchi Yukio, *1940 nen taisei*, Tôkyô, Tôyô keizai shinpōsha, 1995, pp. 21-36.

⁹⁶² Okazaki Tetsuji, « The Japanese Firm under the Wartime Planned Economy », *Journal of the Japanese and International Economics*, 7, 1993, pp. 175-203.

Okazaki Tetsuji, « Corporate Governance », in Okazaki Tetsuji and Okuno-Fujiwara Masahiro (eds.), *Japanese Economic System and Its Historical Origins*, New-York, Oxford University Press, 1999, pp.97-144.

⁹⁶³ Kōseishō rōdōkyoku, *Kinrō shintaisei kakuritsu yōkō*, octobre 1940. (Archives Kaneko, 28-7-10)

⁹⁶⁴ Kōseishō rōdōkyoku, *Jūyō jigyōjo rōmu kanrirei unyō hōshin*, (document non daté) (Archives Kaneko 24-4-1)

s'agissait plus de veiller à la bonne application du droit du travail, mais de veiller à la conformité de la réforme de la gestion de ressources humaines dans les entreprises⁹⁶⁵.

A partir de 1943, la politique de réforme du système de salaire du gouvernement, sur la base d'une conception du salaire vital, pris une forme encore plus précise grâce aux efforts d'un expert ministériel comme Kaneko Yoshio ou aux recherches d'Andô Masakichi au Centre de recherches en sciences du travail. Le 30 mars 1943, le cabinet adopta en effet le Plan d'action sur les salaires (*Chingin taisaku yôkô*). Il ne s'agissait plus de fixer un salaire horaire moyen sur une période de travail donnée, permettant aux entreprises de payer les salariés individuellement comme elles le souhaitaient tant que globalement la somme n'était pas dépassée. Il s'agissait, d'une part, toujours de soumettre les règlements intérieurs sur les salaires et les promotions dans les entreprises à un système d'autorisation administrative, mais aussi de donner des instructions plus précises quant à la forme de salaire à adopter. L'article deux précisait ainsi qu'il fallait mettre en place un salaire de base déterminé par l'âge et par l'ancienneté, mais en même temps qu'il fallait rationaliser le système de salaire à la tâche et le salaire d'encouragement⁹⁶⁶. Ainsi, dans le même temps, les recherches des spécialistes du salaire s'intensifièrent. La Commission centrale de coopération sur la réglementation des prix (*Chûô bukka tôsei kyôryoku kaigi*) du *Kôseishô* produit un rapport intitulé Réflexions sur la rationalisation de morphologie des salaires (*Chingin shibarai keitai gôrika ni kan suru iken*), adopté lors de la réunion ordinaire du 19 mai de la commission et à la rédaction duquel Kaneko participa sans aucun doute très activement. Il proposait notamment, pour mieux répondre aux besoins des familles, de faire passer le salaire de base de 30% environ à 70%⁹⁶⁷. La commission centrale des salaires du *Kôseishô* (*Kôseishô chûô chingin iinkai*), adopta, elle, les directives sur la morphologie salariale (*Chingin keitai ni kan suru shidô hôshin*). L'article 1 de la directive précisait que le salaire devait être à la fois fonction de la vie du salarié et de sa famille, mais aussi fonction de son travail. L'article 2 précisait que le salaire serait composé d'un salaire fixe, d'un salaire au résultat et de primes. Le salaire fixe formerait la base de la rémunération et aurait pour objectif d'assurer la stabilité de la vie. Les primes, qu'elles soient liées au poste, aux résultats du salarié ou à sa vie seraient payées en fonction des résultats de l'entreprise. L'article 3 précisait « En ce qui concerne la morphologie du salaire, une réflexion prudente sera menée sur les systèmes de gestion des entreprises prises individuellement et en

⁹⁶⁵ *Ôsaka mainichi shimbun*, 25 février 1942.

⁹⁶⁶ Kaneko gishi, *Chingin keitai shiryô*, 1943 (Archives Kaneko, 24-3-1)

⁹⁶⁷ Idem

même temps il sera tenu compte des contraintes de l'industrie et des caractéristiques du fonctionnement de la production»⁹⁶⁸.

En septembre 1944, la Commission sur le système de rémunération (*Kyūyo seidō iinkai*) du Centre de recherche en sciences du travail publia un article intitulé « Principe de salaire à la japonaise ». Y était repris le principe d'une partie fixe dépendante des besoins du travailleur, d'une partie variable fonction des performances individuelles et de primes et allocations dont une partie étaient dépendantes des besoins tels que la taille de la famille à charge. La commission proposait, pour la partie fixe, un système très moderne d'échelle de promotion qui ne se généralisera dans les entreprises japonaises qu'à partir des années 1960. Elle présentait un tableau de promotion composé de neuf niveaux dans lequel les travailleurs rentraient en fonction de leur niveau de formation et qu'ils gravissaient à des rythmes d'avancement minimum, maximum et standards. L'échelle de promotion était donc à la fois fonction de l'âge et reflétait ainsi les besoins du salarié. Elle évoluait en fonction de celui-ci, mais également d'un niveau de compétence qui était très précisément défini par un certain nombre de critères : la qualification, les capacités intellectuelles, le sens des responsabilités, la force physique, les capacités de concentration, le tout pondéré de la qualité de l'environnement de travail. La partie variable était fixée par l'attribution de quatre niveaux de performances qui déterminaient à quel pourcentage de la partie fixe elle devait s'élever. Elle reflétait donc en fait à la fois la performance individuelle et les besoins du salarié. La commission proposait enfin un formulaire d'évaluation à utiliser par les entreprises⁹⁶⁹.

Les entreprises face à l'intrusion de l'Etat dans leurs systèmes de gestion

Ces recherches, préfigurant souvent des pratiques introduites bien plus tard, ne reflétèrent bien évidemment pas la réalité de la gestion des ressources humaines des entreprises de cette époque. Celles-ci étaient, d'un part, le lieu de pratiques anciennes qu'il était difficile de changer en un jour et, d'autre part, le principe même d'une intervention aussi directe de l'Etat dans leur organisation interne ne fut pas accepté sans réaction. Elles jouèrent énergiquement des appuis qu'elles avaient au sein du pouvoir et qui se traduit par exemple par l'affaire du *Kikakuin* ou l'affaire de centre de recherche du *Mantetsu*.

⁹⁶⁸ Chingin senmon iinkai, *Chingin keita ni kan suru shidō hōshin*, 1943. (Archives Kaneko, 32-1-12)

⁹⁶⁹ Kyūyo seidō iinkai, « Nihonteki kyūyo seidō taikō », *Rōdō kagaku*, vol.21, n.7, septembre 1944, pp.6-17.

Cependant, dans les circonstances de la guerre, elles ne refusèrent pas non plus toutes la collaboration avec les experts du *Kôseishô* ou du *Rôdô kagaku kenkyûjo*.

On peut émettre plusieurs hypothèses sur cette attitude de compromis qui tranchait avec l'attitude beaucoup plus ferme d'avant la guerre contre toute intrusion de l'Etat dans les relations de travail. Premièrement, les milieux industriels craignaient que la mobilisation conduise à la création d'excès de capacité comme cela avait été le cas pendant la première guerre mondiale. Ils eurent ainsi tendance à témoigner de l'intérêt à de mesures qualitatives plutôt que quantitatives, c'est à dire à une augmentation de la production par une réforme managériale plutôt que par des investissements massifs dans de nouvelles unités de production et de nouveaux équipements. Ainsi, alors que la section de gestion du travail n'avait pas été considérée comme très importante au sein de l'organigramme, sa taille fut considérablement augmentée et un effort de formation des responsables de la main-d'œuvre fut consenti. Par exemple, l'entreprise Tôshiba mis en place un dispositif de formation, un dispositif de protection et d'hygiène comprenant des mesures de prévention, un dispositif de soin et des mesures d'amélioration de la santé, et enfin un dispositif d'aide économique gérant, la cantine, les logements d'entreprise, des établissements financiers, des assurances sociales. Fut engagée, dans de nombreuses entreprises, une réforme du système statutaire (*mibun seido*) avec une extension du salaire mensuel à des catégories d'ouvriers qui ne recevaient qu'un salaire journalier⁹⁷⁰.

Deuxièmement, avec la Guerre, l'approche de la rationalisation fondée sur la conquête ou le maintien des marchés extérieurs et une politique des bas salaires fut remise en cause. Cet attachement à une rationalisation fondée sur la compétitivité sur les marchés extérieurs qui avait dominé jusqu'au début de la guerre Asie-Pacifique explique, par exemple, en partie pourquoi les employeurs japonais devinrent si attachés à la coopération avec le BIT jusqu'à une date si tardive, postérieure même au début de la guerre avec la Chine. Mais, à partir du moment où le Japon dut faire face à la montée des blocs économiques étanches, il dut se tourner bien d'avantage vers une logique de développement endogène. La question biopolitique du renforcement des forces internes à la nation, dont la question de la qualité de la population et de la reproduction de la main-d'œuvre, apparut de manière beaucoup plus évidente comme la seule stratégie possible. La Centre de conseil pour la vie en situation de guerre (*Senji seikatsu sôdanjo*) produit ainsi, en 1943, un document intitulé Le niveau minimum de vie en temps de guerre révélé par les dépenses de subsistance (*Seikeihi chôsa ni arawaretaru senji saitei seikatsu*) qui relevait

⁹⁷⁰ Hareyama Toshio, *op. cit.*, pp. 61-64.

l'évolution de l'attitude des industriels : « Le problème majeur concernant la vie sous le régime de la guerre décisive (*Kessen taiseika no seikatsu*), est l'adéquation entre les revenus du travailleur et ses dépenses. Récemment, les milieux industriels ont commencé à considérer les salaires comme un moyen d'élever la production, en effet, la source même du problème se trouve dans les pratiques mêmes héritées de la période de l'économie libérale. Ainsi, d'un certain point de vue, le problème est que l'adéquation entre les revenus du chef de famille, qui permettent de faire vivre la famille, et les dépenses a été perdue »⁹⁷¹. Ainsi, en août 1942, la Fédération des organisations économiques du Japon (*Nihon keizai renmeikai*) rédigea un Mémoire sur l'augmentation de la productivité industrielle et la vie et la consommation des salariés des usines. Il s'ouvrait par le constat qu'« avec le déclenchement de la guerre de la Grande Asie, notre économie ne peut absolument plus compter sur un pays tiers et doit très rapidement renforcer ses capacités d'autosuffisance ». Il abordait ensuite très en détail la question des conditions de vie des salariés : la nutrition et le ravitaillement, le logement, et l'habillement⁹⁷². Les industriels produisaient ainsi leur propre expertise sur une évolution qui semblait alors inéluctable et qu'il s'agirait d'infléchir dans le sens de leurs intérêts.

Troisièmement, dans le cadre du discours antilibéral et anticapitaliste dominant pendant cette période, les entreprises tentèrent néanmoins de se disculper du jugement selon lequel l'augmentation de la productivité n'était qu'un moyen pour les capitalistes de poursuivre leur profit. Pour se débarrasser du bagage politique de l'organisation scientifique du travail, les industriels durent en quelque sorte redoubler de bonnes intentions affichées à l'égard de l'humanité et du bien-être des travailleurs. Enfin, on peut penser que nombre d'employeurs avaient conscience que les réformes de la guerre étaient l'occasion d'un passage obligé de la modernisation des entreprises japonaises. On commence à assister au passage, pour reprendre la terminologie d'Alain Touraine déjà citée plus haut, d'un « système professionnel », à un « système technique »⁹⁷³. Alors que l'ouvrier de métier avait joui d'une large autonomie dans l'organisation de son travail, c'est-à-dire dans le choix des méthodes, la mise en place d'une organisation centralisée du travail nécessitait de plus en plus la mise en place d'un système de salaire tout à fait différent du salaire qui avait été dominant jusqu'alors, le salaire à la tâche. Ce passage fut sans doute largement favorisé la prise de pouvoir progressive des managers professionnels au sein

⁹⁷¹ « Senjiki no kakeichōsa », Tada Yoshimi, *Kakei chōsa shūsei dai 17 maku*, in *Shōwa kakei chōsashū*, Shōshisha, 1992, p. 6

⁹⁷² Keizai renmeikai, *Kōjō jūgyōba jūgyōin no shōhi seikatsu to sangyō nōritsu zōshin ni kan suru iken*, août 1942, p.3. (Archives Kaneko)

⁹⁷³ Alain Touraine, « Organisation professionnelle de l'entreprise », in G. Friedmann et P. Naville, *Traité de Sociologie du Travail*, pp. 387-427.

des entreprises. Cette professionnalisation des élites favorisa de plus les liens entre experts du gouvernement et experts des entreprises, tous deux ayant la même « culture intellectuelle et scientifique », une même inclination vers des technologies organisationnelles nouvelles et une refondation des relations de travail.

Cette situation de transition dans les entreprises transparaît dans un certain nombre de documents de l'époque. Teruoka Gitô et le Centre de recherche en sciences du travail menèrent par exemple une enquête d'une semaine dans six entreprises, spécialisées dans la sidérurgie, les chantiers navals et la construction aéronautique, de la préfecture de Hyôgo, en décembre 1943. Teruoka constatait l'existence encore massive d'une rémunération à la pièce sur les réalisations d'un individu ou d'un groupe. Il relevait également l'attitude critique des entreprises à l'égard de ce qui était perçu comme une approche bureaucratique ne prenant pas assez en compte la réalité du terrain. Était réclamée en particulier une plus grande liberté dans la fixation du montant du salaire⁹⁷⁴. Mais d'un autre côté, les entreprises dialoguèrent avec les experts. Leurs représentants faisaient partie en grand nombre de la Commission centrale sur les salaires ou de l'Assemblée centrale de coopération sur la réglementation des prix (*Chûô bukka tôsei kyôryoku kaigi*) qui était consultée sur la politique des salaires⁹⁷⁵. Les organisations patronales produisirent également leur propre expertise dans ce domaine comme nous l'avons déjà souligné plus haut. Le Comité de recherche sur les mesures d'exception (*Jikyoku taisaku chôsa iinkai*) et le comité pour l'élévation de la productivité industrielle (*Sangyô nôritsu zôshin iinkai*) de l'organisation patronale *Nihon keizai dômeikai*, qui était jusqu'alors sur une ligne défensive quant à la réforme du système salaire, produisit en effet elle-même une étude en août 1943. Elle constatait une tendance à la baisse de la productivité et le « besoin, dans les politiques à l'égard des travailleurs ordinaires, de remettre en harmonie la dimension spirituelle du service professionnel (*shokuniki hôkô*) et le caractère humain réel du travailleur ». L'étude s'attachait néanmoins à montrer que la diversité des travailleurs et la complexité de l'organisation rendaient impossible un modèle de gestion unifié imposé autoritairement. Elle se penchait sur la question du salaire à la tâche, reconnaissant l'inadaptation de cette forme de salaire archaïque, reposant trop sur l'autorité des contremaîtres, aux besoins de la mobilisation. Elle préconisait non pas sa disparition mais la rationalisation du mécanisme de détermination du prix accordé à une tâche, pour arriver à une « rémunération plus adaptée » (*tekisei naru chingin*). L'étude se gardait en

⁹⁷⁴ Teruoka Gitô, *Chingin seido chôsa* (document non daté). (Archives Kaneko 24-3-5)

⁹⁷⁵ Jômubu dai ichi ka, *Chûô bukka tôsei kyôryoku kaigi, dai yon iinkai shiryô daisango*, février 1944. (Archives Kaneko, 46-1-40)

revanche de faire référence, comme les experts du *Kôseishô* ou Centre de recherche en sciences du travail, à la notion de salaire vital dans la partie consacré au salaire mensuel. Elle se contentait de prendre acte de l'avis de nombreux experts selon lesquels ce type de salaire pouvait représenter une forme plus rationnelle d'encouragement à la productivité. Elle concluait que sa mise place dans beaucoup d'industries était prématurée, certaines conditions dans le domaine de l'organisation du travail n'étant pas réunies⁹⁷⁶.

Malgré ces réticences des industriels, les recherches menées sur la morphologie du salaire eurent tout de même des traductions concrètes. En août 1943, le salaire mensuel fut introduit pour les ouvriers des usines de l'armée de terre. Cette mesure eut un écho important dans les journaux de l'époque et suscita une réaction globalement négative des employeurs alors qu'elle emporta, semble t-il l'adhésion de beaucoup de travailleurs. Une enquête fut en effet menée suite à cette décision par le préfet d'Osaka, ancien directeur de la *Kyôchôkai*, Kawarada Kakichi, pour la transmettre au ministre de l'Intérieur Andô Kisaburô. L'enquête conduite auprès de 182 entreprises petites, moyennes et grandes, indiquait que 18,7% des employeurs se déclaraient d'accord avec cette mesure alors que 44, 8% y étaient opposés et 34, 2% estimaient qu'une telle mesure était prématurée. Les réponses étaient pratiquement identiques pour les responsables des ressources humaines. 45,9% des ouvriers qualifiés et 40,0% des travailleurs ordinaires s'étaient en revanche déclarés à favorables à la mesure alors qu'ils étaient 39,0 et 40,4% s'être déclarés défavorables. 3,3% et 1,7% déclaraient que la mesure arrivait trop tôt⁹⁷⁷.

Se heurtant à la réticence des entreprises et inquiets de la baisse du niveau de vie des travailleurs qui était étayée par des enquêtes, les experts du *Kôseishô* persévérèrent dans la promotion du nouveau système salarial jusque dans les derniers mois de la guerre. Cette question ne restait pas seulement au niveau des experts, elle était discutée au plus haut niveau de l'Etat. Par exemple, le 7 janvier 1944, la question du niveau de salaire et de son contrôle fut l'objet d'un courrier de la part de Yoshida Shigeru, à cette époque le directeur de l'Association patriotique du travail du grand Japon (*Da Nippon rômu hôkokukai*) à destination du ministre de l'Agriculture Yamazaki Tachinosuke, du ministre de l'Intérieur Andô Kisaburô, et du ministre de la Santé, du Travail et des Affaires Sociales, Koizumi Chikahiko. Il commençait par s'inquiéter de la faible productivité persistante des travailleurs qui handicapait la production industrielle. Il constatait que les salaires fixés par les autorités étaient inadaptés au coût de la

⁹⁷⁶ Nihon keizai renmeikai, *Chingin seido ni kan suru kentô*, Août 1943. (Archives Kaneko,24-3-4)

⁹⁷⁷ Tokumitsushi sampatsu dai 151 go, 22 septembre 1943. (Archives Kaneko, 33-4-8)

vie et estimait nécessaire une correction⁹⁷⁸. La presse de l'époque en faisait même un thème du discours de mobilisation générale de cette dernière phase du conflit. Par exemple, le *Nissan* du 5 avril 1944, contenait un gros article titré « Vers un salaire pour la victoire finale » (*Katsu tame no kessen chingin*) qui expliquait que la politique salariale n'était plus essentiellement tendue vers une limitation de l'inflation et une régulation du marché du travail comme au début de la guerre, mais vers la sécurité économique des salariés⁹⁷⁹.

En avril 1945, une Directive sur la morphologie salariale (*Chingin keitai ni kan suru shidô hôshin*) du ministère, s'ouvrait néanmoins sur un constat d'échec : « Si on regarde la morphologie salariale des entreprises actuelles on peut constater qu'elle est inadaptée et que son fonctionnement handicape la productivité. Il s'agit de mener une correction et une rationalisation de la morphologie salariale fondée sur une vision impériale du travail (*Tenkoku kinrôkan*) pour arriver à une élévation régulière de la productivité ». Selon la première partie de la directive le salaire devait « assurer une protection constante au travailleur et à sa famille tout en récompensant les résultats du travailleurs » et être constitué d'« une partie fixe, d'une partie variable liée aux résultats, des primes et un bonus ». La partie fixe qui devait assurer la sécurité du travailleur et de sa famille devait être calculée selon le sexe, l'âge et l'ancienneté du travailleur » mais la directive faisait une concession de plus aux employeurs en introduisant une tolérance pour un « montant standardisé » (*kijunkaku*) intégré à la partie fixe reflétant « la personne (*jinbutsu*), la qualification (*ginô*) ou les résultats (*kinmuseiseki*). La directive concluait en évoquant un certain nombre de difficultés dans la l'implantation de la réforme. La mise en place du nouveau système débouchait en fait parfois sur une baisse de salaire pour le travailleur. Il était indiqué, que, dans ce cas là, le travailleur devait recevoir chaque mois, pendant une « durée raisonnable » -la directive conseillant six mois- le montant mensuel moyen sur trois mois de la différence avec l'ancien salaire, comme compensation⁹⁸⁰. Au total, si on regarde les statistiques, la situation salariale moyenne se dégrada au cours de la guerre. Si les salaires nominaux augmentèrent, les prix connurent une croissance encore plus rapide. Pour un indice 100 pour la période 1934-1936, le salaire réel était de 105 en 1938, de 81,9 en 1940, de 65,9 en 1942 et de 60 en 1944⁹⁸¹. L'Etat confronté à cette impossibilité de

⁹⁷⁸ Yoshida Shigeru, *Chingin no tekiseika narabini korega torishimari ni kan suru ikensho*, 7 janvier 1944. (Archives Kaneko, 46-1-39)

⁹⁷⁹ *Nissan*, 5 avril 1944.

⁹⁸⁰ Kôseishô, *Chingin keitai ni kan suru shidô hôshin*, 29 avril 1945. (Archives Kaneko, 24-3-12)

⁹⁸¹ Nihon ginkô, *Rôdô tôkei* ; Naikaku tôkeikyoku, *Maisuki kinrô tôkei chôsa*.

réellement augmenter les salaires, même s'il en fit évoluer la morphologie, engagea d'autres politiques. Il tenta de jouer sur d'autres leviers pour limiter la dégradation du niveau de vie de la population.

La question du logement

La question du logement avait tenu une place importante dans les politiques sociales municipales de l'entre deux guerres. Cependant, avec la guerre, elle prend une dimension particulière. Le Bulletin de politique sociale lui consacre par exemple tout un numéro spécial en juillet 1941. Pour expliquer l'importance prise par cette question, on peut d'abord évoquer un aspect que l'on peut qualifier d'idéologique, lié au discours nataliste qui se développe pendant la guerre comme nous le verrons plus en détail dans le chapitre suivant. Dans son article du numéro spécial intitulé La politique familiale et la question du logement (*Kazoku seisaku to jûtaku mondai*), l'architecte Ichihara Nobuo écrit d'abord : « La famille, tout comme l'individu, est le berceau de la race et de la nation. La famille est la cellule de base au sein de la structure de la nation et la force motrice de la régénérescence de la race. La population, indispensable à la nation, n'est pas seulement alimentée quantitativement par la famille et elle modelée qualitativement par l'environnement familial... ». Il ajoutait plus loin : « Dans la politique du logement, on ne peut voir les logements comme de simples structures matérielles. Il s'agit de l'environnement de la vie familiale, ce dont dépend le style de vie lui-même. Pour renforcer la famille, il faut des logements qui soient conçu dans cet objectif. La question du logement doit être considérée comme quelque chose de plus large et profond qu'une question de sécurité et d'hygiène, elle touche à la question de la famille et du mode de vie national. La politique du logement, l'amélioration de l'habitat insalubre ou l'architecture ne doivent pas s'arrêter à un contrôle local, ils doivent être traité au niveau la nation dans son ensemble »⁹⁸². Cependant, le gouvernement était également aux prises avec le problème bien concret de l'évolution de la structure industrielle du pays liée à l'économie de guerre. Avec l'afflux de travailleurs dans les villes, il était confronté non seulement à une pénurie de logements mais également à une flambée des loyers. Pour pouvoir bénéficier de loyers plus abordables, les travailleurs devaient de plus souvent loger dans des endroits très éloignés de leur lieu de travail ce qui les obligeait à des longs trajets qui les épuisaient et avaient des conséquences négative sur la productivité.

⁹⁸² Ichihara Nobuo, « Kazoku seisaku to jûtaku mondai », *Shakai seisaku jibô*, n.250, juillet 1941, pp.121-122.

Cependant, cette situation liée à la guerre fut ainsi l'occasion de mettre en place une véritable politique du logement, de rationaliser une situation du logement ouvrier que les politiques urbaines entreprises, par exemple, à Tokyo par un Gotô Shimpei, ou à Osaka par un Seki Hajime, n'avaient qu'à peine améliorée. On trouvait là la même volonté de normaliser la vie des ouvriers que dans la réforme salariale, et ceci en rompant avec les mécanismes du marché qui entretenaient une organisation archaïque. Ainsi, dans un article du Bulletin de politique sociale du même numéro spécial de juillet 1941 évoqué plus haut, puis dans son ouvrage de 1942, *La question du logement (Jûtaku mondai)*, Nishiyama Uzô, architecte à l'Office du logement (*Jûtaku eidan*), estimait, à la manière d'Ôkôchi Kazuo, dont il était proche, que la guerre devait être l'occasion de sortir d'un mode d'habitation pour le peuple issu de la période féodale. Même si de nouveaux matériaux comme le verre et le ciment étaient utilisés, ces logements continuaient à être construits sur le même mode anarchique, à dépendre d'une gestion atomisée et reposant sur une organisation foncière alimentant une classe de propriétaires parasites. Ce « logement insalubre » (*teishitsu soaku jûkyo*) reposant sur une organisation capitaliste semi féodale devait laisser la place à des grands ensembles qui ne devaient pas seulement être des instruments pour assurer une vie plus décente aux travailleurs, mais incarner une véritable transformation culturelle, contribuer à changer leur mode de vie de façon à ce qu'ils deviennent physiquement et intellectuellement plus à même de répondre aux besoins de l'organisation économique et sociale et politique rendue nécessaire par la guerre⁹⁸³.

Le gouvernement commença à s'attaquer de front à la question du logement et à ses conséquences sur le niveau de vie de la population dès 1939 avec, d'une part, en octobre, un gel des loyers (*Chidai yachin tôsei rei*) qui fixait leur niveau à ce qu'ils avaient été le 4 août 1938 et, en décembre, avec la création d'une section du logement (*Jûtakuka*) au sein du bureau de la vie quotidienne du ministère de la Santé, du travail et des affaires sociales (*Kôseishô seikatsukyoku*). Dans le Programme pour la planification de la mobilisation du travail de 1939 (*Shôwa jûyonnendo rômudôin jissbi keikaku kôryô*), il était indiqué que la construction de logements était nécessaire à une gestion du travail capable de planifier une élévation de la force production pour répondre à la demande militaire. Le document estimait qu'il fallait déjà planifier la construction sur trois ans, avec une première tranche pour environ 70 000 personnes, de logements dans les douze préfectures les plus touchés par la pénurie. La construction serait prise en charge par les préfectures, les municipalités et les entreprises. Il fallait aussi planifier un

⁹⁸³ Nishiyama Uzô, « Kokumin seikatsu to jûkyo no kakuô », *Shakai seisaku jibô*, n. 250, juillet 1941, pp. 142-159.
Nishiyama Uzô, *Jûtaku mondai*, Tôkyô, Sagami shobô, 1942.

approvisionnement en matériaux de construction et en ressources financières. C'est ainsi, qu'en mars 1941, fut adoptée la Loi sur l'office du logement (*Jûtaku eidan hô*). Cet office du logement succédait à la *Dôjunkai* qui avait été mis sur pied après le grand tremblement de terre du Kantô et était directement placé sous l'autorité de la Section du logement du bureau de la vie quotidienne du ministère de la Santé, du travail et des affaires sociales. Il fut d'abord dirigé par un vétéran de la réforme sociale japonaise, ancien directeur de la *Kyôchôkai*, Soeda Keiichirô. L'Office du logement planifiait de construire 300 000 logements en cinq ans. Cependant, dans les faits, la difficulté de mobiliser suffisamment de ressources matérielles et financières rendit impossible la réalisation d'objectifs aussi ambitieux. En 1943, le comité pour les mesures d'urgence (*Jikyoku taisaku iinkai*) de la *Nihon keizai renmei*, jugeait insuffisante la taille des constructions en regard de l'afflux des nouveaux travailleurs et réclamait la construction de nouveaux logements et, dans le même temps, se plaignait de la mauvaise qualité des logements qui avaient été construits et qui demandaient des frais d'entretien élevés. En fait, jusqu'à la fin de 1944, ce sont environ 90 000 logements qui furent construits, au point où il fallut loger de nombreux ouvriers dans les écoles, les hôpitaux, des gymnases et autres lieux publics, mais aussi chez des particuliers qui vivaient aux abords des usines. On alla même jusqu'à envisager d'expulser les habitants qui n'avaient pas de liens directs avec les usines à côté desquelles ils vivaient pour y mettre des ouvriers. De plus, un grand nombre de ces ensembles furent bombardés⁹⁸⁴.

La Loi sur la retraite des travailleurs

Un autre levier qu'eut à sa disposition le gouvernement pour tenter limiter la dégradation du niveau de vie de la population fut l'amélioration du système d'assurances sociales pour les salariés, en particulier la mise en place d'un système de retraite. Le sens à donner à la Loi sur la retraite des travailleurs (*Rôdôsha nenkin hô*) de 1941 a cependant fait l'objet de nombreux débats entre les historiens. Il a été avancé qu'il s'agissait d'une épargne forcée pour financer l'effort de guerre, d'un moyen de contrôler l'inflation en siphonnant une partie de leur pouvoir d'achat, de limiter la mobilité des travailleurs entre les entreprises en les rendant dépendants d'un système difficilement portable, d'un moyen de relever le moral des

⁹⁸⁴ Takaoka Hiroyuki, *op.cit.*, pp. 158-166.

Ômoto Keino, « Senji jûtaku seisaku no tenkai katei (1), Nihonteki jûtatu no genkei », *Shakai hoshô kenkyû*, vol. 17, n.4, mars 1982, pp.429-440.

Ômoto Keino, « Senji jûtaku seisaku no tenkai katei (2), Nihonteki jûtatu no genkei », *Shakai hoshô kenkyû*, vol. 17, n.4, mars 1984, pp.432-456.

salariés et de les mobiliser dans le contexte de réglementation des salaires, ou bien encore d'un moyen de donner plus de sécurité à la vie des travailleurs pour mieux assurer la conservation de la main-d'œuvre. Cependant dans un article écrit au moment du passage de la Loi sur les retraites des travailleurs, l'économiste spécialiste des assurances sociales, Suetaka Makoto, estimait que cette loi, après le développement progressif des dispositifs de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles, l'adoption d'une assurance maladie pour les ouvriers en 1922, d'une assurance maladie pour les paysans en 1938, d'une assurance maladie pour les employés et d'une assurance maladie pour les marins en 1939, l'adoption d'une assurance retraite était tout simplement la suite logique du processus de construction d'un système complet d'assurances sociales. Ce risque moins immédiat que la maladie qu'étaient la vieillesse ou l'invalidité devait néanmoins être pris en compte par un Etat en situation de guerre. Il s'agissait d'une part de dépasser l'idée qu'une telle assurance déresponsabiliserait les travailleurs à l'égard de leur futur et de donner à leur existence plus de sécurité, sécurité nécessaire au développement d'un mode vie plus rationnel et plus stable, à son tour condition nécessaire au renforcement de la main-d'œuvre⁹⁸⁵.

L'idée de mettre sur pied un système de retraite pour les travailleurs était déjà présente juste avant la guerre. Le président du Parti social des masses, Asô Hisashi, avait ainsi proposé que la Loi sur la pension (*Onkyûhō*) de 1923 qui accordait une retraite aux fonctionnaires soit élargie au reste de la population⁹⁸⁶. Après la création du *Kōseishō*, le chef du service de la planification du bureau des affaires générales du département de l'assurance (*Hoken'in sômûkyoku kikakukachō*), Kawamura Hidefumi définit la création d'un système de retraite comme prioritaire. En 1938, le service de la planification rédigea deux documents intitulés Sur la nécessité d'une assurance vieillesse nationale (*Kokumin yōrō hoken seido*) et La question de la protection de la population et la proposition d'un système d'assurance vieillesse national (*Kokumin seikatsu hoshō no mondai to kokumin yōrō hoken seidō*). Y était exposée la volonté de redonner une place éminente aux personnes âgées, ceux-ci l'ayant perdue, malgré le respect du à leur expérience, expulsés des mécanismes productifs avec les avancés de la science et de l'industrie. Avec le recul de la famille élargie et de la plus en plus grande difficulté d'exercer la solidarité qui lui était associée, une telle assurance était devenue indispensable. Cette loi était présentée comme une réponse aux évolutions sociologiques, mais aussi comme un moyen de dépasser les restrictions qui avaient inspirées les dispositifs d'assistance et de basculer enfin dans un dispositif d'assurance social ciblant une

⁹⁸⁵ Suetaka Makoto, « Nenkin hoken no rinen to rôdōsha nenkin hiken hô », *Shakai seisaku jibō*, n. 248, mai 1941, pp. 1-23.

⁹⁸⁶ Takaoka Hiroyuki, *op. cit.* p. 148.

partie beaucoup plus importante de la population. Si la Loi sur l'assistance de 1929 prévoyait des mécanismes d'aide aux personnes âgées, c'était uniquement aux plus pauvres, alors que ce qui était surtout devenu nécessaire, c'était d'assurer un niveau de vie décent et stable aux personnes âgées valides et à leur famille, avant et après leur mort. La question du contrôle de l'inflation par une épargne forcée était évoquée, mais seulement comme une fonction secondaire de la loi. La loi était enfin pensée comme également un moyen d'anticiper la récession qui ne manquerait pas de se déclarer après la guerre. Ce projet fut soutenu en particulier par la *Sôdômei* qui voyait là la concrétisation de son engagement en faveur de la mise en place d'un système plus complet d'assurances sociales. Cependant, le projet fut retardé par une autre priorité : le processus d'adoption de la Loi sur l'assurance des marins (*Sen'in hoken hō*) et la loi sur l'assurance maladie des employés (*Shokuin kenkō hoken hō*) qui rentrèrent finalement en application en avril 1939 et par la mutation du principal promoteur de la loi au sein du *Kōseishō*, Kawamura Hidefumi, au service de la comptabilité du ministère⁹⁸⁷.

En 1940, le projet de la mise en place d'une assurance retraite émergea à nouveau. La préparation de la loi fut à nouveau menée par Kawamura Hidefumi qui était revenu au département de l'Assurance sociale du *Kōseishō* et dans le contexte de la lutte contre l'inflation provoquée par l'énorme quantité de bons d'Etat émis pour satisfaire la demande militaire, lutte entreprise par le gouvernement de Yonai Mitsumasa. Le plan pour la consolidation du système d'assurance sociale (*Kōsei hoken seidō kakuritsu ni kan suru daikō*) rédigé en janvier 1940 par le Groupe de recherches sur le politique nationale (*Kokusaku kenkyūkai*) envisageait effectivement la création d'une assurance retraite obligatoire pour les travailleurs des mines et des usines comme un système d'épargne obligatoire susceptible d'aider à lutter contre l'inflation, mais aussi et surtout comme un moyen de donner une certaine sécurité psychologique aux travailleurs. Cette sécurité dont eux et leur famille bénéficieraient pour leurs vieux jours ou en cas de décès et d'accident, était susceptible de faciliter leur mobilisation pour l'effort de guerre alors qu'il y avait peu de marge pour une amélioration des conditions de travail et une élévation de leur niveau de vie. En fait, il s'agissait aussi plus concrètement de tenter de remédier au mécontentement des travailleurs face au renforcement des mesures de réglementation des salaires mises sur pied pour limiter l'inflation et la mobilité des travailleurs entre les entreprises comme nous l'avons vu plus haut. Ce mécontentement, ne pouvant plus s'exprimer par la voie syndicale, se traduisait par des pratiques de sabotage qui handicapaient grandement la productivité⁹⁸⁸. C'est ainsi en 1941 que la Loi sur la retraite

⁹⁸⁷ Idem

⁹⁸⁸ Takaoka Hiroyuki, *op. cit.*, p. 147-154.

des travailleurs (*Rôdôsha nenkin hô*) obligea les entreprises de plus de 10 salariés à mettre en place une caisse de retraite pour leurs salariés masculins. En 1944, elle fut rebaptisée du nom encore en vigueur de *kôsei nenkin*, les résonances marxistes du terme de « travailleurs » (*rôdôsha*) ayant été jugé incompatible avec l'idée de fusion entre le travail et le capital⁹⁸⁹. L'obligation de mettre en place une caisse de retraite fut étendue aux entreprises de plus de 5 salariés et à tous les salariés quel que soit leur sexe. En plus des différentes fonctions évoquées plus haut, elle avait aussi l'objectif de protéger les femmes, dont les maris étaient plus que jamais susceptibles de mourir à la guerre, contre le veuvage. Elle institua ainsi le système, qui perdure encore aujourd'hui, selon lequel une femme qui perd son mari touche une pension (*izoku nenkin*). Si dans la loi de 1941, la veuve pouvait en bénéficier pendant dix ans, avec la loi de 1944, elle put en bénéficier à perpétuité⁹⁹⁰. Elle eut ainsi également une fonction normative sur le mode de vie des salariés, contribuant à institutionnaliser le statut de femme au foyer en lui offrant une certaine sécurité économique et à renforcer le paradigme de la division sexuelle du travail.

L'orientation moderniste, qui affleurait dans les réformes des salaires et de l'habitat urbain et les progrès de l'assurance sociale pendant la guerre, était tournée vers le développement d'un Etat social devant, avant toute autre chose, accompagner l'accélération de l'industrialisation et de l'urbanisation. Cette orientation moderniste correspondait aussi, au-delà des circonstances de la guerre, à la concrétisation d'une certaine idée de l'élévation et de la normalisation de la condition ouvrière, prenant appui sur l'expertise scientifique, des sciences du travail aux enquêtes sociales, et en rupture avec un modèle économique et social fondé sur le travail intensif et la main-d'œuvre bon marché. La vision normative de la condition féminine des couches populaires, passant d'ouvrières bon marché à épouses au foyer de salariés de sexe masculin capables d'entretenir leur foyer, et qui transparaissait dans la plupart des nouveaux dispositifs de gouvernance sociale, était à cet égard extrêmement révélatrice. Cette orientation moderniste portait également en elle le projet d'une intégration politique et sociale plus complète des populations prolétaires, mais sur un modèle de type corporatiste reposant sur le rôle central de l'entreprise, vecteur des nouvelles normes sociales, relais de l'Etat nation, et bien différent de la citoyenneté sociale qui s'était difficilement esquissée pendant l'entre-deux-guerres. On peut ainsi souscrire à la terminologie de Takahashi Hirohiko pour qui, à partir des années 1930, le « corporatisme libéral » exprimé par une organisation comme la *Kyôchôkai* se serait mué en « corporatisme d'Etat », dans le sens où les corps intermédiaires - principalement les syndicats - qui devaient incarner une

⁹⁸⁹ Voir Miwa Yasushi, « 1935 nen ni okeru nihonshugi rôdô undô no hatten », *Nihonshi kenkyû*, n. 189, mai 1978, p.3.

⁹⁹⁰ Shô Kashin, *op. cit.*, p. 156.

représentation légitime des intérêts, furent remplacés par des organisations patriotiques, mais aussi les entreprises elles-mêmes, qui vinrent relayer l'effort de l'Etat pour mobiliser les forces vives de la nation autour de ses objectifs, ceci dans le cadre d'une critique radicale du capitalisme libéral⁹⁹¹.

Cependant, cette orientation moderniste et corporatiste qui caractérisa l'action de nombreux experts et bureaucrates rénovateurs entretint également des liens étroits avec une question biopolitique qui concerna à la fois la question de la qualité de la population, mais celle également de la quantité qui stimula une politique démographique nataliste sans précédent comme nous le verrons dans le chapitre suivant. Tout autant que les efforts de stabilisation et de normalisation des modes de vie de la population ouvrière, cette biopolitique se heurta bien souvent aux réalités économiques de la guerre, mais participa aussi de visions plus conservatrices, entretenant une certaine hostilité à l'égard de l'accélération de l'industrialisation et de l'urbanisation.

⁹⁹¹ Takahashi prend ainsi ses distances avec le terme de fascisme, incapable selon lui de réellement penser l'évolution de la réforme sociale entre la première guerre mondiale et 1945 et lui préfère le terme de corporatisme.
Takahashi Hirohiko, *op. cit.*, 2001.

Chapitre 25

Elévation de la qualité de la population et politique démographique pendant la guerre

« Pour un soldat sain, un citoyen sain »

La question de l'amélioration de la qualité de la population fut bien évidemment exacerbée par le contexte de la guerre, et symbolisée à la perfection par le slogan « Pour un soldat sain, un citoyen sain » (*Kenbei kenmin*). Koizumi Chikahiko, l'un des principaux partisans d'une politique volontariste de renforcement de la qualité de la population, comme on l'a vu plus haut, fut nommé ministre du *Kôseishô* dans le troisième cabinet Konoe en juillet 1941 et resta à ce poste jusqu'à la chute du gouvernement de Tôjô Hideki en juillet 1944. En décembre 1942, voici comment il définissait cette politique du « *Kenbei kenmin* » dont il se fit le promoteur:

« Le fondement d'une victoire totale dans la guerre de la Grande Asie orientale (*Dai tôa sensô*), d'un achèvement de la construction de cette Grande Asie orientale et du développement de l'Empire éternel est un renforcement de notre race Yamato (*Yamato minzoken*). Pour préparer la victoire de demain, pour remporter une guerre qui dure et prend de l'ampleur, il faut fermement s'engager pour un Empire du Japon au corps solide, à l'esprit clair et doté de courage reposant sur des citoyens frugaux et robustes. Et pour cela, il est urgent de former en grand nombre des citoyens en bonne santé (*kenmin*). De tels citoyens en bonne santé pourront ainsi mener un combat total contre l'ennemi, gagner la bataille de la production que la nation se doit mener à l'intérieur, et, à l'extérieur, être des soldats en pleine possession de leurs moyens (*kenbei*) »⁹⁹².

Mobilisation générale et santé au travail

⁹⁹² Koizumi Chikahiko, « Kenmin to kokumin to kokumin kenkô hoken », *Kokumin kenkô hoken*, vol.4, n.12, décembre 1942, cité par Takaoka Hiroyuki, *op. cit.*, p. 228.

Comme l'exprimait Koizumi, s'il fallait renforcer la condition physique de la population, c'était autant pour avoir des soldats en pleine possession de leurs moyens sur le champ de bataille que de remporter la bataille de la production industrielle. Or, dans la réalité, la situation de la santé au travail tendit à se détériorer pendant la guerre. Cette situation était liée à une politique d'augmentation de la production qui tendit à supprimer un certain nombre de dispositions légales pour la protection des travailleurs, comme nous le verrons plus bas, mais aussi à des facteurs tels que la mobilisation de travailleurs peu expérimentés, par exemple, des femmes dans l'industrie lourde pour remplacer les hommes partis au front. La situation était également liée à l'utilisation massive du travail forcé des étrangers. Ainsi, dans les mines, plus de 300 000 Coréens travaillèrent dans les mines japonaises entre 1939 et 1945, représentant presque la moitié des Coréens mobilisés et, à un moment, un tiers de tous les mineurs⁹⁹³. Le ministère des Affaires étrangères japonais, juste après la défaite, dressa la liste des noms de 38 935 Chinois âgés de 11 à 78 ans qui furent amenés de force au Japon entre 1943 et 1945 comme travailleurs forcés dans 135 mines, docks et chantiers de construction. Selon cette enquête menée dans 135 camps de travail forcés, il aurait eu 6,830 décès, soit un taux de mortalité de 17.5 pour cent, l'enquête ne prenant de plus pas en compte les individus décédés au moment de leur incarcération initiale en Chine et lors du transport vers le Japon⁹⁹⁴.

Malgré cette situation, la recherche sur les questions de santé au travail connut un développement assez considérable. Cependant, ce développement se fit très largement au prix d'une évolution des priorités. Ce phénomène est bien illustré par le cas du Centre de recherche sur les sciences du travail qui prit une ampleur considérable tout en voyant ses missions très largement infléchies. De décembre 1936 à janvier 1937, ce qui était jusqu'alors le Centre de recherche en sciences du travail de Kurashiki déménagea à Tôkyô. Le 23 janvier 1937, au sein de la Société pour la promotion de la science (*Nihon gakujuitsu shinkôkai*), fut mis sur pied la Commission de préparation à l'établissement du centre de recherches sur les sciences du travail (*Nihon rôdô kagaku kenkyûjo setsuritsu junbi iinkai*), dont faisaient partie, outre Teruoka Gitô, Koizumi Chikahiko ou Yoshida Shigeru. Il fut un moment question de faire dépendre le nouveau centre de recherche en sciences du travail de l'Institut d'hygiène publique (*Kôshû eisei in*) créé en 1938, mais finalement, le Centre resta une fondation (*zaidan hôjin*). Les nouveaux locaux de l'arrondissement de Sedayaku furent achetés pour 300 000 yens, 130 000 étant apportés par

⁹⁹³ W. Donald Smith, « Beyond the Bridge on the River Kwai: Labor mobilization in the Greater East Asia Co-Prosperity Zone. » *International Labor and Working-Class History*, No. 58, Fall 2001.

⁹⁹⁴ William Underwood, "Chinese Forced Labor, the Japanese Government and the Prospects for Redress," *Japan Focus*, July 8, 2005.

Fujiyama Aiichirô, patron de la firme *Dai nippon seitô* et 200 000 yens de dix autres entreprises. En décembre 1939, le centre fut transféré dans de nouveaux locaux à Kawasaki. Si le centre restait une fondation, en revanche, il connut tout de même un rapprochement avec le *Kôseishô*. Ainsi, le deuxième ministre du *Kôseishô*, Hirose Hisatada, avait été administrateur du centre, le cinquième, Yoshida Shigeru, en avait été le président du conseil d'administration, et Koizumi Chikahiko, ministre du *Kôseishô* de juillet 1941 à juillet 1944, était membre du conseil d'administration. De plus, le directeur, Teruoka Gitô, fut le principal architecte de l'intégration du centre, qui avait grandi au point de compter 61 chercheurs, tous statuts confondus, au dispositif de mobilisation sanitaire et sociale de la nation. Teruoka devint ainsi un personnage central dans l'effort de guerre, associé au travail de nombreuses commissions et organisations liées à la mobilisation de la population. Il fut en particulier de membre l'Agence du plan ou conseiller du Centre de recherche sur les questions démographiques (*Jinkô mondai kenkyûkai*) créé en août 1939. En janvier 1941, Teruoka devint administrateur du *Dai nippon sangyô hokokukai* et en octobre le centre fut même intégré à l'organisation. Il fut envisagé à cette époque de supprimer le terme de travail et d'adopter le nom de Centre de recherche scientifique sur la vie (*Seikatsu kagaku kenkyûjo*). Et à partir de 1940, la revue du centre, Recherches en sciences du travail (*Rôdôkagaku kenkyû*) prit un moment le nom de Médecine industrielle (*Sangyô igaku*). Par le biais de la revue, Teruoka avait en effet notamment pour intention de rapprocher le Centre et la Société japonaise d'hygiène industrielle (*Nihon sangyô eisei kyôkai*)⁹⁹⁵.

Toutes les recherches ne furent pas directement liées à la guerre. Par exemple, avec l'introduction massive des fibres synthétiques dans les années 1930, le Centre ne put ignorer le problème de l'empoisonnement des travailleurs au bisulfure de carbone. La Fédération de la rayonne (*Jinken rengôkai*) et l'Association industrielle de la fibranne (*Sufu kôgyôkai*) cherchèrent ainsi la collaboration du *Rôdô kagaku kenkyûjo* et Teruoka mit sur pied l'Association pour les études sanitaires de l'industrie des fibres synthétiques (*Kagaku sen'i kôgyô hoken eisei chôsa*) avec pour président le patron de Tôyô rayon⁹⁹⁶. Mais des maladies qui n'avaient pas attiré une attention particulière du centre pendant l'entre deux guerres furent soudain considérées comme centrales. C'était ainsi le cas de la tuberculose dans l'industrie qui était considéré comme un fléau pour les femmes qui participaient massivement à la production industrielle de cette époque. Ainsi, en janvier 1940, Teruoka dirigea une commission qui rédigea le Rapport sur les mesures de prévention de la tuberculose industrielle (*Sangyô kekkaku yobo taisaku yôkô*) envoyé comme

⁹⁹⁵ Miura Toyohiko, *Teruoka Gitô : Rôdôkagaku o tsukutta otoko*, op. cit., pp.200-223.

⁹⁹⁶ *Op. cit.*, p. 216.

proposition à l'Agence de la police, aux sections des usines des préfectures et aux principales entreprises⁹⁹⁷. Dans la revue *Rôdô kagaku*, Teruoka estimait que si on voulait une augmentation de la productivité de qualité, il fallait ménager des temps de pause, assurer aux travailleurs une alimentation rationnelle et si on voulait vraiment faire baisser l'incidence de la tuberculose, il fallait limiter le temps de travail des jeunes et des femmes à 8 heures⁹⁹⁸.

Le centre réalisa également, tout au long de la guerre, des recherches liées à la mobilisation de la main-d'œuvre pour différents organes gouvernementaux. Ainsi, pour le Bureau de l'éducation sociale du ministère de l'Éducation (*Monbushô shakai kyôiku kyoku*), il réalisa des enquêtes sur l'utilisation, par les femmes au travail, de leur temps de loisirs, pour le ministère de l'Agriculture et des Forêts, des enquêtes sur l'ajustement de la main-d'œuvre agricole et industrielle et sur les moyens de contrôle des organisations villageoises en temps de guerre, pour l'Agence du plan, une enquête sur la baisse du moral des travailleurs, pour le Département de l'assurance du Bureau de la protection sociale (*Hoken'in Shakai hoken kyoku*) du *Kôseishô*, des recherches sur la vie et les capacités de travail résiduelles des victimes d'accidents du travail bénéficiant de prestations, ou pour le ministère de la Justice, de recherches pour étudier les possibilités d'utilisation de la main-d'œuvre jeune protégée par la loi⁹⁹⁹.

Le Centre de recherche en sciences du travail porta une attention toute particulière au travail à la question de la gestion des ressources humaines dans l'industrie minière, évidemment stratégique dans la politique de mobilisation des ressources. En novembre 1940, fut même mis sur pied un bureau du centre à la mine de Miike pour conduire des recherches sur la manière d'augmenter les volumes d'extraction. Les axes de recherche du bureau étaient, premièrement, de mener des enquêtes sur la stabilisation des travailleurs migrants, deuxièmement, de voir en quoi une amélioration des conditions de travail pourrait augmenter l'extraction de charbon, troisièmement, d'étudier la place des organisations de travailleurs et enfin d'étudier l'amélioration de la nutrition dans les baraquements de l'entreprise. La mission de ce bureau de Miike était ambiguë. Si les enquêtes menées ne purent faire l'impasse sur les accidents du travail et les maladies professionnelles comme la silicose, la logique des recherches sur les conditions de travail se heurta rapidement à la logique d'emploi d'une main-d'œuvre forcée. Les relations avec Mitsui devinrent d'ailleurs difficiles et le bureau fut fermé au bout d'un an et demi. De plus, Teruoka Gitô fit un constat assez négatif sur l'efficacité de la mobilisation du travail

⁹⁹⁷ « Nihon sangyô eisei kyôkai sangyô kekkaku taisaku iinkai hôkoku-iinkai keika oyobi tekiyô », *Rôdô kagaku*, vo. 17 n. 11, novembre 1940, pp. 7-17.

⁹⁹⁸ Teruoka Gitô, « Sangyô to kekkaku », *Rôdô kagaku*, vol.19, n. 9, septembre 1942, pp. 6-57.

⁹⁹⁹ Miura Toyohiko, op. cit., pp.200-209, pp.220-223.

dans les mines. Il pensait que les relations étaient encore bien trop dominées par système pseudo féodal Hamba et que tant qu'il en serait ainsi, il y avait peu d'espoir que l'on puisse améliorer la productivité. Les enquêtes réalisées furent publiées immédiatement après la guerre, en 1946, dans les deux premiers numéros de la nouvelle revue du centre, *Rôdô kagaku*¹⁰⁰⁰.

Fin avril 1941, Teruoka visita aussi un certain nombre de mines de la région du Tôhoku pour évaluer, en collaboration avec des inspecteurs des mines, l'état de la mobilisation du travail. A cette occasion, il rencontra, en compagnie d'un inspecteur, les responsables des ressources humaines, des médecins ou des responsables de l'hygiène de l'entreprise. Au cours de cette visite, furent surtout étudiés le taux de présence et la mobilité des travailleurs et examiné de près le comportement des travailleurs coréens. Il était notamment constaté un meilleur taux de présence que les mineurs japonais - de 94% à 95% contre environ 75% dans la mine de Matsuo- attribué au fait que les Coréens n'étaient pas libre de leur mouvement. Il était aussi noté, dans la mine de Matsuo, que l'arrivée des Coréens avait provoqué le départ de mineurs qualifiés japonais qui craignaient que travailler dans un même endroit ne conduise à un abaissement de leur statut. Etaient aussi regardées et discutées les maladies ayant une incidence sur les taux de présence, le niveau des salaires et leur rapport avec la productivité. Lors des conversations, la difficulté de mobiliser les mineurs par autre chose que l'appât du gain malgré le discours de mobilisation spirituelle était régulièrement rapportée par les responsables des ressources humaines. Il était aussi noté l'importance de l'état d'esprit dominant dans les villages des alentours d'où venait de 60 à 70% de la main-d'œuvre. Teruoka, comme responsable de la *Sangyô hôkokukai*, organisa aussi, le 28 janvier 1942, une rencontre avec des responsables des mines de charbon de la région où il fut surtout question de la gestion des mineurs coréens¹⁰⁰¹. Dans le Kyushu aussi, furent aussi organisées des rencontres avec les travailleurs au cours desquelles Teruoka essaya de se rendre compte de la réalité des conditions de travail pour ensuite donner un certain nombre de conseils pratiques aux responsables de la gestion des ressources humaines. Pour Teruoka, la clé de l'augmentation de la production était en effet une meilleure coordination entre les aspects techniques et humains du travail. Selon lui on ne pouvait penser séparément l'organisation de la production avec l'organisation de la vie des travailleurs aussi bien dans le travail qu'en dehors. On devait, en particulier, d'avantage intégrer la dimension médicale à l'organisation de la production, en faisant de la gestion de la santé des travailleurs un axe central de la

¹⁰⁰⁰ Kodama Taka, « M kôzan ni okeru rôdô idô ni tsuite », *Rôdô kagaku*, vol.22, n.2, février-mars 1946, pp. 48-76.

¹⁰⁰¹ « Teruoka jochô wo meguru tôhoku shokôzan ni okeru zadankai », *Rôdôkagaku*, vol 19, n.8, août 1942, pp.61-105.

gestion technique de la production¹⁰⁰². Cependant, la priorité donnée par Teruoka à la mobilisation du travail au détriment parfois de sa protection souleva un certain nombre de protestations. Comme nous le verrons plus en détail plus bas, avec la guerre, un certain nombre de limitations concernant le travail des femmes fut autorisé et le fait, par exemple, que Teruoka n'ait pas protesté contre l'emploi des femmes dans une industrie à risque comme l'industrie de la rayonne, souleva des protestation au sein du centre et entraîna même la démission de quelques jeunes chercheurs. Après la guerre, Teruoka justifia le rattachement du centre au Sampô par la nécessité financière. Toutes les subventions de l'Etat liées à la politique du travail étant aspirées par le Sampô, il n'aurait eu d'autre choix que d'y participer pour survivre¹⁰⁰³.

Cette influence de la guerre et de la politique de mobilisation générale fut aussi visible pour une association comme la Société japonaise pour l'hygiène industrielle, qui avait joué un grand rôle dans la diffusion des savoirs parmi les médecins d'entreprise au cours des années 1930, et qui se consacra aux nouvelles priorités liées à la mobilisation générale. En septembre 1938, Koizumi Chikahiko, encore chef du bureau médical du Ministère de l'armée de terre à l'époque, en devint d'ailleurs le président sur recommandation de Teruoka Gitô. Il prononça alors devant les médecins d'entreprise un discours, intitulé « Les questions fondamentales de la politique nationale de la protection de la santé » (*Hoken kokusaku no kibon mondai*)¹⁰⁰⁴. A l'occasion de son grand congrès organisé à l'occasion du 2600^{ème} anniversaire de l'empereur Jinmu¹⁰⁰⁵, en décembre 1940, fut abordée la question de la qualité de l'air dans les mines et sur les lieux de production en général, dans l'atelier intitulé « Mesures à l'égard des maladies professionnelles et des accidents du travail en temps de guerre », mais il s'agit de prévenir l'émission de gaz toxiques. Ainsi, la silicose, aux conséquences moins immédiates sur les capacités de production, fut par exemple complètement oubliée. Les autres ateliers traitaient des thèmes qui allaient assez largement monopoliser les spécialistes de la santé au travail de cette période ; la question du travail des femmes et des enfants qui étaient de plus en plus indispensables pour remplacer les hommes partis au front mais dont les conditions de travail faisaient l'objet d'une attention particulière en raison des préoccupations natalistes et eugénistes de l'époque ; la question du renforcement des visites médicales sur le lieu de travail pour dépister les cas de tuberculoses en très forte augmentation ; et enfin,

¹⁰⁰² « Kyûshû tankô kondankai », *Rôdôkagaku*, vol.19,n.10, octobre 1942, pp.55-80.

¹⁰⁰³ Miura Toyohiko, Teruoka Gitô : *Rôdôkagaku o tsukutta otoko*, *op. cit.*, p. 226.

¹⁰⁰⁴ Miura Toyohiko, *op. cit.*, p. 416

¹⁰⁰⁵ Empereur mythique, fondateur de la dynastie impériale japonais, qui fut l'objet d'une culte particulier de la part du régime militariste pendant la guerre.

la question de l'alimentation des travailleurs qui faisait l'objet d'études de plus en plus poussées en raison des problèmes de rationnement, mais aussi de l'importance de plus en plus grande donnée à la condition physique de la population¹⁰⁰⁶. La *Sangyô fukuri kyôkai* continue son travail de sensibilisation des ouvriers aux questions de prévention des accidents qu'elle avait entamée au début des années 1930, mais elle collabore à des projets plus spécifiquement liés à la guerre. Par exemple, la revue de l'association *Sangyô fukuri*, rend compte, en mai 1942, d'une exposition organisée par le Centre de recherche de sécurité industrielle (*Sangyô anzen kenkyûjô*) sur les bombardements d'usine. On y explique aux travailleurs la marche à suivre en cas de bombardement de leur usine. Par exemple, les précautions à prendre en cas d'incendie de substances toxiques¹⁰⁰⁷.

Autre exemple particulièrement marquant des changements de priorité fut le virage négocié par Ônishi Seiji, un des principaux experts pour les questions de santé au travail au *Kôseishô*. Pendant la guerre, il se détourne complètement de la question de la silicose alors qu'il s'y était complètement dédié depuis les années 1920 au point d'en devenir le grand spécialiste au sein du ministère de l'Intérieur et le principal artisan de sa reconnaissance comme maladie professionnelle en 1930. Il devient alors l'un des principaux théoriciens de la réforme du système de salaire dans les entreprises, réforme comme nous l'avons vu plus haut, visant à calculer un revenu minimum aux salariés et à leur famille en fonction de leurs besoins vitaux¹⁰⁰⁸. Il s'occupe aussi activement du renforcement de la gestion sanitaire des ouvriers dans les entreprises, non plus tant pour dépister les maladies respiratoires chroniques, que pour identifier des malades de la tuberculose qui sont de plus en plus nombreux parmi les travailleurs. Il milite aussi pour un meilleur suivi médical des femmes dont la santé est particulièrement exposée à causes des longues heures de travail¹⁰⁰⁹. En janvier 1942, il publie un article dans la revue *Sangyô fukuri* où il explique que l'on doit passer d'une « médecine de la maladie » (*shippei igaku*) qui n'a pas réussi à faire baisser la mortalité due à la tuberculose, celle-ci ayant même augmentée, à une « médecine de la santé » (*kenkô igaku*) qui tirerait plus complètement parti d'un système d'assurance maladie presque complet et de la généralisation des visites médicales et pourrait déboucher sur une augmentation de la productivité des travailleurs¹⁰¹⁰.

¹⁰⁰⁶ « Nihon sangyô eisei kyôkai nenji daikainkiroku », *Rôdô kagaku*, vol.18, n.3, mars 1941, pp.59-88.

¹⁰⁰⁷ Dai Nippon sangyô hôkokukai chûto honbu anzen iinkai, « Kûshûka ni okeru shôka oyobi bôka taisaku », *Sangyô fukuri*, vol. 17, n.5, mai 1942, pp. 79-90.

¹⁰⁰⁸ Kaneko Yôji, « Nenkô chinginron ni okeru nôritsu to seikatsu no shisôteki keifu », *Nihon rôdô kenkyû zasshi*, n.560, 2007, pp.92-93.

¹⁰⁰⁹ Ônishi Seiji, « Kenkô shindan ni yoru ni, san no shisa », *Sangyô fukuri*, vol. 17, n.9, septembre 1942, pp. 4-14.

¹⁰¹⁰ Ônishi Seiji, « Shippei igaku yori kenkô igaku e », *Sangyô fukuri*, vol. 17, n.1, janvier 1942, pp. 5-6.

Le nouvel esprit qui animait la médecine industrielle de l'époque trouva une de ses expressions les plus claires dans un manuel à destination des médecins d'entreprise publié en 1944 par l'ordre des médecins (*ishikai*) sous la direction de son président, Watanabe Sada: « Les médecins d'entreprises (ou de mines) qui sont davantage que de simples médecins d'usine, ne doivent pas se contenter de prodiguer des soins aux travailleurs industriels en se contentant d'appliquer les avancées de la science médicale. Ils doivent porter une toute nouvelle mission, celle d'avoir en charge la gestion médicale de l'augmentation de la production. Comme le médecin militaire qui part sur le front, il doit utiliser la technique médicale sur le front du travail pour redonner de l'ardeur aux travailleurs qui l'ont perdu»¹⁰¹¹.

Le renforcement de la gestion sanitaire de la population

Concrètement, ce nouvel esprit toucha la politique de santé publique à l'égard du travail industriel par un renforcement de la réglementation sur le contrôle sanitaire des ouvriers. Ce contrôle sanitaire s'inscrivait d'ailleurs dans une politique de gestion sanitaire de la population plus générale. En 1937, dès l'entrée en guerre du pays, fut ainsi adoptée la Loi sur les centres de santé (*Hokenjo hō*) prévoyant la création de dispensaires publics, en particulier dans les localités sans médecins et fut révisée la Loi sur la prévention de la tuberculose (*Kekkaku yobō hō*). En 1938, le gouvernement publia enfin le décret d'application des articles 2 et 3 de la loi sur la prévention des maladies vénériennes (*Karyūbyō yobō hō*) de 1927 qui prévoyait la mise en place d'établissements médicaux financés en partie par le trésor public et spécialisés dans le traitement de ces affections. L'année suivante, face au risque d'épidémie que représentent les soldats rentrant du continent, la loi est révisée et permet le traitement des malades par les établissements ordinaires. La Loi sur la condition physique de la population (*Kokumin taiyōku hō*) de 1940, oblige non seulement les chefs d'entreprises, mais également les maires et les directeurs d'école, à conduire des visites médicales pour les jeunes âgés de vingt ans ou moins. Il s'agit en particulier de dépister la tuberculose et d'identifier les individus de faible constitution physique pour les obliger à participer à des camps d'exercice. En 1942, la loi est révisée pour y inclure les jeunes jusqu'à 25 ans¹⁰¹².

La santé au travail fit l'objet de mesures particulières. En 1938, la révision des Règlements de 1929 pour l'hygiène et la prévention des accidents du travail dans les usines (*Kōjō kōgan yōbō oyobi eisei kisoku*)

¹⁰¹¹ Nihon ishikai, *Kōjō kōgan teishin'i hikkei*, Tôkyô, Nihon ishikai, 1944, p.3.

¹⁰¹² Fujino Yutaka, *Kōseishō no tanjō*, op. cit., pp. 12-14.

rend obligatoire la nomination d'un médecin d'usine dans les entreprises de 500 salariés et plus (100 en 1940). Il se doit d'inspecter l'usine au moins une fois par mois. En 1942, sont révisées des règles d'application de la Loi sur les Usines. Une visite médicale devient obligatoire dans les trente jours après le recrutement. Dans les usines ordinaires, il y a une visite médicale par an, dans les usines à risque, deux par an. Un enregistrement des résultats de la visite médicale est conservé pendant au moins trois ans. Pour les petites ou moyennes entreprises qui n'ont pas les moyens de mettre en place les équipements nécessaires aux visites médicales, la Loi sur la condition physique de la population (*Kokumin tairyoku hō*) de 1940, prévoit de mettre en place des centres de santé qui regroupent plusieurs entreprises. À partir de 1941, ces centres sont organisés en association avec les Comités patriotiques pour le service industriel (*Sangyō hōkokukai*) locaux. C'est par exemple le cas de l'Association des centres de santé de Kyōto qui voit le jour en décembre 1940 à l'initiative de l'Association des usines militaires (*Gunkōkai*) qui regroupe douze PME liées à la demande militaire. Elle est placée sous la responsabilité des Comités patriotiques pour le service industriel des entreprises participantes en février 1941. Elle va ainsi se doter d'un bus équipé d'un matériel de radiologie en janvier qui servira au dépistage de la tuberculose dans les différentes entreprises¹⁰¹³.

La montée en puissance de l'eugénisme

Cette politique de gestion sanitaire des travailleurs peut être considérée comme partie prenante d'une politique de renforcement qualitatif de la population d'inspiration hygiéniste, mais elle a aussi une dimension eugéniste liée à l'obsession, qui se renforce pendant les années 1930 et touche aussi de nombreux représentants de l'hygiène industrielle, d'un renforcement de la race japonaise. L'exemple du personnage central de l'hygiène et de la médecine industrielle de l'époque, Teruoka Gitō, l'illustre parfaitement. On a vu plus haut que, dès la deuxième moitié des années 1920, les thèses d'hygiène sociale qu'il développait commençaient déjà à être teintées de l'hygiène raciale des Allemands Gruber, Kaup ou Lenz. Son intérêt pour une hygiène raciale très fortement teintée d'eugénisme s'affirmera néanmoins surtout dans son deuxième ouvrage sur l'Hygiène sociale qu'il publia en 1935 et où il écrivait que « pour qu'un individu bénéficie d'une bonne condition physique, le meilleur héritage qui soit est le patrimoine héréditaire de ses ancêtres. ...Une des plus importantes missions de l'individu, à l'égard de

¹⁰¹³ Miura Toyohiko, *Rōdō to kenkō no rekishi (vol. 4)*, Kawasaki, Rōdō kagaku kenkyūjo, 1981, p.432.

ses ascendants, de ses descendants, de sa famille, de la société, et de la nation est de fortifier son patrimoine personnel que constitue son héritage génétique, pour transmettre aux générations suivantes un tel patrimoine d'une belle qualité. Et pour remplir une telle mission, il n'y a d'autres moyens que de s'appliquer à avoir un corps sain. Si on ne remplit pas cette mission, on ne préserve pas sa santé et on fragilise les fondations de sa vie »¹⁰¹⁴. Une des dimensions de la politique de renforcement de la gestion sanitaire de la population ouvrière dans le cadre du mot d'ordre « *Kenmin kenbei* » fut en effet la mise en place progressive d'une véritable politique eugéniste qui se traduira finalement dans la Loi eugénique (*Kokumin yūsei hō*) de 1940.

L'eugénisme fut en fait introduit et commença à influencer le réformisme social au Japon dès l'ère Meiji. Le penseur et éducateur phare du début de l'ère Meiji, Fukuzawa Yukichi considérait, dans un article intitulé La force de l'éducation (*Kyōiku naru chikara*) que les gènes avaient une certaine importance dans la détermination des capacités de l'individu et que l'influence de l'éducation s'en trouvait limitée. Celle-ci consistait en un développement optimum de ce que permettaient les gènes¹⁰¹⁵. L'idée d'un « sang pur » (*junketsu*) commença à être exprimée dans un certain nombre de publications et médias dans les années 1880, la pureté étant souvent associée, dans le « moule organiciste » qui commence alors à dominer les représentations de la société, à un corps –notamment un corps national- vierge de pollutions tout autant symboliques que d'agents pathogènes porteurs de maladies¹⁰¹⁶. Ce discours n'est néanmoins pas hégémonique et l'expression de l'eugénisme naissant est parfois assez singulière. En 1884, Takahashi Yoshio, protégé de Fukuzawa Yukichi, publie un ouvrage intitulé Sur l'amélioration des japonais (*Nihonjin kairyō ron*). Selon lui, les Japonais étaient inférieurs aux blancs sur le plan de la constitution physique, sur le plan de la force et sur le plan des capacités intellectuelles. Il était ainsi nécessaire de leur forger le caractère et de promouvoir les exercices physiques, mais il fallait aussi encourager les mariages d'hommes japonais avec des femmes blanches pour améliorer la race. Cette thèse, par son audace, rencontra des critiques sévères, notamment d'un autre eugéniste, Katō Hiroyuki, beaucoup de contemporains doutant que mélanger les races résulterait dans une amélioration des gènes japonais et que même si c'était vrai cela prendrait trop de temps¹⁰¹⁷. Sur un plan général, Jennifer

¹⁰¹⁴ Teruoka Gitō, *Shakai eiseigaku*, Tôkyō, Iwanami shoten, 1935, Cité par Miura Toyohiko, Teruoka Gitō : Rôdôkagaku o tsukutta otoko, op. cit., p.177.

¹⁰¹⁵ Fujino Yutaka, *Nihon fashizumu to yūsei shisō*, Tôkyō, Kamogawa shuppan, 2002, p. 376.

¹⁰¹⁶ Jennifer Robertson, « Biopower : Blood, Kinship, and Eugenic Marriage », in Jennifer Robertson, *A companion to the Anthropology of Japan*, Malden, Oxford, Carltin, 2005, p.332.

¹⁰¹⁷ Fujino Yutaka, op. cit., p. 381.

Sabine Frühstück, op. cit., p.20

Robertson note que le terme d'« eugenics » forgé par Francis Galton en 1883 fut traduit par une pluralité de termes tels que *yuzenikkusu* (simple transcription phonétique en katakana), *yûseigaku* (science de la naissance supérieure) ou *jinsbu kaizengaku* (science de l'amélioration raciale), et que le discours eugéniste japonais tendait aussi à confondre les dimensions biologiques et culturelles de l'hérédité, visible dans le caractère souvent interchangeable des termes *jinsbu* (race) et *minzoku* (nation ethnique), sous la forme de *minzoku/jinsbu kairyô* (amélioration raciale) et *minzoku/jinsbu eisei* (hygiène raciale). De plus, les fondateurs des associations eugénistes tendaient à envisager l'amélioration de la race japonaise en établissant un lien direct entre lignée biologique et lignée familiale¹⁰¹⁸.

L'eugénisme japonais fut bien sûr stimulé et modelé par les bouleversements scientifiques et sociaux liés à l'industrialisation du Japon au même titre que l'hygiène publique. Les méthodes eugéniques tendaient d'ailleurs, au sein du public, à être assimilées aux techniques de contrôle des infections et des contaminations de la santé publique naissante¹⁰¹⁹. De plus, comme on l'a vu plus haut, dans son Essai sur l'amélioration corporelle- L'hygiène sociale (*Shakai eisei taishitsu kairyôron*) de 1904, Ôsawa Kenji expliquait que les mécanismes de la sélection naturelle ne fonctionnaient plus dans une société moderne parce que les soins médicaux modernes étendaient artificiellement la vie des faibles et cela aidait à la propagation de 'mauvais' gènes. Il distinguait ainsi quatre catégories d'individus : Ceux qui étaient aptes à avoir des relations (sexuelles) (*kôsetsu tekisha*), ceux qui ne l'étaient pas (*kôsetsu futekisha*), ceux qui étaient aptes à la reproduction (*seishoku tekisha*) et qui ne l'étaient pas (*seishoku futekisha*). Il concluait que les relations sexuelles et la reproduction non désirables pouvaient être contrôlées par l'éducation, les lois, et des méthodes contraceptives comme les préservatifs et le spermicide¹⁰²⁰.

L'eugénisme, idée présente chez de nombreux réformateurs sociaux depuis Meiji, commença à être davantage intégré aux discours gouvernementaux sur la population à l'occasion des débats sur le contrôle des naissances des années 1920, comme nous l'avons vu, et dans l'expertise officielle qui se développa autour de la question de la surpopulation et de la crainte d'une pénurie de ressources vivrières. En effet, le Département de la population (*Jinkô bukaï*) de la Commission d'enquête sur la population et le ravitaillement (*Jinkô shokuryô mondai chôsakai*) établit ainsi, au cours de sa quatrième assemblée générale en décembre 1929, un programme d'urgence pour faire face au problème de la

¹⁰¹⁸ Jennifer Robertson, *op. cit.*, pp.332-334.

¹⁰¹⁹ Idem.

¹⁰²⁰ Otsubo Sumiko, *op. cit.*, p. 66.

population où elle proposait de créer un centre qui pourrait mener des recherches d' « un point de vue eugéniste »¹⁰²¹.

L'eugénisme gagna encore du terrain sur le terrain politique dans les années 30 par le biais de la Société savante hygiène raciale du Japon (*Nibon Minsoku eisei gakkai*) créée en 1930 par Nagai Hisomu, professeur de médecine à l'Université de Tokyo (étudiant à Göttingen en 1903 et 1906). Inspiré par la notion allemande de *Rassenhygiene*, il rejetait le neo-malthusianisme Sangeriste comme une peste blanche mondiale qui sapait la vitalité biologique des races de culture. Cependant, l'organisation ne rejetait pas non plus complètement le principe du contrôle des naissances, mais dans le but d'améliorer la race japonaise¹⁰²². Elle prit une part active dans l'animation de centres de consultation matrimoniale eugénistes (*Yūsei kekkon sōdanjo*) à partir de juin 1933. Elle organisa même en collaboration avec la croix rouge japonaise en octobre de la même année une Exposition sur le mariage hygiénique (*Kekkon eisei tenrankai*) au musée de la croix rouge. Elle évolua en 1935 en Association pour l'hygiène raciale du Japon (*Nibon Minsoku eisei kyōkai*) et fut de plus en plus inspirée par les développements de la politique eugéniste nazie, ayant alors pour objectif essentiel la promulgation d'une loi sur la stérilisation¹⁰²³.

Dès janvier 1934, le parlementaire Arakawa Gorō et plusieurs de ses collègues présentèrent à la chambre des députés un projet de Loi sur la protection eugénique de la race (*Minzoku yūsei hogo hōan*). Ce projet ne fut pas voté, la commission n'ayant pas pu en terminer la délibération avant la fin de la session. Les mêmes parlementaires présentèrent à nouveau le même projet de loi à la chambre des députés en février 1935, mais il subit le même sort. Le projet fit néanmoins l'objet de manifestations de soutien de la part des milieux de la réforme sociale de l'époque. Un comité de la huitième Conférence nationale du travail social fit adopter un document intitulé Sur l'adoption d'une loi sur la stérilisation des mauvais gènes (*Akushitsu iden no danshubō seitei ni kan suru ken*). La huitième Conférence nationale des *hōmen in* fut aussi lieu d'une proposition présentée par les ministres de l'Intérieur et des Finances qui proposait de « prendre des mesures de prévention contre la multiplication récente des malades mentaux (*seishin byōsha*) et d'éradiquer ce phénomène à la source ». Un des chapitres du document était d'ailleurs intitulé La prévention de l'apparition de victimes de maladies mentales génétiques et l'adoption d'une loi sur la stérilisation¹⁰²⁴.

¹⁰²¹ Fujino Yutaka, *op. cit.*, pp. 121-125.

¹⁰²² Sabine Frühstück, *op. cit.*, p.162.

¹⁰²³ Fujino Yutaka, *op. cit.* pp. 161-164.

¹⁰²⁴ Fujino Yutaka, *op. cit.*, pp.177-186.

En mars 1937, le parlementaire Yagi Itsurô présenta un autre projet de loi sur la protection eugénique de la race, mais il ne fut pas mis à l'ordre du jour de la chambre des députés. Il fut à nouveau présenté au parlement en 1938, mais une fois encore que la session se termina sans avoir pu délibérer. Cependant, ce projet fit l'objet d'un débat où furent exprimés un certain nombre d'arguments opposés à la stérilisation, notamment de la part de juristes et de psychiatres. La stérilisation était non seulement contraire à tout principe humanitaire, au respect du *jinkaku*, mais elle risquait de réanimer la lutte des classes, puisque la stérilisation s'appliquerait inmanquablement aux classes pauvres, les riches réussissant à y échapper. Elle était aussi incompatible avec la tradition familiale japonaise qui consistait à respecter la lignée. La race japonaise formant une seule et même famille, la stérilisation mettait en danger l'ensemble du système familial. Dans cet esprit, certains députés justifiaient leur opposition à la stérilisation eugénique par leur opposition au contrôle des naissances. Enfin, une autre objection était qu'il existait un rapport étroit entre la folie et le génie et que si on stérilisait les individus considérés comme fous, on prenait le risque de perdre des individus de grande valeur¹⁰²⁵.

Les deux projets de loi avortés avaient pour but de protéger la qualité génétique de la race, mais le projet Arakawa était plus rigoureux que le projet Yagi. Il prescrivait en effet une stérilisation obligatoire. Il stipulait une sanction: 1) dans le cas où le porteur sous forme récessive d'une maladie héréditaire ou taré lui-même refusait sans raison sa stérilisation; 2) dans le cas où une telle personne ou sa famille aurait fait une fausse déclaration; 3) dans le cas où une telle personne aurait contracté mariage en cachant ses tares. Le projet Yagi prescrivait au contraire la stérilisation facultative. Cette stérilisation n'était autorisée que si elle était demandée par l'intéressé, par son curateur légal, ou par le directeur d'une maison d'aliénés publique, d'une prison, d'une maison de correction ou de redressement. De plus si la demande était faite par un mandataire de l'intéressé, le consentement de ce dernier était obligatoire; en cas d'incapacité légale, il fallait obtenir le consentement de son conjoint, ou de son curateur légal.

Si les deux projets présentés quatre fois au Parlement ne furent pas votés, ils n'eurent pas pour effet de détourner l'attention sur la question de l'eugénisme. L'Association pour l'hygiène raciale du Japon fut étroitement associée à la politique du nouveau *Kôseishô* en 1938. Nagai Hisomu servit aussi de président d'un Sous-comité des études eugéniques (*Yûsei gakubu iinkai*) dans le Comité sur la condition physique (*Kokumin tairyoku mondai kôsakai*), présidé par Koizumi Chikahiko, au sein de la Société japonaise pour la promotion de la science (*Nihon gakujutsu shinkôkai*) qui accorda une grande attention

¹⁰²⁵ Fujino Yutaka, *op. cit.*, pp. 301-306.

au développement des sciences de la population. Les liens de Nagai avec Koizumi lui permirent de réaliser son objectif de création d'une section eugénique au sein du Ministère¹⁰²⁶.

En 1940, le gouvernement réussit à faire adopter au parlement un projet de Loi sur l'eugénisme national (*Kokka yūsei hō*) qu'il promulgua le 1^{er} mai de la même année. Cette loi sur l'eugénisme national était en substance, très proche du projet Yagi, car la stérilisation devait être pratiquée facultativement et non pas obligatoire. En pratique, le préfet saisi d'une requête pour l'exécution d'une stérilisation devait décider, après avoir pris l'avis du Comité d'enquête eugénique de la préfecture, si cette requête était recevable. Au cas où le requérant ne serait pas satisfait de la décision préfectorale, il pouvait faire appel au Ministre du *Kōseishō*. Celui-ci avait le pouvoir de le rejeter, d'annuler la décision du préfet, ou après avoir pris avis du comité d'enquête central de donner suite ou non à l'appel¹⁰²⁷. La Loi sur l'eugénisme national prenait ainsi ses précautions, bien plus, elle interdisait sévèrement de pratiquer sans raison cette opération. Dans les faits, les demandes furent assez rares (94 en 1941, 189 en 1942, 152 en 1943, 18 en 1944, 1 en 1945, 59 en 1946, 25 en 1947¹⁰²⁸). Il semble, en plus des obstacles d'ordre culturel liés à l'importance donnée à la lignée familiale, que l'orientation résolument nataliste prise par le gouvernement à cette époque et que nous développerons plus bas, ait amené ce dernier, comme le remarque Jennifer Robertson, à préférer concentrer son action sur l'amélioration des conditions liées aux fonctions reproductives des femmes plutôt que de concentrer son action sur la limitation de la reproduction des individus jugés comme porteurs de tares génétiques¹⁰²⁹.

La préservation de la qualité de la race japonaise, les campagnes et l'Assurance maladie nationale

Comme l'illustre la place de l'eugénisme au sein du *Kōseishō*, les politiques de population japonaises, sous l'influence de l'hygiène raciale allemande et des politiques de population nazies, étaient devenues fortement marquées par l'idée de qualité de la race, même si certaines caractéristiques culturelles et l'orientation nataliste empêchèrent leur greffe totale comme les difficultés rencontrées par les projets de

¹⁰²⁶ Sumiko Otsubo and James R. Bratholomew, « Eugenics in Japan : Some Ironies of Modernity, 1883-1945 », *Science in Context*, 11, 3-4, 1998, pp. 545-565.

¹⁰²⁷ Fujino Yutaka, *op. cit.*, pp. 307-330.

¹⁰²⁸ Sabine Frühstück, *op. cit.*, p. 162.

¹⁰²⁹ Jennifer Robertson, *op. cit.*, p.337.

loi sur la stérilisation et le relatif échec de la loi eugénique l'illustrent. La question de la qualité de la race provoqua aussi d'autres tensions au sein de la biopolitique de cette période. Aux côtés de l'approche moderniste qui voyait l'industrialisation et l'urbanisation du territoire japonais comme un phénomène irréversible qu'il fallait accompagner, se renforça en effet une approche agrarienne qui se proposa de résister à ce mouvement, au nom justement de la préservation de la qualité de la race japonaise. Mêlant biopolitique et géopolitique, elle fut bien sûr déterminée par l'évolution de la situation internationale et la formation d'une économie de blocs dans le sens où elle se proposa d'initier une politique d'aménagement du territoire utilisant les espaces de la Manchourie au service de cet objectif. Par exemple, en janvier 1940, Kusumoto Masayasu, ingénieur au *Kōseishō*, membre de la Commission spéciale n.11 de La Société pour la promotion de la science, chargée, depuis octobre 1939, des études raciales, écrivait dans un article intitulé La question de la population et la planification territoriale :

« Jusqu'aujourd'hui, les villages agricoles ont été le creuset de notre population et le lieu d'origine d'un esprit national authentique...mais cette source de population agonise dangereusement...Où en est la raison ? C'est évidemment dans la croissance sans limite des villes...le développement des grandes villes est déjà en soit un élément extrêmement malsain pour la nation. Pour commencer, lorsqu'une population de 10 millions d'individus s'entasse anarchiquement et lorsqu'on réfléchit à la question de la population, il semble impossible d'y entreprendre une politique d'eugénisme racial (*minzoku yūsei hōsaku*) ou de planifier des mesures de prévention de la tuberculose...cependant, d'un autre côté, il va sans dire qu'il faut que l'industrie moderne se développe. Tout particulièrement, l'ambitieux projet d'industrialisation asiatique nécessite un renforcement des capacités de production...Comment alors résoudre cette contradiction ? La réponse est extrêmement simple. Un développement industriel moderne qui s'accompagne d'une protection contre un accroissement sans limite des villes doit être géré sur le continent, notre territoire originel devant avant tout rester fondé sur l'agriculture. Ce n'est que lorsque l'on pourra réellement développer les villages agricoles du Japon que l'on sera en mesure d'apporter une réponse de fond à la question de la population japonaise»¹⁰³⁰.

Un tel projet ne fut pas mis en œuvre en ces termes, mais il reflétait parfaitement un des hiatus dont fut habitée la politique sociale de la période de la guerre. Face aux orientations modernistes de nombreux aspects de cette politique sociale, il y avait toujours une hostilité à l'encontre de l'industrialisation du territoire japonais. L'idée que le déclin de la population rurale mettait en danger

¹⁰³⁰ Kusumoto Masayasu, « Jinkō mondai to kokuchi keikaku », *Ikai jibō*, juin 1940, cité par Takaoka Hiroyuki, op. cit., p. 217.

l'ensemble de la population nationale, prenait bien sûr racine dans un agrarisme influencé par l'armée qui s'était largement développé dans les années 1930, comme nous l'avons vu plus haut, et dans l'influence grandissante de l'hygiène et de l'eugénisme raciaux. La montée en puissance d'une expertise qui voyait avec suspicion la croissance rapide de l'industrie lourde et des grandes villes liée à la mobilisation générale, et qui considérait les campagnes comme le creuset indispensable à toute politique d'amélioration qualitative poussa le *Kōseishō* à accorder une importance toute particulière à l'amélioration des conditions de vie dans les campagnes. Cette politique à l'égard des campagnes fut en fait à la fois inspirée par un esprit de modernisation qui connut un certain coup d'arrêt en 1941 avec l'Affaire de l'agence de planification, mais également par l'idée, beaucoup conservatrice, d'un retour à la communauté et à la solidarité de proximité. La mesure phare qui fut prise juste après l'entrée en guerre du Japon fut la mise sur pied d'un mécanisme d'assurance sociale pour les populations des campagnes qui reflétait bien cette volonté d'institutionnaliser une solidarité communautaire.

L'idée de développer un système d'assurance maladie pour les campagnes fut bien sûr liée à la gravité de la crise qui y sévissait dans les années 1930 et à ses conséquences sanitaires et sociales. En effet, la cause première d'endettement des foyers ruraux était les dépenses de soins¹⁰³¹. L'accélération du processus de son adoption dans le cadre de la politique à l'égard des campagnes du gouvernement Hirota fut aussi bien sûr provoquée par les activités politiques factieuses du mouvement des jeunes officiers et des membres de la faction de la voie impériale, la tentative de coup d'Etat du 26 mai 1936 ayant particulièrement marqué le pouvoir en place. Mais la volonté de faciliter l'accès aux soins médicaux dans les campagnes partait également du constat de la dégradation du taux d'encadrement médical des villages. En effet, entre 1923 et 1934, la proportion des villages qui étaient sans médecins passa de 16 à 30% alors que dans le même temps le nombre total de médecins dans le pays était passé d'environ 43 000 à 55 000¹⁰³². La plupart des médecins s'installaient en ville, délaissant les campagnes. Les débats précédant l'adoption de l'Assurance maladie nationale en 1938 reposa sur l'idée de s'appuyer sur des mutuelles déjà existantes dans les villages. Kyōmizu Gen se souvient de l'époque où il était chef de la Section de planification du Département de l'assurance au sein du Bureau des affaires sociales du Ministère de l'intérieur (*Naimushō shakai kyōku hokenbu kikaku kachō*) :

« Un dimanche après-midi de 1933, alors que j'étais en train de jardiner, le téléphone sonna. Un membre de ma famille m'annonça que c'était le chef du Bureau des affaires sociales. Il me demanda,

¹⁰³¹ Shō Kashin, *op. cit.*, pp. 91-96.

¹⁰³² Takaoka Hiroyuki, *op. cit.*, p.92

d'une voix d'outre-tombe, de réfléchir au moyen de mettre en place un dispositif de sécurité sociale pour aider les villages. A cette époque, comme je n'avais aucune idée sur la question je demandais conseil auprès de mes collègues du bureau qui me répondirent qu'il était difficile d'instituer une assurance maladie dans les villages... Ensuite, en mobilisant les jeunes membres du Bureau des affaires sociales, on fit une recherche sur la situation dans les villages de chaque région... Il y avait beaucoup d'éléments intéressants dans ces rapports. On rapporta en particulier que dans les villages sans médecin, les membres de la communauté villageoise cotisaient à une mutuelle pour pouvoir payer un médecin en cas de besoin, dans le département d'Okayama mais aussi ailleurs. Je fus marqué de cet exemple.... Ce fut là l'inspiration du système d'assurance maladie actuel »¹⁰³³.

Le Bureau des affaires sociales publia son enquête sous le titre de Vue d'ensemble des mutuelles d'accès aux soins médicaux (*Iryô riyô kumiai no gaikan*) en septembre 1934. Ce dispositif avait souvent fonctionné grâce à la loi de 1900 sur les coopératives (*Sangyô kumiai*). Ces coopératives tendaient ainsi de plus en plus à devenir une institution également centrée sur la solidarité. Elles étaient par exemple pensées par un réformateur social protestant tel que Kagawa Toyohiko dans son ouvrage de 1933, Le travail social dans les villages agricoles (*Nôson shakai jigyô*)¹⁰³⁴ comme un instrument privilégié pour lutter contre la pauvreté rurale en développant non seulement l'exploitation commune de terres, mais en promouvant l'éducation et en protégeant contre les risques, au premier rang duquel le risque sanitaire. Les mutuelles médicales rentrant dans ce cadre devaient selon lui servir de base à la mise en place d'une assurance santé nationale¹⁰³⁵. Pour remplir cet objectif, il contribua à créer en 1933, l'Association nationale pour les mutuelles d'accès aux soins médicaux (*Zenkoku iryôriyô kumiai kyôkai ou Zen'ikyô*)¹⁰³⁶. L'engagement de Kagawa prenait bien sûr racine dans le mouvement de socialisation de la médecine qui luttait contre une conception marchande de la médecine et qui s'était particulièrement développé dans les années 1920 en accordant notamment une importance particulière aux questions de santé au travail comme nous l'avons plus haut. Ce mouvement pour la socialisation de la médecine avait été très largement soutenu par l'Association centrale du travail social (*Chûô shakai jigyô kyôkai*) et beaucoup de *hōmen iin*. Il s'était concrètement traduit par la création, on l'a vu, de mutuelles d'accès aux soins

¹⁰³³ Cité par Shō Kashin, *op. cit.*, pp. 78-79.

¹⁰³⁴ Kagawa Toyohiko, *Nôson shakai jigyô*, Tôkyô, Nihon hyôronsha, 1933.

¹⁰³⁵ Kagawa Toyohiko, *Iryô kumiai-ron*, Tôkyô, Zenkoku iryô riyô kumiai kyôkai, 1934.

Takashima Yûko, « Kokumin kenkô hoken seido keisei katei ni okeru iryô riyô kumiai undô no rekishiteki ichi », *Ôhara shakai mondai kenkyûjō zasshi*, n. 564, nov.2005, pp.29-46.

¹⁰³⁶ Kawauchi Atsushi, « Kôkuiki tan'ei iryô kumiai no zonritsu keitai to chiiki shakai », *Ôhara shakai mondai kenkyûjō zasshi*, n.630, Avril 2011, p.45.

médicaux, mais également d'hôpitaux généralistes gérés par des mutuelles et capables d'attirer dans les villes de province des médecins aux compétences pointues¹⁰³⁷, de dispensaires à prix coûtant (*Shadan hōjin jippi shinryōjo*) développés par Suzuki Umeshirō, qui devint député du *Shakai minshūtō* en 1928, où il était possible de se faire soigner pour entre un tiers et un quart du prix pratiqué par les médecins libéraux. Ce mouvement pour la socialisation de la médecine se concrétisa également par le développement de hôpitaux municipaux qui s'étaient répendus parallèlement à la politique sociale municipale ou de Dispensaires pour prolétaires (*Musansha shinryōjo*) mis sur pied par des médecins activistes de gauche¹⁰³⁸.

Cependant, cinq années passèrent entre les premières propositions et le passage de loi en 1938. Si c'est en 1933 que le Bureau des affaires sociales commença à étudier la question, une première proposition de loi avait été discutée au sein de la Commission d'enquête sur l'assurance sociale à la fin de l'année 1935 et un premier projet de loi présenté à la diète en décembre 1936 mais victime de la dissolution du parlement en mars 1937 par le cabinet Hayashi. La raison majeure en était néanmoins l'opposition de l'Ordre des médecins (*Isbikai*). Celui-ci regardait depuis longtemps avec méfiance les initiatives du mouvement pour la socialisation de la médecine et d'un mauvais œil le principe d'accorder un pouvoir aux coopératives médicales locales dans la gestion de l'assurance maladie. Les médecins installés dans les campagnes craignaient en particulier la concurrence des hôpitaux mutualistes. Le Bureau des affaires sociales s'appliqua à rassurer l'Ordre des médecins en expliquant que la loi, contrairement à certains cercles de la médecine sociale, n'était pas dirigée contre la médecine libérale, qu'elle ne visait pas à généraliser les centres de soin à but non lucratifs qui détournait la clientèle des cabinets médicaux et qu'au contraire, un tel dispositif, permettant un meilleur accès aux soins des médecins libéraux rendrait moins nécessaire ces dispensaires¹⁰³⁹.

C'est la guerre qui allait néanmoins débloquent le processus et la Loi sur l'assurance maladie nationale (*Kokumin kenkō hoken hō*) fut promulguée en mars 1938. L'armée exerça une certaine pression car il s'agissait non seulement d'améliorer la couverture médicale de la population pour des raisons hygiénistes, mais aussi de renforcer le moral des troupes. L'opposition de l'Ordre des médecins fut aussi surmontée par l'abandon de l'idée de faire tout simplement reposer le dispositif d'assurance sur les mutuelles d'accès aux soins existantes qui avait été défendue par le ministère de l'Agriculture et des

¹⁰³⁷ Kawauchi Atsushi, *op. cit.*, pp. 45-61.

¹⁰³⁸ Takaoka Hiroyuki, *op. cit.*, pp.79-88.

¹⁰³⁹ *Idem*

Forêts – celui-ci y voyant un moyen d'étendre le champs de compétence des *sangyô kumiai*¹⁰⁴⁰. Si la loi prévoyait une gestion très décentralisée de l'assurance, loin de faire référence à l'esprit du mouvement de socialisation de la médecine, elle avait en fait recours au discours classique sur l'entraide locale. Le préambule en définissait ainsi l'esprit : « L'assurance maladie nationale a pour objectif, dans un esprit d'entraide collective (*Sôfu kyôsai no seishin*), la mise en place de prestations pour la maladie, les blessures, l'accouchement et le décès ». Concrètement, elle facilitait la création de « mutuelles de l'assurance maladie nationale » (*Kokumin kenkô hoken kumiai*). Ces mutuelles pouvaient être développées par la mutuelle déjà existante au sein de la coopérative locale (*Sangyô kumiai*), mais seulement de façon exceptionnelle. Le gouvernement subventionnait une partie de la cotisation des membres. Si la création de mutuelles et la participation fut d'abord volontaire, elle devint rapidement obligatoire¹⁰⁴¹. Si la loi ménageait les intérêts de la médecine libérale, le gouvernement était néanmoins conscient de ses insuffisances, que donner les moyens aux populations des campagnes d'aller se faire soigner ne suffisait pas et qu'une supervision plus systématique de l'Etat de la population était nécessaire. L'attention donnée aux campagnes fut aussi intimement liée à l'autre dimension de la politique de population de la période de la guerre, la question démographique de la quantité. On assista en effet à un retournement complet dans la façon dont était appréhendée la question de la population au Japon. La science démographique de l'époque passa en effet assez subitement de la thèse de la surpopulation qui avait dominé depuis le milieu des années 1920 à la thèse de la nécessité d'un accroissement démographique.

De la thèse de la surpopulation au natalisme

A la veille du déclenchement de la guerre avec la Chine, le gouvernement japonais restait en fait encore très largement influencé par la thèse de la surpopulation. Cette thèse était relayée par Ueda Teijirô et le Groupe de recherche sur la question de la population (*Jinkô mondai kenkyûkai*) qui était devenu le principal lieu d'expertise démographique après la dissolution de la Commission d'enquête sur la population et le ravitaillement (*Jinkô shokuryô mondai chôsakai*) en 1930. Sa thèse d'un accroissement démographique de la population en âge de travailler qui provoquait du chômage, qui ne pouvait être résolu ni par un contrôle des naissances ne portant ses fruits que deux décennies plus tard, ni par une

¹⁰⁴⁰ Kurokawa Hiroichi, « Senjika ni okeru nôson hoken mondai », *Shakai seisaku jibô*, n.215, août 1938, pp.60-67.

¹⁰⁴¹ Taikakai hen, *op. cit.*, pp.487-490.

émigration limitée par la fermeture de certains pays aux immigrants japonais, l'avait maintenu dans la posture d'un partisan du libre-échange, seul capable d'alimenter une croissance industrielle pourvoyeuse d'emplois. La surpopulation ne portait pas seulement à conséquence sur le plan du chômage, mais alimentait aussi, selon lui, une baisse des revenus et une augmentation de l'endettement des paysans et des travailleurs de petites et moyennes entreprises. La question de la surpopulation était directement liée à celle du niveau de vie de la population. En octobre 1937, un document interne, rédigé conjointement par le Bureau des affaires sociales et le Bureau des statistiques du cabinet et intitulé La situation actuelle de l'accroissement démographique de notre pays et le futur de la vie de la population (*Wagakuni jinkô zôka no jitsujô to kokumin seikatsu no shôrai*), estimait ainsi, qu'étant donné que pour s'attaquer à la baisse du niveau de vie de la population, il fallait s'attaquer à la question de la pression démographique, il fallait encourager l'émigration en Manchourie, nécessaire de toute façon à la politique nationale, mais que la solution résidait surtout dans une absorption de la croissance démographique par le développement de l'industrie nationale. En effet, l'agriculture était arrivée à ses limites quant à sa capacité d'absorption des populations rurales et le secteur commercial, s'il avait connu une expansion spectaculaire depuis les années 1920, reposait sur une croissance qui n'était pas saine et représentait donc une source potentielle de chômage important¹⁰⁴².

On peut percevoir cependant, dans ce document gouvernemental, une évolution notable de l'analyse dominante avec l'idée, liée à l'effondrement de l'influence de l'internationalisme au Japon, d'utiliser la Manchourie comme un débouché pour la population japonaise en surplus. Ainsi, la thèse de la surpopulation conduit le démographe Nasu Shiroshi, membre également du Groupe de recherche sur la question de la population, à prôner, au contraire d'Ueda Teijirô, le développement d'un bloc économique formé du Japon et de la Manchourie. Avec l'adoption, en août 1936, par le cabinet Hirota, du Plan d'émigration d'un million de foyers en vingt ans (*Nijûkanen hyakumanko imin sôsbutsu keikaku*), l'émigration vers la Manchourie devint aux yeux de beaucoup d'instances liées à la politique sociale la solution principale à la surpopulation dans les campagnes. La Commission régionale de la fédération nationale des assistants sociaux de quartier (*Zen Nihon hômen iin renmei chihô iinkai*) ou l'Association central du travail social (*Chûô shakai jigyô kyôkai*) prenant par exemple, la même année, des positions dans le sens de ce plan. Nasu fut lui aussi un des plus chauds défenseurs de politique d'émigration et de colonisation, participant par exemple en 1937 à la rédaction d'un rapport pour le gouvernement intitulé Propositions pour la formation de bataillons de jeunes volontaires pour le développement de la

¹⁰⁴² Cité par Takaoka Hiroyuki, *op. cit.*, pp. 116-117.

Manchourie et de la Mongolie (*Manmo kaitaku seinen giyûgun hensei ni kan suru ikensho*)¹⁰⁴³. Nasu pensait que la colonisation de la Manchourie ne pourrait suffire à absorber une croissance de la population qui avoisinait le million chaque année, mais qu'elle permettait tout au moins de soulager la pression démographique, de donner des perspectives de vie meilleure à une partie de la population, et de contribuer au développement économique de la Manchourie et de renforcer ainsi le bloc qu'elle constituait avec le Japon¹⁰⁴⁴.

Le Centre de recherche sur les sciences du travail mit d'ailleurs son expertise scientifique au service de cette entreprise de colonisation. Un certain nombre des activités de recherche du centre fut en effet transféré en Manchourie. Ainsi, en janvier 1939, utilisant une pièce de l'hôpital de la Mantetsu, fut créé le Centre de recherche en science du développement colonial de la Mantetsu (*Mantetsu kaitaku kagaku kenkyûjô*), dirigé par Teruoka Gitô. Neuf chercheurs y furent détachés. Y furent étudiés des villages de colons et des groupes de jeunes volontaires. Les recherches, publiées en trois volumes et reposant sur l'expérience accumulée par les sciences du travail, consistaient en l'étude scientifique de l'adaptation des colons à l'environnement particulier de cette région, en étudiant en particulier leur changement physiologique, le régime alimentaire, leur habillement et en prenant exemple notamment sur le mode de vie de population autochtones, russes, manchous ou coréens. Le centre fut fermé en août 1941 suite à des tensions sur la frontière entre la Manchourie et l'Union soviétique. A la fin de l'année 1941, quand le Bureau général de la colonisation de la Manchourie (*Manshûkoku kaitaku sôkyoku*) demanda à ce que les résultats des recherches du centre soient mis en application, Teruoka mit ainsi sur pied, en septembre 1942, le Centre de recherche scientifique pour le développement de la Manchourie (*Manshû kaitaku kagaku kenkyûjô*)¹⁰⁴⁵.

Parallèlement à son analyse de la surpopulation et de son remède par la colonisation, on trouvait aussi chez le démographe Nasu Shiroshi, là aussi en opposition avec Ueda, la thèse selon laquelle il ne fallait pas tout miser sur un transfert des populations vers les villes et une industrialisation à outrance, mais qu'il fallait aussi garder une partie de la population dans les campagnes. On trouvait ici la même défiance que chez les autres agrariens vis-à-vis des mutations sociales et culturelles engendrées par l'urbanisation, mais on voyait aussi poindre un souci d'ordre plus démographique. Comme la plupart

¹⁰⁴³ Shiratori Michihiro, « 'Manmo kaitaku seinen giyûgun' no sôsetsu katei », *Hokkadô daigaku kyôikugakubu kiyô*, n.45, déc.1985, pp. 189-222.

¹⁰⁴⁴ Nasu Shiroshi, « Tôhoku shinkô to manshû ngyô imin mondai », in *Jinkô mondai kenkyûkai hen, Jinkô mondai kôenshû*, n.4, Tôkyô, Tôkô shobô, 1937, p.18.

¹⁰⁴⁵ Teruoka Gitô, *Kaitaku kagaku seikatsu zûsetsu*, Tôkyô, Ôsakaya gôshoten, 1943.

des autres démographes japonais de son époque, Nasu pensait que, si le Japon était alors en situation de surpopulation, il suivrait un jour la même voie que les nations occidentales et connaîtrait la même transition démographique. Il pensait ainsi que, pour éviter que le Japon ne se retrouve un jour en situation d'un déficit démographique dommageable à la puissance nationale, il faudrait préserver le pays d'une hégémonie des modes de vie urbains qui étaient la source d'une fécondité plus faible¹⁰⁴⁶.

On sentait ainsi poindre, à la veille de la guerre avec la Chine en 1937, une crainte similaire chez un autre démographe en vue de l'époque, Sôda Takeo, qui estimait qu'il restait des craintes de surpopulation, mais que le Japon, comme l'Europe et les Etats Unis, après une augmentation rapide pendant la révolution industrielle, était rentré dans une période de baisse des taux de croissance de la population qui pouvaient faire craindre à terme une baisse absolue. Il se référait aux calculs, notamment d'Ueda Teijirô, qui voyaient la population rurale fondre jusqu'à 32% de la population totale en 1960. L'article de Soda envisageait aussi un autre type de relation entre population et emploi que l'argument classique qui corrélait accroissement démographique et hausse du chômage. Il se référait en particulier aux travaux de Liebmann Hersch sur la relation entre le ralentissement de la hausse de la population et la hausse du chômage¹⁰⁴⁷. Pour Sôda, la tendance à la baisse de la population rurale jouait sur la question du chômage de deux manières. Premièrement, elle rendait plus difficile le retour à la terre en cas de chômage et tendait ainsi à aligner la situation japonaise sur l'Europe et l'Amérique et risquait de rendre beaucoup plus visible le chômage et nécessaire une assurance chômage. De plus, le vieillissement de la population active qui était associé à cette baisse aurait pour effet d'élever l'âge de la main-d'œuvre disponible pour l'emploi, d'augmenter les salaires, surtout pour l'industrie textile qui était dépendante d'une main-d'œuvre très jeune, et de baisser la productivité, et au bout du compte de provoquer une hausse du coût de la main-d'œuvre. Cet épuisement de la réserve de main-d'œuvre salariée à bas coût dont avait pu largement bénéficier le pays dans la compétition avec l'Europe et les Etats Unis, rendrait plus difficile son développement économique et contribuerait à accroître le chômage. Il ajoutait aussi que la baisse du nombre d'enfants avait un effet sur la consommation que ne compenserait pas la hausse du nombre de personnes âgées qui étaient aussi des consommateurs. D'autre part, avec le progrès des techniques de production, le nombre de travailleurs et donc le nombre consommateurs

¹⁰⁴⁶ Nasu Shiroshi, « Toshi narabini nôson jinkô mondai », in *Jinkô mondai kenkyûkai hen, Jinkô mondai zenkoku kyôgikai gaipô*, Tôkyô, Jinkô mondai kenkyûkai, 1937, pp.77-83.

Murakami Yasuo, « Nasu Shiroshi ron (1)-Kaizen shugi nôseigaku », *Shakai kagaku ronshû*, 19, juin 1967, pp.9-31.

¹⁰⁴⁷ Liebmann Hersch, « The Fall of the Birth Rate and its Effects on Social Policy », *International Labor Review*, Vol. XXVIII, n.8, Août 1933, pp.163-179.

baissait, ce qui avait au bout du compte des effets sur la production et provoquait au bout du compte une hausse du chômage¹⁰⁴⁸.

Cette évolution du discours savant qui commençait à craindre un ralentissement de la croissance démographique débouchera en fait sur un complet retournement de tendance de la politique du gouvernement au cours des deux premières années de la guerre avec la Chine. En novembre 1937, la Première conférence nationale sur la question de la population (*Dai ikkai jinkô mondai zenkoku kyôgikai*) rendit ainsi au gouvernement un rapport qui s'inquiétait de perspectives de pénurie de main-d'œuvre. Cependant, influencé par l'idée répandue, en ce début de conflit, que la guerre serait courte, et que les besoins exceptionnels de main-d'œuvre ne seraient donc que passagers, il ne préconisait pas de mesures natalistes particulières. Il se contentait de recommander une gestion nationale directe des Bureaux de placement, un renforcement de la formation professionnelle, la mise en place d'un système d'enregistrement professionnel et le renforcement de la législation sociale et des équipements sociaux pour les travailleurs industriels. Ce n'est qu'avec la deuxième conférence à la fin du mois d'octobre 1938 que la conscience d'une aggravation et d'un allongement du conflit la conduira à inciter le gouvernement à mettre sur pied d'urgence une politique démographique de long terme capable de répondre aux nouvelles conditions économiques et sociales engendrées par la guerre. En avril 1939, fut ainsi créé, au sein du Bureau des affaires sociales du *Kôseishô*, une section de la vie (*Seikatsu ka*) pour les questions démographiques et, en août 1939, fut décidée la création du Centre de recherche sur les questions démographiques (*Jinkô mondai kenkyûkai*).

Tachi Minoru, expert au sein du Bureau des affaires sociales du *Kôseishô* et une des chevilles ouvrières du nouveau centre de recherche commença à défendre l'idée d'une augmentation de la natalité dans un article de la revue médicale *Iji kôron* intitulé « La question démographique dans notre pays et la mission raciale dans la gestion du continent pendant l'incident » (*Jibenka wagakuni no jinkô mondai to dairiku keiei no minzokuteki shimei*). Tachi remarquait que le Japon connaissait, depuis mai 1938, une tendance à la baisse de sa natalité et il calculait que, si cette tendance se confirmait, le pays pourrait perdre 300 000 personnes d'accroissement naturel par rapport à la situation d'avant l'entrée en guerre avec la Chine¹⁰⁴⁹. La guerre n'était, selon lui, pas la cause de cette tendance mais elle l'aggravait. Il faisait en particulier le parallèle avec la situation de l'Allemagne et la politique démographique nazie qu'il connaissait très bien

¹⁰⁴⁸ Sôda Takeo, « Wagakuni jinkô hatten no dôkô to sono jûrai shakai seisaku ni hoyobosu eikyô », *Shakai seisaku jibô*, n.200, mai 1937, pp. 338-365.

¹⁰⁴⁹ Takaoka Hiroyuki, *op. cit.*, pp.176-177.

ayant publié un livre sur elle en 1935¹⁰⁵⁰. Selon lui, la situation de l'Allemagne au moment de la première guerre mondiale ressemblait beaucoup à celle du Japon et il était inquiet de voir que ce pays n'avait pas pu récupérer le terrain perdu sur le plan démographique pendant le conflit après la guerre. Tachi, particulièrement influencé par le démographe nazi Frederick Burgdörfer qui dénonçait « le système des deux enfants » qui résulterait dans la mort du peuple allemand dans les trois cent ans¹⁰⁵¹, estimait que le Japon, s'il ne voulait pas connaître dans l'avenir cette situation, devait immédiatement adopter une politique de soutien de la natalité. La démographie ne devait plus seulement être au service de l'économie, de l'optimisation et même de la mobilisation du marché du travail, comme elle avait tendue à l'être depuis le début des années 1930, mais elle devait être une science au service du rayonnement de la race Yamato dans la nouvelle sphère de coprosperité asiatique. Un autre expert du *Kôseishô*, Koya Yoshio, auteur en 1938 de *Biologie raciale (Minzoku seibutsugaku)*, critiquait aussi l'approche purement économique qui avait été faite selon lui de la démographie, et estimait que celle-ci devait être investie par les médecins et les biologistes. La démographie relevait néanmoins également de facteurs culturels et si le Japon connaissait, comme il le soutenait, une baisse du taux de natalité et une baisse de la condition physique de sa population c'était en grande partie à cause de l'industrialisation du pays qui provoquait l'exode rural et aboutissait à la concentration de la population dans les villes¹⁰⁵².

Le Plan pour une politique agricole et le Plan pour l'établissement d'une politique démographique

Cette évolution de l'expertise démographique déboucha sur des mesures concrètes avec l'arrivée en juillet 1940 du deuxième cabinet Konoe. Elle s'inscrivit ainsi dans le mouvement pour un nouvel ordre (*Shintaisei undô*) qui donna aux politiques de population une nouvelle dimension. En fait, initialement, dans le cadre de ce mouvement, l'attention portée aux campagnes avait également une dimension moderniste, comme pour les mesures pensées pour le travail industriel. Minobe Yôji qui fut un des rédacteurs d'un projet de Plan pour une politique agricole (*Nôgyô seisaku yôkô*) estimait que l'agriculture japonaise devait faire l'objet d'une politique de modernisation sociale radicale. A l'encontre de certaines positions conservatrices qui voulaient garder des exploitations agricoles de petite taille pour multiplier le

¹⁰⁵⁰ Tachi Minoru, *Nachisu no jinkô.minzoku seisaku*, Tôkyô, Jinkô mondai kenkyûkai, 1935.

¹⁰⁵¹ Paul Weindling, *op. cit.*, p.423.

¹⁰⁵² Koya Yoshio, *Minzoku seibutsugaku*, Tôkyô, Kôyô shoin, 1938.

nombre de foyers ruraux et assurer ainsi un haut niveau de natalité, il estimait que les exploitations devaient être plus grandes pour être plus productives. Avec un autre bureaucrate rénovateur tel que Wada Hirô, directeur de la Section de politique agricole du Bureau de politique agricole du ministère de l'Agriculture et des Forêts (*Nôrinshô nôseikyoku nôseika*), la *Shôwa kenkyûkai* qui rédigea une Politique de stabilisation des fermes et de l'agriculture (*Nôgyô oyobi nôka no antei hôsaku*) proposait des mesures particulièrement progressistes visant à régler la question sociale dans les campagnes qui alimentait les conflits depuis les années 1920, conflits s'étaient même aggravés à la veille de la guerre comme nous l'avons vu plus haut. Il s'agissait, premièrement, de trouver une taille plus adaptée aux exploitations agricoles en renforçant les coopératives agricoles et en procédant même à des redistributions de terre, deuxièmement, de tenter d'unifier l'exploitation et la propriété de la terre et troisièmement de faire diminuer le loyer des métayers¹⁰⁵³. Une telle orientation progressiste sera néanmoins abandonnée après la réaction de la frange réactionnaire du régime qui aboutira à l'affaire de l'Agence de planification et verra l'arrestation de défenseurs clé de cette politique tels que Wada Hirô. On peut aussi penser à l'affaire de la Section de recherche du Mantetsu. Kobayashi Hideo et Fukui Shinichi ont en effet montré que les deux vagues d'arrestation au sein de la Section de recherche de la Mantetsu étaient en fait le point d'aboutissement de la répression d'un plan de développement de coopératives agricoles (*Nôji gôsakusha*), ayant une ressemblance troublante avec les kolkhozes, dans les communautés de colons japonais pauvres installés dans le nord de la Manchourie. C'est cette première vague d'arrestations de 50 personnes, en novembre 1941, qui permit, grâce aux interrogatoires, à la police militaire de dresser une liste de personnes soupçonnées de travailler aux objectifs du parti communiste au sein de la Section de recherche¹⁰⁵⁴. Dans cette atmosphère de répression des idées de réforme agraire les plus radicales, le Plan pour une politique agricole ne sera en fait jamais adopté et, dans le Plan pour l'établissement d'une politique démographique, seul un agrarisme d'inspiration conservatrice fut maintenu.

Le principe de l'établissement d'une politique de croissance démographique était présent dans le Plan de base pour une politique nationale (*Kihon kokusaku yôkô*) adopté immédiatement par le nouveau cabinet Konoe. La rédaction d'un Plan pour l'établissement d'une politique démographique (*Jinkô seisaku kakuritsu yôkô*) fut confiée à Minoguchi Tokijirô de l'Agence de planification qui rédigea une série de documents à partir d'octobre 1940 pour arriver à version finale en janvier 1941. Ce Plan adopté

¹⁰⁵³ Takaoka Hiroyuki, *op. cit.*, p.209.

¹⁰⁵⁴ Kobayashi Hideo, Fukui Shinichi, *op. cit.*, pp.186-243.

par le Conseil des Ministres projetait de faire passer la population de 73 millions à 100 millions en 20 ans. Il était résolument d'inspiration agrarienne puisque Minoguchi estimait nécessaire de ne pas descendre en dessous de 40% de la population totale dans les campagnes. Mais le plan reposait avant tout sur des mesures natalistes. Il préconisant, entre autres, que seules les femmes âgées de moins de vingt ans devaient être employées et que les conditions de travail et d'emploi qui constituaient un obstacle aux mariages précoces devaient être changées ou améliorées, il réaffirmait que le rôle de la femme mariée devait se limiter à la sphère familiale. La politique fiscale devait être modifiée de façon à aider les familles à jouer leur rôle avec le seul salaire du père. Elle devait ainsi être conçue de façon à alléger le niveau d'imposition pesant sur les individus ayant de nombreuses personnes à charge¹⁰⁵⁵.

Le plan fit l'objet d'une critique assez virulente de la part d'Andô Masakichi qui reflétait l'opinion assez négative des tenants de la frange moderniste et rénovatrice du régime à l'égard du caractère réactionnaire de ce plan. Il jugeait en effet qu'il s'agissait avant tout d'une suite de déclarations d'intentions reposant sur une mise en exergue de facteurs psychologiques et idéologiques qui ne tenaient pas compte de la réalité économique. Se reposant sur ses recherches sur le coût minimum de vie standard, il estimait que si on voulait parvenir effectivement à une population de 100 millions d'habitants dans les vingt ans à venir, en faisant passer la famille standard de cinq personnes à sept personnes, cela impliquait d'augmenter les salaires dans une proportion qui était totalement incompatible avec les contraintes de l'économie de guerre. Il calculait en effet que le coût d'un enfant supplémentaire se chiffrait à 15 yens et que cela supposait ainsi un salaire mensuel 178 yens par foyer d'autant plus difficile à atteindre dans le cadre d'un salaire évoluant à l'ancienneté que le plan prévoyait un mariage et des naissances plus précoces et une femme au foyer¹⁰⁵⁶.

Malgré les limites évidentes de ce document, bien soulignées par Andô, on peut constater que bien avant même la rédaction du plan, le retournement dans l'analyse de la situation démographique du Japon encouragea une politique nataliste qui se traduit par exemple concrètement par l'introduction de mesures de protection et d'assistance qui marquaient une rupture par rapport aux dispositions de la Loi d'assistance de 1929. La *Kyûsai jigyo chôsakai* de 1919 avait noté l'urgence de mettre sur pied un dispositif légal d'assistance des mères et de leurs enfants dans un Document pour des dispositifs de protection de l'enfance (*Jidô hogo shisetsu yôkô*), cependant la Loi sur l'assistance de 1929 ne permettait pas de porter

¹⁰⁵⁵ Shô Kashin, *op. cit.*, pp.116-123.

¹⁰⁵⁶ Andô Masakichi, « Saitei seikatsuhî to ichioku jinkô », in *Jinkô mondai kenkyûkai hen, Jinkô seisaku to Kokuchi keikaku, Jinkô mondai shiryô dai 51 go*, novembre 1942, pp. 278-280.

assistance aux femmes seules avec des enfants. Cet état de fait avait été regretté lors du cinquième congrès national des *hōmen iin* de 1934 puis par le huitième congrès national du travail social (*Zenkoku shakai jigyō daikai*) qui avait soumis un projet de loi pour l'assistance aux mères et à leurs enfants au gouvernement. Suite encore à la campagne de la Fédération nationale des *hōmen iin*, une Loi de protection de la maternité et de l'enfance (*Boshi hogo hō*) fut finalement votée lors de la 70^{ème} session du parlement et rentra en application en janvier 1938. A la suite de cette nouvelle législation fut introduit en 1942 un carnet de santé pour les mères et leur enfant (*Boshi kenkō techō*)¹⁰⁵⁷. Ce renforcement de la protection était accompagné par une campagne de propagande énergique menée sous le slogan de « *Umeyo, fuyaseyo* » (donnons naissance et multiplions-nous) et largement relayée par les médias. De façon assez similaires à ce que Christophe Capuano a observé pour la France de Vichy, le *Kōseishō* organisait des cérémonies de remise de diplôme - beaucoup étant tenues dans les grands magasins – au cours desquelles les mères de famille nombreuses se voyaient publiquement honorées. Cet accent mis sur la quantité influença la politique eugéniste japonaise comme nous l'avons vu plus haut, limitant en particulier les mesures de stérilisation, mais celle-ci n'en essayait pas moins de promouvoir des standards de qualité biologique qui participaient également d'un effort de normalisation des mœurs de la population. En avril 1942, le principal magazine au service de la propagande officielle, *Shashin shūbō*, publiait le profil idéal d'un couple eugénique, la femme mesurant 1m54, pesant 51 kilos et ayant un tour de poitrine de 80 cm, l'homme mesurant 1m65, pesant 58 kilos et ayant un tour de poitrine de 84 cm. Ils ne souffraient d'aucune maladie et leur lignée était saine. Ils s'étaient aussi engagés à suivre « les dix règles du mariage » : choisir un partenaire pour la vie, choisir un partenaire sain de corps et d'esprit, s'échanger leur certificats médicaux, choisir un partenaire avec un patrimoine génétique normal, éviter de se marier avec un cousin, se marier aussitôt que possible, repousser les superstitions et les coutumes périmées, obéir à ses parents, se contenter d'une cérémonie de mariage simple, et se reproduire pour le bien de la nation¹⁰⁵⁸. *Shashin Shashūbō*, consacra aussi un article, en septembre 1940, de plusieurs pages à la présentation d'un mariage modèle selon des rites shintō les plus sobres possibles. Des cérémonies de mariage plus économiques étaient en effet à même de favoriser les mariages plus précoces et de participer à l'augmentation de la natalité¹⁰⁵⁹. Ces dix règles exprimaient aussi une inquiétude sur le taux élevé de mariages consanguins (*ketsuzōku kekkon*), particulièrement entre cousins germains, estimés à 5

¹⁰⁵⁷ *Zenkoku shakai fukushi kyōgikai*, pp. 35-36.

¹⁰⁵⁸ Jennifer Robertson, *op. cit.*, p.342.

¹⁰⁵⁹ « *Kekkon shintaisai* », *Shashin shūbō*, 18 septembre 1940, pp.18-21.

à 6 pour cent du total des unions dans le pays, que l'on retrouvait dans les revues eugénistes *Jinsei-des Mensch*, *Yūsei undō*, *Yūsei* et *Yūseigaku*. Une enquête fut même menée en 1943 par le *Kōseishō* dans deux villages de la préfecture de Yamanashi, Narata et Yūshima, connus pour leur nombre élevé de mariages consanguins¹⁰⁶⁰.

La politique nataliste pénétra très largement la politique du travail avec le souci d'introduire des allocations familiales dans le système de salaire comme nous l'avons déjà vu dans le chapitre précédent. Ainsi, dans un document de 1940 à destination des entreprises, la *Kyōchōkai* donnait deux exemples de primes familiales qu'il estimait nécessaires de généraliser dans l'ensemble des entreprises. Le premier type était une somme qui variait en fonction du salaire mensuel du travailleur sans relation avec la situation familiale de celui-ci. La somme donnée en exemple était importante puisqu'il s'agissait d'une somme mensuelle comprise entre 40 yens pour les salariés gagnant plus de 150 yens par mois et 20 yens pour les revenus les plus modestes. Le deuxième type était formé d'un montant variant uniquement en fonction de la situation familiale. Ainsi, il était accordé 2 yens pour le chef de famille, et 1 yen pour chaque membre direct de la famille ayant moins de 12 ans ou plus de 60 ans¹⁰⁶¹. Autre exemple, en 1942, Le Décret sur la gestion du travail dans les entreprises clés (*Jūyō jigyōjo rōmu kanrirei*) obligeait les employeurs à mettre en place des garderies dans les entreprises de plus de 200 salariés si le *Kōseishō* l'estimait nécessaire¹⁰⁶².

Le souci nataliste rendit surtout le *Kōseishō* assez réticent à l'égard de la mobilisation générale des femmes, ce qui provoqua un certain nombre de tensions au sein du pouvoir. Du 1er octobre 1940 au 22 février 1944, le nombre d'hommes travaillant dans l'industrie manufacturière chuta de 6,18 à 4,74 millions alors que le nombre de femmes passa de 1,95 à 2,25 millions¹⁰⁶³. Ces dernières ne furent plus confinées dans l'industrie textile¹⁰⁶⁴ et occupèrent un rôle non négligeable dans l'industrie lourde. Les conséquences néfastes que cela eut sur les conditions de travail des ouvrières furent révélées dans une enquête réalisée en 1939 par Tanino Setsu¹⁰⁶⁵ qui constatait la persistance des bas salaires et des pratiques coercitives dans l'industrie textile, mais aussi de longues heures de travail dans des conditions éprouvantes dans l'industrie lourde. Les jeunes filles subissaient ainsi la mécanisation de plus en plus

¹⁰⁶⁰ Jennifer Robertson, *op. cit.*, p.338.

¹⁰⁶¹ Kyōchōkai hen, *Waga kuni ni okeru kazoku teate*, Tōkyō, Kyōchōkai, 1940, pp.34-36.

¹⁰⁶² Kōseishō rōdōkyoku, *Jūyō jigyōjo rōmu kanrirei unyō hōshin*, (document non daté) (Archives Kaneko 24-4-1)

¹⁰⁶³ Ōhara shakai mondai kenkyūjo, *Nihon rōdō nenkan* (Annuaire du travail au Japon), 1941 et 1944.

¹⁰⁶⁴ Elles continuent néanmoins à travailler majoritairement dans l'industrie textile. En 1941, elles étaient 723 000 dans l'industrie textile, contre 50 000 dans la métallurgie, et 158 000 dans l'industrie mécanique.

¹⁰⁶⁵ Tanino Setsu fut la première inspectrice du travail. Elle était alors affectée à la section des usines de la préfecture de police (Keishichō kōjōka).

poussée qui avait produit de nombreux emplois non qualifiés, l'attitude des employeurs qui voyaient dans la main-d'œuvre féminine le moyen de réduire le coût du travail et évidemment les besoins de plus en plus pressants liés à l'effort de guerre¹⁰⁶⁶. Ces mauvaises conditions de travail se reflétaient dans la productivité des ouvrières, d'ailleurs aggravée par l'insuffisance des infrastructures et des méthodes de gestion, et dans leur forte mobilité. Selon l'enquête de 1939 de Tanino Setsu, en 6 mois, environ 60% quittaient leur entreprise. Les raisons invoquées étaient les trop longues heures de travail qui pouvaient atteindre 13 heures, mais étaient aussi liées à des problèmes de santé¹⁰⁶⁷. Elle comptait, en juillet 1939, 4410 jours d'absence cumulées pour cause de maladie ou d'accident pour les 4952 ouvrières des trois usines textiles visitées et 14 872 jours pour les 11 825 ouvrières des 19 usines mécaniques visitées¹⁰⁶⁸. A partir du début de la Guerre du Pacifique, beaucoup de femmes passèrent en effet sans aucune préparation de l'industrie textile à l'industrie lourde. Certaines usines textiles furent même transformées en usine d'avions sans soucis pour la sécurité des ouvrières¹⁰⁶⁹.

La dégradation était également due à l'assouplissement de la politique de protection des femmes. La priorité du moment était en effet aussi de répondre aux besoins de l'industrie. En août 1939, fut ainsi assouplie l'interdiction pour les femmes de travailler dans les puits de mine et en octobre de la même année un document entérina le principe de la participation des femmes à l'effort de guerre dans l'industrie¹⁰⁷⁰. En 1943 l'Ordonnance spéciale sur la loi sur les usines en temps de guerre (*Kôjô hô senji toku rei*) éliminait les interdictions concernant le travail des femmes et des enfants en dessous de 16 ans dans des endroits dangereux et le travail de nuit entre 22h00 et 4h00¹⁰⁷¹. Réagissant à l'affaiblissement des protections légales à l'égard du travail féminin, le *Kôseishô* faisait clairement part de sa préoccupation dans un document publié en juin 1939 et intitulé « Politique regardant l'endurance de la force de travail en temps de guerre » (*Jikyokêka ni okeru rôdôryoku jikyûsaku*):

« En exagérant l'ampleur d'un besoin imminent, on abuse sans scrupules des jeunes filles. Si cela devait atteindre leur devenir de mère, cela saperait la force de production et la source des générations futures, c'est à dire l'avenir de la nation »¹⁰⁷².

¹⁰⁶⁶ Tanino Setsu, « Joshi rôdô ni kan suru hôkoku », *Shôwa kenkyûkai hen, Rôdô shintaisei kenkyû*, Tôkyô, 1941, pp. 230-273.

¹⁰⁶⁷ Tanino Setsu, *op. cit.*, pp.240-244.

¹⁰⁶⁸ Tanino Setsu, *op. cit.*, p.244.

¹⁰⁶⁹ Hori Sachiko, « Jûgonen sensôka no joshi rôdô », *Rekishi hyôron*, n.407, 1984, pp. 14.-29.

¹⁰⁷⁰ « Rômu dôin keikaku jissai ni tomonau joshi rôdôsha no shûshoku ni kan suru ken » Hori Sachiko, *op. cit.*

¹⁰⁷¹ Miyake Yoshiko, « Doubling Expectations: Motherhood and Women's Factory Work under State Management in Japan in the 1930's and the 1940's », in G. L. Berstein (ed.), *Recreating Japanese Women, 1600-1945*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1991, p.285.

¹⁰⁷² Cité par Hori Sachiko, *op. cit.*

En juillet 1939 fut pris le Décret de réquisition de la population (*Kokumin chōyōrei*) et dans ce cadre, le Décret sur le service patriotique du travail (*Kokumin kinrō bōkoku kyōryoku rei*) fut pris en novembre 1941. Il ne concernait cependant que les jeunes femmes non mariées entre 14 et 25 ans, les hommes pouvant être réquisitionnés jusqu'à 40 ans, et resta dans les faits largement lettre morte¹⁰⁷³. En février 1943, face à l'insistance de certains députés pour que la mobilisation de main-d'œuvre féminine soit réellement traduite dans les faits, le Ministre de la Santé, du travail et des affaires sociales Koizumi Chikahiko, justifiait la position du gouvernement ainsi :

« Si la réquisition de la main-d'œuvre féminine n'est pas encore effective, c'est parce qu'il faut prendre en compte les particularités de la femme japonaise et sa place dans le système familial »¹⁰⁷⁴.

Minoguchi Tokijirō, le rédacteur du Plan pour l'établissement d'une politique démographique, dans un article publié dans la revue *Kaijō* et intitulé « Le débat sur la mobilisation des femmes » (*Joshi dōinron*), affirmait en même temps qu'il fallait inciter les femmes à rejoindre la main-d'œuvre et expliquait que le rôle reproductif des femmes était plus important que leur rôle dans l'industrie¹⁰⁷⁵. Une mobilisation générale de l'ensemble de la population sans aucune distinction ne fut décidée qu'en mars 1945 (*Kokumin kinrō dōin rei*).

¹⁰⁷³ Takashi Momose, *Jiten Shōwa senzenkei no Nihon : Seido to jittai*, Tōkyō, Kosenkō bunkan, 1990, pp. 214-215.

¹⁰⁷⁴ Idem, p. 323.

¹⁰⁷⁵ Minoguchi Tokijirō, « Joshi dōin ron », *Kaijō*, numéro mars 2603 (vol.25, n.3, mars 1943) pp. 37-43.

Conclusion

Les avancées importantes de l'Etat social japonais pendant la seconde guerre mondiale, dans le cadre d'un recul de la citoyenneté sociale et politique gagnée pendant la période précédente, nous interrogent sur le caractère universel des chronologies proposées par des auteurs ayant traité du cas des plus anciennes démocraties européennes et américaines où le développement de la citoyenneté sociale fut précédée par les citoyennetés civile et politique. Il ne faudrait pas non plus, à l'inverse, nous réfugier dans un réflexe orientaliste en invoquant une différence d'essence dans le processus de modernisation sociale japonais qui aurait répondu à une dynamique de constitution de l'Etat-providence totalement différente. Une dynamique où la question des droits civils et politiques de l'individu auraient finalement été étouffés par les valeurs holistes et hiérarchiques d'une société japonaises qui n'aurait pas su intégrer la modernité dans tous ses aspects à la fois technologique, philosophique et politique. Cette thèse a d'ailleurs très largement, et pendant longtemps, irrigué une partie non négligeable des sciences sociales japonaises elles-mêmes, liée ici à un eurocentrisme un peu paradoxal. Les auteurs de la *keōza-ha* prisonniers de la chronologie européenne marxiste ont ainsi amplement analysé le Japon industriel d'avant-guerre comme encore archaïque ou même néo féodal. On peut en particulier penser à Uchida Yoshihiko pour qui le Japon d'avant-guerre n'aurait pas été une « société capitaliste pure » (*junsui shihon shugi*). L'introduction du capitalisme au Japon aurait en effet été réalisée dans le cadre politique d'un régime « absolutiste » et d'une structure sociale plus proche de la Russie des tsars que des pays capitalistes occidentaux. La combinaison du système impérial et d'une structure sociale encore essentiellement rurale, et fondée sur des relations sociales « semi-féodales », aurait inhibé le développement d'une société civile bourgeoise¹⁰⁷⁶.

On peut au contraire, sans renoncer à la comparaison, tenter de prendre un peu de distance avec les modèles de développement de la citoyenneté sociale des démocraties les plus anciennes et rapprocher le cas du Japon de celui de l'Allemagne. On peut par exemple trouver une certaine constance dans les contacts entre les nébuleuses réformistes des deux pays et, à la lecture des recherches de Paul Weindling notamment, dans le parallélisme de beaucoup de politiques sanitaires et sociales, parallélisme lié sans doute à un développement industriel et politique moins en décalage chronologique. On peut d'ailleurs

¹⁰⁷⁶ Uchida Yoshihiko, *Nihon shihonshugi no keisōzō*, Tôkyô, Iwanami shoten, 1967, pp.92-93.

être un peu étonné de la typologie que présente Esping Andersen et qui regroupe le Japon avec les Etats-Unis avec un « degré de libéralisme de marché » fort, un « conservatisme » très moyen et un « socialisme » faible, alors qu'il fait de l'Allemagne un Etat providence surtout caractérisé par son « conservatisme »¹⁰⁷⁷. Il est difficile de penser un lien intelligible entre ce groupement et ce que furent les dynamiques historiques du développement de l'Etat social telles que nous les avons analysées ici. L'ouvrage d'Andersen se garde d'ailleurs bien de faire la moindre référence à l'histoire du développement de la politique sociale au Japon.

Mais on peut aussi, au-delà d'un exercice de typologie des différents modèles de développement des Etats sociaux qui peut se révéler très délicat, comme le montre le travail d'Esping Andersen, nous interroger plus largement sur certaines dynamiques universelles de la construction de l'Etat social. De nombreux travaux ont ainsi remis en cause la différence de nature qu'il y a pu avoir entre les Etats sociaux du camp démocratique et ceux du camp « fasciste » pendant la guerre. T. H. Marshall, qui fut lui même un des principaux acteurs du développement de l'Etat social britannique dans les années 1940, a ainsi souligné le caractère universel de la guerre comme accélérateur de la formation des Etats sociaux. Selon lui, la guerre créa, en Grande-Bretagne notamment, une solidarité nationale qui mit en place les fondations de nouvelles institutions. Elle inclut d'autre part les réformes sociales dans un contexte plus général de réglementation publique de la consommation et de contrôle des marchés¹⁰⁷⁸. Ainsi, lorsque le Japon emprunte à l'Allemagne nazie un certain nombre de ses institutions, on ne peut pas seulement y voir l'expression naturelle de la fameuse « voie particulière » qui engloberait les deux nations, de deux nations « fascistes », même si beaucoup d'auteurs japonais écrivant à cette époque sur la politique sociale se réfèrent sans cesse au modèle allemand. Toutes deux sont en effet soumises à des contraintes et des influences qui mettent à mal certains principes du capitalisme libéral et qui touchent aussi d'autres pays en guerre pour leur part non fascistes. C'est d'ailleurs cette convergence que condamnera Friedrich A. Hayek dans *La route de servitude*, du point de vue d'un libéralisme intransigeant, convergence qui menait selon lui à la fin des libertés individuelles et à un même totalitarisme¹⁰⁷⁹. Des historiens ont d'ailleurs développé des analyses similaires. Wolfgang Schivelbusch, pour les années 1930 plus que pour la guerre elle-même parle même de « trois *new deals* » rapprochant les cas américain, italien

¹⁰⁷⁷ Esping Andersen, *op. cit.*, p.95.

¹⁰⁷⁸ Thomas Humphrey Marshall, *Sociology at the Crossroads and others Essays*, London, Heinemann, 1963.

Cité par P. Flora and A. J. Heidenheimer, « Historical core and changing boundaries of the welfare state », in P. Flora and A. J. Heidenheimer (ed.), *The development of Welfare States in Europe and America*, cit, p. 20.

¹⁰⁷⁹ F. A. Hayek, *La route de la servitude*, Paris, Librairie de Médicis, 1945.

et allemand¹⁰⁸⁰. Sur le Japon, Yamanouchi, J. V. Korshmann, R. Najita ont aussi tenté de s'attaquer à une vision trop substantialiste du rattachement du pays à un « camp fasciste » en montrant à quel point c'est la dynamique de la guerre totale qui a été importante dans le progrès de l'Etat social japonais¹⁰⁸¹.

On peut cependant prendre un point de vue encore plus large qui interroge la nature du processus de modernisation lui-même. On a vu que l'intégration du Japon au système d'échange économique mondial dans la deuxième moitié du dix-neuvième siècle plaça son nouveau pouvoir face à une double exigence. Rompre avec le système de sujétion et de dépendance sur lequel reposait l'ancien régime et libérer le jeu des intérêts économiques individuels du carcan politique et social, d'une part, mais aussi développer des capacités de police et de technologies de gouvernement de sa population, devenue facteur majeur de puissance dans un espace de concurrence entre des acteurs privés mais aussi de concurrence entre les nations. Cette double exigence de libération de l'individu, mais en même temps de refondation du lien social dans le nouvel Etat-nation industriel nous interroge sur les relations paradoxales que peuvent entretenir les avancées de l'Etat social moderne avec la citoyenneté et la démocratie.

Michel Foucault nous explique ainsi que la modernité est parfois déguisée en quelque chose qu'elle n'est pas. Mark Bevir nous rappelle en particulier que « les études archéologiques et généalogique de Foucault révèlent que la manière dont se conçoit la modernité est une illusion. Il nous montre que nos sociétés modernes n'abritent ni de raison universelle, ni ne défendent la liberté individuelle comme nous croyons qu'elle le fait. Au contraire, puisque la raison éclairée et la liberté libérale sont impossibles, quand, nous, modernes, nous décrivons notre société en ces termes, nous cachons, et ainsi nous intensifions, la façon dont la raison moderne exclue d'autres formes de pensée et la façon dont le pouvoir moderne domine l'individu. L'individu moderne est tout autant dominé par un régime de pouvoir que l'étaient ses prédécesseurs »¹⁰⁸².

L'analyse du régime de pouvoir/savoir moderne développé par Michel Foucault se retrouve également dans les travaux de Paul Weindling qui nous explique que l'application de la science aux politiques de population ne peut être pensée exclusivement comme un récit des progrès démocratiques et de la

¹⁰⁸⁰ Wolfgang Schivelbusch, *Three New Deals: Reflections on Roosevelt's America, Mussolini's Italy, and Hitler's Germany*, Metropolitan Books, 2006.

¹⁰⁸¹ Yasushi Yamanouchi, J. Victor Korshmann, Ryûichi Najita, *Total War and 'Modernization'*, Ithaca, East Asia Program Cornell University, 1998.

¹⁰⁸² Mark Bevir, « Foucault and Critique : Deploying Agency Against Autonomy », *Political Theory*, Vol. 27, n.1, February 1 1999.

libération de l'individu. Pour lui, si l'émergence de la science au 19^{ème} siècle était associée aux valeurs libérales d'éducation, de liberté intellectuelle, et d'idéal humanitaire, quand la science devint le domaine d'un petit nombre de professionnels, quand les sphères communes du discours public devinrent enfermées par des groupes d'experts, elle devint encore plus inaccessible au citoyen moyen. Il explique aussi que « la 'scientification' de la santé fut le produit de l'industrialisation et de la croissance de la population avec le besoin de prévenir la perte de précieuses ressources de travail. La santé publique servait à discipliner et à contrôler la main-d'œuvre industrielle...Mais au-delà de ses fonctions de police, la médecine était un agent de socialisation. La production d'une vie saine, sanctifiée par des lois scientifiques était le résultat de processus informels et subtiles d'éducation, d'émulation de mode et de consommation. Le statut bourgeois était exprimé non seulement en termes de pouvoir économique et politique, mais aussi comme un style de vie ordonné, auto-discipliné. La santé était un moyen d'arriver à une société de cohésion et intégrée malgré les troubles de l'industrialisation »¹⁰⁸³.

Cette vision correspond pour beaucoup au processus de normalisation de la vie des populations laborieuses vulnérables japonaises, qui se trouvèrent de plus en plus au centre de politiques sanitaires et sociales, comme nous avons tenté de l'analyser ici, et des médecins tels que Gotô Shimpei, Teruoka Gitô ou Koizumi Chikahiko jouant un rôle considérable dans ce processus. Et si l'on s'en tient à cette vision du processus de modernisation sanitaire et sociale, on peut tout à fait expliquer un certain nombre de continuités entre la période de la guerre et la période de l'après-guerre et pas seulement entre la « démocratie Taishô » et l'après-guerre, la période de la guerre n'étant que « vallée noire » que des historiens de la théorie de la modernisation comme Edwin D. Reschauer ont promis aux oubliettes de l'histoire. Les réformes de l'après-guerre ne firent souvent, dans les faits, et comme beaucoup d'historiens ont échoué ou refusé de le voir, que reprendre des institutions déjà existantes, même si le discours qui les justifiait avait radicalement changé. Les occupants américains qui voulurent changer le Japon en rédigeant une nouvelle constitution comprenaient la politique sociale du régime impérial d'avant 1945 comme, si l'on grossit un peu le trait, l'expression d'un obscurantisme d'origine féodal ayant finalement facilité une évolution de type fasciste. L'analyse que firent les occupants américains du régime militariste japonais fut très influencée par les travaux de l'historien et diplomate E. Herbert Norman, représentant le Canada au sein des autorités d'occupation, qui avait justement intégré les thèses développées par la *kôza-ha* sur la nature du régime politique japonais¹⁰⁸⁴. Dans cet esprit, la

¹⁰⁸³ Paul Weindling, op. cit.

¹⁰⁸⁴ E. H. Norman, *Japan's emergence as a modern state: political and economic problems of the Meiji period*, New York, International Secretariat, Institute of Pacific Relations, 1940.

politique de démocratisation devait passer par une modernisation de la société. En résumé, la modernité devait chasser l'archaïsme qui perçait sous les institutions du Japon impérial. Ce que l'occupant américain n'avait pas compris, c'est que la politique sanitaire et sociale qui avait été développée jusqu'alors restait perçue par les bureaucrates des nouveaux ministère du Travail (*Rôdôshô*) et ministère de la Santé (*Kôseishô*), qui ne furent d'ailleurs pratiquement pas purgés, comme une politique moderne, même si la forme devait faire des concessions à l'esprit du temps. Ainsi, ce qui avait été pensé par les Américains comme une réforme radicale qui apportait enfin la modernité, fut tout simplement intégré à l'évolution de la politique sanitaire et sociale qui, comme nous l'avons vu, avait déjà intégré, depuis ses premiers pas, bien d'autres éléments étrangers.

L'exemple le plus parlant est celui de la Loi de protection vitale (*Seikatsu hógôhō*) de 1950. Elle était censée concrétiser l'article 25 de la nouvelle constitution qui instituait un droit pour le citoyen de recevoir un niveau minimum de vie matériel et culturel. Cette article avait notamment été pensé pour débarrasser la politique sociale japonaise des conceptions hiérarchiques l'ayant dominé avant 1945. Cependant, dans les faits, elle réunissait en son sein un certain nombre de lois déjà mises en place avant 1945, c'est à dire, la Loi d'assistance de 1929 qui avait été révisée en 1937, la Loi d'assistance militaire de 1937 (*Gunji fujo hō*), la Loi de protection de la maternité et de l'enfance de 1938, la Loi de protection des désastres du temps de guerre (*Senji saigai hogo hō*) de 1942, et la Loi d'assurance de soins (*Iryō hogo hō*) de 1941¹⁰⁸⁵. Surtout, cette Loi de protection vitale reprit une conception de la solidarité qui avait marqué l'ensemble de la période de l'avant-guerre. En contradiction totale avec la nouvelle constitution qui ne reconnaissait que la famille nucléaire (art.24), mais en accord avec l'article 887 de la nouvelle Loi sur la famille qui prévoyait un devoir d'assistance, non seulement entre frères et sœurs mais aussi entre personnes ayant un lien de parenté jusqu'au troisième degré, que ce soit de sang ou par alliance, et avec l'article 730 stipulait aussi que des parents, même collatéraux, vivant sous le même toit se devaient assistance, l'Etat n'était censé intervenir que si la solidarité familiale avait été épuisée. D'autre part, la solidarité familiale resta toujours complétée par une promotion de la solidarité communautaire locale. Le système des assistants sociaux de quartier resta en place, on se contenta simplement de changer leur nom, les *hōmen iin* devenant les *minsei iin* par la magie de la *Minsei iin hō* de 1948. En ce qui concerne les

E. H. Norman , *The Genyosha: A Study in the origins of Japanese Imperialism*, « Pacific Affairs », 17, 3, 1944, pp. 261-84

On pouvait aussi trouver dans la vision qu'avait l'occupant américain, une certaine vulgate culturaliste qui était sans doute très influencée par le classique de Ruth Benedict *The Chrysanthemum and the Sword*, écrit pendant la guerre pour l'*Office of War Information* de Washington dans le but de renseigner les militaires sur l'identité de leur ennemi.

Ruth Benedict, *The Chrysanthemum and the Sword*, Boston, Houghton Mifflin, 1946.

¹⁰⁸⁵ Takenaka Katsuo, *Shakai fukushi kenkyū*, Tôkyô, Seki shoin, 1959, pp. 233-234.

entreprises, une idéologie coopérationniste, ayant intégré les codes du discours démocratique et productiviste américain, refit son apparition dans les années 1950 pour redevenir rapidement hégémonique.

Autre exemple de continuité, Teruoka Gitô, après la guerre, utilisa l'expertise accumulée par le Centre de recherche sur le travail pour l'engager dans une lutte, aux côtés des syndicats, pour l'indemnisation des maladies professionnelles, en particulier la plus importante d'entre elle, la silicose qui fut finalement l'objet d'une loi en 1955. D'autre part, juste après la défaite, Andô Masakichi et Ôkôchi Kazuo créèrent le Centre japonais de recherche sur les questions de vie quotidienne (*Nihon seikatsu mondai kenkyûjo*) qui s'installa dans le siège de la *Kyôchôkai*, le *Kyôchô kaikan*. Ils utilisèrent très largement l'expertise qui avait été formée pendant la guerre pour donner des conseils aux syndicats sur les questions de coût de la vie et les aider dans leurs revendications salariales¹⁰⁸⁶. L'idée de salaire vital fut ainsi intégrée dans ces revendications et le principe qu'avaient échoué à généraliser pendant la guerre les bureaucrates rénovateurs, fut finalement adopté par la plupart des entreprises sous la forme du modèle de salaire dit de *Densan*. Il perpétuait par là même un mécanisme de division sexuelle du travail qui allait rester extrêmement puissant tout au long de l'après-guerre et devenir une des normes centrales de la classe moyenne qui forma la colonne vertébrale de la société salariale japonaise.

Cependant, ces exemples de continuité entre l'avant et l'après-guerre ne traduisent pas seulement la continuité profonde des ressorts du régime pouvoir/savoir moderne japonais. Les deux derniers exemples montrent tout de même que l'émergence d'une citoyenneté politique, d'une démocratie plus solide après la guerre put constituer une dynamique importante dans le passage de l'Etat social japonais à un niveau supérieur. C'est en effet avec les réformes de l'immédiat après-guerre que furent réduites très fortement les inégalités qui caractérisaient le Japon d'avant-guerre, avec notamment le démantèlement des zaibatsu qui marquait la chute des grandes dynasties capitalistes, la réforme foncière qui démantelait le système des grands propriétaires, l'introduction d'un impôt sur le revenu fortement progressif qui institutionnalisait le principe de la redistribution fiscale. L'étude de Chiaki Moriguchi et Emmanuel Saez sur la concentration des revenus au Japon entre 1886 et 2005 montre à quel point la situation change radicalement entre l'avant et l'après seconde guerre mondiale, le pays passant d'une distribution extrêmement inégalitaire des revenus à une situation qui le rapprochera des Etats

¹⁰⁸⁶ Ôkôchi Kazuo, *Shaiseisaku 40 nen*, op. cit., p.175-181.

providences scandinaves¹⁰⁸⁷. Les progrès de l'expertise sanitaire et sociale avant et pendant la guerre, malgré toute la modernité scientifique dont ils faisaient preuve, n'avaient pas débouché sur une amélioration franche des conditions de vie des ouvriers enclanchant une dynamique fordiste d'ampleur. A cause bien sûr de circonstances difficiles pendant la guerre, mais aussi parce qu'ils n'avaient pu s'appuyer sur un mouvement social assez fort même si celui-ci, aux côtés des milieux réformateurs internationalistes, jouèrent un rôle important dans l'avancée des institutions de la protection sociale. De plus, le rôle de plus en plus important pris par les entreprises dans la gouvernance des populations ouvrières, dans le cadre de ce que Takahashi Hikohiro qualifie de corporatisme étatique ne fut pas décisif en lui-même dans la transformation de la vie des ouvriers. L'expertise d'un Andô Masakichi ou d'un Kaneko Yoshio et leurs réformes de la rémunération contribuaient à poser les bases de l'apparition d'un mécanisme fordiste d'élévation générale du niveau de vie, mais ce n'est que lorsque qu'elles furent intégrés à un mouvement social plus puissant, qu'elles purent réellement se traduire dans les faits. C'est quand les syndicats furent réellement protégés par la loi, ce que les bureaucrates sociaux de l'entre-deux-guerres avaient échoué à faire, qu'ils purent imposer des augmentations de salaire substantielles, suivant les augmentations de la productivité, et que l'économie japonaise put réellement décoller jusqu'au niveau où elle est parvenue aujourd'hui et donner naissance à une société salariale incarnée par une large classe moyenne.

¹⁰⁸⁷ Chiaki Moriguchi and Emmanuel Saez, « The Evolution Income Concentration in Japan, 1886-2005 : Evidence from Tax Statistics », *The Review of Economics and Statistics*, Novembre 2008, 90 (4), pp.713-734.

Bibliographie

Ouvrage en langues occidentales

- Ayusawa Iwao F., *A History of Labor in Modern Japan*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1966.
- Barua Dhiman, Greenough William B. (ed.), *Cholera*, Plenum publishing corporation, 1992.
- Bellah Robert N., *Tokugawa Religion*, New-York, The Free Press, 1957.
- Benedict Ruth, *The Chrysanthemum and the Sword*, Boston, Houghton Mifflin, 1946.
- Berger Gordon M., *Parties out of power in Japan, 1931-1941*, Princeton, Princeton University Press, 1977.
- Bernstein Gail Lee, *Japanese Marxist: a portrait of Kawakami Hajime, 1879-1946*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1976.
- Bourdelaï Patrice et Raulot Jean-Yves, *Une peur bleue : Histoire du Choléra en France, 1832-1854*, Paris, Payot, 1987.
- Bourdelaï Patrice, *Les épidémies terrassées : Une histoire de pays riches*, Editions de la Martinière, 2003.
- Bureau International du Travail, *Conférence internationale du travail, 3^e session*, vol. I, Genève, 1921.
- Burkman Thomas W., *Japan and the League of Nations : Empire and World Order*, Honolulu : University of Hawaii Press, 2008.
- Castel Robert, *Les Métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995, réédition Folio-Gallimard, Paris, 2000.
- Castel Robert, *L'insécurité sociale. Qu'est qu'être protégé*, Paris, La république des idées-Seuil, 2003.
- Chandler Jr. Alfred D., *The Visible Hand*, Cambridge, Harvard University Press, 1977.
- Cox Harold, *The problem of population*, London, J. Cape, 1922.
- De Becker, *Elements of Japanese law*, Washington DC, University publication of America, 1979.
- Desrosières Alain, *La politique des grands nombres : Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte/Poche, 2000.
- Dictionnaire historique du Japon* (2 volumes), Paris, Maisonneuve & Larose, 2002.
- Doak Kenvin M., *A History of Nationalism in Modern Japan – Placing the People*, Leiden, London, Brill, 2007.
- Dumont Louis, *Homo Aequalis. Genèse et Epanouissement de l'Idéologie Economique*, Paris, Gallimard, 1977.
- Peter Duus (ed.), *The Cambridge History of Japan (vol. 6) : The twentieth century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- East Edward M., *Mankind at the Crossroads*, New York, Scribner, 1923.
- Ewald François, *L'Etat Providence*, Paris, Grasset, 1986.

- Foucault Michel, *Sécurité, Territoire, Population, Cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Hautes Etudes, Gallimard Seuil, 2004.
- Frühstück Sabine, *Colonizing Sex : Sexology and Social control in Modern Japan*, Berkeley, University of California Press, 2003.
- Fruin W. Mark, *Kikkoman: Company, Clan and Community*, Cambridge, Harvard University Press, 1983.
- Gao Bai, *Economic Ideology and Japanese Industrial Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Garon Sheldon, *Molding Japanese Minds: The State in Everyday Life*, Princeton University Press, Princeton, 1997.
- Georges Godet, *Etude sur l'hygiène au Japon*, Thèse pour le doctorat en médecine, 1880.
- Goody Jack, *The Theft of History*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007. (Jack Goody, *Le vol de l'histoire*, Paris, Le Seuil, 2011).
- Gordon Andrew, *The Evolution of Labor Relations in Japan Heavy Industry, 1853-1955*, Cambridge, Harvard University Press, 1985.
- Gordon Andrew, *Labor and Imperial Democracy in Prewar Japan*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1991.
- Hamon Claude, *Le Groupe Mitsubishi (1870-1990)*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Hanes Jeffrey E., *The City as Subject : Seki Hajime and the Reinvention of Modern Osaka*, Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press, 2002.
- Hastings Sally Ann, *Neighborhood and nation in Tokyo, 1905-1937*, Pittsburg and London, University of Pittsburg Press, 1995.
- Hayami Akira, *The Historical Demography of Pre-Modern Japan*, Tokyo, University of Tokyo Press, 2001.
- Hayase Yukiko, *The career of Gotô Shinpei : Japan's statesman of research, 1957-1929*, Phd, The Florida State University, 1974.
- Hayek F. A., *La route de la servitude*, Paris, Librairie de Médicis, 1945.
- Hoston Germaine A., *The State, Identity, and the National Question in China and Japan*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1994.
- Inoue Kyoko, *Individual Dignity in Modern Japanese Thought : The Evolution of the Concept of Jinkaku in Moral and Educational Discourse*, Ann Arbor, University of Michigan, 2001.
- Jannetta Ann, *The Vaccinators –Smallpox, Medical Knowledge, and the 'Opening' of Japan*, Stanford, California, Stanford University Press, 2007.
- Jansen Marius B. and Rozman Gilbert, *Japan in Transition from Tokugawa to Meiji*, Princeton, Princeton University Press, 1986.
- Johnson Chalmers, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press, 1982.
- Kasza Gregory James, *One World of Welfare : Japan in a Comparative Perspective*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 2006.
- Kinzley Dean W., *Industrial Harmony in Japan –The Invention of a Tradition*, London, Routledge, 1991.
- Lavelle Pierre, *Les textes et les thèmes fondamentaux du nationalisme des élites japonaises : 1905-1945*, Thèse de Doctorat, Institut national des langues et civilisations orientales, 1987.

- Leupp Gary P., *Servant, Shoplands and Laboreres of Tokugawa Japan*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- Lewis Michael, *Rioters and Citizens : Mass Protest in Imperial Japan*, Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press, 1990.
- Margolin Jean-Louis, *L'armée de l'empereur ; violences et crimes du Japon en guerre (1937-1945)*, Paris, Armand Colin, 2006. (réédition sous le titre *Violences et crimes du Japon en guerre 1937-1945*, Pluriel, Hachette, 2009).
- Marshall Byron K. , *Academic freedom and the Japanese Imperial university, 1968-1939* , Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1992.
- Marshall Thomas Humphrey, *Sociology at the Crossroads and others Essays*, London, Heinemann, 1963.
- Marshall Thomas Humphrey, *Class, Citizenship and Social Developpement*, Doubleday, 1965.
- Martin Bernd, *Germany and Japan in the Modern World*, Providence and Oxford, Berghahn Books., 1995.
- Marx Karl, *Le Capital—Livre 1*, Paris, Quadrige/Presses Universitaires de France, 1993.
- Metzler Mark, *Lever of Empire : The International Gold Standard and The Crisis of Liberalism in Prewar Japan*, Berkeley, University of California Press, 2006.
- Miner Richard H., *Victor's Justice: The Tokyo War Crimes Trial*, Princeton, Princeton University Press, 1971.
- Morikawa Hidemasa, *Zaibatsu*, Tôkyô, University of Tokyo Press, 1992.
- Nakamura Takafusa, *Lectures on Modern Japanese Economic History : 1926-1994*, Tokyo, LTCB International Library Foundation, 1994.
- Nimura Kazuo, *The Ashio Riot of 1907: A Social History of Mining in Japan*, Durham and London, Duke University Press, 1997.
- Norman E. Hebert, *Japan's emergence as a modern state: political and economic problems of the Meiji period*, New York, International Secretariat, Institute of Pacific Relations, 1940.
- Notar Ernest J., *Labor Unions and the Sangyôbôkoku Movement, 1930-1945*, ph. D. diss., Berkeley and Los Angeles, University of California, 1979,
- Ohkawa Kazushi, Shinohar Miyoei (ed.), *Patterns of Japanese Economic Development —A quantitative appraisal*, New Haven, Yale University Press, 1979.
- Ooms Herman, *Tokugawa Ideology*, Princeton, Princeton University Press, 1985.
- Polanyi Karl, *La Grande Transformation*, Paris, Gallimard, 1983.
- Pons Philippe, *Misère et crime au Japon du XVIIe siècle à nos jours*, Paris, Gallimard, 1999.
- Rodgers Daniel T., *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*, Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press. 1998.
- Rosanvallon Pierre, *La Question Syndicale*, Paris, Calmann-Lévy, 1988.
- Rosanvallon Pierre, *Le Peuple Introuvable : Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, NRF, Editions Gallimard, 1998.
- Rosanvallon Pierre, *La société des égaux*, Paris, Seuil, 2011.
- Rosental Paul-André, *L'intelligence démographique, sciences et politiques des populations en France (1930-1960)*, Paris, Odile Jacob, 2003.

- Rowntree B. Seebohm, *Poverty : A Study of Town Life*, London, MacMillan, 1908 (4ème édition).
- Schivelbusch Wolfgang, *Three New Deals: Reflections on Roosevelt's America, Mussolini's Italy, and Hitler's Germany*, Metropolitan Books, 2006.
- Shimizu Naoko, *Japan, Race and equality : The Racial Equality Proposal of 1919*, Nissan Institute Routledge Japanese studies Series, 1998.
- Simmel Georg, *Les pauvres*, Paris, PUF, 2005.
- Souyri Pierre-François, *La nouvelle histoire du Japon*, Paris, Perrin, 2011.
- Steinmetz George, *Regulating the social : the welfare state and local politics in Imperial germany*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Kaoru Sugihara (ed.), *Japan, China, and the Growth of the Asian International Economy, 1850-1949*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Sugiyama Chuhei, *Origins of Economic Thought in Modern Japan*, London and New York, Routledge, 1994.
- Suzuki Yoshitaka, *Japanese Management Structures, 1920-1980*, Londres, Mac Millan, 1991.
- Takeda Hiroko, *The Political Economy of Reproduction in Japan –Between Nation-State and Everyday Life*, Abingdon, Oxon, Routledge Curzon, 2005.
- Teruoka Gitô, *An essay on the Population Problem in Japan in the Light of Social Biology*, (Supplément au *Japanese Journal of Medical Sciences, Sociological Physic and Hygiene*, vol.1, n.1), 1927.
- Thomann Bernard, *Le salarié et l'entreprise dans le Japon contemporain*, Paris, Les Indes Savantes, 2008.
- Thompson Warren S., *Danger Spots in World Population*, New York: Alfred A. Knopf, 1930.
- Topalov Christian, *La naissance du chômeur (1880-1910)*, Paris, Albin Michel, 1994.
- Tschudin Jean-Jacques, *La ligne du théâtre prolétarien japonais*, Paris, L'Harmattan, 1989.
- Tsutsui William, *Manufacturing Ideology: Scientific Management in Twentieth-Century Japan*, Princeton Princeton University Press, 1998.
- Weindling Paul, *Health, race and German politics between national unification and nazism, 1870-1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Yamanouchi Yasushi, Korshmann J. Victor, Najita Ryûichi, *Total War and 'Modernization'*, Ithaca, East Asia Program Cornell University, 1998.
- Vié Michel, *Le Japon et le monde au XX^e siècle*, éditions Masson, Paris, 1995.

Articles en langues occidentales

- Amos Timothy, « Outcastes and Medical Praticice in Togugawa Japan », *Early Modern Japan*, vol.XVIII, 2010, pp.5-25.
- Iwao F Ayusawa, « Le problème de la population et l'industrialisation du Japon », *Revue Internationale du Travail*, vol.XVI, n.4, octobre 1927, pp.534-549.

- Bashford Alison, « Nation Empire Globe : The Spaces of Population Debates in the Interwar Years », *Comparative Studies in Society and History*, vol.43, n.1, january 2007, pp. 170-201.
- Bassino Jean-Pascal, « The Growth of Agricultural Output and Food Supply in Meiji Japan : Economic Miracle or Statistical Artifact ? », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 54, n.2, jan 2006, pp. 503-520.
- Gordon Mark Berger, « Japan's young prince : Konoe Fumimaro's Early Political Career, 1916-1931 », *Monumenta Nipponica*, vol. 29, n.4, 1974, pp. 451-475.
- Bevir Mark, « Foucault and Critique : Deploying Agency Against Autonomy », *Political Theory*, Vol. 27, n.1, February 1 1999, pp. 65-84.
- Breen John, « The imperial oath of April 1868 », *Monumenta Nipponica*, n.51, 1996, pp. 407-429.
- Burns Susan, « Constructing the National Body : Public Health and the Nation in Nineteenth-Century Japan », in Timoty Brook, Andre Smith (ed.), *Asian Elites and National Identities*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000, pp. 17-49.
- Cayet Thomas, « Travailler à la marge : le Bureau International du Travail et l'organisation scientifique du travail (1923-1933) », *Le Mouvement Social*, n. 228, juillet-septembre 2009, pp.39-56.
- Cayet Thomas, Rosental Paul André et Thébaud-Sorger Marie, «How International Organisations Compete: Occupational Safety and Health at the ILO, a Diplomacy of Expertise», *Journal of Modern European History*, vol.7. n. 2, 2009, p. 173-194.
- Carré Guillaume, « Les marges statutaires dans le Japon prémoderne : enjeux et débats », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2011/4 66e année, p. 955-976.
- Chemouilli Philippe, « Les épidémies de choléra et la mise en place d'un système d'hygiène moderne », *Cipango*, n.11, 2004, pp.173-208.
- LL. Cornell and A Hayami, « The shumon aratame cho : Japan's population registers », *Journal of Family History* 11, 1986. pp. 311-328.
- Louis Cullen, «Tokugawa Population: The Archival Issue», *Japan Review*, n. 18, 2006, pp.129-180.
- Louis M. Cullen, «Statistics of Tokugawa Coastal Trade and Bakumatsu and Erly Meiji Foreign Trade», *Japan Review*, n.21, 2009, pp.183-223.
- Daitô Eisuke, « Railways and Scientific Management in Japan, 1907-30 », *Business History*, n. 1, vol. 31,1989, pp.1-23.
- Dore Ronald. P., « The Modernizer as a Special Case : Japanese Factory Legislation, 1882-1911 », *Comparative Studies in Society and History*, vol.11, 1969, pp. 433-450.
- Douki Caroline, Minard Philippe, « Histoire globale, histoires connectées, un changement d'échelle historiographique ? », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine* , 54, 4, 2007, pp. 7-21.
- Dufourmont Eddy, « Des chemises vertes confucéennes ? Autour de l'agrarisme de Yasuoka Masahiro », in Noriko Berlinguez-Kôno, Bernard Thomann (sous la direction de), *Japon Pluriel 8- La modernité japonaise en perspective*, Arles, Philippe Picquier, 2011, pp. 377-385.
- Duus Peter, Okimoto Daniel I., «Fascism and the history of prewar Japan : the failure of a concept», *The Journal Asian Studies*, 39, 1, 1979, pp. 65-76.
- Flora Peter and Heidenheimer Arnold J., «Historical core and changing boundaries of the welfare state», in P. Flora and A. J. Heidenheimer (ed.), *The developpement of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick and London, Transaction Publishers, 1990, pp. 17-34.

- Flora Peter and Alber Jens, «Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe», in Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer (ed.), *The development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick and London, Transaction Publishers, 1990, pp. 37-47.
- R. W. Fogel, «Nutrition and the Decline of Mortality since 1700 : Some Preliminary Findings », National Bureau of Economic Research, Working Paper, n. 1402, July 1984.
- Fraser Andrew, «Local administration : the exemple of Awa-Tokushima», in Marius Jansen et Gilbert Rozman (ed.) *Japan in Transition from Tokugawa to Meiji*, Princeton, Princeton University Press, 1986, pp.111-130.
- Fraser Andrew, «Land tax increase : the debates of December 1898 », in Andrew Fraser, R.H.P. Mason and Philip Mitchell, *Japan's early parliaments, 1890-1905, Structure, Issues and Trends*, London and New York, Routledge, 1995, pp. 37-66.
- Fruin W. Mark, «From Philanthropy to Paternalism in the Noda Soy Sauce Industry : Pre-Corporate and Corporate Charity in Japan », *Business History Review*, vol.56, n.1, spring 1982, pp.168-191.
- Gluck Carol, «The People in History : Recent Trends in Japanese Historiography », *The Journal of Asian Studies*, vol.38, n.1, nov. 1978, pp.2-50.
- Gluck Carol, «Meiji et la modernité : de l'histoire à la théorie », in Noriko Berlinguez-Kôno et Bernard Thomann (ed.), *Japon Pluriel 8 –La modernité japonaise en perspective*, Arles, Editions Philippe Picquier, 2011.
- Christian Galan et Anne Gonon (ed.), *Le monde comme horizon : Etat des sciences humaines et sociales au Japon*, Arles, Editions Philippe Picquier, 2008.
- Gordon Andrew, «The Business Lobby and Bureaucrats », in William D. Wray, *Managing Industrial Enterprise*, Cambridge, Harvard University Press, 1989, pp. 53-85.
- Grimmer-Solem Erik, «German Social Science, Meiji Conservatism, and the Peculiarities of Japanese History», *Journal of World History*, 16, 2, 2005, pp. 187-222.
- Groemer Gerald, «The Creation of the Edo Outcaste Order », *Journal of Japanese Studies*, vol. 27, n.2, summer 2001, pp. 263-294.
- Hanley Susan B., «Urban Sanitation in Preindustrial Japan », *The Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, n.1, summer 1987, pp.1-26.
- Hay Roy J., «The British Business community, social insurance and the German exemple» in Mommsen W.J. (ed), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, London, Croom Helm, 1981, pp. 107-132.
- Hayami Akira, «Population changes », in Marius Jansen et Gilbert Rozman (ed.) *Japan in Transition from Tokugawa to Meiji*, Princeton, Princeton University Press, 1986, pp.280-317.
- Hersch Liebmann, «The Fall of the Birth Rate and its Effets on Social Policy », *International Labor Review*, Vol. XXVIII, n.8, août 1933, pp.163-179.
- Howland Douglas, «Society Reified : Herbert Spencer and Political Theory in Early Meiji Japan », *Comparative studies in Society and History*, vol. 42, n.1, 2000, pp.67-86.
- Idei Seishi, «Le problème des migrations au Japon », *Bureau International du Travail-Revue Internationale du Travail*, vol. 22, n.6, dcembre 1930, p.826.
- Ishimoto Keikichi, «Population problem in Japan », *Reconstruction in Europe*, Août 1922.
- Jannetta, AB, and SH Preston (1991) «Two centuries of mortality change in cetral Japan : The evidence from a temple death register », *Population studies*, 45, pp. 417-436.

- Johansson S. Ryan and Mosk Carl, « Exposure, Resistance and Life Expectancy : Disease and Death during the Economic Development of Japan, 1900-1960 », *Population Studies*, vol. 41, n.2, 1987, pp. 207-235.
- Johnston William, « A genealogy of Tubercular Diseases in Japan », *Social History of Medicine*, vol.7, n.2, 08/1994, pp.247-267.
- Kamii Yoshio, « L'évolution de l'industrie japonaise de 1929 à 1936 », *Revue internationale du travail*, vol. XI, N.4, octobre 1939.
- Kinmouth E. H., « Nakamura Keiu and Samuel Smiles : A victorian confucean and a confucean victorian », *American historical review*, n.84, 1980, pp.535-556.
- Konno Minako, « La construction historique de la femme employée de bureau au Japon », *Le Mouvement Social*, n° 210, 2005/1, p. 29-54
- Konuma Isabelle, « Redéfinir l'ie dans une logique juridique », in Christian Galan et Emmanuel Lozerand, *La Famille Japonaise Moderne (1868-1926) – Discours et Débats*, Arles, Editions Philippe Piquier, 2011, pp.135-145.
- Large Stephen S., « Buddhism and Political Renovation in Prewar. Japan: The Case of Akamatsu Katsumaro », [*Journal of Japanese Studies*, Vol. 9, No. 1, Winter, 1983](#), pp.33-66.
- Le Bras Hervé, « Peuples et populations », in Hervé Le Bras, « L'invention des Populations : Biologie, idéologie et politique », Paris, Odile Jacob, 2000, pp.9-54.
- Levy Christine, « La naissance du mouvement ouvrier moderne au Japon », in Claude Hamon (sous la direction de), *Entreprise et société dans le Japon d'avant-guerre*, Arles, Editions Philippe Picquier, 2011. pp. 101-115.
- Levine Salomon B., "Labor and Collective Bargaining", in William W. Lockwood, *The State and Economic Enterprise in Japan*, Princeton, Princeton University Press, 1965, pp. 633-667.
- Mason RHP, « The debate on Poor Law Relief in the First Meiji Diet », *Journal of the Oriental Society of Australia*, 3, January 1965, p 2 -25.
- Mason R H P, « The debate on poor relief », in Andrew Fraser, R.H.P. Mason and Philip Mitchell, *Japan's early parliaments, 1890-1905, Structure, Issues and Trends*, London and New York, Routledge, 1995.
- McCormack Noah, « Buraku emigration in the Meiji era- other ways to become « Japanese », *East Asian History*, n.23, june 2002, p. 87-108.
- Meltzer Mark, « Woman's Place in Japan's Great Depression : Reflections on the Moral Economy of Deflation », *Journal of Japanese Studies*, vol.30, n.2, 2004, pp. 315-352.
- Minakami T., « Labour notes », *Shakai seisaku jibô*, n.149, février 1933, p.3.
- Minakami T., « Labour notes », *Shakai seisaku jibô*, n.163, avril 1934, p.2.
- Miyake Yoshiko, « Doubling Expectations: Motherhood and Women's Factory Work under State Management in Japan in the 1930's and the 1940's », in Gail Lee Berstein (ed.), *Recreating Japanese Women, 1600-1945*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1991, pp.267-295.
- Moriguchi Chiaki and Saez Emmanuel, « The Evolution Income Concentration in Japan, 1886-2005 : Evidence from Tax Statistics », *The Review of Economics and Statistics*, Novembre 2008, vol.90, n.4, pp.721-727.
- Morrison Rodney J., «The London Monetary and Economic Conference of 1933: A Public Goods Analysis», *The American Journal of Economic and Sociology*, Vol. 52, No. 3., July 1993, pp. 312 -314.
- Morita Yuzo, « Estimate Birth and Death rates in the Early Meiji Period of Japan », *Population Studies*, vol. 17, n.1, jul 1963, pp. 33-56.

- Nishinarita Yutaka, «The Coal-mining», in Masanori Nakamura (ed.), *Technology Change and Female Labour in Japan*, Tokyo, New-York, Paris, United Nations University Press, 1994, pp.59-96
- Nishizawa Tamotsu, « Lujo Brentano, Alfred Marshall, and Tokuzo Fukuda : The reception and transformation of the German Historical School in Japan », in Yuichi Shionoya (dir.) *The German Historical School : The historical and ethical approach to economics*, Routledge, 2001, p.156-164.
- Norman E. Herbert, «The Genyosha: A Study in the origins of Japanese Imperialism», *Pacific Affairs*, 17, 3, 1944, pp. 261-84.
- Notar Ernest, « Japan's wartime labor policy », *Journal of Asian Studies*, vol.44, n.2, février 1985, pp.319-321.
- Okazaki Tetsuji, « The Japanese Firm under the Wartime Planned Economy », *Journal of the Japanese and International Economics*, 7, 1993, pp. 175-203.
- Okazaki Tetsuji, « Corporate Governance », in Okazaki Tetsuji and Okuno-Fujiwara Masahiro (eds.), *Japanese Economic System and Its Historical Origins*, New-York, Oxford University Press, 1999, pp.97-144.
- Otsubo Sumiko, « The Female Body and Eugenic Thought in Meiji Japan », in Morris Low, *Building a Modern Japan*, New York, Palgrave Mac Millan, 2005, pp.61-81.
- « Politique sociale et population », *Revue Internationale du travail*, vol 39, n.3, mars 1939.
- Preston SH., « Causes and Consequences of Mortality Decline in Less Developed Countries during the Twentieth Century », in R. E Easterlin (ed.), *Population and Economic Change in Developing Countries*, Chicago, Chicago University Press, 1980, pp. 289-360.
- Kenneth B. Pyle, «The technology of Japanese Nationalism : The local improvement Movement : 1900-1918», *The Journal of Asian Studies*, 30-4, 8.1971, pp.51-65.
- Pyle Kenneth, « Advantages of Followership : German Economics and Japanese Bureaucrats, 1890-1925 », *Journal of Japanese Studies*, 1,1, 1974, pp. 127-164.
- Robertson Jennifer, « Biopower : Blood, Kinship, and Eugenic Marriage », in Jennifer Robertson, *A companion to the Anthropology of Japan*, Malden, Oxford, Carltin, 2005, pp.329-354.
- Saito Osamu, "The Rural Economy: Commercial Agriculture, By-Employment, and Wage Work" in Marius B. Jansen and Gilbert Rozman, *Japan in Transition from Tokugawa to Meiji*, Princeton, Princeton University Press, 1986, pp.400-420.
- Saitô Osamu, «Historical demography : Achievements and prospects», *Population Studies*, 50, 1996, pp. 537-53.
- Saitô Osamu, Two kinds of stem-family system ? Traditional Japan and Europe Compared », *Continuity and Change*, 13, 1998, pp. 1967-86.
- Schall Sandra, « Les pouvoirs publics et les industriels face à la ‘maladie du textile’ dans le Japon d’avant-guerre », in Claude Hamon (sous la direction de), *Entreprise et société dans le Japon d'avant-guerre*, Arles, Philippe Picquier, 2011.
- Schencking J. Charles, « The Great Kanto Earthquake and the Culture of Catastrophe and Reconstruction in 1920s Japan», *Journal of Japanese Studies*, vol. 34, n. 2 ,2008, p. 295-331.
- Seizelet Eric, « La réception de la science juridique occidentale : les transferts de technologie institutionnelle à l'époque Meiji », *Daruma-Revue d'Etude Japonaise*, n.10/11, Automne 2001/Printemps 2002, pp. 143-182.
- Seizelet Eric, « Le Code civil et l'Etat-famille au Japon », in Chrstian Galan et Emmanuel Lozerand, *La Famille Japonaise Moderne (1868-1926) – Discours et Débats*, Arles, Editions Philippe Piquier, 2011, pp.91-106.
- Silke Bothfeld et Sophie Rouault, « La comparaison internationale :une méthodologie en quête de sens », in Jean-Claude Barbier,Marie-Thérèse Letablier (eds), *Politiques sociales : Enjeux méthodologiques et épistémologiques des comparaisons internationales*, Bruxelles, Peter Lang, 2008.

- Smith W. Donald, «Beyond the Bridge on the River Kwai: Labor mobilization in the Greater East Asia Co-Prosperity Zone», *International Labor and Working-Class History*, No. 58, Fall 2001.
- Smith Kerry, «Building the model village-Rural revitalization and the Great Depression», in Ann Waswo and Nishida Yoshiaki, *Farmers and Village Life in Twentieth-Century Japan*, London, New York, Routledge, 2003, pp. 126-155.
- Souyri Pierre-François, « La modernité japonaise dans tous ses états », *Le Débat*, n. 153, janvier-février 2009, pp. 78-87.
- Spaulding Robert M. Jr, « Japan's 'New Bureaucrats,'-1932-1945», in George M. Wilson, *Crisis Politics in Prewar Japan*, Tokyo, Sophia University, 1970, pp. 51-70.
- Spaulding Robert M. Jr., "The Bureaucracy as a Political Force, 1920-1945", in James William Morley, *Dilemmas of Growth in Prewar Japan*, Princeton, Princeton University Press, 1971, pp. 33-80.
- Sugihara Kaoru, «The Economic Motivation behind Japanese Aggression in the Late 1930s: Perspectives of Freda Utey and Nawa Toichi», *Journal of Contemporary History*, vol.32, n.2, 1997, pp. 259-280.
- Taira Koji, « Factory Labor and the Industrial Revolution in Japan », in Yamamura Kôzô, *The Economic Emergence of Modern Japan*, Cambridge University Press, 1997.
- Takahashi Makoto, « The Development of Wartime Economic Controls », *Developing Economies*, vol.4, déc. 1967, pp. 653-656.
- Tamai Kingo, « Images of the poor in an official survey of Osaka, 1923-1926 », *Continuity and Change*, vol.15, n.1, 2000, pp.99-116.
- Thomann Bernard, « Les conditions historiques de la naissance et de la reproduction de l'« emploi à vie » comme archétype de l'emploi masculin au Japon », *Le Mouvement Social*, n° 210, 2005/1, pp. 11-28.
- Thomann Bernard, « La question de l'emploi féminin dans le développement et les mutations de la politique sociale de l'État japonais depuis le début de l'ère Meiji », *Le Mouvement Social*, n° 210, 2005/1, pp. 55-86
- Thomann Bernard, « Le procès de Tokyo et la mémoire nationale. Le retour du débat sur la guerre 1937-1945 », *La Vie des idées*, 14 décembre 2007. ISSN : 2105-3030. URL : <http://www.laviedesidees.fr/Le-proces-de-Tokyo-et-la-memoire.html>
- Thomann Bernard, « L'hygiène nationale, la société civile et la reconnaissance de la silicose comme maladie professionnelle au Japon (1868-1960) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 56-1, 2009/1, pp.142-176.
- Tipton Elise K., « The Birth Control Movement in Pre-1945 Japan », *Asian Studies Review*, vol. 17, n.3, Avril 1994, p. 95-107.
- Tipton Elise K., « Defining the poor in early twentieth-century Japan », *Japan Forum*, vol. 20, n.3, 2008, pp. 361-382.
- Topalov Christian, «Les 'réformateurs' et leurs réseaux: enjeux d'un objet de recherche», in Christian Topalov, *Laboratoires du nouveau siècle-La nébuleuse réformatrice et ses réseaux: en France, 1880-1914*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1999.
- Topalov Christian, « A revolution in representations at work : The Emergence over the 19th Century of the Statistical Category ' Occupied Population ' in France, Great Britain, and the United States », *Revue Française de Sociologie*, Vol. 42, Supplement, 2001, pp. 79-106.
- Touraine Alain, « Organisation professionnelle de l'entreprise », in G. Friedmann et P. Naville, *Traité de Sociologie du Travail*, pp. 387-427.
- Tschudin Jean-Jacques, « Hirasawa Keishichi et le théâtre ouvrier », *Ebisu*, n.28, mai 2002, pp.173-183.
- Tsuneishi Tsuneishi Kei'ichi, « C. Koizumi as a Promoter of the Ministry of Health and Welfare and an Originator of the BCW Research Program », *Historia Scientiarum*, n.26, 1984, pp. 96-97.

Underwood William, « Chinese Forced Labor, the Japanese Government and the Prospects for Redress », *Japan Focus*, July 8, 2005.

Utley Freda, « Population and conquest », *Pacific affairs*, vol 9, n.1, mars 1937, pp.16-29.

Vaudagna Maurizio, « Social Rights and the Changing Definitions of Liberty : America, Europe and the Dictators », in Alice Kessler-Harris and Maurizio Vaudagna, *Democracy and Social Rights in the « Two Wests »*, Torino, Otto editore, 2009.

Weindling Paul, « Social Medicine and the League of Nations Health Organization and the International Labor Office Compared », in Paul Weindling (ed.), *International Health Organisations and Movements 1918-1939*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp.134-153.

Wilson Georges, « Kita Ikki's theory of rvolution », *Journal of Asian Studies*, vol. 26, n.1, nov. 1966, p.94-96.

Wilson George M., « A new look at the problem of Japanese Fascism », *Comparative Studies in Society and History*, vol. 10, n.4, july 1968, pp.401-412.

Yasoh Kumasa, «Coping with Unemployment», *Contemporary Japan*, vol. n.1, june 1932, pp. 292-300.

Yasuba Yasukichi, «Did Japan Ever suffer from a Shortage of Natural Resources Bedfore Worl War II ?», *The Journal of Economic History*, vol.56, n.3, september 1996, p.543-560.

Yasuda Tokutarô, « Birth control in Japan », *Contemporary Japan*, vol.2, n.3, décembre 1933, pp. 473-474.

Yomada Masafumi, « Shifting Patterns of Multilateral Settlements in Asia-Pavific region in the 1930s », in A.J.H. Latham and Kawakatsu Heita, *Intra-Asian Trade and the World Market*, New York, Routledge, 2006, pp.168-185.

Ouvrages en japonais

Abe Isoo, *Shaishugisha to naru made*, Tôkyô, Kaizô sha, 1932.

Aihara Shigeru., Samejima Tatsuyuki, *Tôkei Nihon keizai : Keizai hattatsuten o toshite mita Nihon tôkeishi.*, Tôkyô, Chikuma Shobo, 1971.

Andô Masakichi, *Saitei chingin no kisoteki kenkyû*, Tôkyô, Diayamondo sha, 1941.

Ando Takeo (ed.), *Kindai Nihon keizaishi yôran*, Tôkyô, Tôkyô daigaku shuppankai, 1979.

Aruga Kizaemon, *Nihon kazoku seido to kosaku seido*, Tôkyô, Kawade shobo, 1943.

Ayusawa Iwao sensei kinenshi henshû sewanin, *Ayusawa Iwao sensei kinenshi*, Wakoshi, 1997.

Azuma Tôsaku, *Meiji shakai seisakushi*, Tôkyô, Sanryû shobo, 1940.

Chingin senmon iinkai, *Chingin keita ni kan suru shidô hôshin*, 1943.

Chûhishu jinpai asubesuto sentâ hen, *Asubesutoka ha naze hirogatta no ka – Nihon no sekimen sangyô no rekishi to kuni no kanyo*, Tôkyô, Nihon hyôronsha, 2009.

Chûo shakai jigyôkyô kaisha jigyô kenkyûjo, *Shakai jigyô kenkyûjo hôkoku*, dai 1-3 go, Tôkyô, 1936.

Eguchi Eiichi, *Nihon shakai chôsa no suimiyaku : sono paionia tachi o motomete*, Kyôto, Hôritsu bunkasha, 1990,

Endô Kôichi, *Shiryô de tsuzuru shakai fukushi no ayumi*, Tôkyô, Fumaidô shuppan, 1991.

- Fujino Yutaka, *Kyôsei sareta kenkô*, Yoshikawakôbunkan, Tôkyô, 2000.
- Fujino Yutaka, *Nihon fashizumu to yûsei shisô*, Tôkyô, Kamogawa shuppan, 2002.
- Fujino Yutaka, *Kôseishô no tanjô*, Tôkyô, Kamogawa shuppan, 2003.
- Fukuda Tokuzô, *Rôdô keizai-ron*, Tôkyô, Dobunkan, 1899.
- Fukuda Tokuzô (Yamanaka Shigeki, Inoue Takutoshi (ed.)), *Fukkô keizai no genri oyobi jakkan mondai*, Nishinomiya, Kansai gakuin daigaku shuppankai, 2012 (réédition).
- Fukuhara Yoshie, *Shakai eiseigaku*, Tôkyô, Nan'edô, 1915.
- Futahashi Naomichi, *Nihon no chingin keitai*, Tôkyô, Otsuki shoten, 1957.
- Gotô Shimpei, *Kokka eisei genri*, Tôkyô, Gotô Shimpei, 1889.
- Gotô Shimpei, *Eisei seido-ron*, Tôkyô, Gotô Shimpei, 1890.
- Hanami Tadashi, *ILO to Nihon no danketsuken*, Tôkyô, Daiyamondo sha, 1963.
- Hara Yasukazu, *Hômen jigyô*, Tôkyô, Tokiwa shobô, 1941.
- Hattori Tetsu, *Nanyôsaku ichimei nayô bôeki oyobi shokumin*, Tôkyô, Muraoka genba, 1891.
- Hayami Akira, *Kinsei nôson no rekishi jinkôgakuteki kenkyû*, Tôkyô, Tôyô keizai shinpô, 1973.
- Hayami Akira, Kojima Miyoko, *Taisbô demogurafi - Rekishijinkôgaku de mita bazama no jidai*, Tôkyô, Bungei shunshû, 2004.
- Hayami Akira, *Nihon o osotta supein infuruenza-jinrui to uirusu no dai ichi ji sekai sensô*, Tôkyô, Fujiwara shoten, 2006.
- Hayashi Hirofumi, *Kindai Nihon kokka no rôdôsha tôgô*, Tôkyô, Aoki shobô, 1986.
- Hayashi Kusuo, *Rôdô mondai, shakai kenkyû*, Ôsaka, Inoue isshodô, 1904.
- Hazama Hiroshi, *Nihon rômu kanrishi kenkyû*, Tôkyô, Ochanomizu shoten, 1978.
- Hareyama Toshio, *Nihon chingin kanrishi*, Tokyo, Bunshindo, 2005.
- Hizen sekitankôgyô shiryôshû*, Tôkyô, Bunken shuppan, 1977
- Hôsei daigaku Ôhara shakai mondai kenkyûjo, *Kyôchôkai no kenkyû*, Tôkyô, Hakushobô, 2004.
- Hotani Rokurô, *Nihon no shakai seisakushi*, Tôkyô, Chûo keizaisha, 1994.
- Ikeda Yoshimasa, *Nihon shakai fukushishi*, Tôkyô, Hôritsu bunkasha, 1986.
- Imanaka Tsugimarô, *Gendai dokusai seiji-ron*, Tôkyô, Bunmei kyôkai, 1930.
- Imura Keisô, Fujiwara Masanori, *Nihon shakai fukushishi*, Tôkyô, Keisô shobô, 2007.
- Inoue Tsukikazu, Ueda Takehito, *Nôritsu chingin shiharaihô*, Tôkyô, Daiyamondo sha, 1939.
- Ishikawa Tomonori, *Nihon imin no chirigakuteki kenkyû*, Tôkyô, Yôju shorin, 1997.
- Itô Takashi, *Shôwaki no seiji, 'zoku'*, Tôkyô, Yamagawa shuppansha, 1993.
- Iyoda Tôhachi, *Dai Nippon tôkei tairyaku e'iri sôkun*, Doi mura (Aiichiken), 1887.

- Jiyûminshutô, *Nibongata fukushi shakai*, Tôkyô, 1979.
- Jômubu dai ichi ka, Chûô bukka tôsei kyôryoku kaigi, *Dai yon iinkai shiryô daisango*, février 1944.
- Kagawa Toyohiko, *Nôson shakai jigô*, Tôkyô, Nihon hyôronsha, 1933.
- Kagawa Toyohiko, Andô Masakichi, *Nibon dôtoku tôkei yôkan*, Tôkyô, Kaizôsha, 1934.
- Kagawa Toyohiko, *Iryô kumiai-ron*, Tôkyô, Zenkoku iryô riyô kumiai kyôkai, 1934.
- Kagotani Naoto, *Ajia kokusai tsûshô chitsujô to kindai Nihon*, Nagoya, Nagoya daigaku shuppankai, 2000.
- Kaiwakai, *Zaidan hôjin kyôchôkaishi: zaidanhôjin kyôchôkai sanjûnen no ayumi*, Tôkyô, Kaiwakai, 1980.
- Kaminaga Bunzô, *Jinkô-ron (2 vol.)*, Tôkyô, Shunjûsha, 1927.
- Kamisaku Hamakichi, Hagai Shû, *Kizân ronshô*, Tôkyô, Shinsaku kôchô jokun kanreki hyôshû jimusho, 1925.
- Kan Ichi, *Rôdôsha hogohô-ron*, Tôkyô, Kôbunkan, 1910.
- Kano Masanao, *Taisbô demokurashî*, Tôkyô, Kôgakukan, 1976.
- Kase Kazutoshi, « Senzen Nihon no shitsugyô tôkei –sono suii to tokuchô », in *Senzenki shitsugyô tôkei shûsei* (vol.1), Tôkyô, Hon no tomosha, 1997.
- Kato Yôko, *Mosaku suru 1930-nendai*, Tôkyô, Yamakawa shuppansha, 1993.
- Kawai Eijirô, *Rôdô mondai kenkyû*, Tôkyô, Iwanami shoten, 1920.
- Kawai Eijirô, *Shakai seisaku genri*, Tôkyô, Nihon hyôronsha, 1931.
- Kawakami Hajime, *Binbo monogatari*, Kyôto, Kobundô shobô, 1917.
- Kawakami Hajime, *Jinkô mondai hiban*, Tôkyô, Sôbunkaku, 1927.
- Kazahaya Yasoji, *Nibon shakai seisakushi*, Tôkyô, Nihon hyôronsha, 1937.
- Kazahaya Yasoji, *Nibon shakai seisaku no riron*, Tôkyô, Jikôsha, 1949.
- Keizai renmeikai, *Kôjô jigyôba jûgyôin no shôhi seikatsu to sangyô nôritsu zôshin ni kan suru iken*, août 1942.
- Kiga Kanjû, *Nôson mondai*, Tôkyô, Iwanami shoten, 1925.
- Kimura Kazuyo, *Rochiri no shakaishi : Ôsaka mainichi shimbun kisha Murashima Yoriyuki no kiseki*, Tôkyô, Shôwadô, 2007.
- Kishimoto Eitarô, *Shakai seisaku-ron no kompon mondai*, Tôkyô, Nihon hyôron shinsha, 1953.
- Kobayashi Hideo, Okazaki Tetsuji, Yonekura Seïchirô, *'Nihon kabushiki kaisha' no Shôwashi : Kanryô shibai no kôzô*, Tôkyô, Sôgensha, 1995.
- Kobayashi Hideo, Fukui Shunichi, *Mantetsu chôsabû jiken no shinsô*, Tôkyô, Shôgakkan, 2004.
- Kobayashi Takehiro, *Kindai Nihon to kôshû eisei - Tosbi shakaishi no kokoromi*, Tôkyô, Yûzankaku shuppan, 2001.
- Kôhatsu Shôichi, *Shakai jigô no kibon mondai*, Kyôto, Minerubia shobô, 1962.
- Koizumi Chikahiko, Inaba Yotarô, *Jitsuyô kôgyô eisei gaku zen*, Tôkyô, Nankôdô, 1916.
- Kôseishô rôdôkyoku, *Kôjô kôzân rôdôsha no chingin kettei, shôkyû ni kan suru kitei*, mars 1939.

Kôseishô rôdôkyoku, *Rôdôsha chingin chôsa hôkoku*, 1939.

Kôseishô rôdôkyoku, *Chingin tôsei rei kaijetsu*, octobre 1940.

Kôseishô rôdôkyoku, *Kinrô sbintaisei kakuritsu yôkô*, octobre 1940.

Kôseishô rôdôkyoku, *Rôdôsha seikatsu jôtai chôsa hôkoku*, avril 1940-mars 1941.

Kôseishô kinrôkyoku, *Kyûkô seido sasshin hôsaku yôkô (an)*, 16 juin 1944.

Kôseishô, *Chingin keitai ni kan suru shidô hôshin*, 29 avril 1945.

Kôseishô gojûnenshi henshû iinkai hen, *Kôseishô gojûnenshi*, Tôkyô, Zaidan hôjin kôsei mondai kenkyûkai, 1988.

Koya Yoshio, *Minzoku seibutsugaku*, Tôkyô, Kôyô shoin, 1938.

Kyôchôkai-hen, *Beikoku sho kôjô ni okeru fukuri zôshin shisetsu*, Tôkyô, Kyôchôka, 1920.

Kyôchôkai hen, *Waga kuni ni okeru kazoku teate*, Tôkyô, Kyôchôkai, 1940,

Kyôchôkai, *Rômu tôsei no kenkyû - Rômu haichi kikô o chûshin toshite*, Tôkyô, Kyôchôkai, 1943.

Kyôchôkai Sangyô fukuri bu, *Ongaku chôsa*, octobre 1940.

Kudô Eiichi, *Kindai Nihon shakai shisôshi kenkyû*, Tôkyô, Kyôbunkan, 1989.

Kuwata Kumazô, *Kôgyô keizai-ron*, Tôkyô, Yûhikaku, 1907.

Maeda Tamon, *Sono mon, sono hito*, Tôkyô, Horikiri Zen jirô, 1963.

Maruyama Masao, *Gendai seiji shisô to kôdô*, Tôkyô, Miraisha, 1973.

Maruyama Masao, *Chûsei to hangyaku*, Tôkyô, Chikuma shoten, 1992.

Masumi Junnosuke, *Nihon seitôshi-ron*, Tôkyô, Tôkyô daigaku shuppankai, 1965-1980.

Matsubara Iwagoro, *Saiankoku no Tôkyô*, Tôkyô, Iwanami bunko, 1988 (réédition).

Matsuo Hiroshi, Ôkôchi Kazuo, *Nihon rôdô kumiai monogatari (Meiji)*, Tôkyô, Chikuma shoten, 1965.

Matsuo Hiroshi, Ôkôchi Kazuo, *Nihon rôdô kumiai monogatari (Taishô)*, Tôkyô, Chikuma shoten, 1965.

Matsuo Shôichi, *Nihon fashisumu-ron*, Tôkyô, Hôsei daigaku shuppan kyoku, 1977.

Mînamî Shunji, *Meiji ikô Nihon rôdô eiseishi*, Tôkyô, Nihon sangyô eisei kyôkai, 1955.

Miura Toyohiko, *Rôdô to kenkô no rekishi (vol. 4)*, Kawasaki, Rôdô kagaku kenkyûjo, 1981

Miura Toyohiko, *Teruoka Gîtô : Rôdôkagaku o tsukutta otoko*, Tôkyô, Ripuropôto, 1991

Miwa Yasushi, *Nihon fashisumu to rôdô undô*, Tôkyô, Kôsô shobô, 1988.

Mizutani Mitsuhiro, *Kanryô no fûbô*, Tôkyô, Chûô kôron shisha, 1999.

Morioka Kiyomi, *Gendai kazoku endô-ron*, Kyôto, Minerubia shoten, 1993.

Morita Yoshio, *Nihon keieisha dantai hattenshi*, Tôkyô, Nikkan rôdô tsûshinsha, 1958,

Murakushi Nisaburô, *Nihon no dentôteki na rôshi kankei*, Tôkyô, Sekai shoin, 1989.

- Mutô Sanji, *Beikoku ijûron*, Tôkyô, Maruzen, 1887.
- Nagata Tetsuzan, *Kokeka sôdôin*, Ôsaka, Ôsaka Mainichi shinbunsha, 1928.
- Nakagawa Kiyoshi, *Nihon no toshi kasô*, Tôkyô, Keisô shobô, 1986.
- Nihon ishikai, *Kôjô kôzhan teishin'i hikkei*, Tôkyô, Nihon ishikai, 1944.
- Nishida Taketoshi, *Meiji zenki no toshi kasô shakai*, Tôkyô, Kôseikan, 1970.
- Nakagawa Keiichirô, Morikawa Hidemasa, Yui Tsunehiko, *Kindai Nihon keieishi*, Tôkyô, Yûhikaku, 1979.
- Naikaku tôkeikyoku, *Rôdô tôkei jûchi chôsa bôkoku*, vol.1, (première édition 1924 réimprimé par Tôyô shorin, 1990).
- Naikaku tôkeikyoku, *Shitsugyô tôkei chôsa bôkoku* (2 vol.), Tôkyô, 1925.
- Naikaku tôkeikyoku, *Rôdô tôkei yôran*, Tôkyô, 1929.
- Naimushô keishikyoku, *Keishiruijû kaisoku*, Tôkyô, Keishikyoku, 1879.
- Naimûshô chihô kyoku hen, *Saimin chôsa tôkeihyô*, Tôkyô, Naimushô, 1912.
- Naimushô shakaikyoku, *Honpô shakai jigyo gaiyô*, Tôkyô, 1922.
- Naimushô shakaikyoku, *Honpô shakai jigyo gaiyô*, 1928.
- Nihon keizai renmeikai, *Chingin seido ni kan suru kentô*, Août 1943.
- Nihon kôgyô kurabu nijûgonenshi hensan iinkai, *Nihon kôgyô kurabu nijûgonenshi*, 2 vol., Tôkyô, 1943.
- Kôzan konwakai, *Nihon kôgyô hattatsushi*, vol.2, Tôkyô, Harashobô, 1932.
- Nihon kôzan kyôkai, *Kôzan eisei kôsbûkai kôenshû*, Tôkyô, 1938.
- Nihon teikoku tôkei nenkan, 1885.
- Nihon shihonshugi hatten shi kôza, Kankô gojû shûnen kinen fukkoku han, *Bessatsu 1, kaisetsu, shiryô*, Tôkyô, Iwanami shoten, 1982.
- Nishiyama Uzô, *Jûtaku mondai*, Tôkyô, Sagami shobô, 1942.
- Noguchi Yukio, *1940 nen taisei*, Tôkyô, Tôyô keizai shinpôsha, 1995.
- Nôshômushô, *Shokkô jijô (5 vol)*, Tôkyô, 1904,
- Ogawa Shigejirô, *Shakai jigyo to bômen iin seido*, Genmatsudô shoten, 1924,
- Ôhara shakai mondai kenkyûjo hen, *Nihon rôdô nenkan – Taishô 8 nenpan*, 1919.
- Ôishi Kaichirô, *Nihon shihonshugi hyakunen no ayumi*, Tôkyô, Tôkyô daigaku shuppankai, 2005.
- Oka Minoru, *Kôjôbô-ron*, Tôkyô, Yûhikaku, 1913.
- Okada Jôsaburô, *Dai Nippon tôkeihyô*, Tôkyô, Senkô kanzô, 1889.
- Okazaki Kamehiko, « Bôsekigyô to haikai kekkaku no kankei », *Tôkyô jû shinsbi*, n. 1565, 1908,
- Okazaki Yôichi, « Senzenki no jinkô seisaku », in Nihon jinkô gakkai hen, *Jinkô daijiten*, Tôkyô, Baifukan, 2002.

- Ôkochi Kazuo, *Senji shakai seisaku-ron*, Tôkyô, Jichôsha, 1940.
- Ôkôchi Kazuo, *Shakai seisaku no kibon mondai*, Tôkyô, Nihon hyôronsha, 1940
- Ôkôchi Kazuo, *Shakai seisaku (2 vol.)*, Tôkyô, Shôrin shoin, 1954.
- Ôkôchi Kazuo, *Shakaiseisaku yonjû nen*, Tôkyô, Tôkyô daigaku shuppankai, 1970.
- Ôsawa Kenji, *Taishûsu kairyôron - Shakaiteki eisei*, Tôkyô, Kaiseikan, 1904.
- Ôtani Makoto, *Shibuzawa Eiichi no shakai fukushi shisô*, Kyôto, Minerubia shoten, 2011.
- Rikugunshô, *Kokubô no hongî to sono kyôka no teishô*, Tôkyô, Rikugunshô shimbunhan, 1934.
- Rinji sangyô gôrikyoku, Sensan kanri iinkai, *Chingin seido, Panfuretto 11*, Ôsaka, Nihon kôgyô kyôkai, 1935.
- Rôdôshôhen, *Rôdô gyôseishi*, vol.1, Tôkyô, 1961.
- Saguchi Takashi, *Nihon shakai hoken seido shi*, Tôkyô, Keisô shobô, 1978.
- Sano Minoru, *Shôwashi no naka no shakai seisaku*, Tôkyô, Heigensha, 1993.
- Sasa Hiroo, *Nihon no fashizumu no battenkatei*, Tôkyô, Asano shoten, 1932.
- Sasaki Junnosuke, *Kinsei minshûshi no saikôsei*, Tôkyô, Azekura shobô, 1984.
- Sasaki Junnosuke, *Bakumatsu shakai-ron – yonaoshi jôkyô' kenkyû joron*, Tôkyô, Hanawa shobô, 1969.
- Satoshi Tanaka, *Eisei tenrankai no yokubo*, Tokyo, Seikyusha, 1994.
- Sangyô fukuri kyôkai, *Daigokai zenkoku anzen shûkan hôkoku*, 1932.
- Senji seikatsu sôdanjo, *Hyôjun seikeibi no kenkyû*, septembre 1942.
- Shadan Hôjin Nihon Eiyôshikai, *Eiyôshi no ayumi eiyôshikai sôritsu 35 shûnen kinenshi*, Nihon eiyôshikai, Tôkyô, 1980.
- Shakaikyoku rôdôbu, *Kôjôhiki kaishaku reiki*, Tôkyô, 1930.
- Shibata Yoshihiko, *Nihon no shakai hoshô*, Tôkyô, Shin Nihon shuppansha, 1998.
- Shimamura Shirô, *Nihon tôkei hattatsushi*, Tôkyô, Nihon tôkei kyôkai, 2008.
- Shinmura Taku, *Kenkô no shakaishi*, Tôkyô, Hôsei daigaku shuppanyoku, 2006.
- Shiozaki Hiroaki, *Kokunaishintaisei o motome : Ryôdaisengo ni wataru kakushin undô . shisô no kiseki*, Fukuoka, Kyûshû daigaku shuppankai, 1998.
- Shô Kashin, *Nihongata fukushi kokka no keisei to jûgonen sensô'*, Kyôto, Minerubia shoten, 2000.
- Shôwa kenkyûkai, *Chôki kensetsuki ni okeru wagakuni rôdô seisaku*, Tôyô keizai shinpôsha shuppanbu, 1939.
- Shôwa kenkyûkai jumukyoku, *Kyôdôshugi no tetsugakuteki kiso*, Tôkyô, Shôwa kenkyûkai, 1939.
- Sugayama Shinji, *'Shûsha' shakai no tanjô*, Nagoya, Nagoya daigaku shuppankai, 2011.
- Sugiyama Shigeyoshi, *Shokuryô mondai no kaiketsu to shite sanjiseigen no kachi*, Tôkyô, Bunmei kyôkai, 1926.
- Suzuki Bunji, *Nihon no rôdô mondai*, Tôkyô, Kaigai shomingaku gakkô shuppankai, 1919.

- Suzuki Bunji, *Rôdô undô nijûnen*, Tôkyô, [Rôdô undô nijû nen] Kankô iinkai, 1985 (réédition).
- Suzuki Eitaro, *Nihon nôson shakaigaku genri*, Tôkyô, Daiyôsha, 1940.
- Suzuki Shunichi, *Kinrô bunka*, Tôkyô, Tôyô shokan, 1942.
- Tachi Minoru, *Nachisu no jinkô.minzoku seisaku*, Tôkyô, Jinkô mondai kenkyûkai, 1935.
- Taikakai naimushôshi henshû iinkai henshû, *Naimushô shi*, vol. I, ol. II, Tôkyô, Taikakai, 1971.
- Takahashi Hirohiko, *Senkeki Nihon no shakai kenkyû sentâ-Ôhara shaken to kyôchôkai*, Tôkyô, Hakushobo, 2001.
- Takahashi Seichirô, *Kyôdô shugi e no michi*, Tôkyô, Kashutsu shoten, 1923
- Takaoka Hiroyuki, *Sôryokusen to 'fukushikokka'*, Tôkyô, Iwanami shoten, 2011.
- Takashi Momose, *Jiten Shôwa senzenki no Nihon : Seido to jittai*, Tôkyô, Kosenkô bunkan, 1990.
- Takenaka Katsuo, *Shakai fukushi kenkyû*, Tôkyô, Seki shoin, 1959.
- Takuchi Ukichi, *Nippon kaika no seishitsu - shakai rairyô-ron*, Tôkyô, Keizai zasshi-sha, 1885.
- Tamura Yuzuru, *Nihon rôdô hô shi ron*, Tôkyô, Ochanomizu shobô, 1984.
- Tanaka Naoki, *Kindai Nihon tankô rôdôshi kenkyû*, Tôkyô, Sôfukan, 1984.
- Teruoka Gitô, *Jidô shibô no shakaiteki gen'in suru kôsatsu*, Ôhara shakai mondai kenkyûjo, 1921.
- Teruoka Gitô, *Shakai eiseigaku*, Tôkyô, Tohôdô, 1927.
- Teruoka Gitô, *Shakai eiseigaku*, Tôkyô, Iwanami shoten, 1935.
- Teruoka Gitô, *Kaitaku kagaku seikatsu zûsetsu*, Tôkyô, Ôsakaya gôshoten, 1943.
- Tokuhara Masatane, *Ichikôfû shinuru made*, 1924.
- Tôkyôshi chôsaka hen, *Dai ikkai kokusei chôsa no kekka ni okeru Tôkyôshi jinkô nenreibetsu oyobi shokugyôjô no chû*, Tôkyôshi, 1923.
- Tomie Naoko, *Kyûsai no naka no Nihon kindai*, Kyôto, Minerbia shobô, 2007.
- Tsurumi Yûsuke, *Gotô Shimpei den (vol.1)*, Tôkyô, Sanshusha, 1957.
- Tsuchiana Fumito, *Shakai seisaku seido shiron*, Kyôto, Keibunsha, 1990.
- Tsuchida Hirotoishi, Kubota Shizutarô, Katsura Tarô, *Hinmin kyûjo-ron*, Tôkyô, Yûhikaku, 1902.
- Tsuneya Seifuku, *Kaigai shokumin-ron*, Tôkyô, Habbunsha, 1891.
- Uchida Yoshihiko, *Nihon shibonshugi no kisôzô*, Tôkyô, Iwanami shoten, 1967,
- Uebbu Shidonî, Uebbu Beatirisu, *Sangyô minshusei-ron*, Ôhara shakai mondai kenkyûjo, 1923.
- Ueno Yôichi. *Sangyô nôritsu kôgi yôryô*, Tôkyô, Nihon sangyô nôritsu kenkyûjo, 1927.
- Ueno Yôichi, *Nôritsu handobukku, vol. 1*, Tôkyô, Dôbunkan, 1939.
- Unno Kôtoku, *Bankin no shakai jigyô*, Tôkyô, Naigai shuppan, 1924.

- Waseda daigaku shakai kagaku kenkyûjo pure fashisumu kenkyûkai, *Nihon no fashisumu I: keiseiki no kenkyû*, Tôkyô, Waseda daigaku shuppanbu, 1970.
- Yagi Kûichirô, *Kindai Nihon no Shakai keizai-gaku*, Tôkyô, Chikuma shobô, 1999.
- Yamagataken shokugyô tôkeisho*, Yamagata, Yamagataken, 1889.
- Yamamoto Hidemasa, *Hawai no Nihonjin imin*, Tôkyô, Meiseki shobo, 2005.
- Yamamoto Yûzô, *Nihon shokuminchi keizai-shi kenkyû*, Nagoya, Nagoya daigaku shuppankai, 1992.
- Yamanaka Tokutarô, *Nihon rôdô kumiai hô kenkyû*, Tôkyô, Moriyama shoten, 1931.
- Yamazaki Gorô, *Nihon rôdô undôshi*, Tôkyô, Rômu kôsei kenkyûjo, 1966.
- Yanagisawa Osamu, *Senzen senji Nihon no keizai shisô to nachisumu*, Tôkyô, Iwanami shoten, 2008.
- Yasuoka Norihiko, *Kindai Tôkyô no kasô shakai : Shakai jigyô no tenkai*, Tôkyô, Meiseki shoten, 1999.
- Yokoyama Gennosuke, *Nihon no kasô shakai*, Tôkyô, Iwanami shoten, 1949 (Première édition en 1899).
- Yoshida Kyûichi, Ichibangase Yasuko, *Shôwa shakai jikyôshi e no shôgen*, Tôkyô, Tomesu shuppan, 1982.
- Yoshida Kyûichi, Hasegawa Masatoshi, *Nihon bukkyô fukushi shisô*, Tôkyô, Hôzôkan, 2001.
- Yoshida Shigeru, *Chingin no tekiseika narabini korega torishimari ni kan suru ikensho*, 7 janvier 1944.
- Yoshimi Yoshiaki, *Kusa no ne no fashisumu : Nihon minshû no sensô taiken*, Tôkyô, Tôkyô daigaku shuppankai, 1987.
- Yoshizaka Shunzô, *Kaisei kôjôbô-ron*, Tôkyô, Daitô shuppansha, 1926.
- Zenkoku shakai fukushi kyôgikai, *Minsei iin seido gojûnenshi*, Tôkyô, Zenkoku shakai fukushi kyôgikai, 1968.
- Zennihon kôfu sôrengôkai, Sangyô rôdô chôsajo, *Yoro-ke*, Tôkyô, Sangyô rôdô chôsajo, 1925.

Articles en japonais

- Abe Isoo, « Rôdôsha kaizô no kyûmu », *Kaizô*, vol.1, n.1, avril 1919, pp. 108-113.
- Adachi Yôichirô, « Chihô kairyô undô ni okeru hôtoku undô », *Sundai shigaku*, n.133, mars 2008, pp. 1-23.
- Akaishi Toshimi, « Jukkû kisoku no seiritsu to jinmin kyôkyû no yûsen », *Waseda hôgaku*, vol.57, n.3, 1982, pp. 301-344.
- Andô Masakichi, « Saitei seikatsuhi to ichioku jinkô », in Jinkô mondai kenkyûkai hen, *Jinkô seisaku to Kokuchi keikaku*, Jinkô mondai shiryô dai 51 go, novembre 1942, pp. 278-280.
- Aoki Setsuichi, « Shokugyô shôkai jigyô no kokuei o ronzu », *Shakai seisaku jibô*, n.11, juillet 1921, pp. 217-223.
- Asashima Shôichi, « Sôgô ginkô shi no kôsatsu – Mujin kaisha jidai o chûshin to shite », *Keiei shigaku*, vol.19, n.1, avril 1984, pp. 45-67.
- Chimoto Akiko, « Nihon ni okeru seibetsu yakuwari bungyô no keisei », in Ogino Miho (ed.) *Seido to shite no onna*, Tôkyô, Heibonsha, 1990, pp.188-228.

- Chimoto Akiko, «Toshika to josei yûgyôsha – 1920 nen kokusei chôsa o mochiite», *Dôshisha shôgaku*, vol. 63, n.5, mars 2012, pp. 278-298.
- Chingin mondai tokugo, *Shakai seisaku jibô*, n.242, nov. 1940, pp.154-186.
- Chûbachi Masayoshi, «Seikatsu kôzô no kindaiika », in Kagoyama Takashi, *Shakai hoshô no kindaiika*, Tôkyô, Keisô shobô, 1967, pp.103-142.
- «Dai gojûichi gikai ni teishutsu saretaru rôdô mondai kankei shohôan», *Shakai seisaku jibô*, n. 68, mai 1926, pp.100-105.
- Dai Nippon sangyô hôkokukai chûô honbu anzen iinkai, « Kûshûka ni okeru shôka oyobi bôka taisaku », *Sangyô fukuri*, vol. 17, n.5, mai 1942, pp. 79-90.
- Fukaya Matsuo, « Seikatsu hotai gimu to seikatsu fujo gimu », in *Kôza gendai kazoku hô (vol.4)*, Tôkyô, Nihon hyôronsha, 1992, pp.187-207.
- Fukuda Tokuzô, « Kakaku tôsô yori kôsei tôsô », *Kaizô*, vol 3, n. 5, mai 1921, pp. 2-21.
- Fukuda Tokuzô, «Fukkô keizai no genri», *Kaizô*, vol. 5, n.11, novembre 1923, pp. 2-26
- Fukuda Tokuzô, « Marusasu jinkôron shuppan tôji no hantai ronsha, tokuni seizonken ronsha », in Fukuda Tokuzô, *Keizai gaku zenshû*, vol.3, Tôkyô, Dôbunkan, 1925, pp. 1263-1304.
- Fukuda Tokuzô, « Fukkô keizai no genri oyobi jakkan mondai », in Fukuda Tokuzô, *Keizai gaku zenshû*, vol.6 (ka), Tôkyô, Dôbunkan, 1926, pp. 1759-2119.
- Fukuhara Seisaburô, «Wagakuni shitsugyô jôtai no kansoku », *Shakai seisaku jibô*, n.108, septembre 1929, pp.187-223.
- Fukuyama Seiichi, « Hômen iin seido kaizen ni kan suru jakkan kôsatsu», *Shakai jigyô*, vol 17, n.7, 1933, pp.2-7.
- Gorai Kinzô, « Fashizumu to shakai seisaku no shinkeikô, n. spécial : Shakaiseisaku no saikentô », *Shakai seisaku jibô*, n. 146, juillet 1932, pp. 126-131.
- Gotô Shimpei, « Shokugyô eiseihô », *Dai Nippon shiritsu eiseikai zasshi*, n. 63-68, 1888-1889.
- Gotô shimpei, « ‘Toshi mondai’ hakkan ni tsuite », *Toshi mondai*, n.1, vol. 1, janvier 1925, pp.1-2.
- Hachihama Tokusaborô, « Shokugyô shôkaijo seido », *Kyûsai kenkyû*, vol. 2, n.7 juillet 1914, pp. 11-23.
- Hara Akira, Senji tôsei, in Nakamura Takafusa (hen), *Nihon keizai shi 7-‘Keikakuka’ to ‘minshuka’*, Tôkyô, Iwanami shoten, 1989, pp. 69-106.
- Hinoki Rokurô, « Kanebô hôkoku-ron », *Kaizô*, vol. 12, n.6, juin 1930, pp. 40-49.
- Hôichi Koji, « Takashima saitan jigyô haizetsu o genmei subeshi», *Nihonjin*, n.10, septembre 1888, pp. 35-36
- Hori Sachiko, « Jûgonen sensôka no joshi rôdô », *Rekishi hyôron*, n.407, 1984, pp. 14-29.
- Ichihaya Nobuo, « Kazoku seisaku to jûtaku mondai », *Shakai seisaku jibô*, n.250, juillet 1941, pp.121-140.
- Idei Moriyoshi, «Kinkaikin mondai to shitsugyô», *Shakai seisaku jibô*, n.108, septembre 1929, pp. 67-75.
- Iikubo Hideki, « Kaigai kôgyô kabushiki kaisha to kaigai ijû kumiai rengôkai – 1929-1940 nendai ni okeru kaigai ishokumin toriatsukai kikan no henshen », *Yokohama shiritsu daigaku ronsô-Shakai kagaku keiretsu*, vol.61, n.1-3, 2010, pp.61-93.
- Ikeda Shin, « Shakai seisaku shisô no tanjô – Senzenki shakaiseisaku gakkai o chûshin ni shite», *Shakai seisaku sôsho*, n.22, 1998, pp. 3-22.

- Ikegami Shigeyasu, Koshino Takeshi, Kado Yukihiko, « Morimoto Kokichi to bunka seikatsu : shôki chojutsu ni miru jûtaku no kaiyô », *Gakujutsu kôen kôgaishû*, 1995, pp.1-2.
- Ikeuchi Nagayoshi, « Kyôhō 17 nen no kôgai ni motonau seinan Nihon no sahei bunpu », *Chirikagaku*, vol.49, n.4, 1994, pp.213-234.
- Imada Setsuko, « Daiichiji sekai taisengo no kyôkô to eiyôgaku no hattatsu », in Ehara Ayako, Ishikawa Hiroko, *Kingendai no shokubunka*, Kôgaku shuppan, Tôkyô, 2002, pp. 107-132.
- Imai Konomi, « Hômen seido to sutorasuburuku seido –naze erubâferuto datta no ka », *Human welfare*, vol.1, n.1, 2009, pp. 5-18.
- Imai Seiichi, « Tennôsei to fashisumu », *Keizai hyôron*, vol.2, n.10, 1953, pp.159-166.
- Imai Yoshiyuki, « Dainana shûnen daikai kinen kôen – Futsû senkyô ha subete no moto nari », *Rôdô to sangyô*, vol.8, n.10, octobre 1919, pp.24-33.
- Imamura Mamoru, « Ashio dôzan no eisei ippan », *Kokka igakukai zasshi*, n. 187, 1902, pp. 539-549.
- Inahata Katsutarô, « Wagakuni sangyôkai no fugôrisei », *Shakai seisaku jibô*, n. 116, mai 1930, pp.30-34.
- Inoue Tomoichi, « Kanka kyûsai jigyo no yôkô », *Jizen*, vol.3, n3, janvier 1912, pp.1-4.
- Ishihara Osamu, « Jôkô to kekkaku », *Kokka igakukai zasshi*, n. 322, 1913, pp. 815-844.
- Ishii Senji, « Kyûsai jigyo chôsakai ni kan suru kenkyû », *Shakai fukushigaku*, vol.36, n.2, 1995, pp. 91-106.
- Ishikawa Isao, « Chihô rairyô undô to chihô taisei no sai hen », *Chûkyo hógaku*, vol. 30, n.4, avril 1996, pp. 337-367.
- Itô Kazuo, « Eisei shinhen-Ishi toshite no Mori Ôgai (2^{ème} partie) », *Igakushi kenkyû*, n.51, 1978, pp. 354-367.
- Izawa Hirotake, « Hômen iin kara minsei iin e : Seikatsu hogo seisaku ni okeru rekishi no bundan to keizoku », *Sapporo gakuin shôkei ronshû*, vol.23, n.1, 2006, pp.47-124.
- Kaneko Yôji, « Nenkô chinginron ni okeru nôritsu to seikatsu no shisôteki keifu », *Nihon rôdô kenkyû zasshi*, n.560, 2007, pp.89-95.
- Kase Kazutoshi, « Senzen Nihon no shitsugyô hoken kôsô », *Shakai kagaku kenkyû*, vol. 58, n.1, 2006, pp.125-155.
- Kataoka Yûko, « Hara Taneaki no shôgai to sono jigyo- Chûô jizen kyôkai ni okeru katsudô o chûshin toshite », *Shakai gakubu kiryô*, n.103, octobre 2007, pp. 85-99.
- Katayama Sen, *Rôdô sekai*, n. 21, 13 novembre 1902.
- Katayama Sen, « Rôdô danketsu no hitsuyô », *Rikugô zasshi*, n. 199, juillet 1897, réimprimé dans Katayama Sen tanjô hyakunen kinenkai-hen, Katayama Sen-cho sakushû, Tôkyô, 1960, pp.14-20.
- Katayama Sen, « Nihon no shakaishugi-sha ha nani o yôkyû subeshi ka », *Shakai shimbun*, n. 49, 10, nov.1904, réimprimé dans Katayama Sen tanjô hyakunen kinenkai-hen, *Katayama Sen-cho sakushû (vol.2)*, Tôkyô, 1960, pp.220-222.
- Kawai Eijirô, « Marukishizumu, fasshizumu, riberarizumu no reiritsu », *Chûô kôron*, n. 11, février 1934, pp.263-290.
- Kawauchi Atsushi, « Kôkuiki tan'ei iryô kumiai no zonritsu keitai to chiiki shakai », *Ôhara shakai mondai kenkyûjo zasshi*, n.630, Avril 2011, pp.45-61.
- Kazahaha Yasoji, « Sensô to shakai seisaku : Tsuide ni kaete », in Kyôchôkai shakai seisaku kenkyûkai hen, *Senji shakai seisaku*, Tôkyô, Kyôchôkai, 1939-1940, pp. 4-10.

- Kikkawa Takeo, «Zaibatsu no kontserunka to infurasutorakuchâ kinô», in Hara Akira, Ishii Kanji, Takeda Haruhito (hen), *Nihon Keizaiishi 3 – Ryôtaisen kanki*, Tôkyô, Tôkyô daigaku shuppankai, 2002, pp. 141-200.
- Kimura Eiichi, «Tôkyô fushi shitsugyô kyûsai jigyô - Roku daitoshi ni okeru shitsugyô kyûsai jigyô», *Shakai seisaku jibô*, n.118, juillet 1930, pp.1-8.
- Kitahara Yasuhiro, «Rôdô sôgi chôteihô nit suite (jô)», *Shakai seisaku jibô*, n.71, août 1926, pp.35-55.
- Kitahara Yasuhiro, «Rôdô sôgi chôteihô nit suite (chû)», *Shakai seisaku jibô*, n.72, septembre 1926, pp.52-65.
- Kodama Taka, « M kôzan ni okeru rôdô idô ni tsuite », *Rôdô kagaku*, vol.22, n.2, février-mars 1946, pp. 48-76.
- Koizumi Chikahiko, « Kikumin tairoku no jôtai ni tsuite », in *Nihon rôdô undô shiryô IX*, vol. 91, 1965, pp. 335-353.
- Komuro Naoko, « Nihon ni okeru kirisutokyô dochakuka no mondai : 'Fukuin shûhô' ni miru Uemura Masahisa no fukuon rikai to kirisutokyô benshô », *Tôkyô joshi daigaku kiyô ronshû*, vol. 59, n.2, mars 2009, pp. 41-61.
- Kôno Mitsu, « Musanseitô no shinshutsu », *Chûô kôron*, vol. 50, n.11, novembre 1935, pp. 88-96.
- Kubota Shizutarô, « Kôjô seido no hitsuyô o ronzu », *Ikai jibô*, n. 447, 1903, pp. 4-6.
- Kurimoto Yûnosuke, «Sangyô hôkoku undo ni tsuite», *Shakai seisaku jibô*, n.215, Août 1938, pp. 154-161.
- Kurokawa Hiroichi, « Senjika ni okeru nôson hoken mondai », *Shakai seisaku jibô*, n.215, Août 1938, pp.60-67.
- Kyôchôkai Nôsonka, « Kosaku sôgi tôkei », *Shakai seisaku jibô*, n.86, novembre 1927, pp. 40-45.
- « Kyûshû tankô kondankai », *Rôdôkagaku*, vol.19,n.10, octobre 1942, pp.55-80.
- Kyûyo seidô iinkai, «Nihonteki kyûyo seidô taikô», *Rôdô kagaku*, vol.21, n.7, septembre 1944, pp.6-17.
- Maegawa Masayuki, « Sei no tôji », *Jinbun gappô*, n. 84, mars 2001, pp.177-218.
- « Marukusu gojûnensai o mukau », *Nihon shibonshugi hattenshi kôza geppô*, n.5, mars 1933, pp.1-12.
- Maruyama Hiroaki, « Burajiru Nihon imin no kiseki- hyakunen no 'ôkina monogatari' », in Maruyama Hiroaki, *Burajiru Nihon imin*, Tôkyô, Akaishi shoten, 2010, pp.113-192.
- Maruyama Masao, «Gunkoku shihaisha no seishin keitai», *Chôryû*, vol.4, n. 5, 1949, pp.15-38.
- Masada Akira, «Koten to watashi (7) Ueki Emori 'hinkon ron'- kesareta jiyûminken undô », *Shakaishugi*, n.474, juin 2002, pp.92-100.
- Masuda Fukuo, « Chingin tôsei no tenkai no matsuaru shomondai », *Shakai seisaku jibô*, n. 259, avril 1942, pp. 111-155.
- Matsuo Takayoshi, « Yamamoto Senji to seikyôiku », *Chûô kôron*, vol.80, n.6, juin 1965, pp.364-370.
- Matsuoka Kôichi, « Takashima tankô no sanjô », *Nihonjin*, n.6, juin 1888.
- Matsubara Yôko, « Meiji-matsu kara Taishô-ki ni okeru shakai mondai to 'iden' », *Nihon bunka kenkyûjo kiyô*, 1996, 3, pp. 155-169.
- Matsushima Shuzo, « Kôjôshoku no kenkyû, sono ni », *Rôdôkagaku kenkyû*, vol.4, n.3, 1927, pp.33-91.
- Minami Iwao « Nippon sasshin ni kan suru iken : shakai seisaku o chûshin toshite », réimprimé dans *Nihon rôdô undô shiryô IX*, vol.9, 1965, pp. 590-594.
- Minoguchi Tokijirô, « Joshi dôin ron », *Kaijô*, numéro mars 2603 (vol.25, n.3, mars 1943) pp. 37-43.

- Miura Toyohiko, « Mototaka Taki to endoku chiriyôyaku », *Rôdô eisei*, vol.11, n.7, 1970, pp.37-40.
- Miura Toyohiko, « Nankei Tachibana to keihai », *Rôdô eisei*, vol.15, n. 12, 1974, pp. 45-48.
- Miura Toyohiko, « Rôdô eiseigakushi josetsu » (partie 6), *Rôdô kagaku*, vol .52, n. 8, 1976, pp.445-457.
- Miura Toyohiko, « Rôdô eiseigakushi josetsu » (partie 7), *Rôdô kagaku*, vol .52, n. 9, 1976, pp.517-528.
- Miura Toyohiko, « Rôdô eiseigakushi josetsu » (partie 14), *Rôdô kagaku*, vol .53, n. 8, 1977, pp.463-474.
- Miura Toyohiko, « Rôdô eiseigaku shi josetsu », *Rôdô kagaku*, vol. 53, n. 12, 1977, pp.737-748.
- Miura Toyohiko, « Rôdô eiseigakushi josetsu » (partie 24), *Rôdô kagaku*, vol .55, n. 2, 1979, pp.63-78.
- Miura Toyohiko, « Rôdô eiseigakushi josetsu » (partie 25), *Rôdô kagaku*, vol .55, n. 3, 1976, pp. 125-139.
- Miwa Yasushi, « 1935 nen ni okeru nihonshugi rôdô undô no hatten », *Nibonsbi kenkyû*, n. 189, mai 1978, pp.1-10.
- Misuno Rentarô, « Kyûsai no hongî », *Kyûsai kenkyû*, vol.1, n.4, 5 novembre 1913, pp.1-4
- Murakami Yasuo, « Nasu Shiroshi ron (1)-Kaizen shugi nôseigaku », *Shakai kagaku ronshû*, 19, juin 1967, pp.9-31.
- Murota Yasuo, « Yamamuro Gunpei to kyûseigun-sono gigyô to shisô », *Shakai jigyôshi kenkyû*, n.29, octobre 2001, pp.45-58.
- Mutô Sanji, « Shitsugyô mondai no kompon kaiketsu », *Shakai seisaku jibô*, n. 108, 1929, pp. 2-14.
- Nagai Toru, « Daishinsai to shakai seisaku », *Shakai seisaku jibô*, n.38, novembre 1923, pp.7-27.
- Nagai Toru, « Nihon no Shakai seisaku no kiô, genzai, oyobi shôrai », *Shakai seisaku jibô*, n.200, mai 1937, pp. 5-40.
- Nagaoka Hotarô, « Dai nihyaku go kinen tokugo hakkan ni tsuite », *Shakaiseisaku jibô*, n.200, mai 1937, p. .1-4.
- Nagasue Toshio, «Sekitan kôgyô to buraku mondai», in Fukuoka burakushi kenkyûkai, (ed.), *Fukuoka no buraku kaibôshi*, vol.2, Fukuoka, Kaihōsha, 1989, pp.69-107.
- Nakajima Kuni, « Taishôki ni okeru 'Seikatsu kaizen undô' », in Sôgô joseishi kenkyûkai hen, *Nihon josei shiron shû (vol.6): Josei no kurashi to rôdô*, Tôkyô, Yoshikawa kôbunkan, 1998, pp.230-263.
- Naimushô shakaikyoku shakaibu, «Shôwa kyûnendo Kôjô kôzan rôdôsha kaiko teate chôsa», in Shakaikyoku shakaibu, *Shitsugyô mondai chôsa shiryô 43 go*, Tôkyô, Shakaikyoku shakaibu, 1936.
- Naiseishi kenkyûkai, « Gotô Fumioishi danwa dai ikkai sokukiroku », *Naiseishi kenkyû shiryô*, vol.4, 1963.
- Naitô Hisahiro, « Wagakuni ni okeru shitsugyô mondai », *Shakai seisaku jibô*, n.108, septembre 1929, pp. 1-10.
- Nakagawa Kiyoshi, « Senzen Nihon no hinkon no seikaku », in Yoshida Kyûichi, *Shakai fukushi no Nihon teki tokushitsu*, Tôkyô, Kawashima shoten, 1986, pp. 283-302.
- Nakayama Tomihiro, « Gisô no kyûjutsu katsudô to beikoku chôtasu », *Hiroshima daigaku daigakuin bungaku kenkyûka ronshû*, n.66, decembre 2006, pp. 35-46.
- Nakazawa Benjirô, « Wagakuni ni okeru nôgyô rôdô jijô (jô) », *Shakai seisaku jibô*, n. 14, octobre 1921, pp. 216-220.
- Nakazawa Benjirô, « Wagakuni ni okeru nôgyô rôdô jijô (shôzen) », *Shakai seisaku jibô*, n.15, novembre 1921, pp. 96-114.
- Nasu Shiroshi, « Tôhoku shinkô to manshû ngyô imin mondai », in Jinkô mondai kenkyûkai hen, *Jinkô mondai kôenshû*, n.4, Tôkyô, Tôkô shobô, 1937, p.16-23.

- Nasu Shiroshi, « Toshi narabini nôson jinkô mondai », in Jinkô mondai kenkyûkai hen, *Jinkô mondai zenkoku kyôgikai gaipô*, Tôkyô, Jinkô mondai kenkyûkai, 1937, pp.77-83.
- Negami Yasuichi, «Sangyô hôkoku undo to nôritsu zôshin mondai», *Shakai seisaku jibô*, n.258, mars 1942, pp. 572-582.
- « Nihon sangyô eisei kyôkai sangyô kekkaku taisaku iinkai hôkoku-iinkai keika oyobi tekiyô », *Rôdô keigaku*, vo. 17 n. 11, novembre 1940, pp. 7-17.
- Nishi Minoru, «Sangyô hôkoku undô no shinten to rôdô kumiai no kaishô», *Shakai seisaku jibô*, n.239, août 1940, p.52-169.
- Nishioka Mikio, « Seidô furêmu to insentibu sekkei – Dazai Shundai no ‘jôheisô’ron ni okeru keizai shakai anteika ron », *Keizai gaku*, vol. 56-n. 4, fev. 2005, pp. 75-116.
- Nishiyama Uzô, « Kokumin seikatsu to jûkyo no kakuhô », *Shakai seisaku jibô*, n. 250, juillet 1941, pp. 142-159.
- Nomura Shigeru, « Tankô shûnin rôdô to Mûke shûjikan Kikuchi Yôki ishi », *Sangyô igaku*, vol.26, n.6, 1984, p.249.
- Nosaka Sanzô senshû senji hen, « Nihon ni okeru kinrôtaishû no kakumeiteki tôso », Nihon kyôstantô chûô iinkai shuppanbu, 1962, pp.17-18.
- Nosaka Sanzô senshû senji hen, « Nihon no fashizumu to ha nanika », Nihon kyôstantô chûô iinkai shuppanbu, 1962, p.56-57.
- Nosaka Sanzô senshû senji hen, « Tennôsei to fashizumu », Nihon kyôstantô chûô iinkai shuppanbu, 1962, p.85-86.
- Odaka Kunio, « Nijû kôzô », in Odaka K. Nakamura T. (hen), *Nijû kôzô, Nihon keizaiishi*, vol.6, Tôkyô, Iwanami shoten, 1989, pp.133-184.
- Odaka Kunio, "Nihonteki rôshi kankai", in Okazaki Tetsuji, Ôkuno Masahirô, *Gendai Nihon keizai shisutemu no genryû*, Nihon keizai shimbun sha, Tôkyô, 1993, pp. 145-182.
- Ogawa Masaaki, « Jukkyû kisoku no seiritsu – Meiji zettaishugi kyûhin hô no keisei katei », in Fukushima Masao (ed.), *Koseki seido to ‘ie’ seido*, Tôkyô, Tôkyô daigaku shuppankai, 1959, pp.259-320.
- Ôhara shakai mondai kenkyûjo, *Doitsu shakai seisaku to rôdô sensen*, Tôkyô, Kurida shoten, 1939, pp. 1-5.
- Ôkôchi Kazuo, « Gainen kôsei wo tsûjite mitaru shakai seisaku no hensen », *Keizaiigaku ronshû*, shin kan dai 9 go, 1939, p.80.
- Ôkôchi Kazuo « Chin rôdô ni okeru hokenteki naru mono » in *Shakai seisaku no keizai riron*, Tôkyô, Nihon hyôron shinsha, 1952, pp.216-222.
- Ôkôchi Kazuo chô sakushû vol 1*, « Kaizetsu », Tôkyô, Seirin shoin shinsha, 1968, p. 415-427
- Okumura Tadao, « Daisenji Eikoku no rôshi kyôchô seido », *Shakai seisaku jibô*, n. 218, novembre 1938, pp.238-257.
- Ômoto Keino, « Senji jûtaku seisaku no tenkai katei (1), Nihonteki jûtatu no genkei », *Shakai hoshô kenkyû*, vol. 17, n.4, mars 1982, pp.429-440.
- Ômoto Keino, « Senji jûtaku seisaku no tenkai katei (2), Nihonteki jûtatu no genkei », *Shakai hoshô kenkyû*, vol. 17, n.4, mars 1984, pp.432-456.
- Ônishi Seiji, « Shippei igaku yori kenkô igaku e », *Sangyô fukuri*, vol. 17, n.1, janvier1942, pp. 5-6.
- Ônishi Seji, « Kenkô shindan ni yoru ni, san no shisa », *Sangyô fukuri*, vol. 17, n.9, septembre 1942, pp. 4-14.
- Ono Yoshirô, « Teikoku no eisei », in *‘Teikoku’ : Nihon no gakuchi*, vol. 7, Tôkyô, Iwanami shoten, 2006, pp.215-254.

- Ôta Masaichi, «Kosaku sôgi chôtei no kôka», *Shakai seisaku jibô*, n.47, août 1924, pp.30-40.
- « Rôdôsha no chûshin to suru zadankai », *Shakai seisaku jibô*, n. 242, novembre 1940, p.154-186.
- « *Roku daitoshi ni okeru sbitsugyô kyûsai jiggyô* », *Shakai seisaku jibô*, n.118, juillet 1930, p.1-8.
- Saguchi Takashi, « Iryô no shakaika he no josetsu », in Kogoyama Takashi, *Shakai hosbô no kindaiika*, Tôkyô, Keisô shobô, 1967, pp. 199-210.
- Sasaki Satoshi, « Kôjô kanri shisutemu no kindaiika to sôshiki nôryoku », in Yui Tsunehiko, Daito Eisuke, *Nihon keiei shi 3: Daikigyô jidai no tôrai*, Tôkyô, Iwanami shôten, 1995, p. 147-182.
- Sasaki Takashi, « Araki rikushô to goshô kaigi », *Shigaku zasshi*, vol.88, n.3, 1979, pp.43-47.
- Satô Eitarô, « Kôfu haibyô ni tsuite », *Iji shimbun*, n. 326, 1890, pp. 10-13.
- Satô Eitarô, « Kôfu shakai no iwayuru endoku ni tsuite », *Iji shimbun*, n. 369, 1892, pp. 15-19. Senda Tarô, « Senji Eikoku no fujin rôdô oyobi kono taisaku (jô) », *Shakai seisaku jibô*, n.216, septembre 1938, pp. 161-180.
- Shibamoto Emi, « 1920 nendai ni okeru seikuron no mokutekikitei nitsuite : Yamamoto Senji no seikyôiku o chûshin ni », *Kyôto daigaku daigakuin kyôikugaku kenkyûka kiyô*, n.51, 2005, pp. 290-391.
- Shibuya Ryûichi, « Sangyô kumiai hô no seitei to sono igi », *Komazawa daigaku keizaiigaku ronshû*, vo ;7, n.2, septembre 1975, pp.1-34.
- Shibuzawa Eiichi, « Rôdô mondai kaiketsu no kompongi », *Shakai seisaku jibô*, n.1, septembre 1920, pp. 1-5
- Shimizu Katsuyoshi, « Tondenhei mura no rôdô eisei jijô », *Sangyô igaku*, vol. 23, n.6, Nov. 1981, p.659.
- Shiozaki Hiroaki, « Shôwa kenkyûkai to Miki Kiyoshi no kyôdôshugi », *Nihon rekishi*, n.542, 1993, pp. 27-28.
- Shiratori Michihiro, « ‘Manmo kaitaku seinen giyûgun’ no sôsetsu katei », *Hokkadô daigaku kyôikugakubu kiyô*, n.45, déc.1985, pp. 189-222.
- Sôda Takeo, « Wagakuni jinkô hatten no dôkô to sono jûrai shakai seisaku ni hoyobosu eikyô », *Shakai seisaku jibô*, n.200, mai 1937, pp. 338-365.
- Soeda Keiichirô, « Rôdô mondai no kiketsu », *Shakai seisaku jibô*, n.5, janvier 1921, p.1-5.
- Soeda Keiichirô, « Dai hyakugo no hakkô suru ni arite », *Shakai seisaku jibô*, n.100, janvier 1929, pp.1-4.
- Soeda Keiichirô, « Sangyô heiwa to rôdô kumiai hô », *Shakaiseisaku jibô*, n.120, septembre 1930, pp. 1.-8.
- Suehiro Izutarô, « Rôdô sôgi chôteihô no bunseki », *Kaizô*, juillet 1926, pp. 82-111.
- Suehiro Izutarô, « Onjôshugi to rôdô hôritsu », *Horitsu jibô*, vol.2, n.5-6, mai-juin 1930, pp.3-6.
- Sueki Fumiko, « Kindai Nihon no bukkyô to kokka », *Shûkyô kenkyû*, vol. 79, n.2, septembre 2005, pp. 547-568.
- Suetaka Makoto, « Nenkin hoken no rinen to rôdôsha nenkin hiken hô », *Shakai seisaku jibô*, n. 248, mai 1941, pp. 1-23.
- Sumiya Mikio (dir), *kaizetsu (shokugyô oyobi kôfu chôsa)*, vol. 3, Tôkyô, Kôseikan, 1970, pp. 171-204.
- Suzuki Bunji, « Rôdô mondai to kokusai kankai », *Rôdô to sangyô*, vol. 8, n.1, janvier 1919, pp.1-4.
- Suzuki Bunji, « Nihon rôdô daihyô kôgi mondai », *Rôdô to sangyô*, vol.8, n.12, décembre 1919, pp. 3-14.
- Suzuki Kisaburô, « Dokusaiteki keikô o haisu », vol.12, n.3, *Bungei shunjû*, mars 1934, pp. 79-81.

- Taguchi Ukichi, « Shakai seisaku gakkai no benmeisho o yomu », *Tôkyô keizai zasshi*, n. 1090, 20 juillet 1901, pp. 114-117.
- Takada Yasuba, « Saikin no shusseiritsu ritsugenshō ni tsuite-Naikaku tōkeikyoku no kenkai ni tai suru ichi ni no gimon », *Keizaironsō*, vol.9, n.1, juillet 1919, pp. 186-209.
- Takahashi Hirohiko, « Kyōchōkai kōporatizumu no kōzō », *Ōhara shakai mondai kenkyūjo zasshi*, n. 458, janvier 1997, pp. 1-16.
- Takahashi Kameyoshi, « Kinkaikin gyaku modori ka », *Chūō kōron*, vol. 45, n.7, juillet 1930, pp. 59-74.
- Takano Iwasaburō, « Ketorē to yūbutsuronteki kenkai », in *Shakaitō keigaku kenkyū*, Tôkyō, Dōnyūsha, 1924.
- Takashima Yūko, « Kokumin kenkō hoken seido keisei katei ni okeru iryō riyō kumiai undō no rekishiteki ichi », *Ōhara shakai mondai kenkyūjo zasshi*, n. 564, nov.2005, pp.29-46.
- Takashio Hiroshi, « Nagaoka han no yoseba ni tsuite », *Nihon bunka kenkyūsho keiyō*, n. 83, mars 1999, pp.1-62
- Takashio Hiroshi, « Matsumoto han no ‘tamarī’ seido ni tsuite », *Nihon bunka kenkyūsho keiyō*, n.87, mars 2001, pp.1-30.
- Takeda Hisayoshi, « Nihon ni okeru kyōdōtai to shakai hoshō seido no henka (4) », Momoyama daigaku keizai keiei ronshū, vol.50, n.1-2, juin 2008, pp.29-49.
- Tawara Magoichi « Sangyō gōrika seisaku yōkō », *Shakai seisaku jibō*, n. 116 ,mai 1930, pp. 1-6.
- Teruoka Gitō, « Rōdō kagaku ni tsuite », *Rōdō kagaku kenkyū*, vol. 1, n. 1, pp.1-38.
- Teruoka Gitō, « ‘Gōriteki rōdō’ no kenchi yori kantaru tēroizumu no hihan », *Chūō kōron*, vol. 35, n.5, 1922, pp. 29-36.
- Teruoka Gitō, « Sangyō to kekkaku », *Rōdō kagaku*, vol.19, n. 9, septembre 1942, pp. 6-57.
- « Teruoka jochō wo meguru tōhoku shokōzan ni okeru zadankai », *Rōdōkagaku*, vol 19, n.8, août 1942, pp.61-105.
- «Toku go – Kokuminshoku ni okeru tanbaku hitsujuryō ni tsuite no chōsa hōkoku », *Rōdō kagaku*, vol. 19, n.5, mai 1943.
- Ueda Teijirō, « Wagakuni genka no shitsugyō to jinkō mondai », *Shakai seisaku jibō*, n. 146, juillet 1932, pp. 59-85.
- Ueda Teijirō, « Taiheiyō kaigi to Nihon no jinkō mondai », *Kaizō*, novembre 1933, pp.16-29.
- Yamada Shōjirō, « Nōson fusai mondai ni tsuite », *Nihon shihonshugi hattenshi kōza geppō*, n.7, mars 1933, pp. 1-8.
- Yasuda Hiroshi, « Seitō seiji taiseika no rōdō seisaku », *Rekishigaku kenkyū*, n. 420, mai 1975, p. 15-28.
- Yoshida Shigeru, « Rōdō kyōyaku tokushūgo no hakkō ni tsuite », *Shakai seisaku jibō*, n.132, septembre 1931., p.1-4.
- Yoshida Shigeru, « Tokushōgō no hakkān ni atarite, n. spécial : Shakaiseisaku no saikentō », *Shakai seisaku jibō*, n. 146, juillet 1932, pp. 1-4.
- Yoshida Shigeru , « Hōtei saitei chingin seido ni okeru ‘saitei’ kettei no kijun gensoku (ni) », *Shakai seisaku jibō*, n.82, juillet 1927, pp. 368-371.
- Yoshiga Eizō, « Nōson shakai mondai zakkan », *Shakai seisaku jibō*, n.3, novembre 1920, pp. 128-135.
- Yoshino Sakuzō, « Sekai no daishuchō to sono junnōsaku oyobi taosaku », *Chūō kōron*, n. 365, janvier 1919, pp.142-143.
- Watanabe Akira, « Chinginsei yori mitaru gekyūseidō », *Sangyōhōkoku undō shiryō* (4), 1940, pp.6-24.

Watanabe Tetsuzô, « Rôdô no gôrika », *Shakai seisaku jibô*, n.116, mai 1930, pp.35-41.

Waranabe Tsuneo, « Katayama Sen ha shakai kairyô o ikani nishurui ni kubetsu shitaka (2) », *Kagoshima keizai ronshû*, vol.41, n.3, décembre 2000, p. 274.

« Zôritsu jûgoshûnen kinengo », *Rôdô kagaku kenkyû*, vol. 13, n. 5, 1936, p.5.