Essai International

Covid-19 : Le Japon face à l'épidémie – Gestion de crise et responsabilité civique

samedi 18 avril 2020, par SALA Adrienne (Date de rédaction antérieure : 17 avril 2020).

La prétendue discipline japonaise, qui passe pour un modèle de civisme spontané, dépend en réalité en grande partie des décisions du gouvernement, comme le montre la récente progression de l'épidémie, qui discrédite la trop simpliste explication culturaliste.

Sommaire

- Le système de gestion de (…)
- Les premières mesures de (…)
- Le tournant de la politique de
- La prise de conscience du
- Conclusion

Jusqu'à la mi-mars, la situation japonaise était sous-contrôle avec un taux de propagation faible (doublement du nombre de cas en 2 mois) or, depuis fin mars le nombre de nouveaux cas dont les voies de transmission ne sont pas identifiées augmente rapidement alors que le nombre de tests rapportés à la population totale est l'un des plus faibles en comparaison internationale. Le 7 avril le Premier ministre Shinzô Abe déclare l'état d'urgence dans sept préfectures du pays, et demande aux citoyens un confinement volontaire en s'appuyant sur un plan de soutien à l'économie de grande ampleur.

En comparaison des mesures prises par plusieurs pays pour tester en masse et/ou faire appliquer un confinement obligatoire, la gestion de crise japonaise soulève plusieurs questions. La bonne organisation des institutions de santé publique, les procédures de gestion de crise sanitaire et les mesures de prophylaxie permettent-elles d'expliquer la décision de ne pas recourir aux tests de dépistage à grande échelle, ou bien cette décision relèverait-elle de contraintes légales et sanitaires ? Si la lente progression du nombre de cas jusqu'à la mi-mars nourrissait encore certaines explications simplistes fondées sur la discipline des Japonais, l'accélération récente des cas discrédite le facteur culturaliste, et met en question le rôle de la responsabilité civique et les conditions de son application.

© Rémi Scoccimarro

Pour préparer cette analyse que seul le temps pourra mener à son terme nous proposons ici de décrire les mesures de lutte contre l'épidémie depuis le mois de janvier jusqu'au début du mois d'avril 2020 et d'éclairer le rôle joué par la responsabilité civique dans la gestion de crise sanitaire actuelle.

Le système de gestion de crise sanitaire

La loi de Mesures contre les maladies infectieuses de 1998, révisée pour la dernière fois le 14 mars 2020 pour y ajouter le Covid-19, définit le système japonais de gestion de crise sanitaire qui relève de la compétence et de la coordination renforcée entre le secrétariat du Cabinet, le ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales, les gouvernements locaux et les experts formés en comité consultatif. Différentes mesures plurisectorielles sont articulées à différents niveaux que l'on peut synthétiser en trois piliers : l'identification de clusters, le renforcement du système de santé, et la responsabilité civique. En fonction des critères qui figurent dans la loi, lorsque les voies de contamination ne sont plus suffisamment identifiées et que le risque de contamination atteint un certain niveau, le Premier ministre, après avoir activé la structure décisionnelle de crise, peut déclarer l'état d'urgence sanitaire.

Cependant, la loi ne prévoit pas de mesures de coercition pour appliquer l'état d'urgence, à la différence notamment de ce qu'a fait la France (il est par exemple impossible de sanctionner le non-respect de demande de confinement par des amendes ou des peines de prison). Contrairement à ce qu'une partie de la presse étrangère rapporte, l'étendue des restrictions des libertés individuelles et l'absence de sanctions n'en font pas un « d'état d'urgence a minima » qui reposerait sur le civisme culturel et la pression sociale de la société japonaise.

Le civisme ou la citoyenneté responsable se définit selon Luigi Lombardi Vallauri comme une attitude qui « (…) est libre, entièrement facultative ; même comme simple attitude, elle n'est pas exigée du sujet à l'intérieur d'un système normatif, en tous cas elle ne l'est pas à l'intérieur d'un ordre juridique positif », il s'agirait donc d' « (…) une attitude et non pas (d') une situation passive ni (d') un devoir dont on répond devant les institutions [1] En demandant aux citoyens de réduire leur interaction sociale à 80 % pour freiner la propagation du virus, le Premier ministre s'appuie bien sur la responsabilité civique des Japonais et non pas sur leur civisme. D'un point de vue général le recours au pilier de la responsabilité civique trouverait son fondement dans l'article 12 de la Constitution :

La liberté et les droits garantis au peuple par la présente Constitution sont préservés par les soins constants du peuple lui-même, qui s'abstient d'abuser d'une façon quelconque de ces libertés et de ces droits ; il lui appartient de les utiliser en permanence pour le bien-être public.

Plus particulièrement, la déclaration de l'état d'urgence vise à la préservation du bien public, lequel ne peut être garanti, d'après le discours du Premier ministre, que par les restrictions sur l'activité économique et sociale. Ce serait donc un renforcement des actions relevant de la responsabilité civique de tous les acteurs de la société civile qui, articulé aux deux autres piliers eux même renforcés, permettrait encore de résoudre la crise sanitaire]. En outre, le 2 avril Shinzô Abe a mentionné devant la Chambre des représentants réunis en séance plénière, la possibilité de réformer la loi pour y inclure des dispositions ayant pour objectif de réprimer le non-respect des mesures de distanciation sociale [2]

On observe donc depuis le début de la gestion de crise sanitaire un processus graduel d'activation

de la responsabilité civique lequel évolue en fonction de la progression de l'épidémie et de sa compréhension.

Les premières mesures de lutte contre la propagation du Covid-19 de janvier à février 2020

Le 5 janvier 2020, l'OMS a publié une note informative sur l'émergence en Chine, dans la ville de Wuhan, province du Hubei, d'une maladie respiratoire dont les causes étaient inconnues. Le 6 janvier, le ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales publie en coordination avec l'Institut national des maladies infectieuses une note informativesur l'émergence dans la ville de Wuhan (province du Hubei, Chine), d'une maladie respiratoire dont les causes sont inconnues. Les premières recommandations sont formulées à l'attention des voyageurs en provenance de Wuhan qui présenteraient des symptômes (fièvres, courbatures, difficultés respiratoires). Le ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales adresse aux gouvernements locaux une note pour renforcer la coordination entre les centres de santé (health centers, hokenjô), les structures hospitalières, et l'Institut national des maladies infectieuses. Le 15 janvier, le premier cas est relevé. Dès le 21 janvier et conformément à l'article 15 de la loi de Mesures contre les maladies infectieuses, l'Institut national des maladies infectieuses réalise des tests pour les personnes qui ont été en contact avec les cas confirmés. Dans le cadre de la mise en place d'un système de surveillance, les porteurs potentiels du virus peuvent être testés sans que leur lien avec la ville de Wuhan soit établi. Les tests sont également réalisables dans les centres de santé locaux. La priorité est néanmoins donnée aux patients présentant des symptômes sévères pour permettre une prise en charge rapide.

En se fondant sur les directives publiées par l'Institut national des maladies infectieuses, et les premières analyses chiffrées, le gouvernement applique le 21 janvier les premières mesures de prévention contre la propagation du Covid-19 pour contrôler l'état de santé des personnes entrant sur le territoire japonais en provenance de régions à risques, et d'identifier les voies de transmission. Le 23 janvier, 2 cas sont confirmés (23 personnes ont été en contact avec eux et font l'objet d'un examen). Le gouvernement renforce les mesures, notamment la mise en place de dispositifs pour effectuer les enquêtes épidémiologiques. Le 30 janvier, le gouvernement crée une cellule de crise sous la supervision du directeur adjoint du secrétariat du Cabinet du Premier ministre et demande la mise en place d'un comité consultatif d'experts qui se réunit pour la première fois le 16 février.

L'identification des clusters est la première priorité. Le groupe de recherche dirigé par le virologue Hitoshi Oshitani (université du Tohoku), en coordination avec le ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales et le comité consultatif, analyse la propagation du Covid-19 en fonction du comportement des personnes infectées afin d'identifier les modes de contagion. Depuis le 3 février, différentes structures sont également déployées dans les centres de santé pour contacter les personnes revenues au Japon après un séjour à l'étranger, dans le but de retracer les voies de transmission. Entre le 3 février et le 26 mars, un grand nombre de personnes ont été prises en charge par ces centres de santé (environ 500) ouverts sans interruption (24h/24 et 7j/7). Selon le document officiel publié le 25 février, il reste très peu de cas dont les voies de transmission n'ont pas été identifiées.

Ensuite, le second pilier vise à soutenir le système de santé et à freiner la propagation du virus par une prise en charge adaptée des patients. Pour faire face à une hausse possible du nombre de cas, le gouvernement a augmenté les capacités d'accueil (nombre de lits) et de soins spécifiques (équipement de dispositif d'assistance respiratoire). Depuis le 13 février, des structures hospitalières sont préparées au niveau national (1059) dont une partie est dédiée exclusivement aux

maladies infectieuses (412).

Enfin, la responsabilité civique est encouragée par l'intermédiaire de recommandations à l'attention des citoyens, publiées notamment sur le site des différents ministères, comme les règles d'hygiène de base (lavage de mains, éternuer et tousser dans son coude, port du masque), et l'auto-confinement en cas de symptômes (rhume et grippe compris). Il est demandé aux personnes présentant des symptômes légers d'attendre 4 jours avant de consulter un médecin (2 jours pour les personnes âgées).

Parallèlement à la mise en route des procédures de gestion de crise sanitaire, et sans concertation, le Premier ministre Shinzô Abe déclare la fermeture des écoles primaires, des collèges et des lycées, le 27 février.

Le tournant de la politique de lutte et la crise de confiance. Fin février - fin mars 2020

La décision soudaine du Premier ministre de fermer les écoles a suscité de vives critiques relayées par la presse. Il s'agirait d'une mesure arbitraire dès lors que, d'une part, elle a été prise en dehors du cadre d'état d'urgence sanitaire et, d'autre part, qu'elle n'a fait l'objet d'aucune concertation avec le ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales, le ministère de l'Éducation, les gouvernements locaux et le comité consultatif des experts [3] L'absence de structures suffisamment déployées en amont de cette prise de décision pour aider les familles à s'organiser en recourant notamment au télétravail reflèterait le manque de coordination entre les sphères politique, administrative, les entreprises et les citoyens pour permettre l'application cohérente des mesures de lutte contre l'épidémie qui figurent dans le système de gestion de crise et qui reposent sur la responsabilité civique. De fait, l'objectif de distanciation sociale aurait été amoindri par les modes de garde collective alternatifs auxquels les familles ont dû avoir recours.

Le 11 mars, deux experts scientifiques interviennent à la Diète pour répondre aux questions des parlementaires sur les mesures prises par le gouvernement. Les deux experts s'entendent sur le fait que la décision de fermer les écoles est avant tout politique et ne repose sur aucune analyse scientifique. Ils sont néanmoins en désaccord sur l'usage des tests. Selon Shigeru Omi, Président du comité consultatif des experts, invité par le parti de la majorité (le Parti Libéral Démocrate), le dépistage des cas avancés doit être la priorité, limitant de fait le nombre de tests effectués. Masahiro Kami, Président du conseil du centre de recherche sur la gouvernance médicale, invité par un des partis de l'opposition (le Parti Démocrate Constitutionnel), souligne quant à lui l'importance d'effectuer le maximum de tests possibles pour obtenir des données statistiques fiables. Le pourcentage de la population testée par rapport à la population totale est un des plus faibles en comparaison internationale.

En effet, la loi sur les Mesures contre les maladies infectieuses ne mentionnant pas l'obligation de recourir à des tests à grande échelle, la décision du gouvernement de ne pas tester en masse repose sur le fonctionnement efficace du premier pilier de la gestion de crise : l'identification des clusters. L'avancée quotidienne des recherches pour comprendre les facteurs de propagation du virus permet grâce à une coordination avec le ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales de communiquer les derniers résultats au gouvernement et au comité consultatif.

La gestion de crise confuse du gouvernement reflète dès lors l'existence de conflits d'intérêts divergents opposant les partisans de la poursuite de l'activité économique, soutenue par le Keidanren (Fédération des organisations économiques) et le ministère de l'Économie et de

l'Industrie, aux partisans du dépistage en masse et du confinement généralisé demandés par l'Association des médecins du Japon et certains membres du comité consultatif. Les politiques de santé au travail. Presses de Sciences Po, 2017]]. Les connaissances scientifiques relatives à la propagation du Covid-19 encore fragiles et les enjeux de pouvoir inhérents aux intérêts divergents entre groupes d'acteurs concernés expliquerait la difficulté rencontrée par le gouvernement pour adopter une ligne d'action cohérente, alors que la définition du problème de santé publique [4] et plus précisément son niveau de risque fait encore l'objet d'un manque de consensus

S'ajoute à ces tensions politiques et scientifiques, une perte de confiance de l'opinion publique liée à la gestion de crise sur le navire de croisière Diamond Princess et sa médiatisation, au déficit de transparence sur le nombre de cas réellement infectés causée par le non-recours au dépistage massif, et à la fermeture précipitée des écoles. Dans ce contexte la révision de la loi sur les Mesures contre les maladies infectieuses en vue d'y intégrer le Covid-19 est votée à la quasi-unanimité (à l'exception du Parti communiste). Cette nouvelle loi est appliquée le 14 mars pour une durée de deux ans et permet au Premier ministre de déclarer l'état d'urgence sanitaire. Le 19 mars, les effets des mesures de lutte contre la propagation du virus sont analysés lors du huitième comité consultatif des experts. Ce comité se tient dans un contexte mondial de pandémie où l'état d'urgence sanitaire est déclaré dans plusieurs pays du monde dans lesquels une part croissante des citoyens est forcée au confinement.

La prise de conscience du risque dans un contexte de pandémie mondiale – les mesures d'urgence depuis fin mars 2020

D'après les membres du comité consultatif, bien que la corrélation scientifique soit difficile à établir, les efforts des citoyens pour respecter les gestes barrières, la demande du gouvernement de fermer les écoles, d'annuler ou de reporter des événements, semblent avoir été efficaces pour ralentir la progression de la contagion par le Covid-19. Cependant, ils s'inquiètent de l'augmentation du nombre de cas isolés et importés de l'étranger dans les grandes villes (Tokyo, Osaka, Nagoya). Cette tendance semble indiquer le début d'une nouvelle vague de cas, localisés dans certaines régions, et dont les symptômes peuvent être sévères. L'apparition de gros clusters, au sein desquels les voies de transmission du virus ne peuvent plus être identifiées, risque d'entraîner, selon les membres du comité consultatif, une situation comparable à celle de l'Italie, de la France ou des États-Unis.

L'articulation des mesures de lutte contre la propagation du Covid-19 autour des trois piliers est donc renforcée. Le comité recommande alors un renforcement des mesures de prévention face à la formation de nouveaux clusters, une augmentation des budgets accordés au système de santé, ainsi qu'un partage plus efficace des informations entre les gouvernements locaux pour gérer plus étroitement le risque d'infection en fonction des régions. Une augmentation des capacités de test de dépistage est déployée. Enfin, la communication est ciblée sur les conditions de propagation du risque en demandant d'éviter les lieux fermés, les interactions sociales rapprochées, et les rassemblements collectifs.

Dans ce contexte, le gouvernement décide de la réouverture des écoles après les vacances de printemps, laissant toutefois les gouvernements locaux prendre leur décision en fonction de la situation sanitaire locale. Les contradictions apparentes entre la décision de ré-ouvrir les écoles et l'évolution de la situation sanitaire, à l'égard de laquelle le comité consultatif a émis des recommandations d'urgence, entraînent une nouvelle confusion dans la politique de gestion de crise sanitaire. Ce manque de cohérence pourrait de nouveau altérer l'efficacité des mesures reposant sur la responsabilité civique en réduisant la perception du risque à quelques jours du pont pour l'équinoxe de printemps pendant lequel la floraison des cerisiers attire chaque année un grand

nombre de Japonais dans les lieux publics, les restaurants et les bars.

Le parc Asukayama dans l'arrondissement Kita-ku, célèbre pour ses cerisiers en fleurs, presque vide le 4 avril.

La veille du long week-end, les deux gouverneurs de Kobe et d'Osaka ont appelé les citoyens à limiter leurs déplacements leur demandant un confinement volontaire. Le discours et les actions des deux gouverneurs locaux avaient pour objectif d'accroître la prise de conscience du risque des citoyens et de prévenir leurs comportements, contrastant avec le manque d'anticipation du gouvernement central. Déjà fin février, le gouverneur de Hokkaido, Naomichi Suzuki, a fait preuve de réactivité en déclarant l'état d'urgence. Le 19 mars il déclare la fin de l'état d'urgence en réponse à la baisse du nombre de nouveaux cas alors que la propagation du virus augmente dans les grandes villes comme Tokyo. La réactivité d'une partie des gouvernements locaux face au manque d'anticipation et de préparation du gouvernement central rappellerait notamment la crise du modèle de gouvernance analysée lors de la catastrophe nucléaire du 11 mars 2011.

À partir du 25 mars, la gouverneure de Tokyo, Yuriko Koike, recommande aux habitants de la capitale de limiter les sorties et les déplacements pendant les week-ends (fermeture progressive d'un grand nombre de parcs, de bars, d'établissements de karaoké, de cinémas, et promotion du télétravail). Les gouverneurs des préfectures de Chiba, Saitama et Aichi demandent aux citoyens de ne pas se rendre à Tokyo. Face à cette gestion politique confuse, la confiance de l'opinion publique dans la capacité du gouvernement à endiguer cette épidémie continue de baisser.

L'état d'urgence, déclaré le 7 avril pour sept préfectures (Tokyo, Kanagawa, Saitama, Chiba, Osaka, Hyogo, Fukuoka), devrait permettre au gouvernement d'appliquer plus efficacement les mesures de lutte contre l'épidémie grâce au déploiement d'une coordination institutionnelle entre les sphères politique, administratives et la société civile qui faisait défaut jusqu'à présent. En effet, alors qu'il ne disposait pas de suffisamment de marge de manœuvre politique et budgétaire, l'état d'urgence, assorti d'un grand plan de soutien à l'économie, permet au Premier ministre de procéder à l'activation à un degré avancé de la responsabilité civique pour soutenir les deux autres piliers - identification des clusters et renforcement du système de santé.

Conclusion

La responsabilité civique en tant que pilier de gestion de crise sanitaire diffère du civisme qui est une attitude et non un devoir [5]. Elle dépend de la communication et de la politique conduite par les autorités. L'identification des clusters, l'analyse des facteurs de propagation du virus dans la société japonaise, les capacités des structures hospitalières, le cadré légal et les enjeux économiques sont autant de variables, parfois divergentes, qui ont orienté la politique de gestion de crise du gouvernement central et des autorités locales. On observe donc une interférence des logiques de santé publique dans le système politique et économique créant un espace de confrontation qui donne lieu à de nouveaux compromis [6] et qui résultent dans l'état d'urgence sanitaire : les

autorités demandent aux citoyens de réduire les interactions sociales de 80 % sans établir, pour le moment, un régime exceptionnel de restriction des libertés individuelles. La réticence du gouvernement à mettre en place un tel régime repose sur les valeurs démocratiques et pacifistes de la Constitution d'après-guerre qui incarne les libertés civiques. Or, depuis son entrée en vigueur le 5 mai 1947, sa légitimité provoque de fortes controverses politiques [7] relayées notamment dans le débat public sur les libertés civiques pendant l'état d'urgence. En juin 2017 le vote de la loi Anti-terroriste a déclenché des critiques virulentes au sein de l'opinion publique, des avocats et des journalistes dénonçant son contenu liberticide. En cas d'échec des mesures reposant sur le volontariat la question se pose donc de savoir si la responsabilité civique pourrait évoluer vers un modèle plus normatif et coercitif ? Ou bien le Japon parviendra-t-il à « imaginer un autre mode de réponse à la crise sanitaire et notamment une réponse qui ne sacrifie pas – ou qui sacrifie moins – les libertés [8]

Pour soutenir les secteurs économiques et les ménages impactés par la crise sanitaire, le gouvernement déploie un plan massif (plan de soutien à l'économie de 915 milliards d'euros). Le gouvernement aurait-il recours à l'incitation économique pour activer la responsabilité civique à un niveau avancé ? Quelle est sa marge de manœuvre face aux non-bénéficiaires des aides financières ? La gestion de crise exacerbe en effet les inégalités de la société japonaise face aux conséquences socioéconomiques engendrées par les mesures de lutte contre l'épidémie. Selon l'enquête réalisée par la Chambre du commerce et de l'industrie de Tokyo, seulement 26 % des PME ont pu mettre en place le télétravail (57,1 % des entreprises de plus de 300 employés, contre seulement 14,4 % des entreprises de moins de 50 employés). Les inégalités face au télétravail altèrent donc l'efficacité des mesures reposant sur la responsabilité civique. Celle-ci est aussi remise en question face aux inégalités sociales et juridiques. Par exemple, la récente mobilisation juridique pour défendre les travailleurs d'Uber Eatspose la question urgente des droits des travailleurs indépendants face aux risques de contagion et aux conséquences socioéconomiques engendrées [9]

Adrienne Sala

P.-S.

• La Vie des idées, le 17 avril :
https://laviedesidees.fr/Le-Japon-face-a-l-epidemie.html

Adrienne Sala, « Le Japon face à l'épidémie. Gestion de crise et responsabilité civique », La Vie des idées , 17 avril 2020. ISSN : 2105-3030. URL :
http://www.laviedesidees.fr/Le-Japon-face-a-l-epidemie.html

Dossier : Les visages de la pandémie

Aller plus loin

• L'Institut français de recherche sur le Japon à la Maison franco-japonaise (IFRJ-MFJ, Umifre 19, MEAE-CNRS) présente une visualisation cartographique des données japonaises concernant la propagation du Covid-19 sur la base des données publiées par le ministère de la Santé, du Travail et des Affaires Sociales et des publications officielles. En complément, une revue de presse japonaise et une revue de presse internationale sont proposées.
http://covid19-ifrjmfj-tokyo1.e-monsite.com

Notes

[1] Luigi Lombardi Vallauri, *Modernité et criminogenèse : responsabilité individuelle et responsabilité civique face à l'ambivalence de la culture*, Vrin, Presses de l'Université de Montréal, 1989.

[2] Norbert Rouland, *Aux confins du droit : anthropologie juridique de la modernité*, Odile Jacob, 1991.

[3] Cette décision serait-elle une réponse aux critiques adressées à Shinzô Abe suite à la mise en quarantaine du Diamond Princess et au manque de tests effectués pour les personnes sorties du bateau ? *Mainichi shinbun*, 21 mars 2020, Abe stresses experts' role in virus response after past criticism over school closures, Bloomberg, 27 février 2020, Limited virus testing in Japan masks true scale of infection, *Le Monde*, 5 mars 2020, « Au Japon, le coronavirus provoque une crise de confiance politique ».

[4] Henry, Emmanuel. *Ignorance scientifique et inaction publique. Les politiques de santé au travail*. Presses de Sciences Po, 2017

[5] Luigi Lombardi Vallauri, op. cit.

[6] Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Presses de SciencesPo, 2009.

[7] Seizelet Éric, « Le référendum d'intérêt national en matière de révision constitutionnelle au Japon », *Revue française de droit constitutionne*l, 2011/1 (n° 85), p. 3-40

[8] Vincent Sizaire, op. cit.

[9] Rôdôbenngôdan (Association des avocats du droit du travail)