

Japan Analysis

la lettre du Japon

22 Mai 2011

ANALYSE DE L'ACTUALITÉ

1. La gestion sociale du risque au Japon
– *Raphaël Languillon-Aussel.*
2. Tôhoku et Sanriku : Brève géographie d'une région silencieuse
– *Raphaël Languillon-Aussel.*

POINTS DE VUE D'ACTUALITÉ

« L'imminence d'une période de forte activité séismique : un péril national encore inconnu jusque là – des mesures préventives technologiques des sinistres à une réforme radicale des politiques territoriales, et du système économique et sociétal »
- Discours de Ishibashi Katsuhiko lors d'une audition publique à la Commission du budget de la Chambre des représentants, 162ème session de la Diète, 23 février 2005. (*traduction d'Amélie Corbel*).

Yamazaki Shû, « Comment les politiques déclinent : l'alternance au pouvoir et l'amélioration des politiques gouvernementales »
- article paru dans la revue *Sekai*, février 2011, p. 93-100. (*traduction de Yann Favennec*).



AVANT- PROPOS

Le mercredi 16 mars 2011, l'adresse solennelle et rarissime de l'empereur Akihito au peuple japonais, lors d'une intervention télévisée de quelques minutes, appuie symboliquement le discours prononcé par Kan Naoto à la Diète. Elle confirme un sentiment partagé par la communauté internationale : l'enchaînement des catastrophes naturelles et technologiques du Grand séisme du Tōhoku a fait vivre à l'archipel sa plus grave crise depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Sans l'irruption de la catastrophe de Fukushima – désormais classée au plus haut niveau sur l'échelle internationale (INES) des événements nucléaires par le gouvernement japonais lui-même – l'actualité relative au séisme du Tōhoku, région autrement moins stratégique que celle de Kobe pour l'économie japonaise, aurait été rapidement reléguée au second rang par les médias étrangers. Ceux-ci ont d'ailleurs peu commenté la résistance peu commune de l'ensemble du bâti tokyoïte à des centaines de répliques d'une magnitude supérieure à 6,5, et plus généralement l'efficacité des systèmes de protection et d'alerte. Mais la

catastrophe nucléaire de Fukushima a une dimension environnementale qui dépasse de loin les frontières de l'État nippon : comment toutefois décalquer directement les événements japonais pour en faire un modèle global face aux catastrophes à venir, alors que les caractéristiques de l'environnement naturel japonais et son système politico-administratif lui sont très spécifiques ?

C'est pourquoi il a paru important à l'équipe de rédacteurs du numéro 22 de *Japan Analysis* de cibler les analyses sur les effets du séisme du 11 mars qui prennent le contrepied d'une vision globale du risque et de sa gestion pour l'économie et la société japonaises. Notre contre-éclairage *resitue* à l'échelle du Japon la portée de la catastrophe, avec une présentation de l'organisation du Sanriku puis une analyse de la gestion du risque sismique au Japon par Raphaël Languillon. La traduction par Amélie Corbel d'un discours prophétique prononcé en 2005 par le professeur Ishibashi Katsu réinsère la question du risque nucléaire au Japon dans un écosystème au temps long.

Enfin, la question de la gestion de la catastrophe par le pouvoir politique est devenue centrale dans l'opinion publique. Yann Favennec présente une réflexion du publiciste Yamazaki Shû sur la « torsion de la Diète » et le fonctionnement interne du Minshûto, le Parti démocrate. Sa réflexion illustre les phénomènes d'instabilité et d'irresponsabilité inhérents au système politique « bipolaire » : y est pointée la faiblesse des politiques qui se succèdent par rapport aux résistances bureaucratiques, tout comme l'absence de rénovation en profondeur de la politique par le parti, même avec un homme audacieux comme Kan Naoto.

Sophie Buhnik
Direction éditoriale
Doctorante au sein de l'équipe CRIA
(UMR 8504 Géographie-cités)

ANALYSE DE L'ACTUALITÉ

1. La gestion sociale du risque au Japon.

- Raphaël Languillon-Aussel.

« Le risque, c'est la catastrophe représentée. La catastrophe, c'est une matérialisation du risque »¹

Le risque est une catégorie conceptualisée récemment en Occident, qui a connu un réel essor durant les années 1990, d'abord en parallèle puis en symbiose avec les thématiques du développement durable. En géographie, un risque est le produit d'un aléa (un phénomène qui peut être d'origine naturelle ou anthropique) et d'une vulnérabilité. Cette vulnérabilité est toujours sociale, et résulte de l'organisation de l'espace, de la structure de la population (niveau de richesse, d'éducation, âge, sexe...) et des dispositifs

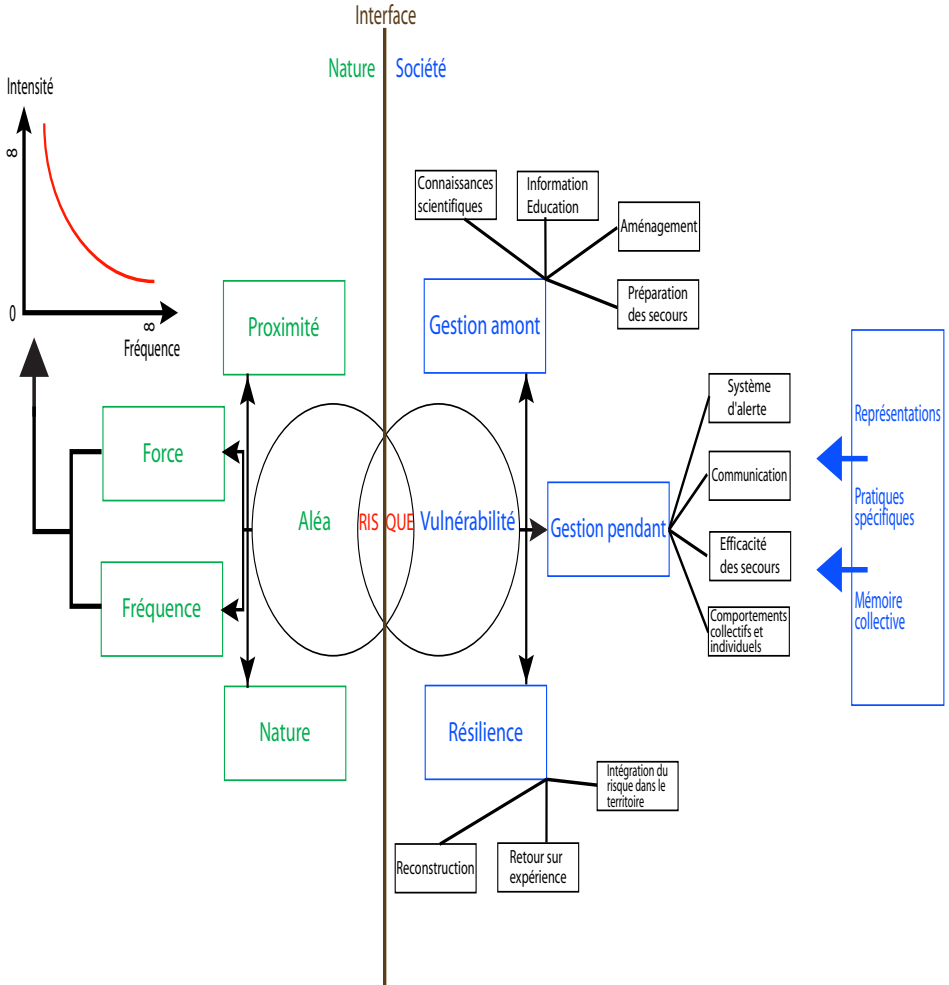
¹ Une grande partie de ce qui suit dans cet article utilise les travaux de recherche de Marie Augendre, *Vivre avec le volcan, une géographie du risque volcanique au Japon*, thèse de doctorat soutenue en novembre 2008, dont nous recommandons la lecture pour de plus amples développements. Citation p. 32.

de surveillance, connaissance, prévision et anticipation des aléas, ainsi que des moyens de protection et les aménagements mis en place. Cette vulnérabilité renvoie à l'ensemble des facteurs qui favorisent l'endommagement lors de la manifestation d'un aléa. Le risque est donc toujours social, y compris lorsque l'aléa est naturel. La définition la plus complète est certainement celle de Coanus : « *Le terme de risque fait référence à un danger qui n'est que potentiel, virtuel, qui n'a de sens que par rapport aux représentations de ceux qui pensent y être confrontés. Le risque en soi n'existe donc pas, il n'existe que relativement à une société qui l'appréhende (représentations mentales) et le traite (par des pratiques spécifiques)*². »

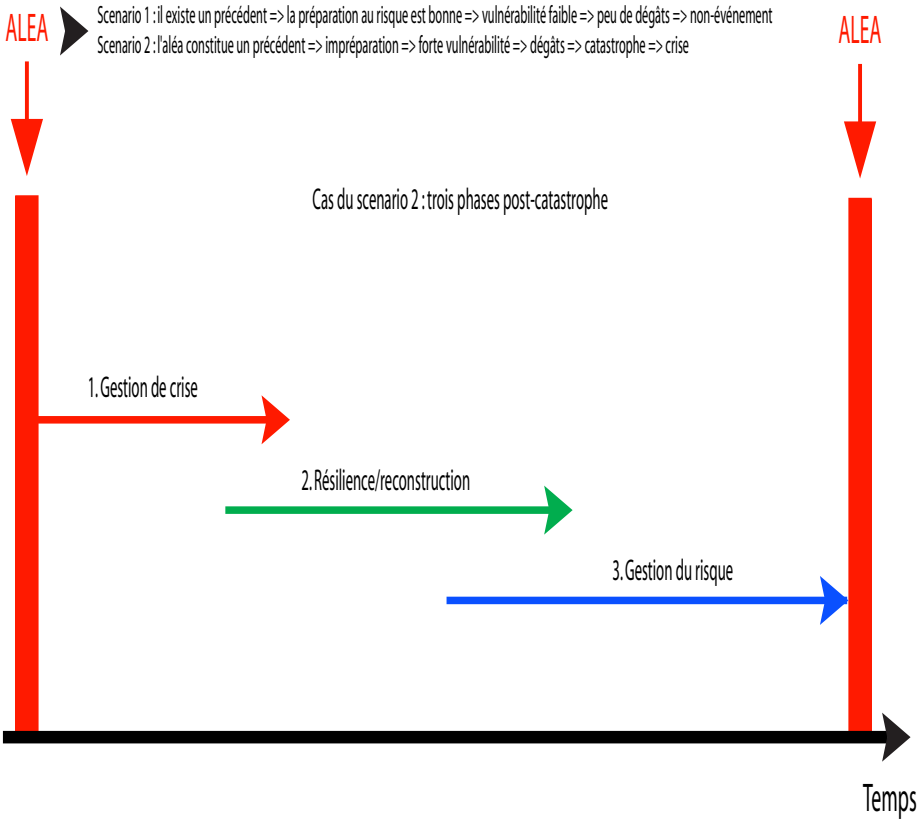
Les deux organigrammes ci-dessous montrent la structuration complexe du risque dans un territoire et une société donnés, et distinguent les différentes phases de prise en compte du risque entre la gestion de crise qui succède

² Thierry Coanus (1992) « La thématique contemporaine du risque : entre demande sociale et recherche scientifique » in *Le risque en montagne. Les réalités et les images*, Éditions du CTHS, Paris, p. 13-19 (citation de la page 15).

à une catastrophe (aléa engendrant nombre de dégâts, cas actuellement du Sanriku), la résilience (reconstruction du territoire) et la gestion du risque (retour d'expérience pour préparer et anticiper le prochain aléa, et éviter la catastrophe).



Document 1 : Analyse systémique du risque en géographie. Raphaël Languillon-Aussel. Avril 2011



Document 2 : Gestion de crise et gestion du risque, deux temporalités bien distinctes. Raphaël Languillon-Aussel. Avril 2011

Comment dit-on « risque » au Japon ?

Il n'existe pas de terme équivalent à celui de risque dans la langue japonaise, ce qui peut paraître paradoxal étant donnée l'incroyable diversité des aléas naturels (pour ne citer qu'eux) qui affectent le Japon : séismes (20 % des séismes mondiaux de magnitude supérieure à 6 se produisent au Japon, du fait de la convergence de deux plaques océaniques et deux plaques continentales), tsunamis, volcanisme (10% des volcans

actifs du monde se trouvent sur le territoire japonais, qui ne représente pourtant que 1/400 des terres émergées du globe), typhons, inondations, glissements de terrain, vagues de froid, vagues de sécheresse et de chaleur en constituent les manifestations les plus spectaculaires.

Le terme le plus utilisé au Japon est *saigai*, c'est-à-dire la catastrophe (*sai* : calamité, et *gai* : dégâts). Plus surprenant, le terme de *yonaoshi*, la « rectification du monde »,

donne l'idée d'une catastrophe subversive et créatrice, un peu dans la veine des propos purificateur du gouverneur de Tôkyô, Ishihara Shintarô, à propos de la vertu purificatrice du tsunami du Sanriku. La japonisation du terme *risk* en *risuku* existe et se développe dans les années 1990-2000, mais ne concerne que les aléas climatiques (ce que ne saurait être un tsunami, d'origine tellurique, provoqué par un séisme sous-marin). Se pose donc ici l'hypothèse non pas d'une disparition du risque, mais d'une « absorption » de l'idée de risque dans le territoire, auquel elle deviendrait consubstantielle. Le risque imprègne donc les territoires japonais sans être clairement formulé dans la culture japonaise, qui ne retient que l'idée de catastrophe.

Doken kokka et risque au Japon : le danger créateur

Les aménagements visant à atténuer les dégâts d'un phénomène naturel, et donc à abaisser la vulnérabilité d'un territoire, relèvent de la gestion du risque, sans en épuiser toute la complexité. Parmi ces aménagements, il existe deux grands types de constructions : les digues et les ouvrages *sabô*.

Les ouvrages *sabô* (-*bô* de *bôsai*, « prévention du désastre » et *sa-*, lecture chinoise de *suna*, sable/sédiment) visent à atténuer l'écoulement des flux et des sédiments, ou à les évacuer en dehors des zones habitées. Par exemple, les rives bétonnées des rivières japonaises participent des ouvrages *sabô*, car elles permettent un écoulement plus rapide des sédiments charriés par les cours d'eau vers la mer ou les bassins de rétention, tout en stabilisant les rives elles-mêmes. On trouve également de nombreux ouvrages *sabô* sur les flancs des volcans, pour stabiliser les pentes et, surtout, pour évacuer les lahars, ces torrents de boues et de cendres meurtriers.

Les digues visent à retenir un flux ou à briser son élan. C'est bien sûr le cas des digues brise-lames en aval des ports ou des équipements côtiers, qui ont pour fonction de casser la houle et les tsunamis. On en trouve toute une série d'aval en amont, comme autant de remparts successifs, au large, à l'entrée du port, le long des plages, puis dans les villes, et jusqu'aux premières hauteurs. Cette bétonisation massive a été l'une des politiques-phares de l'État japonais pour lutter contre les aléas naturels, si bien que l'État japonais a été surnommé l'État constructeur, *Doken kokka*. Le littoral du Sanriku n'a pas échappé à cette bétonisation, avec l'aménagement de digues géantes et de portes-écluses le long de certaines routes, parfois hautes de plus de 10 voire 15 mètres. Malheureusement, ces ouvrages coûteux n'ont pas toujours suffi à protéger les biens et les personnes, malgré la prise en compte, dans leur construction, des niveaux atteints par les tsunamis de 1933 et 1896.

La bétonisation du Japon et des zones à risque avec la multiplication des *sabô* aménagés par l'État constructeur ne résulte pas que d'une volonté de protection contre les aléas naturels. Le *Doken Kokka* et les collectivités locales poursuivaient un objectif supplémentaire, qui explique le succès des ouvrages de protection en béton. D'un côté, avec le financement de ces ouvrages, l'État central garantissait une source d'emplois et un soutien au BTP et à la construction dans les zones rurales reculées. D'un autre côté, ce soutien à l'emploi était conditionné à un soutien au parti au pouvoir, à savoir le Parti libéral-démocrate (PLD, ou *Jimintô*, fondé en 1955 et au pouvoir sans interruption jusqu'en 2009).

Ainsi, le Japon compte 580 000 entreprises de BTP, qui emploient plus de 6 millions d'ouvriers (10% de la population active japonaise en 2001) et assurent 8 % du PIB japonais (contre

3,5 % pour un pays comme la Suisse)³. Le BTP, dopé par l'objectif de protection contre les aléas naturels, surtout en zone rurale, assure une certaine protection sociale et une certaine redistribution des fruits de la croissance vers les régions défavorisées, le tout s'inscrivant dans le cadre du clientélisme pratiqué par le PLD. Le risque est ici pourvoyeur d'emplois, est créateur de richesses, permet de pallier la crise sociale latente des espaces périphériques en sur-dépeuplement (*kaso*), et permet dans une certaine mesure le maintien du PLD au pouvoir. Le risque est donc paradoxalement pourvoyeur de richesses et de pouvoir au Japon.

Entretenir la mémoire : territoire, patrimoine et risque au Japon

L'un des volets de la gestion du risque comprend la prévention, c'est-à-dire la surveillance et l'étude des aléas. Au Japon, c'est le *Kishôchô* qui se charge de ces tâches. Le *Kishôchô* est un organisme placé sous la tutelle du ministère du Territoire, des Infrastructures et des Transports (MLIT) qui, à l'origine, s'occupait des manifestations météorologiques (*kishô*, ou manifestations *-shô*, du *ki*- l'énergie cosmique) et qui a étendu ses compétences aux aléas naturels en général⁴.

3 Dans certaines îles reculées (*ritô*), Marie Augendre a montré que le BTP pouvait assurer jusqu'à 15% des emplois, comme à Aogashima, où l'île compte deux superettes mais trois sociétés de BTP pour 200 habitants seulement. Voir Marie Augendre, *Vivre avec le volcan, une géographie du risque volcanique au Japon*, thèse de doctorat soutenue en novembre 2008.

4 C'est en 1884 que le *Kishôchô* développe la surveillance sismique et volcanologique, en plus de son domaine initial de compétence, la climatologie. Cette extension est rendue possible par la polysémie du terme *ki* en japonais. Si son rôle est surtout scientifique, le *kishôchô* peut se transformer en PC de crise lors de catastrophes, en centralisant les informations et la gestion des opérations de secours.

La prévention du risque est par ailleurs largement fondée sur la répétition et le vécu des aléas, en fonction du constat qui veut qu'une catastrophe naturelle se reproduit lorsqu'on a oublié les précédentes. D'où le souci de commémoration des catastrophes pour entretenir la mémoire collective. En ce sens, on peut constater que le vieillissement observé dans la plupart des régions japonaises présente – une fois n'est pas coutume – un atout en ce qu'il permet une meilleure transmission de la mémoire concernant les catastrophes, et joue donc un rôle dans la prévention des risques. Ce rôle est néanmoins difficilement mesurable.

Dans cette optique de commémoration, les dégâts de certaines catastrophes sont ainsi « patrimonialisés » au Japon, et inscrit dans le paysage. On peut penser aux multiples mentions des niveaux atteints par l'eau lors des tsunamis de 1933 et 1896 dans les villages du Sanriku, niveaux indiqués par des panneaux. Mais on peut aussi mentionner de véritables opérations de patrimonialisation, voire de mise en valeur dans le cadre d'un projet touristique, des espaces de la catastrophe, comme Marie Augendre l'a montré avec la municipalité de Sôbetsu, à Hokkaido, détruite en partie par une succession d'irruptions du mont Usu en 1977 et 1978, puis transformée en géoparc où les dégâts ont été mis sous cloche comme à Pompéi et se visitent (ainsi ce quartier pavillonnaire recouvert par une coulée de lave, cet hôpital incliné à la suite des déformations superficielles consécutives à la montée de la lave dans la cheminée du volcan, ou cette route surélevée de 70 mètres du fait de la même déformation superficielle du sol).

De la vulnérabilité à la coexistence : le risque est-il une catégorie japonaise ?

La notion occidentale de risque appréhende l'aléa naturel sous un angle négatif. La vision japonaise est très différente. La proximité du

risque n'est pas vécue uniquement sous les espèces du danger ou de la menace, mais également sous les espèces du bienfait. Ainsi, le volcanisme permet l'exploitation des sources chaudes (les *onsen*), ou encore celle du soufre. La côte à tsunami est aussi une côte à poissons et justifie les implantations humaines importantes qui s'y trouvent. Les typhons et les fortes pluies qui créent les inondations sont aussi responsables de la fin de la maturation du riz, et dotent le Japon d'une ressource essentielle, l'eau, qui permet l'irrigation ou encore la production hydro-électrique. Le Japon associe donc à la vulnérabilité (*zeijakusei*), qui résulte de la proximité au risque, la notion de bienfait (*megumi*), qui permet de vivre malgré le risque, voire parfois à partir du risque.

Cette ambivalence, le Japon la nomme coexistence (*kyōson*) ou symbiose (*kyōsei*). Il n'y a donc pas, au Japon, de risques perçus sous les seules espèces de la mort, mais bien coexistence qui associe à la catastrophe potentielle un rôle bienfaiteur. Et c'est cette coexistence qui rend la proximité au risque socialement acceptable, et justifie l'établissement humain dans des espaces que l'Occident perçoit comme répulsifs, à commencer par le Sanriku. C'est cette même coexistence qui justifiera la reconstruction des villes du Sanriku détruites pour la troisième fois depuis 1896. La coexistence n'est par ailleurs pas un mot en l'air : elle bénéficie d'une ligne budgétaire du ministère de l'Environnement (*kankyōshō*) depuis 1996, c'est-à-dire un an après le grand séisme de Kobe...

2. Tōhoku et Sanriku : Brève géographie d'une région silencieuse.

- Raphaël Languillon-Aussel.

Le silence du Tōhoku

On pourrait dire que le Tōhoku est une région silencieuse à plusieurs titres⁵. Silencieuse, elle l'est par sa discrétion, car dissimulée dans l'ombre de Tōkyō, là-haut, dans le Nord froid et neigeux de Honshū. Silencieuse, la région du Tōhoku l'a également été lors des quelques jours qui ont suivi la catastrophe du 11 mars dernier, lorsqu'on ne pouvait plus (ou n'osait plus) accéder aux zones sinistrées, et que les habitants ou reporters de Tōkyō monopolisaient, pour ne pas dire confisquaient au détriment du Tōhoku, l'attention et la parole médiatiques. Silencieuse, le Tōhoku l'est aussi par nature, cette nature japonaise de la calme dignité face à l'adversité, qui n'est pas qu'un cliché. Et enfin, silencieuse, la région du Tōhoku l'est par obligation, l'obligation de recueillement qui succède aux épreuves et leur cortège de deuils, qui marqueront la région bien plus longtemps que les minutes de silence officielles des commémorations nationales. C'est donc pour lever le voile d'une région mal connue que cet article se propose de faire une brève géographie du nord de Honshū, avec pour principal souci de répondre à la question que beaucoup se sont posés à la suite du 11 mars : les Japonais seraient-ils fous de vivre sur une côte chroniquement détruite par les tsunamis et les tremblements de terre ? Évidemment non. Encore faut-il comprendre leurs motivations, leur histoire et, bien sûr, leurs relations aux territoires sur le temps long.

5 Voir à ce sujet, dans un registre différent, Pelletier Ph. « Le Japon quatre fois frappé », *EchoGéo*, mis en ligne le 31 mars 2011 <http://co7.univ-lyon2.fr/sw?type=util&ISKey=12f720fd2fb3ca14f2c&nextpage=%2Fnu1%2Fvirtualoffice.jsp#tool=mail&folderid=119102672>.

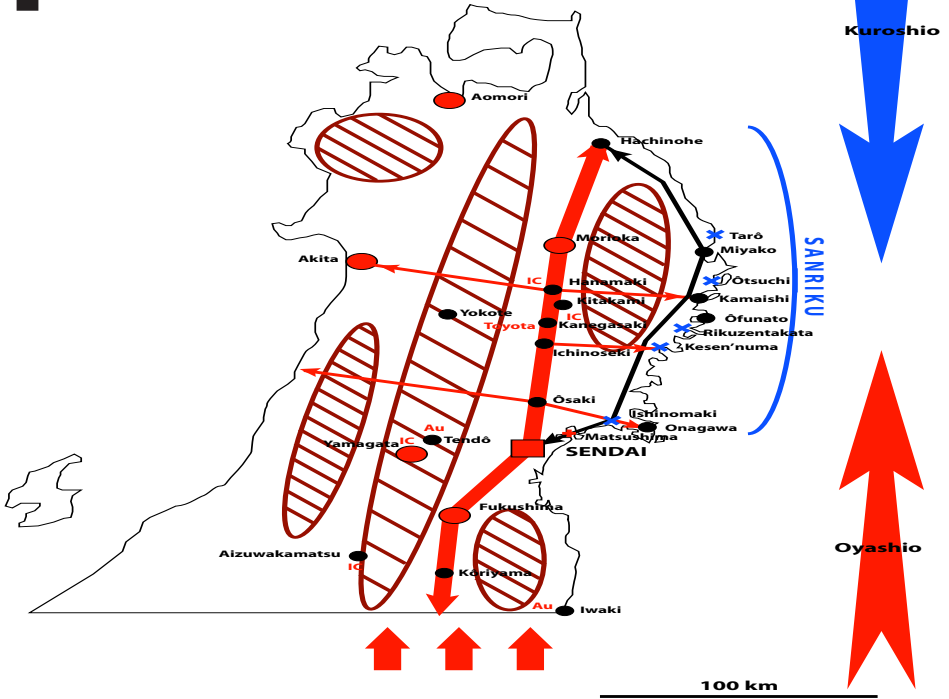
Le Tōhoku, une région historiquement méridienne et intérieure

Le Tōhoku est une région située à Honshū, l'île principale du Japon, et plus précisément au Nord, entre la région de Tōkyō (le Kantō) et l'île de Hokkaido. Si le Tōhoku est actuellement composé de six préfectures (Aomori, Iwate, Miyagi, Akita, Yamagata et Fukushima), on ne comptait que deux provinces sous l'époque Edo : Mutsu à l'Est, et Dewa à l'Ouest. Les premiers kanjis du nom des deux provinces donnaient d'ailleurs l'ancien nom du Tōhoku, à savoir Ōu. Historiquement, on a ainsi une partition Est-Ouest du Tōhoku.

Cette organisation méridienne a été facilitée par la topographie du Tōhoku, qui se structure par une alternance de chaînes de montagnes et de bassins d'effondrement (graben) Nord-Sud. Ainsi, le Tōhoku est coupé en son milieu par la chaîne de montagne Ōu, dédoublée à l'Est par les hautes-terres Kitakami et Abukuma, et à l'Ouest par la chaîne de montagnes Dewa. Ces axes montagneux Nord-Sud sont séparés par des bassins où se concentrent population et activités avec, du Nord au Sud, les bassins de Yokote, Kitakami, Yamagata et Fukushima. Autour, sur la côte, se trouvent quelques rares plaines côtières. Deux se trouvent à l'Est, dont la grande plaine de Sendai, et trois à l'Ouest (les plaines de Shōnai, Akita et Tsugaru).

Le Tōhoku est ainsi une région très compartimentée organisée en bandes Nord-Sud, sans grande cohérence si ce n'est qu'elle est au nord de Tōkyō, son principal facteur fédérateur. Tōkyō joue d'ailleurs un puissant rôle structurant. Second élément de cette géographie : le Tōhoku est tourné vers l'intérieur et ses bassins, bien plus que vers ses côtes. Le Sanriku, la côte Est, touchée de plein fouet par le tsunami du 11 mars, est une côte rocheuse à rias, coincée entre l'océan Pacifique et les monts de Kitakami. C'est une côte longtemps atone dont le développement

a été assez récent (depuis Meiji et surtout depuis l'explosion urbaine de Tôkyô).



Légende :

Le relief : une organisation Nord-Sud

- Chaînes de montagne secondaires (Kitakami, Abukuma, Dewa)
- Chaîne de montagne centrale Ou
- Côte du Sanriku
- Courant marin froid Kuroshio
- Courant marin chaud Oyashio

L'axe économique central du Tôhoku

- L'agglomération de Sendai, le coeur économique
- Les autres capitales des préfectures du Tôhoku
- Villes importantes et/ou citées dans l'article
- L'axe central : autoroute et Shinkansen

Le Sanriku, une périphérie intégrée frappée par le tsunami

- Port détruit à plus de 50%
- Matsushima et baie de Mutsu
- L'axe côtier du Sanriku
- Les transversales majeures Est-Ouest

Les investissements venus de la mégapole japonaise

- La remontée du dynamisme de la mégapole japonaise
- Usine de circuits intégrés
- Usine de production d'automobiles
- Usine d'assemblage de la Lexus par Toyota

Axes structurants et organisation du Tôhoku et du Sanriku : un développement récent dans le

prolongement de la mégapole japonaise. Raphaël Languillon-Aussel. Avril 2011.

L'ambivalence du Sanriku : entre risques et bénéfiques

Le 11 mars, on a entendu beaucoup d'approximations. Tôkyô n'a pas été rasée. Sendai (une des agglomérations millionnaires du Japon, parmi les plus peuplées, équivalente à Marseille) n'a pas été touchée non plus... Ces approximations auraient pu être évitées grâce à des connaissances de base sur la région. C'est la côte Est du Tôhoku qui a été dévastée par la vague, soit le Sanriku entendu au sens large, la côte de Sendai jusqu'à Hachinohe, même si au sens strict, le Sanriku concerne uniquement la côte d'Iwate, cette boursoufflure de Honshû dans le Pacifique.

Cette côte se divise en deux parties. La partie Sud, ouverte sur la plaine littorale de Sendai, dans laquelle la vague s'est engouffrée assez loin dans les terres. Néanmoins, Sendai étant une agglomération en retrait, séparée de la mer par une bande de terre agricole de plusieurs kilomètres, la ville en elle-même n'a pas été touchée, exception faite des lotissements récents d'Arahama et d'Arada, complètement détruits car bâtis sans aucun doute dans des zones à risque qui auraient dû être inconstructibles. Il en va de même pour l'aéroport. La partie Nord du Sanriku est en revanche très différente. C'est une côte rocheuse à rias (vallées ennoyées lors de la dernière transgression marine consécutive à la fin de l'ère glaciaire), dans lesquelles les villes se trouvaient en fond de baie, accolées aux reliefs des montagnes de Kitakami. Si la vague est allée moins loin, elle y a balayé la plupart des villes et des villages, avant de buter sur les premières hauteurs. Ainsi s'expliquent les désastres qu'ont connus des villes comme Minamisanriku, Kesennuma, Rikuzentakata ou Ôtsuchi (citées du Sud vers le Nord).

La côte du Sanriku est régulièrement touchée par un tsunami majeur, environ une fois tous les

60 ans⁶. À l'époque moderne, la catastrophe de 2011 est le troisième tsunami majeur de la région. Un séisme de magnitude 7,2 avait déjà déclenché un tsunami dévastateur de 38 mètres le 15 juin 1896, faisant 22 000 morts et disparus le jour de la célébration du retour des soldats victorieux de la première guerre sino-japonaise. Le 2 mars 1933, un autre séisme de magnitude 8,4, dont l'épicentre était situé à 300 km à l'est de la ville de Kamaishi, avait provoqué une vague de 28 mètres et fait 3 000 morts et disparus, en particulier dans la ville de Tarô (Iwate, Nord de Miyako) où 40 % de la population avait péri, et où plus de 95 % du bâti avait été détruit.

Le Sanriku, côte découpée, difficile d'accès et exposée aux tsunamis récurrents, est pourtant inlassablement repeuplée et reconstruite, alors que les données géographiques en feraient une région répulsive. Le Sanriku vit sur une ambivalence : un développement hypothéqué par un risque permanent. Il y a plusieurs raisons qui font du Sanriku une région attractive malgré les risques. La raison principale tient à la proximité avec une zone très poissonneuse, juste à l'est du Sanriku, qui a permis le développement de la pêche. Cette zone poissonneuse résulte de la rencontre d'un courant chaud venant du Sud (le Kuroshio) et d'un courant froid venant du Nord (l'Oyashio). Le contact entre les deux, qui se fait dans une zone riche en nutriments, favorise le développement de poissons comme les sardines, ou encore une espèce locale, la *hatahata*.

La ressource en poissons a permis le développement de ports de pêche importants sur le Sanriku, en particulier Ishinomaki (160 000 tonnes en 2005, 3e port japonais), Hachinohe (150 000 tonnes, 4e port),

6 Voir au sujet des séismes japonais : Gregory K. Clancey (2006) *Earthquake Nation: the Cultural Politics of Japanese Seismicity, 1868-1930*, University of California Press, 331 p.

Kesenuma (120 000 tonnes, 5e port), puis Miyako, Ōfunato et Onagawa (chacun avec 50 000 tonnes), faisant du Sanriku la seconde région de pêche japonaise après Hokkaido, avec près de 20 % des prises japonaises. Ce sont ces ports qui ont été les plus durement touchés par la vague. À la pêche, s'ajoutent également la pisciculture et la conchyliculture, avec les huîtres de Kesenuma et de Matsushima, les coquilles Saint-Jacques de la Baie de Mutsu (près de Sendai), ou encore les algues.

Ainsi, le développement du Sanriku s'est fait à partir de la mer et des ressources poissonneuses dues à la rencontre d'un courant chaud et d'un courant froid. Avec l'explosion urbaine de Tōkyō, puis de Sendai, et de leurs besoins alimentaires, la pêche du Sanriku a connu un boom, récemment freiné par la surpêche et l'épuisement des ressources. Grâce à ce boom, le Sanriku a été rattaché à l'axe central du Tōhoku, bénéficiant de la construction de transversales entre les principales villes de l'axe central et les principaux ports de la côte. En 1984, une voie ferrée est également construite le long de la côte du Sanriku. Cet axe nouveau part de Sendai et rejoint Hachinohe, ouvrant ainsi une alternative timide à l'axe central qui passe par le bassin de Kitakami. Au regard de cette configuration des transports, il faut bien prendre garde de ne pas surévaluer les problèmes d'accessibilité liés au tsunami, puisque l'axe littoral du Sanriku n'est pas l'axe vital du Tōhoku, et que toutes les villes du Sanriku peuvent être rejointes depuis l'axe central par des transversales Ouest-Est, de construction récente. L'accessibilité aux quartiers détruits constitue ainsi plutôt un problème local. En aucun cas, il ne s'agit d'un problème régional. Le Tōhoku n'est donc pas une région paralysée par la détérioration de ses axes de transports.

Le Sanriku concilie donc depuis l'ère Meiji un

bienfait (la pêche) et un danger (le tsunami). Le bienfait étant supérieur au danger, le Sanriku s'est toujours reconstruit après chaque destruction. A la pêche s'ajoute d'ailleurs depuis quelques décennies une nouvelles activités : le tourisme, qui se diffuse dans le Sanriku pour deux raisons. Le Sanriku possède de très beaux paysages, dont l'une des trois vues les plus célèbres du Japon (*nihon sankei*) : l'archipel de Matsushima, près de Sendai. Le Sanriku offre également le point de vue sur la mer le plus à l'est de Honshū (*Todo-ga-saki*), où se pressent les admirateurs du soleil levant.

Tōhoku et Sanriku : un dynamisme hétérogène

Le Sanriku est ainsi une périphérie du Tōhoku, qui est lui-même une périphérie de Honshū. En effet, le Tōhoku ne regroupe que 8 % de la population sur environ 18% du territoire japonais (soit deux fois moins qu'une autre région de Honshū de taille comparable, le Chūbu, la région de Nagoya). Le Sanriku est donc une « périphérie au carré », la périphérie d'une périphérie.

L'axe structurant du Tōhoku passe dans les terres. Il part de Tōkyō, remonte vers Kōriyama et Fukushima, rejoint Sendai, puis s'engouffre dans le bassin de Kitakami en passant par les principales villes : Ōsaki, Ichinoseki, Hanamaki, Morioka et, enfin, retombe sur la côte Nord au niveau de Hachinohe. Chacune des villes de l'axe se situe à un carrefour entre l'axe Sud-Nord et une transversale Ouest-Est en direction du Sanriku, dont la partie sud est particulièrement bien desservie.

Cet axe central a connu une période de croissance importante dans les années 1970 lors de la construction de la ligne du Shinkansen (le train à grande vitesse japonais), de l'autoroute (Tōhoku Expressway) ainsi que de nombreux aéroports domestiques, en plus

de l'aéroport de Sendai. Ce désenclavement du nord de Honshû entraîne le développement de Kôriyama, Sendai et Morioka. Les villes de l'axe central connaissent alors dans les années 1980 puis 1990 l'arrivée d'investissements industriels venus de Tôkyô et du Kantô. Ces investissements sont le fruit d'une triple initiative. La première initiative est due aux pouvoirs locaux qui essaient d'enrayer les difficultés agricoles des années 1970 en impulsant des développements industriels afin de favoriser la diversification économique de la région. La seconde initiative a pour origine le pouvoir central qui prend en charge le désenclavement du Nord. Enfin, la troisième initiative est due aux acteurs économiques de la région capitale, qui profitent des infrastructures nouvelles, des politiques locales et de la hausse des prix fonciers à Tôkyô, causée par la bulle spéculative, pour aller implanter dans le Tôhoku des usines. Deux secteurs sont concernés : les circuits intégrés (Kitakami, Hanamaki, Yamagata, Yonezawa, Aizuwakamatsu) et l'automobile (Iwaki, Tendô, et surtout Kanegasaki avec l'implantation de l'usine d'assemblage de la Lexus par Toyota en 1993). De là découlent les difficultés que connaissent actuellement les chaînes industrielles de ces deux secteurs, à la suite des restrictions énergétiques (et non pas à des problèmes d'accessibilité).

Les deux préfectures qui bénéficient particulièrement de ce regain du dynamisme de Tôkyô et de la mégalopole vers le Nord sont les deux préfectures les plus méridionales : Fukushima et Miyagi (la préfecture de Sendai). A partir des années 1980, la main-d'œuvre saisonnière du Tôhoku qui allait travailler en hiver sur les chantiers à Tôkyô reste dans le Tôhoku dynamique, qui parvient par ailleurs à retenir ses jeunes. Ce développement explique le dynamisme de la plaine de Sendai jusqu'à Fukushima.

Parallèlement au développement industriel,

l'État a aussi impulsé, dans le même mouvement, le développement énergétique du Tôhoku, pour répondre à un besoin interne, mais aussi et surtout pour alimenter Tôkyô. Ainsi, en plus de nombreuses centrales thermiques et hydrauliques, l'État a développé dès les années 1970 des centrales nucléaires, situées en bord de mer pour le refroidissement des réacteurs. Chaque centrale dispose de plusieurs réacteurs. On compte Fukushima Daiichi et Daini, exploitées par la Tokyo Electric Power Company (Tepco), et les centrales d'Onagawa et de Higashidori, exploitées par la Compagnie d'électricité du Tôhoku.

Quels dégâts pour quelles régions ?

Au final, les côtes touchées par le tsunami sont hétérogènes. Il y a d'abord le Sanriku septentrional, très à l'écart, peu développé, peu peuplé, en déclin démographique et vieillissant. C'est une région où les communes en *kasô* (sur-dépeuplement) sont majoritaires. Cette région se situe entre Hachinohe et Miyako. Il y a ensuite le Sanriku méridional, entre Miyako et Sendai, avec de nombreux ports de pêche parmi les plus actifs du Japon, où les pertes ont été nombreuses. C'est une région périphérique du Tôhoku, mais intégrée au développement régional et reliée à l'axe central par des perpendiculaires et un axe ferroviaire côtier récent. Cette région résiste bien à la décroissance démographique, et sera sans doute reconstruite en raison de l'intérêt stratégique pour la zone de pêche limitrophe. Enfin, au sud du Sanriku, la plaine de Sendai, essentiellement agricole et, dans une moindre mesure, industrielle, ne compte pas de pertes humaines majeures du fait que les zones peuplées se trouvaient quelques kilomètres en retrait des côtes. Seuls quelques lotissements récents et infrastructures ont été touchés, parmi lesquelles le port, l'aéroport et, ce qui est beaucoup plus grave, les centrales nucléaires développées là, à l'écart de Tôkyô, pour le développement du

Kantô. Ce sont ces zones dynamiques de la côte qui ont été rendues plus vulnérables au tsunami du fait même de leur dynamisme et de leur développement ; dynamisme et développement qui s'expliquent néanmoins par des intérêts supérieurs au risque.

POINTS DE VUE D'ACTUALITÉ

Discours de Ishibashi Katsuhiko lors d'une audition publique à la commission du budget de la Chambre des représentants, 162e session de la Diète, 23 février 2005.

« L'imminence d'une période de forte activité séismique : un péril national encore inconnu jusque-là – des mesures préventives technologiques des sinistres à une réforme radicale des politiques territoriales, et du système économique et sociétal » [Semarikuru daijishin katsudô ki ha mizô no kokunan – gijutsuteki bôsai kara kokudo seisaku / shakai keizai shisutemu no konhonteki henkaku he]. Traduction d'Amélie Corbel.

Ishibashi Katsuhiko est un sismologue renommé, professeur à l'université de Kobe, et qui, dès 1997, met en garde contre le danger que représente la construction de centrales nucléaires dans un pays sujet aux séismes tel que le Japon. En 2006, il démissionne de la Commission de sûreté nucléaire (Genshiryoku anzen iinkai) en signe de protestation. Dans le discours retranscrit ici, M. Ishibashi évoque les trois sortes de dégâts majeurs qu'un séisme de grande envergure dans la région du Tōkai causerait : tout d'abord, des dégâts sismiques complexes s'étendant sur une grande étendue, à la fois dans les villes et les zones montagneuses, ainsi que l'arrivée d'un tsunami ; ensuite, des dégâts liés aux fortes

répliques sismiques qui s'étendront sur une longue période ; enfin, les dégâts liés à la fragilisation des centrales nucléaires proche de l'épicentre, avec le risque d'accident nucléaire à la clé. L'extrait qui a été traduit concerne ce troisième point. Les prévisions de ce scientifique se révèlent particulièrement pertinentes en ce lendemain du 11 mars, à ceci près qu'il prévoyait la venue d'un « big one » dans la région du Tōkai ; or, c'est le Tōhoku qui a été touché. La vision qu'a ce sismologue de l'avenir du Japon, et plus généralement du rapport que devraient avoir les hommes avec la nature, est particulièrement intéressante. Il propose des pistes de réflexion très précieuses en cette période difficile.

La pire des situations : les désastres sismiques et leurs conséquences sur les centrales nucléaires

« Le troisième type de désastre sismique que j'ai mis en évidence dès 1997 se rapporte aux conséquences qu'un séisme ferait peser sur la sécurité des centrales nucléaires. Les prévisions laissent penser qu'un séisme de grande ampleur pourrait avoir lieu d'ici quelques années dans la région du Tōkai [région située au sud-ouest de Tôkyô et à l'est de la région d'Ôsaka-Kobe, indiquée sur la carte ci-dessous]. L'épicentre de ce séisme, d'après les prévisions des sismologues, se trouverait situé juste en dessous de la centrale nucléaire de Hamaoka, actuellement exploitée par la compagnie Chûbu Denryoku⁷. Depuis cette année (2005), un cinquième réacteur est entré en activité. Les quatre autres réacteurs continuent toujours de fonctionner, alors qu'ils sont déjà en service depuis de longues années.

Le Japon compte actuellement 53 réacteurs nucléaires. Tous sont absolument sûrs face à la menace sismique. Chûbu Denryoku assure également que la centrale de Hamaoka pourra résister à un séisme dans la région du Tōkai. Cependant, d'un point de vue sismologique, une telle affirmation tombe sous le coup d'un nombre non négligeable de doutes et interrogations. On peut en effet craindre que le séisme attendu ainsi que l'intensité des secousses, auxquelles la centrale nucléaire pourrait résister, soient sous-évalués.

⁷ La compagnie d'électricité de Chûbu (*Chûbu Denryoku Kabushiki Kaisha*, parfois abrégé en *Chuden*) fournit de l'énergie électrique à la région du Chûbu, située dans la partie centrale de l'île d'Honshû, entre la région du Kantô (où se trouve Tôkyô) et celle du Kansai (Osaka-Kyôto-Kobe). Le Chûbu comprend les préfectures d'Aichi (Nagoya), Fukui, Gifu, Nagano, Ishikawa, Nagano, Niigata, Toyama, Yamanashi et Shizuoka. L'équivalent de cette entreprise pour la région de Tôkyô est la Tepco.



Aux États-Unis, les séismes sont considérés comme le facteur extérieur le plus dangereux pour les centrales nucléaires. Les accidents nucléaires sont dus en général à une panne « unique ». Si jamais un élément particulier de la centrale est touché, divers systèmes de sécurité ou de « back-up » se mettent en marche afin d'éviter une perte de contrôle de la situation. Dans le cas d'un tremblement de terre, les causes de la panne sont plurielles et la situation se complexifie : les systèmes de contrôle et autres dispositifs de sécurité ne sont plus en mesure de se déclencher et, dans le pire des cas, on assiste à un accident d'une rare gravité, avec la crainte d'une fonte du réacteur ou d'une explosion nucléaire sans précédent.

D'après la compagnie d'électricité Chûbu Denryoku qui l'exploite, la centrale nucléaire

de Hamaoka est censée résister sans difficultés à un puissant séisme de l'ordre de 600 Gal (soit 600 cm/s²). Cependant, lors d'une conférence de presse le 28 janvier de cette année (2005), son président a annoncé que l'entreprise comptait réaliser des travaux de consolidation antisismiques afin que la centrale puisse résister à un séisme de 1 000 Gal. C'est pourquoi on est en droit de se demander jusqu'où il faudra aller pour que la centrale résiste réellement à tous les dangers auxquelles elle devra faire face. Pour l'heure, ce point est loin d'être clair.

Voici le scénario possible d'un accident nucléaire à la centrale de Hamaoka, à la suite d'un séisme dans le Tōkai. Tout d'abord, il est fort probable qu'une grande quantité d'éléments radioactifs engendrés par la fission seront émis à l'extérieur du cœur du réacteur. Le troisième réacteur de Hamaoka ayant une capacité de production électrique de l'ordre de 1,1 million de kilowatts, le cœur du réacteur accumule en un an 700 à 1 000 fois la quantité de particules radioactives qui ont été rejetées par la bombe atomique de Hiroshima. On ne peut savoir quelle quantité de particules radioactives s'échapperait lors d'un accident nucléaire, celle-ci étant très fortement liée au type et à la gravité de l'accident ; mais, en un mot, on peut dire qu'un scénario à la Tchernobyl est probable. À la suite d'un tel accident, les habitants des zones proches de la centrale mourront très rapidement en raison d'une exposition aiguë aux rayons radioactifs. Les personnes habitant un peu plus loin de la centrale seront également en danger de mort, même si le pourcentage diminuera au fur et à mesure que l'on s'en éloignera.

Les vents sud-ouest étant fréquents, le nuage radioactif, après avoir traversé les régions de Shizuoka, Shimizu, Numazu et Mishima (puis les montagnes de Hakone), atteindra la préfecture de Kanagawa et la région métropolitaine de la capitale. Si les conditions

météorologiques et la vitesse du vent sont des paramètres à prendre en compte, on peut néanmoins dire que, dans tous les cas, Tōkyō serait touchée dans les douze heures. Dans le cas où il pleuvrait, les particules radioactives tomberaient au sol avec la pluie.

Par ailleurs, ce que j'appelle « les désastres sismiques et leurs impacts sur les centrales nucléaires » ne correspondent nullement aux seules conséquences d'un séisme sur un éventuel accident nucléaire. Cela inclut des problèmes de plus large envergure. Ainsi les déraillements du Shinkansen, les écroulements et incendies de bâtiments, etc., liés à un séisme causent près de 10 000 morts. Dans le cas d'un accident nucléaire à la centrale de Hamaoka – sans origine sismique –, nous admettons que le bilan humain atteindrait 1 000 décès. Imaginons désormais quelles pourraient être les pertes humaines entraînées par la conjugaison des deux catastrophes. Nul doute qu'elles feraient un nombre bien plus élevé de victimes que les décès liés aux deux catastrophes séparées, à savoir 11 000 personnes environ.

En effet, les populations qui voudront fuir les radiations en seront tout simplement incapables, les dégâts causés par les séismes et tsunamis rendant les routes et les ponts inutilisables. De la même manière, nous aurons bien du mal à faire face à l'accident nucléaire de la centrale. Comment secourir les personnes bloquées par les déraillements du Shinkansen ou celles qui, bien que vivantes, sont prisonnières des décombres de leurs maisons ? D'ordinaire, comme ce fut le cas lors du tremblement de terre de Kobe en 1995, soldats aussi bien que volontaires; accourent vers les zones sinistrées afin de sauver les survivants. Par contre, dans une zone particulièrement touchée par les rejets de particules radioactives, de tels secours ne pourront probablement pas être apportés. J'ignore quelles seront les mesures adoptées

dans un tel cas, des escouades de la mort iroient peut-être à la rescousse des populations en danger... On peut se demander si les personnes affectées par les dégâts directs du séisme ainsi que ceux qui les secourront ne seront pas abandonnés à leur sort. Les pertes humaines s'élèveraient alors à des dizaines de milliers de morts. Un tel scénario pourrait se produire à la suite d'un séisme dans la région du Tôkai.

Vers une société qui ne tient pas tête à Mère Nature

Si les événements évoqués précédemment se produisent en même temps, comment y faire face ? Les mesures préventives contre les sinistres sismiques ne pourront pas répondre au degré extrême de la catastrophe. En mai 2003, le Conseil national de prévention des sinistres et catastrophes naturelles (Chûô Bôsai Kaigi) a établi les grandes lignes des mesures relatives à un séisme dans la région du Tôkai. Par exemple, des plans d'action relatifs au déploiement des Forces d'autodéfense japonaises ont été définis au préalable : quels bataillons seront déployés ? dans quelle zone ? etc. Grâce à cela, la capacité de réaction à un séisme ne peut qu'être améliorée. Néanmoins, dans le cas d'un accident nucléaire lié à un séisme de grande ampleur, de tels plans d'action ne seront d'aucune utilité.

En fin de compte, je pense que, actuellement, le territoire japonais et la société se montrent extrêmement vulnérables aux séismes. Aussi bien en ville que dans les villages montagneux, lorsque nous sommes touchés par un séisme, nous essayons d'en tirer les leçons pour nous rendre plus résistants à d'éventuelles nouvelles catastrophes. Néanmoins, je pense que nous avons atteint un point de non-retour : nous ne pouvons plus continuer à tenter de toujours trouver de nouvelles mesures préventives pour ensuite découvrir qu'elles

étaient défailtantes sur tel ou tel point. Il faut que nous entreprenions une réforme radicale de notre façon de vivre. Cela ne signifie pas qu'il faille être inévitablement passif face aux désastres naturels et aux séismes, mais il nous faut prendre conscience que les réponses à donner aux catastrophes, tant naturelles qu'humaines, doivent être accompagnées d'une réflexion sur un nombre plus large de sujets.

Cela concerne des problèmes particulièrement préoccupants, pour le Japon comme pour le monde du XXI^e siècle, tels que l'énergie, l'alimentation, les déchets et l'environnement. Cela rejoint également la question de la décentralisation.

Tout d'abord, aussi longtemps que nous vivons dans l'archipel japonais, il va falloir établir une culture de coexistence avec les séismes. Jusqu'à présent, nous étions dans une culture de confrontation avec la nature où nous essayions de surmonter les défis que celle-ci nous imposait et de compenser nos faiblesses au moyen de technologies toujours plus innovantes, toujours plus performantes. Je pense que, désormais, nous devons bâtir une culture qui ne s'oppose pas à la Mère Nature.

La logique de développement, de rendement, de centralisation à l'extrême, autour de Tokyo et plus généralement autour des grandes villes, sont autant d'éléments qu'il va nous falloir repenser. Au regard des catastrophes sismiques que le Japon doit régulièrement affronter, je pense qu'un changement radical de pensée est nécessaire. Voici les mots clés qu'il nous faudra y intégrer : conservation, échelle locale, déconcentration et polycentrisme dans l'aménagement des espaces urbains, tranquillité et sécurité, décentralisation et autonomie locale et, enfin, revitalisation des villages et de leurs activités agricoles et halieutiques.

En ce qui concerne les centrales nucléaires, bien que la question relève de nombreux paramètres, il nous faut bien reconnaître qu'elles sont vraiment dangereuses, que ce soit celle d'Hamaoka ou les autres. Par exemple, dans la baie de Wakasa il existe une centrale nucléaire à usage commercial composée de treize réacteurs, alors que la probabilité que la zone soit touchée par un séisme est élevée. Après avoir évalué avec précision les risques d'accident nucléaire liés aux séismes pour toutes les centrales du pays, il serait nécessaire de réduire progressivement leur nombre, en commençant systématiquement par les plus anciennes.

Tant que l'on ne s'engagera pas dans une telle réflexion, les bilans des catastrophes humaines et naturelles continueront d'être très lourds. Certes, il est probable que les pays du monde entier nous apporteraient unanimement leur aide et compatiraient à notre sort ; mais il se peut également que des critiques sévères nous soient adressées en nombre. C'est pourquoi le Japon a le devoir d'agir vite.

Je vous remercie de votre attention. »



Yamazaki Shû,

« Comment les politiques déclinent : l’alternance au pouvoir et l’amélioration des politiques gouvernementales ». [Seiji no damesa ha naze umareru noka : seiken kôtai to seiji no shitsu no kôjô] - article paru dans la revue Sekai, février 2011, p. 93-100. Traduction de Yann Favennec.

Publiciste encore méconnu dans son pays, Yamazaki Shû nous expose dans cet article, tout en procédant à une classification méthodique, les différentes raisons qui ont donné naissance à l’instabilité politique que connaît aujourd’hui le Japon. Si l’auteur reconnaît volontiers que chacun des gouvernements qui se sont succédés depuis 2006 a sa part de responsabilité dans cet imbroglio politique, il pointe également du doigt les faiblesses d’ordre «structurel» qui ont contribué à rendre cette situation plus inextricable encore. La sobriété dont fait preuve l’auteur dans son analyse peut parfois sembler déroutante pour le lecteur. C’est notamment le cas lorsqu’il recommande aux différentes institutions japonaises de se doter de structures de l’ombre, à l’instar des factions (Habatsu), pour éviter tout conflit ouvert qui conduirait à une impasse politique. Ces propos peuvent paraître choquants au premier abord, surtout quand on tient à la notion de débat, mais ils peuvent également être considérés comme une version moins hypocrite des notions de concertation interne et de lobbying... Mais au vu des rivalités stériles qui règnent généralement entre les ministères (l’exemple du METI et du Gaimushô, en perpétuelle concurrence en matière de

politique étrangère, est probant) et au sein même des partis, la recherche du consensus politique s’avère nécessaire. Du point de vue de l’auteur, cette dernière doit s’effectuer de la manière la plus efficace possible, quitte à faire appel à des structures controversées telles que les factions, dont l’opacité a conduit les Japonais à se détourner peu à peu de la politique. Il existe au Japon un adage qui résumerait à merveille la vision de Yamazaki sur cette question : « contenir un poison à l’aide d’un autre poison » (« Doku wo motte doku wo seisu »). Ce réalisme quasi-médical dont fait preuve l’auteur constitue la principale originalité de cet article.

L’année s’étant écoulée sans que le gouvernement Kan ait été en mesure de surmonter la divergence des majorités des chambres de la Diète (communément appelée « distorsion » de la Diète) née des élections à la Chambre haute de juillet 2010, celui-ci est sur le point d’ouvrir une session ordinaire dont l’enjeu sera l’adoption ou le rejet des projets de loi relatifs à l’exécution du projet de budget pour l’année 2011.

Même si l’opposition, majoritaire au sein du Sénat, refusait de procéder à toute étude

ou vote du texte, le projet de budget serait adopté dans le courant de l'année 2010 en vertu du principe de prééminence de la Chambre des représentants. Le problème se situerait alors probablement au niveau des projets de lois corrélatifs, à l'instar du projet de loi exceptionnel sur les emprunts d'État, qui publie les fonds publics déficitaires: sans l'adoption de ces projets de lois subsidiaires assurant les « recettes », le projet de budget qui incarne les « dépenses » ne peut être mis en application.

L'étude de ces projets de lois corrélatifs ne débutant qu'après la finalisation du processus d'adoption du projet de budget, si l'opposition au sein du Sénat se refusait à toute délibération ou vote, leur adoption dans le courant de l'année 2010 deviendrait compliquée. Par conséquent, il deviendrait possible, pour l'opposition, de réclamer la démission du Premier ministre Kan Naoto ou encore la dissolution de la Chambre des représentants, suivie de la tenue d'élections générales, en échange de sa coopération pour l'adoption de ces projets de loi au cours de l'année 2010. La situation pourrait évaluer vers ce qui pourrait être qualifié de « prise d'otage ».

A ses débuts, le gouvernement Kan détenait la majorité des sièges au sein des deux chambres de la Diète grâce à la coalition des partis au pouvoir. Il a essuyé une cuisante défaite lors des élections renouvelant les sièges au Sénat et y a perdu la majorité, notamment en raison de l'annonce, faite par le Premier ministre, d'une hausse du taux de la taxe sur la consommation, ainsi que des propos contradictoires qui se sont succédé.

Se sont ajoutées à cela les maladroites à répétition commises par le gouvernement lorsque celui-ci a réagi aux problèmes successifs causés par la collision entre un chalutier chinois et les gardes-côtes japonais au large des îles Senkaku, puis par la diffusion

non autorisée des images vidéo de l'incident. De plus, à la suite des déclarations désinvoltes prononcées lors de séances de questions-réponses organisée à la Diète, dont les fameux propos tenus sur « le caractère violent du dispositif des Forces d'autodéfense », une motion de censure a été déposée au Sénat à l'encontre de certains membres du gouvernement : Mabuchi Sumio (ministre des Transports et du Territoire), Minoru Yanagita (ministre de la Justice) et Sengoku Yoshito (secrétaire général du Cabinet). Le ministre Yanagita fut ainsi acculé à la démission.

De surcroît, récemment, le gouvernement, se révélait impuissant face au scandale concernant Ichirô Ozawa (ancien président du Parti démocrate). Après que celui-ci eut fait l'objet de poursuites judiciaires pour infraction à la réglementation sur le financement des partis politiques, l'opposition demanda de manière insistante qu'il fût convoqué devant la Diète. En fin d'année, cette dernière exigea soudain que l'intéressé se présente devant une commission d'examen de l'éthique politique composée de députés, ce qui plongea le Parti démocrate dans une grave crise, faite de divisions et de conflits internes. Le gouvernement subit alors une cinglante défaite aux élections locales dans la préfecture d'Ibaraki, une bataille préfigurant le combat des élections régionales du mois d'avril.

Ainsi, les sept mois qui ont suivi les débuts du gouvernement Kan ont été marqués par une véritable incertitude, née d'une gestion puéride du pouvoir, antérieure à la question du bien-fondé de la politique mise en place. Il ne semble pas non plus que le gouvernement Kan ait décidé de redresser la situation pour se sortir d'affaire. Une confusion sans précédent est à prévoir lors de la session ordinaire de la Diète qui se tiendra au Sénat, durant laquelle la personne de Kan Naoto lui-même sera très probablement visée, et non plus seulement les fonctionnaires.

Une confusion qui s'est normalisée

Toutefois, la responsabilité de cette confusion, produit d'une puérité dans l'exercice du pouvoir, peut-elle être imputée au seul gouvernement Kan ? Ne serait-ce pas là un phénomène qui se répète au sein de chaque gouvernement (Abe, Fukuda, Asô, et Hatoyama) depuis 2006 ?

Dès les premiers jours de son gouvernement, en effet, le Premier ministre Abe Shinzô avait effectué un début prometteur en travaillant à améliorer des relations sino-japonaises et nippo-coréennes qui étaient au plus bas depuis les visites de son prédécesseur Koizumi Junichirô au sanctuaire de Yasukuni. Mais, en réintégrant les anciens cadres du PLD qui avaient quitté le parti pour protester contre le projet de loi sur la privatisation de la Poste, il s'attira les foudres des partisans de la politique de Koizumi. En outre, il commit des erreurs d'appréciation dans des scandales à répétition (les dépenses effectuées par le bureau du ministre de la Réforme de l'administration Sada Genichirô, le suicide du ministre de l'Agriculture Matsuoka Toshikatsu, mais surtout l'affaire des « pensions de retraite disparues »), qui lui valurent une cuisante défaite aux élections sénatoriales du mois de juillet 2007. Le parti au pouvoir perdit la majorité des sièges au Sénat. Je ne suis sans doute pas le seul à avoir évoqué l'exemple du gouvernement Abe, à l'occasion de la déroute de celui de Kan Naoto aux sénatoriales. Tout comme Kan, Abe demeura à son poste. Mais, après avoir prononcé un discours de politique générale lors d'une session extraordinaire à la Diète, il présenta sa démission peu de temps avant la séance des questions posées par les chefs de parti, invoquant des problèmes de santé.

Son successeur, Fukuda Yasuo, dont on pensait qu'il constituait une valeur sûre du fait de son expérience au poste de secrétaire

d'État qu'il avait occupé pendant trois ans, souffrit de la situation de « torsion » de la Diète: il se vit refuser l'approbation de la Diète pour la nomination du personnel administratif (chose qui n'était pas arrivée depuis cinquante-six ans), et dut accepter la suspension de la loi spéciale sur les mesures anti-terroristes qui légitimait les opérations de ravitaillement des Forces d'autodéfense maritimes dans l'océan Indien. Afin de surmonter cette situation, Fukuda, avec le soutien du chef du Parti démocrate Ozawa Ichirô, sollicita en novembre 2007 la constitution d'une structure de grande coalition de partis politiques. Mais lors d'une réunion des cadres du Parti démocrate qui s'est tenue peu après une conférence réunissant tous les chefs de parti, les avis contraires jaillirent de toutes parts, et l'idée d'une structure de grande coalition des partis fut abandonnée. En 2008, Fukuda fut dans l'incapacité de faire proroger la loi sur la révision de la fiscalité, comprenant le maintien des taux de l'impôt provisoire sur la consommation de benzène, qui devait expirer au mois de mars. Cela aboutit à la baisse du prix de l'essence au détail. Désireux d'assurer l'avenir de son gouvernement, Fukuda procéda résolument, en août, à un remaniement ministériel mais, la situation ne s'améliorant pas, il finit par présenter sa démission un mois plus tard.

La raison qui avait incité Fukuda à démissionner était la suivante : en dépit du fait que le mandat des députés arrivait à son terme en septembre 2009, le gouvernement étant peu soutenu, il lui était impossible de dissoudre lui-même la Chambre des représentants. Son successeur, le Premier ministre Asô Tarô, que l'on disait bénéficier d'un fort soutien populaire, se vit confier la responsabilité d'affronter l'épreuve des élections générales. Lui-même s'était convaincu du caractère providentiel de son rôle. Pourtant, il repoussa la dissolution de la chambre basse, arguant de la nécessité de faire face à la crise financière mondiale qui survint immédiatement après sa prise

de fonction. Suite à cela, il finit par perdre le soutien de l'opinion publique, en raison de la confusion qui régna autour du montant de l'allocation fixé parmi les deux mille milliards de yens débloqués pour améliorer la conjoncture économique, mais aussi à cause d'une erreur de lecture d'un caractère chinois que contenait le support écrit d'un discours qu'il avait à prononcer. Asô Tarô finit par dissoudre la Chambre des représentants, juste avant l'expiration du mandat de ses membres. Mais il subit une défaite totale, et céda ainsi le pouvoir au Parti démocrate.

Le Premier ministre Hatoyama Yukio, ensuite en charge du pouvoir politique, disposait également d'un fort soutien de l'opinion publique. Pourtant, son influence déclina progressivement à la suite de la révélation d'affaires de pots-de-vin l'impliquant, avec le secrétaire général du Parti démocrate, Ichirô Ozawa. Par ailleurs, les membres du gouvernement ne purent se mettre d'accord sur la question du déplacement de la base aérienne américaine de Futenma : ne réussissant pas à résister aux exigences du Parti social-démocrate qui menaçait de se retirer de la coalition au pouvoir, Hatoyama avança l'idée d'un déplacement de la base hors d'Okinawa, alors que le ministre des Affaires étrangères et le ministre de la Défense préconisaient un déplacement de la base à l'intérieur de la préfecture. Dans un premier temps, la date limite pour la prise de décision finale fut repoussée au mois de mai 2010, mais on fit finalement machine arrière et la solution consistant à déplacer la base, ailleurs dans la préfecture, fut retenue. Le Parti social-démocrate quitta donc la coalition au pouvoir. En particulier en raison des élections sénatoriales qui s'annonçaient en juillet, Hatoyama présenta sa démission en juin, après avoir pressé Ozawa de quitter son poste de secrétaire général du parti.

« Trier » les causes de la confusion

Au fil de ces exemples, on peut comprendre pourquoi la confusion politique s'est peu à peu installée durant ces cinq années. Quoi de plus normal, puisque c'est là le résultat d'un mélange des difficultés rencontrées par chacun de ces gouvernements (et qui sont propres à chacun d'entre eux) et des problèmes structurels qui affectent le monde politique en général ces dernières années.

Dans ce cas, ne serait-il pas nécessaire, afin de trouver un moyen sortir de cette confusion, de procéder à un tri pour distinguer les difficultés spécifiques rencontrées par chaque gouvernement des problèmes structurels qui touchent le monde de la politique ? Le fait de critiquer le gouvernement Kan, en considérant que ces problèmes d'ordre structurel ne sont qu'une difficulté spécifiquement rencontrée par ce dernier, ne constituerait qu'une condamnation improductive qui ne déboucherait sur aucune solution. D'un autre côté, considérer une difficulté propre au gouvernement Kan comme un problème de nature structurelle risquerait de transformer le sentiment de méfiance à l'égard du monde politique en un véritable désespoir.

Ce tri est nécessaire, comme il est nécessaire, pour un médecin, de déterminer les causes médicales d'une maladie affectant un patient, tout en analysant parallèlement les circonstances personnelles qui ont valu à ce dernier de tomber malade. La maladie que le médecin doit éliminer à l'aide de médicaments ou de la chirurgie, et le comportement que doit adopter le patient pour prévenir une rechute, sont deux problèmes différents. En distinguant chaque problème, on devrait mieux comprendre ce que l'on doit attendre du gouvernement Kan, des partis de la majorité et de l'opposition, mais également les difficultés auxquelles la nation toute entière (les électeurs y compris) devra faire face.

Alors, quelles sont les difficultés spécifiquement rencontrées par le gouvernement Kan? Tout d'abord, on peut relever sa puérité déjà évoquée. Rappelons qu'il a essuyé une défaite cinglante aux sénatoriales, en raison de sa pusillanimité devant la révision à la hausse du taux de la taxe sur la consommation, rendu public par Kan en personne. Il a couru ici à sa propre perte. Le 17 juin, peu de temps après sa prise de fonction, le Premier ministre a dévoilé son plan de révision à la hausse de l'impôt sur la consommation, allant même jusqu'à avancer le taux très précis de « 10% ». Cette idée venait de Kan lui-même, qui militait pour un assainissement des finances publiques depuis l'époque où il occupait le poste de ministre des Finances. Pour éviter tout envenimement des débats, sa stratégie consistait à se jeter dans les bras du principal parti de l'opposition (Parti libéral démocrate) qui avait d'ores et déjà soumis l'idée d'un taux à 10 %. La volonté de maintenir jusqu'en 2011 la mise en vigueur des dispositions légales relevant le taux de l'impôt sur la consommation, prévues dans la loi de 2009 sur la réforme de la fiscalité (adoptée sous le gouvernement Asô), était déjà très présente dans l'esprit de Kan.

Au début, certains membres du Cabinet appréciaient cette stratégie de séduction qu'ils considéraient comme l'expression d'un redoutable « flair politique » de la part de Kan. Mais, dans toute stratégie reposant sur l'instinct, se cachent des pièges qui peuvent être fatals. Le premier était que les propos de Kan, même inscrits dans une stratégie de séduction, ne furent pas perçus ainsi mais plutôt comme la traduction de la pensée politique de son gouvernement. Le Premier ministre ayant dévoilé son projet, la presse écrite reprit abondamment l'expression-clé du « taux de l'impôt sur la consommation à 10 % » dont le sens n'était que trop facile à comprendre. Bientôt, l'opinion publique ne s'intéressa qu'à la seule personne de Kan, qui avait évoqué ce chiffre de 10 %, reléguant

ainsi le PLD à l'arrière-plan, alors que ce dernier en était à l'origine. Ce funeste échec est vraisemblablement le résultat de la vieille habitude d'un parti, longtemps demeuré dans le rôle de l'opposition, qui a jusque-là toujours élaboré sa stratégie en réaction aux mouvements du pouvoir et de sa majorité.

Le deuxième piège se nichait dans la cible de la stratégie de séduction, c'est-à-dire le principal parti de l'opposition, le PLD, sur lequel le gouvernement concentra toute son attention au point d'en oublier complètement la mise en place capitale d'une stratégie vis-à-vis du parti dont il procédait, le Parti démocrate. A titre de rappel, durant l'année précédant l'alternance du pouvoir, le candidat Hatoyama avait déclaré, lors des élections législatives, qu'il « n'augmenterait pas les impôts pour une durée de quatre ans », scellant de facto le débat relatif à l'impôt sur la consommation. Cette résolution correspondait à l'orientation politique prônée par le secrétaire général Ichirô Ozawa, et avait bénéficié d'un accord unanime au sein du Parti démocrate.

Et malgré cela, Kan mentionna la « révision à la hausse du taux de l'impôt à 10 % » seulement après avoir consulté une poignée de collaborateurs tels que le secrétaire d'État Sengoku Yoshito, le secrétaire général du Parti démocrate Edano Yukio, et le président du comité des affaires politiques du parti, Genba Kôichirô. Aucune critique ne fut émise par le PLD à l'égard du projet de hausse de l'impôt sur la consommation, ni même à l'évocation de chiffres concrets. En revanche, ciblant la personne d'Ozawa, les protestations émanant du Parti démocrate se succédèrent. Même les candidats du parti aux sénatoriales se sentirent obligés de démentir en catastrophe l'annonce faite par Kan auprès de leurs électeurs. Ces derniers en vinrent à penser que le Premier ministre avait soumis inopinément un projet de hausse des impôts mal ficelé à son parti.

En conséquence, en partie en raison de leur hostilité vis-à-vis d'une loi qui ne ferait qu'alourdir leurs charges, les électeurs se prononcèrent contre une méthode politique qui consistait à proposer des mesures tièdes sans chercher à les consolider par un consensus, faisant perdre au Parti démocrate la majorité des sièges au Sénat. Cette puérilité symbolisée par l'inconscience d'un responsable (due à l'inexpérience de son parti en tant que parti majoritaire) a pu être observée lors de l'agression armée de la Corée du Sud par son voisin du Nord, une situation qui exigeait du Japon des nerfs d'acier.

Dans la nuit du 10 décembre, Kan s'est adressé notamment à Iitsuka Shigeo, alors président de l'Association des familles de victimes d'enlèvements organisés par la Corée du Nord, pour signifier sa détermination à prendre des décisions permettant aux Forces d'autodéfense d'intervenir directement en cas de crise dans la péninsule coréenne ou dans l'hypothèse de l'effondrement du régime nord-coréen, pour secourir les citoyens japonais (dont les victimes d'enlèvements) se trouvant sur place. Il confirma cette position le lendemain en déclarant à un groupe de journalistes que, « comme pour les victimes d'enlèvement se trouvant en Corée du Nord, il n'existait à ce jour aucune règle permettant le sauvetage des ressortissants japonais résidant en Corée du Sud, à l'aide d'appareils militaires des FAD », et qu'il souhaitait par conséquent entamer une concertation sur la question avec les autorités sud-coréennes. Selon les personnes concernées, aucune orientation n'avait été décidée en ce sens au sein du Cabinet du Premier ministre, ni même au sein du gouvernement. On comprit alors que Kan avait totalement agi « en solo ».

Le secours apporté aux ressortissants japonais présents dans la péninsule coréenne est une question qui nécessite, de la part du gouvernement, de se concerter avec

les autorités sud-coréennes ou d'organiser des simulations. Si, malgré les expériences antérieures, les FAD devaient se rendre directement en Corée du Sud, cela donnerait évidemment lieu à de violentes réactions dans ce pays. Des protestations seraient aussi prévisibles au Japon. Ce n'est pas le genre de proposition que l'on peut faire publiquement sans avoir préparé au préalable le terrain ou créé un contexte favorable. Kan se dit sans doute « qu'il l'a dit car c'était nécessaire », mais il ne lui est visiblement pas venu à l'esprit que les choses se sont retrouvées dans une impasse depuis qu'il a évoqué lui-même la question. C'est un exemple typique d'« éthique des sentiments » contre laquelle Max Weber met en garde les hommes politiques.

Cette « éthique des sentiments », visiblement, ne touche pas seulement Naoto Kan mais aussi ses ministres.

Ainsi, le ministre des Transports et du Territoire, Maehara Seiji, peu de temps après sa nomination, se mit en avant et annonça l'interruption des travaux de construction du barrage de Yamba. Cette déclaration, qui avait pris de court les fonctionnaires du ministère des Transports, reçut un fort soutien de la part d'une opinion publique qui était encore sous le coup de l'exaltation due à la récente alternance au sein du pouvoir.

Pourtant, ce n'était pas comme si Maehara avait décrit les grandes lignes d'une solution apportée à ce problème, dont l'ampleur historique nous a prouvé qu'il ne pouvait être résolu sans que soient menés à bien de complexes pourparlers avec la population locale. Il s'agissait là d'une déclaration anticipée qui avait été prononcée sans que le ministre prenne la peine de contacter ses collaborateurs, les habitants du site favorables à la poursuite des travaux, ni même les groupes s'opposant à la construction du barrage. Si on essaie de sonder les motivations propres à Maehara, on

s'aperçoit que ce dernier visait à faire renoncer les partisans de la poursuite des travaux sous la pression du soutien populaire dont il a pu jouir grâce à sa déclaration anticipée, et à leur faire ainsi accepter l'arrêt de la construction du barrage. A première vue, cette méthode nous fait penser à celle de l'ancien Premier ministre Koizumi : elle consistait à fixer un objectif fort qui rencontrerait inévitablement l'opposition de groupes d'influence aux droits acquis, à se forger l'image d'un « révolutionnaire défiant les groupes de pression », de manière à bénéficier d'une importante popularité auprès de l'opinion publique, pour enfin parvenir à réaliser ses objectifs.

Mais l'attitude consistant à produire un « effet d'annonce avant tout », adoptée par Maehara, prit à rebrousse-poil les partisans locaux de la poursuite de la construction du barrage, et n'eut pour résultat que clore les négociations. Tout comme Maehara affirme que ses propos « étaient tirés du manifeste (du Parti démocrate) », on peut affirmer, pour notre part, qu'il n'y avait pas de force d'opposition au sein du pouvoir, concernant la question du barrage. Si l'on ose dire, la seule véritable force d'opposition n'était autre que la partie de population locale favorable à la poursuite des travaux. En fin de compte, il s'agissait là d'une question qui nécessitait des négociations menées à l'échelle individuelle, et qui ne correspondait pas à un thème auquel on pouvait appliquer la méthode Koizumi. Cela semble évident, mais les habitants favorables à la construction du barrage ne pouvaient incarner, en tout état de cause, la force de contestation espérée par Maehara.

Il n'avait là aucune stratégie s'appuyant sur une force, contrairement à la méthode Koizumi : ce dernier éveillait l'attention de l'opinion publique en fixant un objectif fort devant les médias, et travaillait dans l'ombre pour réduire au minimum le nombre des factions détractrices au sein de sa majorité. Et tout

cela se produisait pendant que le secrétaire chargé des services confidentiels Iijima Isao et l'ex-ministre de l'Économie et des Finances publiques Takenaka Heizô travaillaient avec détermination à la réalisation des réformes.

Tout ce dont disposait Maehara n'était sûrement que son éthique sentimentale, qui revenait à se dire : « Mes déclarations sont justes, et elles ne peuvent donc que se réaliser grâce au soutien populaire ! ». Force est de constater que, une fois encore, il s'agit d'une habitude spécifique à un ancien membre de l'opposition, qui n'avait jusqu'alors jamais été en situation de traiter une réalité dans laquelle s'entremêlent de manière très complexe des intérêts antagonistes.

Une manie issue de la première phase du système bipolaire

Pourtant, la situation caractérisée par « un parti doté d'une faible expérience en tant que majorité se retrouvant au pouvoir », a pu se mettre en place grâce à la bipolarisation progressive du monde politique japonais (favorisée par l'introduction du système des circonscriptions électorales à sièges uniques pour la Chambre des représentants) et à l'alternance du pouvoir qui en a découlé. Le Parti démocrate (du moins son ancienne version) s'était formé en 1996, juste avant la tenue des premières élections législatives organisées sur la base du système des circonscriptions électorales à sièges uniques, et représentait alors le second parti d'opposition après le Nouveau Parti progressiste fondé par Ozawa Ichirô. Plus tard, à la suite de la dissolution de ce dernier, en 1998, il se réunit avec diverses factions politiques orphelines du Nouveau Parti progressiste, et devint alors le premier parti d'opposition. Il fusionna en 2003 avec le Parti libéral mené par Ozawa Ichirô. Lors des élections législatives de novembre, il dressa pour la première fois un recueil de promesses électorales et obtint 177 sièges à

la Chambre des représentants, ouvrant ainsi la voie à l'ère de du système bipolaire. Il subit un sérieux revers à la suite de la dissolution de la Chambre basse par le Premier Ministre Koizumi, qui désirait faire passer sa réforme sur la privatisation de la Poste. Malgré cela, comme il a été dit un peu plus haut, il profita par la suite de l'éparpillement politique de la coalition de la majorité pour atteindre son objectif à l'issue des élections législatives de 2009, à savoir l'alternance du pouvoir.

Bref, le Parti démocrate est né en tant que parti d'opposition et, ayant toujours grandi en tant que tel, le fait que ses membres de la Diète ne disposent que de peu, voire d'aucune expérience en tant que membres d'une majorité, paraît logique. Le premier chef du gouvernement portant les couleurs du Parti démocrate, Hatoyama Yukio, ne disposait d'aucune expérience en tant que ministre, sinon celle de secrétaire d'État au sein du gouvernement Hosokawa. Même Hirano Hirofumi, qui se mit au service de Hatoyama en occupant le poste de secrétaire d'État, occupait alors son premier poste gouvernemental. Kan, lui, avait occupé successivement les postes de ministre de la Santé publique dans le gouvernement Hashimoto, de ministre chargé des Stratégies nationales, puis de ministre des Finances publiques dans le gouvernement Hatoyama, mais durant des périodes extrêmement courtes. Sengoku, qui travaille actuellement pour Kan, était pour la première fois ministre, en l'occurrence celui du Renouvellement de l'administration. On peut tenir le même genre de propos à l'encontre des différents secrétaires généraux, du côté de la majorité de la Diète : à l'époque où il était membre du PLD, Ozawa avait eu, certes, une expérience à des postes administratifs au sein d'un gouvernement mais aussi en tant que secrétaire général de la majorité. Mais Edano, quant à lui, n'a expérimenté que le poste de ministre chargé du Renouvellement de l'administration,

pendant une durée de quatre mois.

Après cinquante-trois années de pouvoir ininterrompu du PLD (à l'exception des gouvernements Hosokawa et Haneda), les trois gouvernements (Abe, Fukuda, Asô) de la dernière période de suprématie du PLD-Kômeitô ont tous sombré dans une indescriptible confusion politique, créant de sérieux doutes quant à leur capacité à exercer le pouvoir. Juste avant l'alternance, on mit sur le PLD l'étiquette d'un parti de majorité décati, auquel on devait demander de quitter provisoirement le pouvoir et de devenir un parti d'opposition.

Cependant, dans un contexte où l'on vivait pour la première fois une alternance, cela signifiait qu'un parti d'opposition sans expérience en tant que majorité devait désormais assumer le pouvoir. On peut plus ou moins supposer que les électeurs, qui sont à l'origine de cette alternance, n'avaient pas prévu une telle confusion de la part des gouvernements Hatoyama et Kan, au vu de l'effondrement brusque de la cote de confiance du gouvernement et du parti de la majorité. Dans certains cas, il est même arrivé que des sondages portant sur les intentions de vote pour les prochaines élections législatives donnent le PLD gagnant, au détriment du Parti démocrate.

Toutefois, une éventuelle alternance dans ce sens aurait une portée différente de celle de l'époque de la déchéance du PLD : elle signifierait un retour du Parti démocrate en tant que parti d'opposition, avant même que celui-ci n'acquière une expérience du pouvoir suffisante. Elle signifierait également un retour du PLD comme parti majoritaire pendant que celui-ci serait en pleine reconstruction, à commencer par ce qui concerne le renouvellement de ses membres. Est-ce vraiment cela que nous souhaitons ?

On dit qu'une alternance du pouvoir ne survient pas quand « l'opposition marque des points », mais quand « la majorité en perd ». Et quand un « parti majoritaire ne disposant d'aucune expérience antérieure » cherche à gagner des points (comportement typique d'un parti d'opposition) tout en évitant d'en perdre (comportement propre au parti de la majorité), on se retrouve tout simplement confronté à une situation antinomique. Il semble donc nécessaire, pour nous, de méditer une fois encore cette réalité, « un parti d'opposition sans expérience du pouvoir qui devient parti majoritaire », que nous a offert notre première alternance politique.

La trop grande jeunesse d'un groupe

Ce que je souhaite désormais mettre en avant n'est autre que la trop grande « inexpérience » du Parti démocrate au pouvoir en tant qu'« organisation ». Quand on évoque un gouvernement, on désigne bien entendu le Premier ministre et son Cabinet, puis les ministres, les vice-ministres et, enfin, les trois secrétaires attachés à la Diète. Du côté du parti de la majorité, sont présents le chef, le secrétaire général, ainsi que le sous-secrétaire du parti. Or, en ce qui concerne le Parti démocrate, on remarque l'absence d'une structure non officielle qui puisse soutenir toutes ces institutions officielles. Celle-ci a notamment pour vocation de compléter la communication souvent insuffisante de l'institution, qui a une fâcheuse tendance à sombrer dans un habituel discours théorique. A titre d'élément comparatif, on peut évoquer les clans formés dès l'embauche au sein des entreprises sur la base de l'origine universitaire, ou bien les relations humaines très fortes qui se sont autrefois tissées sur le lieu de travail. Plus l'organisation prend une dimension importante, plus sa communication prend du retard. Pour cette raison, le rôle de la structure de l'ombre n'en est que plus important.

Auparavant, il existait de puissantes structures non officielles au sein même du PLD, appelées les factions. Celles-ci dominaient le PLD à tel point que l'on disait de ce dernier qu'il ne s'agissait que d'une alliance de factions, et non pas d'un parti à proprement parler. La suprématie des factions reposait essentiellement sur deux facteurs :

- le PLD avait instauré un système interne de vote pour l'élection du président du parti, de sorte que le grand nombre de partisans dont disposait chacun de ses dirigeants au sein de la Diète était devenu, pour ces derniers, la condition *sine qua non* pour se rapprocher le plus possible du poste de président du parti et, par là, de celui de Premier ministre ;
- à l'époque où les élections législatives se déroulaient sur la base du système intermédiaire des circonscriptions électorales (comprenant alors 2 à 6 sièges), il était possible, pour un parti, de présenter plusieurs candidats au sein d'une même circonscription. Cette situation permit aux diverses factions du PLD de soutenir ouvertement les candidats qui leur étaient affiliés.

Il arrivait que les factions, qui exerçaient alors une influence redoutable sur le comportement des membres de la Diète en fonction, jouent les premiers rôles dans la prise de décision politique et dans la gestion du gouvernement. Lorsque la décision d'introduire la taxe à la consommation rencontra une forte opposition au sein du parti, les chefs de factions se réunirent et se concertèrent pour décider de son acceptation. On peut dire que l'un des avantages de ce système des factions était la capacité que ces derniers avaient à endiguer toute forme d'opposition.

Le Parti démocrate est devenu pour sa part une majorité formée grâce aux élections législatives reposant sur le système des

circonscriptions électorales à sièges uniques (qui, il faut le souligner, avait été mis en place avant tout dans l'objectif d'éradiquer les factions). De fait, hormis le groupe politique dirigé par Ozawa, il ne dispose d'aucune véritable structure de l'ombre semblable aux factions du PLD. Il existe malgré tout, au sein du Parti démocrate, des groupes de travail de la majorité (bien qu'ils ne revêtent pas la dimension des factions du PLD) comme l'Association pour la recherche de la formation de l'État, fondée par Kan, ou l'Association Ryōun (« élévation »), dont les personnages centraux sont Sengoku, Maehara, et Edano. Mais, en raison de l'hostilité d'une grande majorité de ses responsables (excepté Ozawa) à l'égard du système de factions longtemps pratiqué par le PLD, le Parti démocrate ne connaît pratiquement aucune activité de la part de ses groupes de membres de la Diète dans le processus de prise de décision politique et dans la gestion du gouvernement. C'est pour cela que le Parti démocrate au pouvoir n'a d'autre choix que de s'appuyer uniquement sur les institutions officielles pour faire passer des mesures et pour assurer la gestion du gouvernement, devenant ainsi extrêmement formel. En menant les affaires de cette façon, on risque de se heurter à des protestations et oppositions plus importantes encore, et de voir les choix politiques dans la prise de décision et la gestion du gouvernement devenir de plus en plus maladroits.

La situation est différente, mais on pourrait faire une analyse proche pour le PLD ces derniers temps : depuis le passage au système électoral des circonscriptions à sièges uniques ou encore la réglementation du financement des partis politiques, on n'y trouve plus les factions comme il en existait jadis. Pire, aucune structure de l'ombre n'a été formée pour y constituer une alternative. Ce qui a eu pour résultat une gestion puérile du pouvoir de A à Z, par les gouvernements Abe, Fukuda, et Asō. Il existe une différence notable entre la situation

du Parti démocrate (dans lequel les structures de l'ombre n'ont « pas encore vu le jour ») et celle du PLD (dans lequel les structures « ont existé, mais ont disparu »), mais on peut tout de même affirmer qu'ils connaissent tous deux le même problème structurel.

Cette majorité qui ne se relève pas d'un échec aux sénatoriales

La perte de la majorité au Sénat par le Parti démocrate constitue un symptôme parfait de la crise structurelle que connaît le monde politique japonais. La situation de « torsion de la Diète » mise en place à l'issue des élections sénatoriales de juillet 2010 a pour raison univoque la puérité du gouvernement Kan, comme on l'a expliqué auparavant. Pourtant, on a connu une situation similaire avec la défaite du PLD de Abe lors des sénatoriales de 2007 (les gouvernements Fukuda et Asō en ont fait les frais par la suite). En remontant davantage le temps, on s'aperçoit que, en 1989 et en 1998, une situation de « torsion » de la Diète est née de la défaite de la majorité aux élections sénatoriales. En raisonnant a contrario, on s'aperçoit que, depuis 1989, le premier parti de la majorité n'a remporté plus de la moitié des sièges au Sénat qu'en 1992 et en 2001. Durant ces vingt dernières années, le parti de la majorité « n'arrive plus à gagner » les élections sénatoriales.

Comment cela se fait-il ? En 1989, lorsque le PLD était au pouvoir, on avait assisté à la fin de la Guerre froide opposant l'Ouest et l'Est, respectivement symbolisés par les deux superpuissances qu'étaient alors les États-Unis et l'Union soviétique. Le PLD était avant tout un parti politique né d'un sentiment de crise face à la perspective d'une aggravation du conflit. Avec la fin de la Guerre froide, on peut supposer que le PLD a finalement perdu sa substance, sa raison d'être... Cette hypothèse s'applique au PLD, mais pas au Parti démocrate qui, lui, est né

après l'effondrement du bloc soviétique.

Que le parti de la majorité soit le PLD ou le Parti démocrate, cela signifie donc que c'est un problème d'ordre structurel qui l'empêche de remporter les élections sénatoriales. Ce que l'on peut avancer, en premier lieu, est le sentiment d'inquiétude et de frustration de l'opinion publique face au problème du vieillissement de la société japonaise, à la détérioration des régimes de retraite et de santé qui en découle, et à l'aggravation de l'état des finances publiques due à l'augmentation des prestations pour la sécurité sociale.

Afin de surmonter tous ces problèmes, le gouvernement du PLD, en place en 1989, s'était décidé à introduire la taxe à la consommation, mais avait dû faire face à l'incompréhension de la population, encore peu préparée. La question fut le sujet central des élections sénatoriales qui se déroulaient cette année-là, et le PLD subit un revers magistral. Plus tard, l'incident des « pensions de retraites disparues » et la question de la crédibilité du régime public des retraites furent les enjeux centraux des élections sénatoriales de 2007, qui aboutirent à une importante défaite pour le PLD. Comme on l'a précédemment évoqué, ce sont les propos irréfutés de Kan sur la revue à la hausse du taux de l'impôt sur la consommation ainsi que les soubresauts que ces derniers ont provoqués, qui ont valu au Parti démocrate de perdre les élections sénatoriales de juillet 2010. On peut dire dès lors que le gouvernement se heurte continuellement, et de façon importante, aux questions du vieillissement de la population, de la détérioration du régime des retraites et de la santé, de l'aggravation de l'état des finances publiques, celles-ci étant difficiles à prescrire avec, en retour, une réaction positive de la part des électeurs.

L'évolution de la conscience des électeurs a fait également vaciller le socle du pouvoir.

Un électorat sans préférence partisane fixe s'est fait de plus en plus visible, d'abord à cause de l'affaiblissement de la force centripète du PLD, mais aussi de la réorganisation du paysage politique japonais, et de la disparition de l'ancien Parti socialiste. De même, on observe une nette évolution des classes sociales qui affichaient jusqu'ici un soutien sans faille à tel ou tel parti politique. Ce qui signifie que les électeurs ont de plus en plus tendance à se déterminer de manière spontanée.

Depuis la réorganisation de l'opposition en réaction à l'introduction du système des circonscriptions électorales à sièges uniques, le PLD et le Parti démocrate se sont érigés tous deux en défenseurs des valeurs conservatrices. Ainsi, ce bipolarisme a accéléré l'évolution d'un électorat qui, jusqu'alors, se disait qu'il n'avait pas d'autres choix que le PLD, et qui se voyait désormais offrir une autre possibilité de vote. Bon nombre de ces électeurs, dont le comportement au moment du vote est largement influencé par les journaux et la télévision, expriment directement pendant les élections générales la perception qu'ils ont des actions du Premier Ministre et de son gouvernement, rapportées et jugées par les seuls médias.

Dans le cas des élections sénatoriales, on peut dire que ces dernières subissent le défaut de type institutionnel des 29 circonscriptions limitées à « un conseiller ». Et le fait que la Chambre des représentants ait été la première à bénéficier du système des circonscriptions électorales à sièges uniques, les a davantage exposées aux sautes d'humeur inopinées de l'opinion publique. Ainsi, ce type d'élections sénatoriales qui sont désormais perçues par la majorité au pouvoir comme « une haie infranchissable de par sa hauteur », arrivent de manière cyclique, une fois tous les trois ans. En outre, contrairement à la Chambre des représentants qu'il peut dissoudre à tout

moment, le gouvernement n'exerce quasiment aucun pouvoir de jugement sur la durée de vie du Sénat. C'est la raison pour laquelle il est impossible d'organiser des élections sénatoriales au moment où le gouvernement jouit d'un soutien important de la part des électeurs.

On en arrive à cette conclusion : la confusion dans laquelle se trouve actuellement le gouvernement Kan est un problème propre au Parti démocrate. Ce dernier, en raison de son manque d'expérience du pouvoir et à son inexpérience structurelle (ce qui peut difficilement lui être reprochées, au vu de son parcours depuis sa création), ainsi que de la déficience dont il a fait preuve dans l'exercice du pouvoir, est tombé en raison de l'obstacle trop grand que symbolisaient les élections sénatoriales. Il a été victime d'une « écorchure » qui n'est autre que la perte de la majorité au Sénat, et vit donc actuellement un moment très douloureux.

C'est au gouvernement Kan qu'incombe la responsabilité de se sortir au plus vite de cette confusion, qui s'est normalisée. Il faut tout d'abord qu'il prenne conscience de ses propres points faibles, à savoir qu'il n'a que peu dirigé l'État et que son parti, en tant que formation majoritaire, est inexpérimenté. Outre surmonter ces défauts, il lui faut ouvrir une voie pour traverser l'épreuve de la « torsion » de la Diète, provoquée par la perte de la majorité à la Chambre des conseillers. En même temps, nous autres, électeurs (que l'on ait abandonné ou non le gouvernement Kan et le Parti démocrate), devons prendre conscience que c'est de notre propre comportement électoral qu'a résulté l'alternance au pouvoir, et que la confusion régnant actuellement, tout comme les nombreux problèmes qui en sont à l'origine, sont liés à cette attitude.

Disons les choses plus simplement. Avant d'entamer la moindre réflexion sur la politique

à venir du gouvernement Kan, il faut dès maintenant prendre conscience de cette triste réalité : l'alternance politique ne garantit en aucun cas l'« élévation qualitative d'une politique ». Elle ne garantit qu'un simple changement de la majorité.

Ont contribué à ce numéro :

Amélie Corbel est étudiante en master de sciences politiques, majeure politique comparée sur l'Asie, à Sciences Po. **Yann Favennec**, doctorant à l'université Paris 7 Denis Diderot, réalise une thèse sur « Les échanges frontaliers contemporains entre le Japon et la Russie extrême-orientale : la voie vers un renouveau des relations russo-japonaises ».

Raphaël Languillon-Aussel est ancien élève de l'École normale supérieure de Lyon et agrégé en géographie. Il est actuellement en thèse à l'université Lumière Lyon 2 (université de Lyon) et en seconde année du diplôme d'établissement du Monde extrême-oriental contemporain (DEMEOC) à l'Institut d'études politiques de Lyon.

AUTEURS :

Amélie Corbel, Sciences-Po
Yann Favennec, Université Paris 7 Denis Diderot
Raphaël Languillon-Aussel, Université Lumière Lyon 2

PRODUCTION ET PUBLICATION :

Revue fondée par Guibourg Delamotte (2004).

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

COMMANDES ET ABONNEMENTS:

Version brochée :
abonnement / an (TTC) : 50 € pour la France, 54 € pour le reste du monde
commande par n° (TTC) : 18 € pour la France, 19 € pour le reste du monde

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