

Valérie Niquet

Maître de recherche

Fondation pour la recherche stratégique

Le « miracle » japonais face à la Covid-19 : quelles réponses et quelles conséquences ?

L'épidémie de Covid-19 et sa gestion par le Japon ont mis en évidence plusieurs éléments qui font de l'archipel une exception dans la gestion et les conséquences de la crise. Le Japon a été confronté aux mêmes interrogations que beaucoup de pays occidentaux, notamment concernant l'adaptation du système de santé. Les mesures adoptées ont été beaucoup moins rapides, autoritaires ou ordonnées qu'en Corée du Sud, à Hong Kong et à Taiwan. Pourtant, comme ses voisins démocratiques, et sans appliquer le « modèle chinois », très contraignant, le Japon a pu contrôler l'épidémie de Covid-19. Le 25 mai 2020, moins de deux mois après l'instauration de l'état d'urgence, les contraintes internes étaient levées par le Premier ministre. Les principales conséquences de l'épidémie seront d'ordre économique et stratégique, avec une possible remise en cause du rapprochement avec Pékin.

Proche de la Chine, avec laquelle il entretient des relations de co-dépendance économique très étroites, le Japon était aux premières loges pour percevoir la gravité et l'urgence de la crise sanitaire. Le premier cas, de retour au Japon le 6 janvier et confirmé positif le 16 janvier, était un résident chinois originaire de Wuhan¹. A la fin du mois de janvier, le premier cas confirmé n'ayant aucun historique de voyage en Chine mais ayant transporté un groupe de touristes originaires de Wuhan était un chauffeur de taxi de Tokyo, puis des accompagnateurs de bus touristiques². L'épidémie a ensuite flambé à Hokkaido, où une importante communauté chinoise issue de la classe moyenne a investi dans l'immobilier. Les autorités locales ont déclaré un statut d'urgence « informel » dès le 28 février, plus d'une semaine avant l'Italie en Europe et bien avant toute mesure prise au niveau national par Tokyo.

¹ Plus de 700 000 Chinois résident au Japon.

² Eric Margolis, « ['This may be the Tip of the Iceberg': Why Japan's Coronavirus Crisis may be Just Beginning](#) », www.vox.com, 28 mars 2020. Au 4 mai 2020, 184 586 tests avaient été effectués.

Les autorités japonaises, comme la population, ont donc été relativement tôt au courant du développement de l'épidémie et de sa contagiosité, mais n'ont pas choisi d'adopter rapidement des mesures contraignantes et une stratégie de tests massifs comme le voisin sud-coréen. Après une période de dormance, qui, dans la comptabilité des victimes, excluait le paquebot *Diamond Princess*, en quarantaine au large de Yokohama, le nombre de cas positifs a toutefois augmenté d'une manière significative, pour atteindre 15 092 cas confirmés au début du mois de mai, notamment dans les grands centres urbains, cœurs économiques de la nation, que sont Tokyo (4 659 cas) ou Osaka (1 679 cas). Ces chiffres, sans doute minorés par le très faible nombre de tests effectués, demeurent bien inférieurs à ceux des pays occidentaux, en Europe et aux Etats-Unis.

Les limites du système de santé face à une épidémie massive

Dans le même temps, si le système de santé et d'assurance sociale au Japon est très performant³, il est, d'une manière surprenante, peu équipé en lits de soins intensifs et de réanimation. Le nombre total de lits d'hôpital au Japon est important, 13 pour 1 000 habitants. En revanche, ces lits sont pour près de 80 % consacrés aux soins non spécifiques ou à la psychiatrie. Comme en France, depuis la fin des années 1980, les débats sur les coûts de la santé publique ont été intenses, avec une forte réduction du nombre de lits et de postes de médecins hospitaliers⁴. Dans ce contexte, le nombre total de lits de soins intensifs disponibles est de 7 pour 100 000 habitants⁵. La crainte de la contamination a également engorgé certains hôpitaux labellisés « Covid », alors que les cliniques qui maillent le territoire refusaient, du fait du manque d'équipement, les malades soupçonnés d'être positifs. Le choix d'un nombre de tests très limité, de 1,8 pour 1 000 habitants à la fin du mois d'avril, a également pu être discuté, et a favorisé la sous-estimation des cas déclarés. Toutefois, la réalité du nombre très faible de décès – sans rapport avec la situation qui prévaut en Europe et aux Etats-Unis – ne peut être niée, dans un système où la liberté de la presse – contrairement à la situation chinoise – interdit tout camouflage à grande échelle.

En revanche, comme la France et d'autres pays européens, le Japon a fait face dès le mois de janvier à une pénurie de masques et de matériel médical, à laquelle les autorités n'ont pas su répondre. Alors que l'archipel consomme une moyenne annuelle de 600 millions de masques, 80 % sont importés de Chine. Le 13 février, des mesures de soutien aux entreprises, destinées à rapatrier 70 % de la production au Japon, ont été mises en œuvre par une équipe dédiée regroupant des fonctionnaires du ministère de la Santé, de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie ainsi que des Affaires intérieures⁶. Mais il faudra attendre plusieurs semaines avant la reprise des approvisionnements, et la mise en place tardive de la distribution de deux masques par foyer fiscal, les « Abenomasks », contribuera au sentiment d'insatisfaction qui prévaut dans la population en dépit de résultats très positifs.

Le Japon : un pays « comme les autres » ? Des mesures initiales parfois confuses

Le caractère confus et tardif des réponses initialement apportées à l'épidémie – qui contraste avec l'image d'efficacité de l'archipel – a également surpris les analystes. Le Japon attendra le 3 février pour interdire l'entrée de voyageurs en provenance de la province du Hubei en Chine et

³ On peut noter ici que le Japon dispose d'une espérance de vie parmi les plus élevées au monde.

⁴ Philip Brasor, « [Breaking Down the Government's Response to COVID-19](#) », *Japan Times*, 9 mai 2020.

⁵ Ce chiffre est de 35 pour les Etats-Unis, 29 pour l'Allemagne, et 12 pour l'Italie.

⁶ « [Where are the Masks? Japan Gov't Struggles in Bid to Boost Supplies](#) », *The Mainichi*, 27 avril 2020.

de la ville de Daegu, épice de l'épidémie en Corée du Sud⁷. Il faudra attendre le 3 avril pour que les voyages en provenance de l'ensemble du territoire chinois, de Hong Kong, des Etats-Unis et de la Corée du Sud soient interdits. La Chine, les Etats-Unis et la Corée du Sud sont en effet les principaux partenaires commerciaux – et une source de revenus touristiques très importants – de l'archipel⁸. L'interdiction des arrivées en provenance de l'espace Schengen avait en revanche été imposée dès le 27 mars et, à la fin du mois de mai, 111 pays étaient concernés par ces mesures qui touchent tous les étrangers, y compris les résidents⁹. Par ailleurs, l'espoir de pouvoir maintenir les Jeux olympiques, dont l'annulation n'a été annoncée conjointement par le Comité olympique et les autorités japonaises que le 24 mars, a sans doute pesé sur la volonté de préserver un niveau suffisant de « normalité » en ne fermant pas immédiatement les frontières.

Sur le territoire national, la fermeture des écoles sera en revanche décidée très rapidement par le Premier ministre, dès le 27 février, ouvrant un débat sur l'absence de prise en compte d'une réalité où plus de 70 % des femmes travaillent. La crise a également mis en évidence les contraintes constitutionnelles qui, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, pèsent sur la gestion des crises au Japon, le pouvoir limité des autorités centrales et le degré élevé de décentralisation. La protection des libertés individuelles et le droit de la propriété interdisent toute prise de décision invasive de la part des autorités. Des groupes de pression favorables à la révision de la Constitution ont mobilisé cette thématique à la faveur de la Covid-19, en soulignant qu'en France, le pouvoir exécutif pouvait imposer un confinement obligatoire assorti d'amendes, ce qui n'est pas le cas au Japon¹⁰.

Le 30 janvier, le gouvernement mettait toutefois en place un « Centre de réponse au nouveau coronavirus » (新型コロナウイルス感染症対策本部), destiné à conseiller les autorités sur l'évolution du virus et les mesures recommandées. Dès le 25 mars, avant l'adoption de l'état d'urgence sanitaire au niveau national, mais au lendemain de la décision de repousser la tenue des Jeux olympiques au mois de juillet 2021, la gouverneure de Tokyo, Yuriko Koike, avait de son côté demandé aux habitants de la capitale de réduire leurs déplacements. L'état d'urgence sanitaire, d'abord pour les sept préfectures les plus touchées, sera déclaré par les autorités centrales le 7 avril, puis étendu à tout le territoire le 16 avril, trois mois après les premiers cas. Cet état d'urgence sanitaire, qui devait initialement être levé le 6 mai, a été prolongé jusqu'au 31 mai avant d'être levé une semaine avant cette date annoncée¹¹. Comme dans d'autres pays, la sortie du « confinement volontaire » doit se faire d'une manière modulée ; les déplacements entre provinces sont notamment découragés. La fermeture des écoles et des universités a été prolongée. La question du bouleversement de l'année scolaire, dont le début passerait du mois d'avril au mois de septembre, permettant d'harmoniser le système japonais avec le système occidental a été posée, sans succès.

Avant l'instauration tardive d'un état d'urgence sanitaire fixant l'objectif ambitieux d'une réduction de 80 % des contacts, notamment dans les grandes villes, le Japon avait toutefois mis en place une stratégie plus limitée de contrôle des « clusters ». Le 25 février, un « groupe de lutte contre les clusters de nouveaux coronavirus » (新型コロナウイルス クラスター対策班) a été

⁷ Cette interdiction suscitera d'ailleurs les critiques des autorités chinoises et sud-coréennes.

⁸ A Kyoto, à la fin du mois de mai, le taux d'occupation des hôtels s'était effondré de plus de 80 %.

⁹ <http://www.mofa.gov.jp>

¹⁰ « [Until Japan Revises its Constitution it Can Only Mount ad hoc Response during Emergency](#) », *The Sankei Shimbun*, 11 mai 2020.

¹¹ « [Abe Set to Extend State of Emergency until May 31](#) », *The Asahi Shimbun*, 3 mai 2020.

créé avec la stratégie des « trois C »¹². Cette stratégie insiste sur la nécessité d'éviter le croisement des situations regroupant une ou deux conditions qui sont : un espace confiné, un regroupement de foule et des contacts étroits, la conjugaison des trois facteurs étant la plus dangereuse. Plus que le confinement obligatoire, cette stratégie originale est jugée efficace, notamment en l'absence de progression massive de l'épidémie¹³.

Un débat constitutionnel complexe

Le 14 mars 2020, la « Loi sur les mesures spéciales pour lutter contre les nouveaux types de grippe et autres maladies infectieuses », mise en place au mois d'avril 2012, a été amendée, autorisant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire. Les débats qui ont entouré cette décision et la nécessité – ou non – d'une révision constitutionnelle ont mis en évidence le caractère byzantin des enjeux constitutionnels au Japon, que ceux-ci concernent les questions de défense ou celles de santé publique. La loi d'avril 2012 portait en effet sur les nouveaux cas de grippe ou les maladies non nouvellement transmissibles, auxquels la Covid-19 (qui n'est pas une grippe et qui est un nouveau coronavirus) ne correspondait pas¹⁴. La Constitution de 1946, dont le premier objectif était d'éviter le retour d'un régime de type dictatorial sans contrôle démocratique, limite fortement les moyens d'action de l'Exécutif. Le Japon, contrairement à l'Allemagne, ne dispose pas d'une « loi d'urgence » inscrite dans la Constitution.

Dès son retour au pouvoir en 2012, le Premier ministre Abe avait fait de la révision constitutionnelle une priorité. Devant les obstacles, le PLD (Parti libéral-démocrate) majoritaire a proposé, en 2018, une révision *a minima* intégrant une « clause d'urgence », hors du débat sur la révision constitutionnelle globale, permettant la déclaration de l'état d'urgence sans le relier à une situation spécifique. Le 3 mai 2020, le Premier ministre a utilisé la situation nouvelle découlant de la pandémie pour avancer l'agenda de la révision constitutionnelle. Toutefois, le parti allié du PLD dans la coalition gouvernementale, le Komeito, y est opposé et l'opinion publique japonaise est toujours divisée sur la nécessité de « constitutionaliser » la possibilité pour l'Exécutif de déclarer un état d'urgence, craignant d'accorder trop de pouvoir au cabinet du Premier ministre, et, plus particulièrement, au cabinet de Shinzo Abe¹⁵. Selon un sondage effectué par l'agence de presse Kyodo, 51 % de la population sont en faveur de cet amendement, 47 % s'y opposent¹⁶. Des constitutionnalistes et la majorité des partis d'opposition considèrent que, comme dans le cas des lois de défense, il n'est pas nécessaire d'amender la Constitution pour imposer des règles qui puissent aller au-delà de simples « recommandations »¹⁷. Les stratégies de « honte publique » (*public shaming*) adoptées par certaines municipalités, comme Osaka, contre les bars et *pachinko* réticents à fermer comme le « conseille » l'état d'urgence ont toutefois démontré leurs limites. Les secteurs gris de l'économie, à la frontière du légal et de

¹² Pour, en anglais : « Closed space », « Crowded space », « Close contact ». Cette stratégie est différente de la stratégie sud-coréenne des « trois T » – « Test, Treat, Track ».

¹³ Kazuto Suzuki, « [Covid-19 Strategy: the Japan Model](#) », *The Diplomat*, 24 avril 2020.

¹⁴ « [Revised Influenza Law to Allow Japan Prime Minister to Declare State of Emergency over Coronavirus](#) », *The Mainichi*, 5 mars 2020.

¹⁵ Au mois de mai 2012, le PLD proposait quatre amendements de la Constitution portant sur le statut des forces d'autodéfense et la possibilité de déclarer un état d'urgence (voir « [LDP Announces a New Draft Constitution for Japan](#) », Liberal Democratic Party of Japan, 7 mai 2012 ; Barak Kushner, « [Japan State of Emergency has Dark History](#) », *Nikkei Asian Review*, 20 avril 2020).

¹⁶ « [Japan Divided about Adding Emergency Clause to Constitution](#) », *Kyodo News*, 20 avril 2020.

¹⁷ « [Until Japan Revises Constitution it Can Only Mount Ad hoc Responses during Emergencies](#) », *The Sankei Shimbun*, 11 mai 2020. En réalité, la question de la révision constitutionnelle au Japon est très complexe, et touche à l'autonomisation de l'archipel, mettant définitivement fin à la période d'après-guerre, 75 ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale.

l'illégal, où les syndicats mafieux sont très présents, sont peu perméables à ces arguments. Les restaurants étaient encouragés à ne rester ouverts que jusqu'à 20 heures pour limiter les contacts sans recourir à une impossible interdiction.

Les enjeux de la gestion de crise révélateurs d'une pratique du pouvoir contrainte

Au-delà du débat constitutionnel et politique, la gestion de la crise de la Covid-19 au Japon réveille un débat récurrent sur la marge de manœuvre – très contrainte – de l'Exécutif, dans la mise en place de procédures en situation d'urgence. Curieusement, alors que le Japon est – pour des raisons climatologiques et géologiques – un pays constamment menacé par des catastrophes naturelles majeures, l'effet de surprise et le manque de préparation semblent souvent l'emporter.

Depuis le grand tremblement de terre de Kobe en 1995, qui fit plus de 6 000 morts, les crises successives que le Japon a traversées ont autorisé l'octroi de capacités d'action plus étendues au cabinet du Premier ministre. Après le tremblement de terre de Kobe, la loi sur la gestion des catastrophes de 1961 (災害体側基本法) avait été amendée pour permettre aux autorités d'interdire la circulation des véhicules bloquant celle des véhicules d'urgence. A chaque catastrophe, de nouvelles interprétations de la loi ont élargi les capacités d'action des autorités, mais dans des limites qui demeurent très fortes.

La crise de la Covid-19 a démontré les difficultés à mettre en œuvre des mesures d'urgence rapides. La culture du consensus, la crainte d'assumer sans partage des responsabilités lourdes en constituent des facteurs significatifs. La décentralisation donne un poids majeur aux autorités locales, au premier rang desquelles les gouverneurs, qui dirigent les provinces et les principales villes de l'archipel. Un jeu de rivalité, par exemple dans le cas de Tokyo (où des élections auront lieu au mois de juillet) ou celui d'Osaka (dont le jeune gouverneur a été présenté par certains comme un adversaire crédible du PLD), se met en place. Les gouverneurs peuvent accuser les autorités centrales de ne pas agir suffisamment rapidement ou au contraire d'aller trop loin, au risque de porter atteinte aux équilibres économiques et aux intérêts locaux. Les anciennes allégeances féodales, dont les provinces sont géographiquement les héritières, renforcent encore ces tensions¹⁸.

Les prochaines élections à la Chambre basse doivent avoir lieu au mois d'octobre 2021 et le taux d'approbation du cabinet, était, au mois de mai 2020, de 41,7 %, score très honorable¹⁹. Les divisions de l'opposition et l'absence d'unanimité autour d'un successeur au sein du PLD ont en effet contribué à préserver la légitimité, si ce n'est la popularité, du Premier ministre. Celle-ci a toutefois plongé sous la barre des 30 % à la fin du mois de mai 2020, non pas en raison de la crise de la Covid-19, mais de nouveaux scandales politiques²⁰.

¹⁸ Certains gouverneurs de provinces, élus au suffrage universel, sont les descendants des grandes familles de daimyo, à la tête des provinces jusqu'à la fin du Shogunat en 1868.

¹⁹ « [57% Discontent with Japan Gov't Response to Coronavirus Outbreak: Poll](#) », *The Mainichi*, 10 mai 2020.

²⁰ Un procureur proche du Premier ministre a notamment été accusé de jouer au Mah-jong pour de l'argent en compagnie de journalistes du Sankei (droite nationaliste) et du Asahi (gauche pacifiste) pendant la période conseillée de « réduction des contacts ».

Une mise en œuvre inégale des mesures adoptées

En ce qui concerne la mise en œuvre des mesures annoncées, les autorités ne peuvent qu'inciter leurs concitoyens, et les entreprises, à respecter les consignes de limitation des contacts. Le télétravail, qui représentait 13 % des emplois avant la crise, n'a été adopté que par 27,9 % des employés au niveau national²¹. Dans les sept municipalités les plus importantes, qui ont été les premières à être concernées par l'état d'urgence le 7 avril 2020, le taux de télétravail était toutefois de 40 % à la fin du mois d'avril²². A Tokyo – où le télétravail était plus répandu, à hauteur de 26 % des entreprises, avant la pandémie –, le succès a été plus important, et le télétravail représentait 66 % des employés à la fin de la période de « confinement », selon l'organisation patronale Keidanren. Toutefois, particulièrement pour les très petites et moyennes entreprises, le respect de modes de fonctionnement très traditionnels, fondés sur la présence au travail, une hiérarchie pesante, la prédominance des documents papiers et l'utilisation de tampons pour valider tout document, rend illusoire toute véritable évolution en la matière. Pour soutenir les efforts de cette catégorie d'entreprises, Hiroaki Nakanishi, président du Keidanren, a demandé l'aide de l'Etat pour l'équipement en ordinateurs portables et en équipement de télécommunication²³. En effet, contrairement à l'image que l'on peut en avoir, nombre de foyers japonais sont sous-équipés en matériel informatique permettant le télétravail, et la digitalisation de la société a surtout porté sur l'utilisation ludique (téléphones portables, consoles de jeu), et non professionnelle.

Selon des études publiées par les grandes compagnies de téléphonie mobile, à Ginza, centre du commerce à Tokyo, la réduction des déplacements a été de 76 % – et de 74 % à Kasumigaseki, le cœur du pouvoir politique²⁴. Pour beaucoup, la présence au travail demeure le principal critère d'évaluation de l'efficacité et de la productivité. En province, hors des grandes zones urbaines, la réduction des contacts a été bien moindre, la menace du virus étant en réalité très réduite dans certaines régions qui souffrent de désertification.

En ce qui concerne la gestion de la crise, la réunion d'une cellule de crise, qui correspond à la volonté de resserrement du pouvoir inaugurée par Junichiro Koizumi et reprise par Shinzo Abe depuis 2012, permet, dans une certaine mesure, de contourner le poids et le fonctionnement concurrentiel en silo des grands ministères, qui tendent à imposer leur propre intérêt institutionnel avant celui du bien commun. Toutefois, la coordination entre les différents ministères, et le poids du ministère de l'Economie, soulèvent des questions qui ne sont toujours pas résolues. La nomination de Yasutoshi Nishimura, ministre de la Revitalisation économique, à la tête de l'organisme chargé de coordonner la lutte contre l'épidémie de Covid-19 renforce l'influence d'intérêts économiques peu favorables à une application trop rigide des mesures de confinement. Le Keidanren, organisation patronale qui regroupe les principales entreprises de l'archipel, s'est également prononcé contre toute mesure coercitive.

A un autre niveau, la crise pose un défi majeur en matière de communication. La globalisation du Japon, et le fait que l'archipel agisse sous le regard de la communauté internationale, impose de sortir d'une insularité qui demeure souvent la marque de la communication institutionnelle.

²¹ « [Japan Business Leader Agrees to Ramp up Promotion of Teleworking](#) », *Jiji Press in Japan Times*, 10 avril 2020.

²² « [60% Still Go to Office despite State of Emergency over Virus](#) », *The Mainichi*, 18 avril 2020. Les taux n'étaient pas très différents en France, où, au début du mois d'avril, seuls 20 % des travailleurs pratiquaient le télétravail à temps plein en France.

²³ *Ibid.*

²⁴ « [Few Areas in Japan Achieve 80% in People Going Outside](#) », *The Mainichi*, 27 avril 2020.

Aux conférences de presse du Premier ministre, la présence de journalistes étrangers est anecdotique et le régime des « clubs de presse », accrédités auprès de chaque ministère, demeure très pesant. L'utilisation de moyens de communication plus modernes, dont Twitter, est une évolution récente, mais se traduit souvent par des informations très édulcorées, peu susceptibles de soulever des controverses. La crise de la Covid-19 a toutefois entraîné une prise de conscience et des évolutions positives, avec la retransmission en direct, sur les réseaux sociaux, des conférences de presse du Premier ministre et des instances chargées de gérer la crise.

Enfin, la reconnaissance d'une présence croissante d'une population étrangère qui ne maîtrise pas toujours parfaitement le japonais écrit a conduit à l'adoption de mesures spécifiques comme la publication d'informations vitales en japonais « simplifié » et une utilisation plus importante de l'anglais, du portugais, du chinois ou du coréen.

Si les autorités japonaises prennent conscience de ces limites, une attitude défensive et de repli tend parfois à l'emporter. Alors que Tokyo était accusé d'avoir très mal géré la crise du *Diamond Princess*, maintenu en quarantaine au large de Yokohama du 2 au 24 février 2020, le ministre de la Santé a publié un article rappelant que, sur 3 711 passagers dont l'âge moyen était de 65 ans, 712 ont été hospitalisés et seuls 7 sont décédés alors que des téléphones et un soutien psychologique étaient apportés²⁵. En revanche, dans la gestion des résidents étrangers, le ministère de l'Intérieur n'a pas su prendre la mesure du poids de cette catégorie de population, notamment dans l'économie, et a imposé une interdiction de retour qui fait du Japon une exception parmi les pays du G7²⁶.

Des succès indéniables

Selon un sondage effectué au mois de mai 2020, 57,5 % de la population japonaise se déclarait peu convaincue par les mesures prises par les autorités. Plus de 80 % disaient craindre pour leur santé. Pourtant, en dépit d'une image dégradée de la capacité des autorités à gérer la crise, le Japon, un pays dont un quart de la population a plus de 65 ans, a connu un nombre de décès exceptionnellement bas qui s'élevait, à la fin de la période de confinement, à 852 pour tout l'archipel²⁷. Selon les statistiques de la municipalité de Tokyo pour la période de janvier à mars 2020, aucune augmentation globale de la mortalité n'a été constatée par rapport à l'année précédente²⁸. Le nombre de nouvelles contaminations est inférieur à une dizaine de cas, bien moins qu'en Chine, où une stratégie de confinement strict et de contrôle très intrusif a été mise en place²⁹.

²⁵ Une vingtaine de passagers ont pu quitter le navire sans avoir été testés. Ils ont emprunté sans contrôle les transports en commun pour rentrer à leur domicile (Hanako Jimi, Gaku Hashimoto, « [Challenge of Covid-19 Outbreak on the Cruise Ship Diamond Princess Docked at Yokohama, Japan: a Real-World Story](#) », *Policy Forum, Global Health and Medicine*, vol. 2, n° 2, 2020).

²⁶ Selon le recensement de 2018 (126 millions d'habitants), seulement 2 % de la population ont un statut de résidents étrangers, dont près de 700 000 Chinois et 500 000 Coréens. Parmi ces derniers, la très grande majorité sont les descendants de familles coréennes installées au Japon à l'époque coloniale qui n'ont pas souhaité choisir la nationalité japonaise. Ils disposent d'un statut de résidence permanent particulier. Le problème soulevé par la décision de Tokyo est l'absence de réciprocité diplomatique avec les pays du G7, la même mesure n'étant pas appliquée aux citoyens japonais résidant dans l'espace Schengen ou aux Etats-Unis.

²⁷ Au 31 mai 2020. Ces chiffres sont très inférieurs aux dizaines de milliers de décès comptabilisés aux Etats-Unis (plus de 100 000), au Royaume-Uni, en Italie, en Espagne ou en France (28 000).

²⁸ Gearoid Reidy, « [Tokyo Mortality Data Shows no Surge in Death during Pandemic](#) », *Japan Times*, 12 mai 2020.

²⁹ A la fin du mois de mai, plus de 100 millions de personnes ont été de nouveau confinées dans la province nord-est du Jilin, en Chine.

34 préfectures, sur un total de 47, très peu touchées par le virus ont vu les restrictions de l'état d'urgence levées dès le 15 mai, et la suppression de toutes les restrictions a été annoncée le 25 mai. Au-delà des mesures adoptées par le gouvernement pour éviter l'engorgement des hôpitaux, les caractéristiques sanitaires et comportementales de la société japonaise, habituée à porter un masque, sans contacts physiques, respectant traditionnellement une hygiène rigoureuse, ne parlant pas dans les transports en commun et bénéficiant de nombreux automatismes, dont celui des portes dans les magasins et les transports en commun, ont joué un rôle, de même que le nombre très limité des personnes en surpoids dans un pays où le régime alimentaire traditionnel demeure très sain. L'absence de très grandes disparités sociales a également pu jouer un rôle dans la bonne santé générale de la population³⁰.

Les conséquences de l'épidémie sur l'économie

Si les résultats en termes de santé publique semblent positifs, le coût économique, comme dans le reste du monde, est très important. Au premier trimestre, selon les chiffres publiés par le cabinet du Premier ministre, la décroissance a été de 3,4 %, et certains analystes prévoient une contraction de l'économie supérieure à 20 % à la fin du deuxième trimestre 2020. Globalement, les bénéfices des entreprises ont chuté de 32 % au premier trimestre. L'industrie automobile est particulièrement touchée. Toyota prévoit une baisse de 80 % de ses profits au premier semestre 2020, avec des espoirs de reprise rapide réduits. De même, la consommation, les grands magasins et le secteur du tourisme, très dépendants de la clientèle asiatique et chinoise, sont particulièrement touchés.

Au cours de la même période, les exportations ont diminué de 6 % par rapport aux chiffres de l'année précédente³¹. Au mois d'avril 2020, 63 % des entreprises déclaraient avoir une vision très négative de l'impact de la Covid-19 sur leur avenir à court et moyen terme, pesant sur les investissements³². Toutefois, l'importance des programmes d'aide mis en œuvre démontre une réactivité encore forte de l'économie japonaise en dépit d'un endettement important. De même, des pratiques encore très marginales comme le télétravail, la livraison à domicile et l'utilisation des robots « domestiques » ont connu une importante progression, accélérant des tendances préexistantes dans une société vieillissante³³.

Le coût économique des mesures adoptées pour limiter la pandémie sur le territoire de l'archipel a été immédiatement pris en compte, parallèlement aux enjeux de santé publique, contribuant à rendre, au moins en apparence, les décisions adoptées parfois contradictoires ou hésitantes. Les enjeux économiques ont également pesé sur la solidité de la coalition gouvernementale entre le PLD, soutenu par des organisations patronales soucieuses de limiter le plus possible les conséquences économiques de la crise, et le Komeito, favorable à davantage de mesures sociales.

Confronté au risque d'une récession supérieure à 20 % sur l'ensemble de l'année, le gouvernement a annoncé, au mois d'avril, un premier plan de soutien de l'économie

³⁰ Naoko Iwanaga, Entretien avec le professeur Hideki Hashimoto, Behavioral Societal Medicine Department, Université de Tokyo, *buzzfeed.com*, 25 avril 2020.

³¹ « [Japan Slips into Recession, but Worst is yet to Come](#) » (Bloomberg), *Japan Times*, 18 mai 2020.

³² Ryan Takeshita, « [How Can We Prepare for the Post Coronavirus Era? A View from Japan](#) », *The European Sting*, 8 avril 2020.

³³ Voir Valérie Niquet, *Le Japon en 100 questions*, Tallandier, Paris, 2020.

de 990 milliards de dollars, représentant 20 % du PIB du pays³⁴. Dès le 20 avril, un budget supplémentaire de 240 milliards de dollars était voté³⁵. Taro Aso, ministre des Finances, a déclaré que le gouvernement était prêt à protéger totalement « l'emploi, les affaires et les conditions de vie des Japonais ». Une part significative de ce plan est consacrée à la distribution d'une aide de 1 000 USD à l'ensemble de la population. Il prévoit également un soutien aux petites et moyennes entreprises et au secteur des services, qui représentent encore 70 % des entreprises dans l'archipel. Le 28 avril, la Banque du Japon annonçait également une série de mesures de soutien financier destinées à éviter la mise en faillite des entreprises et levait toute limite au rachat des obligations d'Etat. Au mois de mai, une nouvelle phase, portant notamment sur une aide au paiement des loyers ainsi que pour les entreprises ayant vu leurs revenus réduits de plus de 20 %, était annoncée³⁶. Dans le même temps, dans une économie du plein emploi, le « bond » du chômage a été très limité. Au mois de janvier, il augmentait pour la première fois depuis quatre mois à 2,4 % et atteignait 2,5 % au mois de mars 2020³⁷.

Conséquences stratégiques régionales : un coup d'arrêt à l'amélioration des relations avec la Chine

Comme dans le reste du monde, la crise de la Covid-19 a confirmé des tendances préexistantes, dont une méfiance persistante à l'égard la Chine en dépit des tentations d'apaisement qui avaient précédé la pandémie et une volonté de rapprochement avec l'Union européenne, fondé sur le partage de valeurs.

Confrontée à de fortes tensions avec les Etats-Unis et le reste du monde et au coût économique considérable de la crise sanitaire, la Chine semblait prête à se rapprocher de ses grands voisins asiatiques, Japon et Corée du Sud. Toutefois, la crise de la Covid-19, pour le Japon, pèse également sur l'avenir des relations avec la Chine. Si le gouvernement Abe, sous l'influence du ministère de l'Economie et des organisations patronales, semblait souhaiter un rapprochement avec Pékin, la visite d'Etat du président Xi Jinping, prévue au mois de mars 2020, qui impliquait une rencontre avec l'Empereur, suscitait aussi des interrogations dans l'archipel avant même la crise sanitaire. La situation à Hong Kong, qui se tend à nouveau, et la question des droits de l'Homme au Xinjiang constituaient deux éléments très défavorables qui pouvaient inquiéter Tokyo en dépit de la co-dépendance économique qui lie les deux pays. Certains remettent en cause la perspective d'une visite en 2020 et souhaitent la mise en place d'une « commission de conseil » sur la stratégie chinoise de l'archipel, sur le modèle de la commission bi-partisane *US-China economic and security review commission*³⁸.

L'épidémie de Covid-19 – en dépit des attentes des milieux économiques – a fait rebasculer un peu plus la balance du côté d'une prudence accrue dans les relations avec la Chine. Plusieurs éléments expliquent cette évolution. En dépit de l'épidémie, les incidents navals avec le Japon n'ont pas cessé, et Pékin a multiplié les intrusions autour et dans les eaux territoriales japonaises près de l'archipel des Senkaku et en mer de Chine. Le 8 mai, pour la deuxième fois

³⁴ Yuko Takeo, Yoshiaki Nohara, « [Japan's Virus Stimulus Package to Come in Two Phases](#) », Bloomberg, 6 avril 2020.

³⁵ « [Japanese Gov't Submits Extra Budget for Virus Rescue Package](#) », Kyodo News, 20 avril 2020.

³⁶ Satoshi Sugiyama, « [Defending Virus Handling Abe Signals Willingness to Compile Second Extra Budget](#) », *Japan Times*, 11 mai 2020.

³⁷ « [Japan's Jobless Rate Jumps to 2,4% in January](#) », Kyodo News/Reuters, *Japan Times*, 28 février 2020 et Stat.go.jp

³⁸ Takashi Arimoto, « [Japan Should Create a Suprapartisan Advisory Panel on China Policy](#) », *Japan Forward*, 18 mars 2020.

depuis le mois de janvier 2020, et en dépit de l'urgence épidémique, quatre bâtiments de garde-côtes chinois ont poursuivi des bâtiments de pêche japonais à plusieurs reprises, restant sur zone pendant plus de 24 heures en dépit de l'intervention des garde-côtes japonais³⁹. Devant les protestations du Japon, le ministère chinois des Affaires étrangères a réaffirmé le « droit » de la Chine à patrouiller dans la zone et dénoncé les « actions illégales des garde-côtes japonais ». Le porte-parole du ministère des Affaires étrangères Zhao Lijian a déclaré que le Japon devrait « se concentrer sur la lutte contre la Covid-19 plutôt que de créer des incidents ».

Au sein du PLD, une importante faction est également favorable à un rapprochement avec Taiwan, et a multiplié les déclarations critiques à l'égard de Pékin, soulignant le rôle positif joué par Taiwan dans la gestion de la crise sanitaire⁴⁰. Yoshihide Suga, chef de cabinet du Premier ministre, a rappelé le soutien du Japon à la réintégration de Taiwan en tant qu'observateur au sein de l'Assemblée mondiale de la santé.

Stratégiquement, le Japon préfère également rester proche des Etats-Unis et d'un président Trump très virulent à l'égard de Pékin. Ceci d'autant plus que cette méfiance accrue à l'égard de la Chine est très largement partagée, de l'Australie à l'Union européenne en passant par l'Inde. Lors de l'assemblée générale de l'OMS, qui s'est tenue en visio-conférence au mois de mai 2020, le Premier ministre Abe a soutenu la position des pays qui demandent une enquête approfondie sur le rôle de l'OMS et la gestion de la pandémie de Covid-19.

Enfin, au niveau économique, le Japon, comme d'autres pays, est conscient de la nécessité de réduire au moins en partie sa dépendance à l'égard de la Chine, même si celle-ci reste un marché essentiel pour les entreprises japonaises. Une part significative du plan de relance du Japon est consacrée au financement des relocalisations d'entreprises japonaises dans l'archipel, ou, pour les secteurs les moins technologiquement avancés, une régionalisation de la production, particulièrement en Asie du sud-est.

Conclusion

En dépit de limitations importantes à la capacité d'action des autorités, d'un système de santé sous-dimensionné pour la prise en charge des épidémies et d'un esprit civique plus limité que ce que peut en percevoir l'Occident, les succès du Japon dans le contrôle de la pandémie sur son territoire sont indéniables. Le Japon a également confirmé son rôle de principal bailleur de fonds de l'OMS, derrière l'Union européenne mais bien devant la Chine. Malgré ces réussites, la question de la visibilité des succès japonais demeure toutefois posée. Les défis liés à la perception extérieure de l'archipel n'ont pas tous été levés en dépit d'une volonté plus active de communiquer. La gestion japonaise par la méthode des « trois C » a pu sembler anecdotique, fondée sur le pragmatisme, mais elle a apparemment porté ses fruits et pourrait servir de modèle pour d'autres pays partageant les mêmes valeurs démocratiques que l'archipel s'ils étaient confrontés à une possible seconde vague. Toutefois, la tentation ancienne de l'insularité n'a pas totalement disparu et pèse sur la capacité – et peut-être la volonté – du Japon à jouer un rôle plus actif sur la scène internationale. Dans ces circonstances, la fermeture totale de l'archipel ne pourra pas se prolonger au-delà d'un délai raisonnable sous peine de nuire durablement à son image et à ses intérêts économiques globaux.

³⁹ « [Chinese Ships Chase Japanese Fishing Boats near Senkaku Islands](#) », *Nikkei Asian Review*, 10 mai 2020.

⁴⁰ Au mois d'avril, Taro Aso, vice-Premier ministre, dénonçait l'OMS comme « Organisation chinoise de la santé » (Revathi Krishnan, « [Rename WHO as Chinese Health Organization: Japan Slams UN Body for 'Giving into China's Spin'](#) », *The Print*, 2 avril 2020).

Les tensions croissantes avec la Chine, les inconnues liées aux orientations futures des Etats-Unis imposent au Japon de renforcer ses liens avec des partenaires alternatifs fiables, qui partagent avec l'archipel des préoccupations communes et des valeurs fondamentales, support à de nouveaux projets de coopération. Ces partenariats existent en Europe et en Asie, et peuvent nourrir un concept d'Indo-Pacifique qui n'a rien perdu de son actualité.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

WWW.FRSTRATEGIE.ORG

4 BIS RUE DES PÂTURES 75016 PARIS TÉL : 01 43 13 77 77 FAX 01 43 13 77 78

ISSN : 2273-4643

© FRS—TOUS DROITS RÉSERVÉS