

L'ETAT JAPONAIS EN QUESTION (II) ***Le centre, la périphérie et la société***

Jean Marie Bouissou

Comme Yves Tiberghien le montre dans l'article précédent, la crise a entraîné une redéfinition des rapports de forces entre la technocratie et les dirigeants politiques, au centre de l'Etat japonais. Elle est aussi en train de bouleverser les relations entre le centre et les communautés locales. Traditionnellement mises en tutelle par l'administration centrale, les régions et les communes profitent du discrédit qui la frappe pour s'émanciper. Ce mouvement s'appuie sur un activisme croissant de la société civile, qui remet lui aussi en question les rapports de pouvoir traditionnels. Un groupe de gouverneurs régionaux iconoclastes, qu'on peut qualifier de « populistes », fait avancer des réformes dont la hardiesse est parfois stupéfiante. Cela permet aujourd'hui au Premier ministre Koizumi, dans la lutte qu'il mène à Tokyo contre les anti-réformateurs au sein même du PLD, de chercher au niveau local des renforts qui pourraient jouer un rôle décisif, tant sont étendus les pouvoirs dont jouissent en principe les régions et les communes japonaises, et leurs habitants.

Le pouvoir local : autonome et puissant... en théorie

Le Japon compte 47 *ken* (régions) et environ 3 200 communes. Les Américains, qui voulaient en faire « l'école de la démocratie », les ont réorganisées à leur idée pendant l'Occupation. Comme aux Etats-Unis, maires et gouverneurs de région sont élus au suffrage universel direct, ce qui leur confère une forte légitimité populaire. Presque toujours sans étiquette politique, ils en tirent une certaine liberté de manœuvre, confortée par des moyens d'action considérables : la gestion du budget et le contrôle de l'administration locale, l'initiative des politiques, un quasi-droit de veto sur les résolutions votées par l'assemblée locale et celui de la dissoudre. Ils jouissent en théorie d'une autonomie totale, aussi longtemps que les mesures qu'ils prennent ne contreviennent à aucune loi existante et n'empiètent pas sur le « domaine réservé » de l'Etat, que la Constitution définit de manière limitative.

Mais, sous le règne du PLD, les pouvoirs locaux ont été mis en tutelle par la dépendance financière. Le transfert des recettes fiscales de Tokyo vers la périphérie se fait selon des modalités qui autorisent un grand

arbitraire. Les subventions sur projets y jouent un rôle considérable, ainsi qu'un mécanisme égalisateur censé compenser les différences entre régions riches et pauvres, dont la complexité permet tous les favoritismes. De ce fait, une grande part de l'activité des élus locaux consiste à courtiser les ministères de Tokyo. Ils ne sont pas non plus en mesure de refuser le détachement de fonctionnaires de l'administration centrale dans les postes-clés de leur région, où ils dictent la volonté du centre. Quant aux électeurs, conscients de l'importance des bonnes relations avec Tokyo, ils choisissent très souvent pour gouverneurs d'anciens hauts fonctionnaires bien en cour à l'Intérieur et aux Finances.

Pourtant, entre le milieu des années 1960 et la fin des années 1970, les mégapoles japonaises, à commencer par Tokyo et Osaka, ont élu des gouvernements locaux socialistes-communistes. Contrôlant jusqu'à 40 % de la population de l'Archipel, ceux-ci prirent des mesures hardies en matière de protection sociale ou de l'environnement, dont la popularité força le PLD à les généraliser sous forme de lois - démontrant qu'au Japon, des changements majeurs peuvent être initiés au niveau local et remonter ensuite vers le centre. Mais les régions progressistes furent étranglées financièrement en une douzaine d'années¹. La plupart des exécutifs locaux tombèrent alors aux mains de candidats sans étiquette, souvent soutenus conjointement par tous les partis, du PLD aux socialistes. La prospérité des années 1980 a beaucoup contribué à cette domestication du local en permettant une redistribution généreuse. Mais la crise, en raréfiant les ressources budgétaires et en déchirant le tissu des PME qui assurait son équilibre économique, place le Japon périphérique dans une situation difficile qui l'incite à une attitude moins passive face à l'administration centrale et au gouvernement, qui ont perdu, avec leur prestige, une part de la crainte qu'ils inspiraient.

Révolte des communautés et de la société civile

Cette fronde prend des formes diverses. Dès la fin des années 1980, on a vu des maires défier ouvertement le gouvernement en refusant, par exemple, d'obliger les résidents étrangers à laisser prendre leurs empreintes digitales pour leur délivrer une carte de séjour, comme la loi les y obligeait. Les assemblées locales ont pris l'habitude de voter des résolutions critiquant la politique du gouvernement, qui ont une réelle efficacité quand le mouvement prend une ampleur nationale. En 1987, les protestations émises par les trois quarts des régions contre le projet d'une taxe à la consommation que le PLD voulait créer l'a provisoirement mis en échec ; en 1996, c'est l'hostilité des deux tiers des conseils municipaux qui a contraint Tokyo à reconsidérer le feu vert donné en catimini aux OGM pour complaire à Washington.

On voit aussi se multiplier les référendums locaux, dont le premier a bloqué un projet de centrale nucléaire dans la petite ville de Maki (région de Niigata) en 1996. Ces consultations peuvent être organisées par le chef

de l'exécutif local, mais aussi à l'initiative des citoyens qui pétitionnent l'assemblée locale pour en obtenir l'organisation. Elles n'ont pas de force légale, mais aucune entreprise n'oserait défier la volonté qu'elles expriment, et même les pouvoirs publics s'y risquent rarement. Depuis Maki, une vingtaine ont été organisées. La plupart visent à empêcher la réalisation d'infrastructures diverses, à commencer par l'extension du parc nucléaire civil, qui se trouve aujourd'hui bloquée hors des sites existants. Mais en septembre 1996, le gouverneur d'Okinawa a lancé un défi majeur au gouvernement en consultant ses administrés sur le maintien des bases militaires américaines dans l'île. Bien que 54,6 % des inscrits aient voté « contre », les bases sont toujours là, mais cette intrusion du pouvoir local dans le domaine réservé de la politique étrangère a fortement inquiété le pouvoir central, qui a demandé en vain aux électeurs de boycotter la consultation.

Cette fronde des communautés locales va de pair avec un regain d'activisme dans la société civile. Celle-ci n'a jamais été aussi passive que donne à le croire la vision caricaturale d'une société « confucéenne » tout entière soumise à l'autorité et dirigée par un Etat très fort. L'histoire du Japon des années 1960 et 1970 a été marquée par les luttes citoyennes pour la défense de la démocratie, contre les armes nucléaires et la guerre du Vietnam, et contre les méfaits d'une industrialisation menée sans souci des populations et de l'environnement. Quelque peu assoupie dans la prospérité des années 1980, la société civile a été réveillée par la crise, et surtout par le séisme de Kobe (17 janvier 1995), qui a révélé sa formidable capacité de mobilisation spontanée contrastant avec l'impéritie initiale des pouvoirs publics². Ainsi remobilisé, et empruntant en partie aux grandes ONG anglo-saxonnes leurs objectifs de bonne gouvernance et leurs méthodes de lobbying, le Japon des associations a arraché le vote de deux textes fondamentaux : la loi de 1998 sur les associations, qui leur permet désormais d'obtenir librement la personnalité juridique, sans faire allégeance au ministère compétent dans leur champ d'activité, et la loi de 1999 qui établit le droit des citoyens à se faire communiquer par l'administration « les informations qui les concernent ». Le vote de ces textes par le PLD contre l'opposition farouche de l'administration est un signe indubitable que la crise a précipité un rééquilibrage général des rapports de forces au sein de l'Etat, comme l'a montré Yves Tiberghien, mais aussi entre l'Etat et la société.

Les communautés locales constituent le cadre privilégié pour cet activisme citoyen, parce que les problèmes y sont « à l'échelle humaine », mais aussi parce que leurs habitants ont des moyens d'action beaucoup plus importants que n'en ont, par exemple, les citoyens français. Il suffit d'une pétition signée par un tiers d'entre eux pour obliger un maire ou un gouverneur à démissionner (procédure de *recall* à l'américaine). Il en faut dix fois moins pour obliger l'assemblée locale à se saisir d'une question et à voter dessus, ou pour demander un audit de la gestion locale. Longtemps très peu utilisés, ces droits le sont avec une vigueur accrue depuis que la crise a réveillé la société civile qui aiguillonne désormais les élus locaux.

La mobilisation du Japon associatif a été l'élément essentiel dans l'élection d'un petit groupe de gouverneurs iconoclastes, qui jouent depuis quelques années les trublions sur la scène politique nipponne.

Les gouverneurs iconoclastes : un populisme *made in Japan*

Ces gouverneurs peuvent être qualifiés de «populistes», dans la mesure où ils se présentent comme des amateurs incarnant le «bon sens du peuple local» contre l'establishment tokyoïte, dont ils fustigent l'impéritie et l'arrogance. Partie en 1993 de Miyagi après l'arrestation du gouverneur en place pour corruption, la vague a d'abord touché les mégapoles. En 1995, deux marginaux de la politique originaires du *showbizz*, qu'une couverture de *The Economist* qualifia de «clowns» après leurs victoires, ont enlevé Tokyo et Osaka face à deux anciens hauts fonctionnaires soutenus par la quasi-totalité des partis politiques. En 1999, Tokyo se donna à Shintaro Ishihara, le chantre provocateur du néo-nationalisme nippon qui avait claqué la porte du PLD quelques années auparavant. La classe politique était habituée à la contestation des mégapoles, mais le choc a été grand quand le mouvement a gagné les bastions conservateurs ruraux : en 2000, Nagano a élu Yasuo Tanaka, écrivain mondain et homme à femmes, qui a bâti sa popularité en tenant la chronique de ses conquêtes, mais aussi militant pacifiste et écologiste, et Tochigi s'est donné au maire inconnu d'une petite ville ; en 2001, Mme Akiko Dômoto, championne de la cause des femmes et du Japon associatif, a enlevé Chiba contre un candidat PLD et un autre candidat de l'opposition démocrate. Même des gouverneurs issus de l'élite traditionnelle se joignent à la contestation, à l'exemple de Daijiro Hashimoto, gouverneur de Kochi, dont le frère, Premier ministre de 1996 à 1998, dirige le plus puissant clan du PLD. Le gouverneur Hashimoto défie l'administration en refusant de faire appliquer la réglementation destinée à encadrer la production de riz, et il empiète sur le domaine réservé de l'Etat en prétendant exiger des attestations certifiant que les bâtiments de la VII^e Flotte américaine qui relâchent dans sa région ne transportent pas d'armes nucléaires ; moyennant quoi, en 2003, il a été réélu contre un candidat commun du PLD et des démocrates.

Ces nouveaux gouverneurs prônent la transparence et la participation active des citoyens aux affaires de la communauté. Tous ont ouvert des «*hotlines* pour la voix des habitants» (*kenmin no koe otorainu*) qui permettent à leurs administrés de les joindre directement par e-mail. Champion du genre et vedette des médias, dont il connaît toutes les ficelles, Yasuo Tanaka a été jusqu'à installer son bureau dans une cage de verre dans le hall de l'administration régionale, donne audience deux fois par mois et passe une semaine sur cinq dans un des bureaux locaux de son administration ; si un citoyen se plaint d'un dossier enterré, il lui communique la ligne directe du fonctionnaire responsable... Plus fondamental, entre 1985 et 1996, toutes les régions ont autorisé l'une après l'autre leurs habitants à se faire communiquer les documents

administratifs « qui les concernent » - une notion que certains gouverneurs ont étendu même au notes de restaurants payés au titre des frais de représentation, ainsi qu'aux archives de la police³; la loi de 1999 n'a fait qu'entériner cette réforme venue d'en bas, en tâchant d'en circonscrire les effets. Quant à Masayasu Kitagawa, gouverneur de Mie⁴, il a mis en ligne le détail des finances régionales en invitant les citoyens à donner leur avis : un quart des lignes budgétaires ont été supprimées au terme de cet exercice inédit de cyber-démocratie directe.

Mais hormis ce style de gouvernement et leur stratégie de dénonciation, les nouveaux gouverneurs ont peu en commun. Yasuo Tanaka est un iconoclaste marginal, pacifiste et écologiste convaincu. Shintaro Ishihara, un autocrate qui multiplie les allusions racistes et prêche la guerre contre la Corée du Nord, est ce qu'on peut trouver de plus proche de Jean-Marie Le Pen sur l'échiquier politique japonais. Daijiro Hashimoto et Masayasu Kitagawa, purs produits de l'élite politico-administrative traditionnelle, appartiennent à l'espèce des modernisateurs libéraux éclairés, et Madame Domoto à celle des intellectuels de gauche et de bonne volonté. Indépendamment des convictions idéologiques, le populisme japonais d'aujourd'hui est avant tout une stratégie de conquête du pouvoir bien adaptée au contexte de discrédit de l'establishment, et dont Junichiro Koizumi use lui aussi avec succès. Cette stratégie permet aussi de gouverner contre une forte opposition institutionnelle - que ce soient les grands ministères et la Diète, dans le cas de Koizumi, ou les assemblées régionales. Ces dernières, clivées selon les lignes partisans, considèrent en général les gouverneurs trublions avec méfiance, voire une franche hostilité. Celle de Nagano a même tenté - fait rarissime - de renverser Tanaka à propos d'un enjeu essentiel : les travaux publics.

La question des travaux publics au centre des jeux de pouvoir

Que ce soit au nom de l'écologie ou de la bonne gouvernance, tous les réformateurs locaux dénoncent la gabegie des travaux publics, auxquels le Japon consacre, bon an mal an, 8 % de son PIB quand la moyenne des pays de l'OCDE n'est que de 3,4 %. Cette dépense est essentielle au pouvoir du PLD, qui couvre ses fiefs ruraux d'infrastructures démesurées à l'utilité douteuse. Ce bétonnage est avant tout une forme de redistribution clientéliste, ciblée au mieux des intérêts du parti gouvernemental. En outre, au Japon comme ailleurs, la classe politique prélève son pourcentage sur les contrats, souvent en toute légalité⁵. Quant à l'administration, la réalisation de milliers de kilomètres d'autoroutes vouées à un déficit perpétuel et de centaines de barrages à l'impact écologique souvent désastreux lui donne en permanence une montagne de grain à moudre ; en outre, la gestion de ces infrastructures par des sociétés semi-publiques ou des associations *ad hoc* dites « d'utilité publique », chapeautées par les ministères et abondamment subventionnées, assure une très confortable deuxième carrière à des milliers de hauts fonctionnaires après leur « descente du ciel »⁶.

La crise n'a fait qu'accroître cette gabegie, car les travaux publics ont été l'élément principal des plans de relance que les autorités ont multipliés. Alors que la dette publique approche 150 % du PIB, le ministère de la Construction et des Transports a dans ses cartons neuf mille kilomètres d'autoroutes en projet, et cent barrages sont en construction dans un pays qui en compte déjà deux mille cinq cents. Mais ce gaspillage se heurte désormais à une levée de boucliers - au ministère des Finances, bien sûr, mais aussi dans les médias et dans tout le camp réformateur, aux yeux de qui l'argent du clientélisme ne fait que conforter le Japon archaïque. Le gouvernement Koizumi a fait de la rentabilisation et de la privatisation des autoroutes (impliquant l'abandon des projets pharaoniques) un de ses grands chantiers. Un autre est la privatisation des Postes, qui irait dans le même sens, car les surplus des caisses d'épargne et de l'assurance-vie postale, en passant au privé, cesseraient d'alimenter le Fonds public d'investissement et de prêt, qui finance la réalisation d'infrastructures sans aucun souci de rentabilité.

Alors que le Premier ministre peine à faire avancer ces chantiers, certains gouverneurs - armés de pouvoirs de décision dont le Premier ministre ne dispose pas - agissent avec une efficacité maximale. Après qu'un référendum très médiatisé ait rejeté un projet de barrage géant dans la région de Tokushima en janvier 2000, plusieurs d'entre eux ont mis leur veto à d'autres projets, avant que Yasuo Tanaka oppose d'un coup le sien aux neuf nouveaux barrages prévus à Nagano. Renversé par l'assemblée régionale en juillet 2002, il a été triomphalement réélu deux mois plus tard. Cette victoire, dans une région qui compte une entreprise de construction pour 125 habitants, montre que les recettes du clientélisme perdent de leur efficacité jusque dans le Japon le plus profond. Lequel, paradoxalement, pourrait servir de base arrière au camp réformateur empêtré à Tokyo dans une lutte indécise.

Vers une alliance réformatrice centre - périphérie ?

A la différence de leurs prédécesseurs de gauche des années 1965-1975, les gouverneurs réformateurs ne disposent pas de relais politiques au centre, et leur diversité idéologique leur interdit de constituer une force analogue au « parti des maires » italien qui cimente l'opposition au gouvernement Berlusconi. Pourtant, une alliance stratégique entre réformateurs locaux et nationaux pourrait être le levier du changement dont le Japon a besoin. Junichiro Koizumi, incapable depuis trois ans de remporter une victoire décisive sur les anti-réformateurs à Tokyo, cherche à contourner cette résistance au centre en s'appuyant sur la périphérie. S'inspirant des « zones économiques spéciales » qui ont permis jadis à Deng Xiaoping de lancer les réformes économiques en Chine, il a fait voter en 2002 une loi qui permet aux régions et aux villes de proposer des politiques novatrices qu'elles souhaiteraient expérimenter dans des « zones spéciales de réforme » (*kôzô kaikaku tokku*). A ce jour, 1 689

propositions ont été faites, dont certaines portent le germe de changements radicaux : Hokkaido, par exemple, aurait voulu autoriser les entreprises à cultiver des terres agricoles, ce qui aurait été le début de la fin pour la micro-paysannerie japonaise, soutien essentiel du PLD. L'administration centrale considère ces projets avec la plus grande méfiance, et en a rejeté 83 % ; alors, pour surmonter ce blocage, le Premier ministre a repris la stratégie du gouverneur Kitagawa à Mie : il les a fait mettre en ligne sur un site Internet⁷ en demandant aux citoyens de manifester leur soutien.

Pour libérer au niveau local une énergie réformatrice sur laquelle il pourrait s'appuyer, Junichiro Koizumi veut rendre aux régions et aux communes l'autonomie qu'elles possèdent en théorie. Par réaction au discrédit de l'administration centrale, la décentralisation a été un thème central de la vie politique tout au long des années 1990. D'énormes trains de mesures ont été adoptés, mais ils touchaient peu à la dépendance financière entretenue par les mécanismes de transfert arbitraires. En 2000, les régions et les grandes villes ont bien été autorisées à innover en matière de création d'impôts locaux, mais sous une supervision étroite. La tentative la plus hardie a été celle de Shintaro Ishihara, qui a voulu imposer aux banques ayant leur siège social à Tokyo un prélèvement sur leurs bénéfices avant déduction des provisions pour mauvaises créances qui les faisaient disparaître. La mesure a remporté un franc succès dans l'opinion, mais la justice, immédiatement saisie, l'a jugée illégale. De son côté, le Premier ministre s'est attaqué au problème en ordonnant au ministère des Finances de réduire la place des subventions dans les fonds redistribués aux communautés locales au profit de versements d'impôts calculés sur des bases claires, et en fixant à cet effet des objectifs annuels chiffrés pour imposer son agenda à la mauvaise volonté des fonctionnaires.

Même si la fin de l'arbitraire financier est encore loin, un nouvel équilibre devrait s'établir à terme entre le centre et les communautés locales, tout comme au centre de l'Etat, où l'administration retrouverait sa place dans la mise en oeuvre des réformes (voir l'article de Yves Tiberghien). Un processus de modernisation est engagé, sous la forme d'une nouvelle vague de fusions de communes, encouragée à coups de règlements et de subventions, qui devrait réduire leur nombre à un millier⁸. L'Etat japonais pratique traditionnellement une stratégie de « sous-traitance » qui lui permet de minimiser les prélèvements fiscaux et les effectifs de la fonction publique. Il sous-traite la protection sociale aux entreprises, la mise en oeuvre de la politique industrielle aux organisations professionnelles, et d'innombrables fonctions - à commencer par la police et l'enseignement - aux autorités locales, qui emploient (et gèrent) la plupart des fonctionnaires. La crise économique et démographique pose des problèmes dont l'administration centrale n'a pas l'expérience : la reprise par l'Etat des fonctions de sécurité sociale que les entreprises abandonnent, le soutien ciblé aux PME locales et leur reconversion, l'aide aux chômeurs et aux SDF, la prise en charge des personnes âgées. Les communautés locales sont mieux placées que Tokyo pour gérer ces

problèmes au plus près du terrain. Pour ce faire, mieux vaut qu'elles soient dirigées par des exécutifs dynamiques que les réformes n'effraient pas, disposant de budgets stables et purgés du gaspillage clientéliste.

Dans l'industrie, la crise a provoqué une modernisation de la sous-traitance : les PME les plus dynamiques se regroupent, se modernisent, créent leur propre service de recherche-développement et s'autonomisent vis-à-vis de leurs donneurs d'ordres traditionnels - auxquels elles rendent, au final, un meilleur service. L'évolution des rapports entre l'Etat central et les communautés locales semble devoir suivre la même logique. Dans les deux cas, l'ensemble du système devrait en sortir rénové, et prêt pour une nouvelle étape de croissance.

Jean Marie Bouissou est directeur de recherche au Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (Fondation Nationale des Sciences Politiques).

Dernier ouvrage paru : *Quand les sumos apprennent à danser*, Fayard, 2003.

bouissou@ceri-sciences-po.org

¹ Soit trois mandats de gouverneur ou de maire. Le gouverneur socialiste Ryoichi Minobe a dirigé Tokyo de 1967 à 1979. Osaka a été gouverné par les progressistes - y compris un maire communiste - de 1963 à 1979.

² D'après un chiffre repris à l'envi par les médias, 1,3 millions de volontaires seraient venus à Kobe en un an.

³ Au Japon, comme aux Etats-Unis, chaque région a sa police.

⁴ De 1995 à 2003. Il ne s'est pas représenté à l'issue de son deuxième mandat et devrait faire son retour dans la vie politique nationale.

⁵ Jusqu'en 2000, il n'était pas interdit aux élus d'être payés pour servir d'intermédiaires (*asen suru*) dans la négociation de contrats.

⁶ Voir p 21, note 1.

⁷ [http:// www.21ppi.org/mintoku](http://www.21ppi.org/mintoku)

⁸ Cela semble peu, mais la Grande Bretagne n'en compte guère que 400.