

Covid-19 : mieux comprendre la gestion de l'épidémie au Japon

Par **Diane Alalouf-Hall** et **Valériane Thool**, doctorantes et chercheuses à l'OCCAHA dans l'équipe de recherche « *Covid-19 -Gouvernance et pratiques collaboratives des interventions humanitaires complexes transfrontalières dans le contexte pandémique ?* ». Avec la collaboration de **Caroline Coulombe**, codirectrice du projet « *Covid-19 -Gouvernance et pratiques collaboratives des interventions humanitaires complexes transfrontalières dans le contexte pandémique ?* »

Montréal, le 20 avril 2020

La pandémie de la COVID-19 a injecté un degré d'incertitude sans précédent dans l'économie mondiale, alors que les États luttent contre un nombre d'infections croissant, mettent en œuvre des stratégies de distanciation sociale de grande envergure et tentent des interventions budgétaires pour stabiliser les marchés.

Qu'en est-il du Japon ? Le premier cas confirmé au Japon a été signalé le 14 janvier 2020. Depuis le nombre de cas a évolué de manière relativement lente [jusqu'au mois de mars](#)¹. Toutefois, en raison de l'accélération de la propagation récente, le gouvernement japonais a déclaré l'état d'urgence dans sept préfectures², dont Tokyo, pour une période minimale d'un mois à compter du 7 avril, [mais sans mesures punitives](#)³. Au 15 avril dernier, le nombre total de patients diagnostiqués positifs au virus (SRAS-CoV-2) atteignait 8 100 personnes, avec un total de 119 décès,⁴ ce qui a poussé le gouvernement japonais à étendre l'état d'urgence à la totalité du territoire le 16 avril.

En comparaison des mesures prises par plusieurs pays pour tester à grande échelle leur population et/ou faire appliquer un confinement obligatoire, la gestion de crise japonaise soulève plusieurs questions : *pourquoi déclarer l'état d'urgence aussi tardivement ? Quelles sont les priorités de la gestion de la COVID-19 au Japon ? Est-ce qu'un système de santé fort est synonyme de résilience à l'épidémie ?* Il est difficile de dresser un tableau de bord de la réponse du Japon à la COVID-19, mais cet article, essentiellement basé sur une revue de presse quotidienne, a pour ambition d'écarter les justifications culturalistes trop rapidement utilisées afin de présenter la courbe de progression japonaise et de décrire brièvement les mesures prises depuis le mois de janvier jusqu'aujourd'hui.

¹ Depuis le premier cas du 16 janvier, il a fallu 65 jours pour atteindre les 1 000 cas. Mais le chiffre a passé la barre des 4 000 en deux semaines à peine. <https://www.nippon.com/fr/japan-data/h00691/>

² Sept préfectures (*to道府ken*) sur les 47 au Japon, à savoir Tokyo, Osaka, Fukuoka, Kanagawa, Chiba, Saitama et Hyôgo.

³ <https://www.bbc.com/news/world-asia-52313807>

⁴ Statista Research Department, Apr 15, 2020

Préambule : ne pas tomber dans le piège du culturalisme à tout prix.

Au début de la crise sanitaire, le Japon était l'un des premiers pays, outre la Chine, à être frappé par la COVID-19. Les cas importés sont arrivés peu après le début de l'épidémie à Wuhan, en Chine en janvier 2020⁵. C'était prévisible, compte tenu de la proximité géographique entre Beijing et Tokyo et de la quantité de vols journaliers⁶. Toutefois, comparée aux courbes de progression du nouveau coronavirus [en Chine, en Italie ou encore en France](#),⁷ qui se ressemblent et augmentent de manière exponentielle, celle du Japon a longtemps affiché une ascension timide. Cette situation a très rapidement été justifiée au moyen [d'explications culturalistes](#)⁸, souvent réductrices, majoritairement occidentales, fondées principalement [sur une image disciplinée des Japonais et des Japonaises](#) et un [naturel civisme spontané](#)⁹ quels que soient l'âge, les catégories socioculturelles ou encore le lieu de vie. Si l'on suit cet argument, le Japon serait un pays extrêmement homogène, et l'accélération récente des cas serait à mettre en relation avec une soudaine indiscipline japonaise à l'échelle du pays en seulement quelques jours.

En prenant en considération l'importance de l'occupation humaine à l'échelle territoriale afin de générer du développement économique, certaines préfectures du Japon sont avantagées par rapport à d'autres. Il existe, au sein même d'un pays, des territoires protégés et des territoires orphelins de toute préoccupation préventive ou curative, eu égard aux catastrophes¹⁰. Le Japon n'est pas une exception puisque la culture des catastrophes s'appuie sur la capacité d'écoute et [de prise en compte de l'expérience vécue par les habitants](#)¹¹. Par ailleurs, le Japon est un régime fédéral qui comprend plusieurs paliers gouvernementaux. À la différence du Canada qui est une fédération¹², c'est une union

⁵ Nishiura H., Kobayashi T., Yang Y., Hayashi K., Miyama T., Kinoshita R. (2020). The rate of under ascertainment of novel coronavirus (2019-nCoV) infection: estimation using Japanese passengers data on evacuation flights. J Clin Med. 2020; 9.

⁶ Avant la fermeture des frontières, il y avait 4 vols directs par jour entre Beijing et Tokyo Haneda et 5 vols directs entre Beijing et plus d'une quinzaine de vols ayant une escale à Wuhan, selon Gallego, V., Nishiura, H., Sah, R., & Rodriguez-Morales, A. J. (2020). The COVID-19 outbreak and implications for the Tokyo 2020 Summer Olympic Games. Travel medicine and infectious disease, 101604.

<https://doi.org/10.1016/j.tmaid.2020.101604>

⁷ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1689056/progression-courbe-pandemie-pays-coronavirus-covid19-graphiques>

⁸ La vision culturaliste contemporaine tend à produire l'autre en le réduisant à une différence non pas biologique mais culturelle. Définition proposée par le Collectif Manouchian pour "Les mots sont importants" <http://lmsi.net/Culture-et-culturalisme#nb1>

⁹ https://www.lepoint.fr/monde/coronavirus-l-exception-japon-14-03-2020-2367167_24.php, <https://www.ledevoir.com/monde/asi/576155/l-exception-culturelle-japonaise-un-atout-contre-le-virus> souligné par Sala, A. (2020). Le Japon face à l'épidémie. La vie des Idées. <https://laviedesidees.fr/Le-Japon-face-a-l-epidemie.html>

¹⁰ Alalouf-Hall, D. et Fontan, J.M. (2020). Gestion des catastrophes naturelles en sol québécois : rendre socialement et écologiquement responsables les processus de développement des territoires affligés. Organisations et Territoires. Vol.29 (1). UQAC.

¹¹ <https://www.ifri.org/fr/publications/editoriaux-de-lifri/lettre-centre-asi/japon-modele-matiere-de-prevention-catastrophes>

¹² Selon Gagnon, la fédération est un type particulier du système fédéral où ni le gouvernement fédéral, ni le gouvernement des unités constituantes ne sont subordonnés l'un à l'autre sur le plan constitutionnel ou politique. Chacun exerce des pouvoirs souverains, qu'il tient de la Constitution elle-même et non pas d'un autre niveau du gouvernement. Chacun est habilité à traiter directement avec ses citoyens dans l'exercice de ses pouvoirs législatifs, exécutifs et fiscaux. Enfin, chacun

constitutionnellement décentralisée. Selon Watts¹³, cette forme d'état pourtant fédéral possède un fondement unitaire, dans le sens où l'autorité suprême appartient au gouvernement central, mais des gouvernements « infranationaux » possèdent également leur autonomie protégée par des droits constitutionnels. Ainsi, le Japon est très décentralisé concernant les tâches administratives, déléguées aux préfectures et aux autorités locales, [mais au contraire, assez centralisé pour ce qui est du contrôle qu'exerce le gouvernement central sur ces niveaux inférieurs de gouvernement](#)¹⁴. Par exemple, **il n'existe pas au Japon d'organisme indépendant pour gérer les urgences sanitaires. Tout passe par la cellule de crise du gouvernement central**¹⁵. Cette structure juridique a un impact sur la gestion de crise et sur les décisions stratégiques. Il serait alors plus sage de se recentrer sur des justifications liées au leadership du gouvernement, à l'organisation des institutions de santé publique, aux procédures de gestion de crise sanitaire et ensuite à leurs applications dans la société.

Au Japon, les critiques évoquent quant à elles une [perte de confiance dans leur gouvernement](#)¹⁶ et ont principalement remis en doute [certaines données officielles](#)¹⁷, en rappelant la communication [bancale autour de la catastrophe de Fukushima](#)¹⁸ et la pression constante qui pèse sur le gouvernement depuis plusieurs années [concernant les Jeux olympiques d'été 2020](#)¹⁹. Rappelons que les Jeux devaient être le plus grand événement sportif de masse de l'année, avec la participation de 204 pays et régions aux Jeux olympiques et de 164 aux Jeux paralympiques²⁰. Ils ont finalement été reportés au 23 juillet 2021, une décision qui a tardé à venir et qui semble avoir été prise suite à la pression des pays se désistant, comme le Canada.

Première étape : le rapatriement et la fermeture progressive des frontières

Dès le 7 janvier 2020, au lendemain de l'annonce de l'épidémie en Chine par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), les mesures de quarantaine et de détection des voyageurs en provenance de la ville de Wuhan ont été améliorées aux points d'entrée dans le pays. [En février, un premier plan de soutien financier](#) a été débloqué pour faciliter le rapatriement des Japonais et Japonaises à l'étranger et le contrôle aux frontières. Il comprenait, entre autres, un budget de 3 milliards de yens (28 millions de dollars) pour la prise en charge des Japonais rapatriés de Chine et aux passagers du paquebot de croisière stationné à Yokohama et 3,4 milliards de yens (31 millions de dollars) pour le renforcement des contrôles

est directement élu par ses ressortissants. Gagnon, A. (2006). Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions. PUM. 559 pages.

¹³<https://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca/iigrwww/files/files/pub/archive/books/ComparaisonDesRegimesFederaux-Watts.pdf>

¹⁴Op. Cit.

¹⁵ <https://www.ouest-france.fr/sante/virus/coronavirus/point-de-vue-coronavirus-au-japon-crise-sanitaire-et-crise-politique-6763256>

¹⁶ <https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/backstories/777/>

¹⁷ <https://theconversation.com/coronavirus-in-japan-why-is-the-infection-rate-relatively-low-133648>

¹⁸ <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2011-dec-18-la-fg-japan-distrust-20111218-story.html> et Suzuki, T. (2017). Six years after Fukushima, much of Japan has lost faith in nuclear power. The Conversation.

¹⁹ www.rfi.fr/fr/asie-pacifique/20200314-coronavirus-japon-le-faible-nombre-cas-officiels-entretient-la-méfiance

²⁰ Nakamura S., Wada K., Yanagisawa N., Smith D.R. Health risks and precautions for visitors to the Tokyo 2020 olympic and paralympic games. Trav Med Infect Dis. 2018;22:3–7.

aux frontières²¹. Les autorités japonaises ont progressivement adopté un certain nombre de mesures temporaires limitant drastiquement l'accès au territoire, en fonction de la nationalité, du lieu de délivrance des visas et du lieu de séjour préalable du voyageur.

Le pays a d'abord imposé une autoquarantaine de quatorze jours des voyageurs en provenance de Chine, d'Iran et d'Italie **dans un lieu décidé par les autorités japonaises**. Ces voyageurs n'étaient pas autorisés à emprunter les transports en commun (y compris les taxis). Depuis le 27 mars les mesures d'exemption de visa ont été suspendues²² et l'interdiction totale d'entrée dans le pays pour les non-Japonais a été étendue une grande liste de pays²³. [Depuis le 3 avril](#)²⁴, le gouvernement a étendu l'interdiction à 73 pays, dont les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada. Les seules exceptions concernent les étrangers déjà établis au Japon, disposant du statut de "résident permanent", d'"époux ou enfant d'un citoyen japonais", d'"époux ou enfant d'un résident permanent" ou encore de "résident de long-terme", et qui auraient quitté temporairement le Japon avant le 2 avril avec une permission de retour (*re-entry permit*). [Par contre, ces résidents qui quitteraient le Japon après le 2 avril ne pourraient pas rentrer à nouveau sur le territoire, tant qu'est maintenue l'interdiction d'entrée](#)²⁵.

Ces mesures restrictives visant à exclure l'individu suspect et rétablir une frontière entre la personne saine et la personne malade ne sont pas nouvelles. On peut les retracer à plusieurs moments de l'histoire, et ce, dans beaucoup de sociétés et de cultures, [dont la crise du choléra au Japon au XIXe siècle](#)²⁶. Selon certains scientifiques, ces épidémies récurrentes ont poussé le Japon investir dans des mesures de préventions à l'origine de la mise en place [rapide de l'hygiène moderne et publique](#)²⁷. Elle est régulièrement mise à l'honneur dans le contexte actuel, en particulier pour le port du masque très fréquent que ce soit [pour des raisons médicales, saisonnières ou esthétiques](#)²⁸.

Deuxième étape : la coordination du système sanitaire et la stratégie du goutte-à-goutte

Dès le début du mois de janvier, le ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales s'est adressé aux gouvernements locaux pour renforcer la coordination entre [les centres de santé \(hokenjô\), les](#)

²¹ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2020/03/23/point-de-situation-du-covid-19-au-23-03-20-japon>

²² Si un visa a été accordé avant le 27 mars, mais que le voyageur n'est toujours pas arrivé, le visa est temporairement suspendu. Il restera utilisable jusqu'à la date d'expiration, une fois les restrictions levées

²³ Irlande, Andorre, Italie, Estonie, Autriche, Pays-Bas, Suisse, Suède, Espagne, Slovaquie, Danemark, Allemagne, Norvège, Vatican, France, Belgique, Portugal, Malte, Monaco, Liechtenstein, Luxembourg, Islande, Saint-Marin.

²⁴ <https://www.aljazeera.com/news/2020/03/coronavirus-travel-restrictions-border-shutdowns-country-200318091505922.html>

²⁵ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/conseils-aux-voyageurs/conseils-par-pays-destination/japon/>

²⁶ Bretelle-Establet, F., & Keck, F. (2014). Les épidémies entre « Occident » et « Orient ». *Extrême-Orient Extrême-Occident*, (37), 5-19. Retrieved April 17, 2020, from www.jstor.org/stable/24716517

²⁷ Johnston, W. (2019). "Cholera and the Environment in Nineteenth-Century Japan." *Cross-Currents: East Asian History and Culture Review (e-journal)* 30: 9–34. <http://cross-currents.berkeley.edu/issue-30/johnston>.

²⁸ Le pays consomme environ 5,5 milliards de masques de protection chaque année, soit une moyenne 43 masques par personne. <https://time.com/5799964/coronavirus-face-mask-asia-us/>

[structures hospitalières, et l'Institut national des maladies infectieuses](#)²⁹ et une ligne d'assistance téléphonique spécifique a été ouverte entre les différents ministères du gouvernement et de nombreux acteurs premiers répondants.

Selon les experts, [les seniors sont particulièrement vulnérables au virus SRAS-CoV-218](#)³⁰. Une particularité du Japon est son pourcentage très élevé de personnes âgées. [Avec 28,4% d'aînés soit très exactement 35,88 millions de personnes](#)³¹, le Japon se situe en première position mondiale juste devant l'Italie (23%). On aurait donc pu supposer que le Japon aurait été en première ligne pour élaborer et mettre en œuvre des mesures visant à prévenir la propagation de la maladie. Or, contrairement à la Corée du Sud et sa campagne massive de tests, le Japon s'est rapidement enligné, non pas par manque de moyen, mais par choix, vers une stratégie de goutte-à-goutte : [très peu de tests sont pratiqués sur sa population](#)³². En effet, le 21 janvier l'Institut national des maladies infectieuses (NIID) entame des procédures de tests, mais uniquement sur des personnes qui ont été en contact avec des cas confirmés. Pour certains médias, mais aussi [pour Yoichi Masuzoe, l'ancien ministre de la Santé](#)³³, qui a servi pendant la crise de la grippe porcine de 2009, il s'agit d'un manque de *leadership* du Premier ministre Abe et [d'une gestion laxiste de la crise](#)³⁴.

Pour le gouvernement actuel, néanmoins, il s'agit d'un choix stratégique réfléchi. En effet, selon le ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales, le choix de faire des tests ne doit pas être comparé à [une "procédure médicale", mais à une "enquête épidémiologique"](#)³⁵ afin de freiner la propagation de l'épidémie. Malgré cette annonce, les critiques ne se sont pas fait attendre longtemps : si peu de tests sont effectués, peu de cas sont *de facto* recensés officiellement. Ces accusations ont été réfutées [le 1er mars par l'Institut national des maladies infectieuses](#)³⁶. La stratégie de dépistage du Japon a progressivement évolué en ouvrant l'accès aux tests à un plus grand éventail de personnes : tous les cas suspects, quels que soient les antécédents [de voyage de sa population](#)³⁷.

Bien que se concentrer sur les tests peut constituer une bonne source d'informations, pris seuls ils peuvent s'avérer réducteurs. La recherche des chemins de transmission et des modes de contagions est essentielle pour endiguer l'épidémie. Cette recherche suscite [l'inquiétude des experts en médecine et en virologie](#)³⁸, qui craignent que la situation au Japon échappe à tout contrôle, [comme c'est le cas dans](#)

²⁹ Sala, A. (2020). Le Japon face à l'épidémie. La vie des Idées. <https://laviedesidees.fr/Le-Japon-face-a-l-epidemie.html>

³⁰ https://www.sciencesetavenir.fr/sante/covid-19-les-3-raisons-a-la-vulnerabilite-des-personnes-agees_142984

³¹ <https://www.courrierinternational.com/article/le-chiffre-du-jour-la-societe-japonaise-est-la-plus-veillissante-du-monde>

³² <https://ourworldindata.org/coronavirus>

³³ <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/03/11/national/politics-diplomacy/japan-shinzo-abe-coronavirus-emergency-bill/#.Xp3Kfi17QWo#.Xp3Kfi17QWo#.Xp3Kfi17QWo>

³⁴ <https://thediplomat.com/2020/03/japans-limited-response-to-the-covid-19-pandemic/>

³⁵ <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Coronavirus/Coronavirus-Why-Japan-tested-so-few-people>

³⁶ <https://www.niid.go.jp/niid/en/>

³⁷ Roser, M., Ritchie, H., Ortiz-Ospina, E., et Hasell, J. (2020) - "Coronavirus Disease (COVID-19) – Statistics and Research". *Published online at OurWorldInData.org*. Retrieved from: '<https://ourworldindata.org/coronavirus>'

³⁸ <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/04/14/national/untraceable-covid-19-cases/#.Xp3x3S17QWo#.Xp3x3S17QWo#.Xp3x3S17QWo>

[certains pays occidentaux](#)³⁹. Depuis le début du mois de février, l'énergie du gouvernement japonais a également été déployée à monter des structures dans les centres de santé pour retracer les voies de transmission et contacter les personnes revenues au Japon après un séjour à l'étranger. D'après une note officielle du gouvernement [publiée le 25 février](#)⁴⁰, le travail s'est avéré efficace. Toutefois, des experts ont déclaré parallèlement qu'ils n'étaient malheureusement pas en mesure de retracer avec précision la contraction [du virus dans 40 % des cas signalés](#)⁴¹ avec l'illustration des mesures mises en place pour retracer les contacts des [passagers du Diamond Princess](#)⁴².

Troisième étape : la distanciation sociale et le télétravail « volontaires »

À la mi-mars alors que le confinement obligatoire est déjà bien entamé dans de nombreux pays, la vie au Japon se poursuit relativement normalement. Il n'y a pas encore d'ordre formel de "distanciation sociale". Ce n'est que le 26 mars 2020 que la gouverneure de Tokyo a encouragé le travail à domicile et la réduction des sorties le soir ou le week-end, sauf en cas d'urgence. Tokyo est ensuite suivi le 27 mars par [le gouverneur de la préfecture d'Osaka](#)⁴³. Et bien que le gouvernement "encourage" les entreprises à autoriser leurs employés à faire du télétravail dans la mesure du possible, [cette pratique n'est pas vraiment suivie](#)⁴⁴ : de nombreuses personnes, y compris des fonctionnaires, ont continué à prendre les transports en commun bondés pour se rendre au travail, mais souvent en portant un masque. Il est important de souligner que depuis 2017 [les autorités nippones lancent chaque été les « journées du télétravail »](#)⁴⁵, dans l'objectif de décongestionner les transports de la capitale japonaise en prévision des Jeux olympiques de Tokyo 2020. Toutefois, l'infrastructure informatique de nombreuses entreprises [n'est pas encore en mesure de prendre en charge le travail](#)⁴⁶ à distance au moment de l'épidémie. Une enquête compilée par le ministère des Affaires intérieures et des Communications en 2018 révélait que moins d'une entreprise sur cinq avait [mis en place des structures pour permettre le "télétravail"](#)⁴⁷.

Le pays, souvent présenté comme le pionnier des nouvelles technologies, semble dépassé techniquement en période de confinement. Est-il possible de faire un lien avec les autorités gouvernementales ? L'ancien ministre responsable de la Cybersécurité et des Jeux olympiques [avait admis sa faiblesse en informatique](#)⁴⁸ lors d'un comité parlementaire en 2018. Plus récemment, en 2019, le site web du nouveau ministre japonais des technologies de l'information, Naokazu Takemoto, âgé de 78 ans, est resté hors ligne pendant des mois, [soulevant des questions sur ses compétences techniques](#)⁴⁹.

³⁹ <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/04/14/national/untraceable-covid-19-cases/#.Xpxx3S17QWo>

⁴⁰ https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/kanjikai/sidai_r020225.pdf

⁴¹ <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/04/14/national/untraceable-covid-19-cases/#.Xpxx3S17QWo>

⁴² <https://www.stimson.org/2020/japans-response-to-covid-19-slowng-going-back-to-normal/>

⁴³ <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200327/k10012354141000.html>

⁴⁴ <https://www.stimson.org/2020/japans-response-to-covid-19-slowng-going-back-to-normal/>

⁴⁵ <https://www.journaldemontreal.com/2020/03/30/le-coronavirus-donne-un-coup-de-fouet-au-teletravail-au-japon>

⁴⁶ https://www.lepoint.fr/monde/le-coronavirus-montre-un-japon-techniquement-depasse-21-04-2020-2372394_24.php

⁴⁷ <https://fortune.com/2020/03/01/coronavirus-japan-government-remote-work/>

⁴⁸ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1136055/le-ministre-japonais-de-la-cybersecurite-na-jamais-utilise-dordinateur>

⁴⁹ https://www.japantimes.co.jp/news/2019/09/13/national/website-of-japans-it-minister-unreachable/#.XqA_2C17QWo

Ses détracteurs avaient mis en avant, au moment des faits, sa position à la tête d'une ligue parlementaire de « défense de la culture et de la tradition du *hanko* »⁵⁰.

Alors que l'opinion publique était favorable depuis plusieurs semaines à la déclaration de l'état d'urgence de la part du gouvernement central, il est finalement promulgué le 7 avril 2020 pour quelques préfectures, et ce après les initiatives des gouverneurs de Tokyo, d'Osaka ou encore d'Hokkaido ([qui était la première préfecture à déclarer l'état d'urgence en février](#)⁵¹). Pour certains, le [Premier ministre Abe était au pied du mur](#).⁵² Dans ce cas, qu'implique la déclaration d'état d'urgence au Japon ? Cette déclaration officielle permet de donner aux gouverneurs-es régionaux-les le pouvoir de (1) demander le confinement et/ou de limiter et d'interrompre le fonctionnement d'installations culturelles ou de rassemblements publics (2) de réquisitionner des terrains en cas de besoin afin de monter des hôpitaux temporaires, et (3) de demander la fermeture d'entreprises non essentielles excluant celles liées aux denrées alimentaires et aux médicaments. Toutes ces consignes reposent sur une base volontaire, ce qui est dénoncé pour certains comme une [faible dans l'arsenal juridique japonais](#).⁵³ Il n'y a pas [de mesures punitives](#)⁵⁴ en cas de non-respect du confinement ou de l'état d'urgence en général. Toutefois, cette base volontaire est malgré tout encadrée juridiquement par la Constitution⁵⁵. La discipline spontanée, scandée dans la presse, est en fait un ensemble de devoirs juridiques pour les citoyens et citoyennes, ce qui est encore plus remarquable car le bien-être public est un pilier constitutionnel.

Par ailleurs, les préfectures non concernées ont dès le lendemain demandé d'étendre [l'état d'urgence à leur région](#)⁵⁶, affirmant que le nombre de cas augmentait et que leurs installations médicales étaient déjà débordées. Depuis le 16 avril, [toutes les préfectures sont désormais couvertes par l'état d'urgence](#)⁵⁷ pour freiner la propagation du virus à l'approche des vacances de la *Golden Week*⁵⁸ jusqu'au 6 mai.

Les stratégies de confinement volontaire semblent avoir empêché les petites chaînes communautaires de transmission de s'amplifier pour des transmissions généralisées. Mais si le système de santé au Japon

⁵⁰ Les "hanko" sont des petits personnels sceaux utilisés à la place d'une signature sur de nombreux documents, allant du simple reçu de livraison d'un colis à des formulaires plus officiels. Leur première utilisation au Japon remonterait à l'an 57. Bien que les signatures soient de plus en plus utilisées, la culture du hanko perdure.

<https://www.nippon.com/fr/features/jg00077/>

⁵¹ https://www.bbc.com/news/world-asia-52305055?at_custom4=C5061096-7FE5-11EA-BB63-8D4A3A982C1E&at_campaign=64&at_custom2=facebook_page&at_medium=custom7&at_custom1=%5Bpost+type%5D&at_custom3=BBC+News&fbclid=IwAR2bqxEZQ93dBVhkrFoWsa5fRjZjHHy6nqe9uEZvfKE09GsEg9tUakKXpw

⁵² <https://english.kyodonews.net/news/2020/04/891de801250b-focus-emergency-declaration-tests-conformity-as-virus-strains-health-care.html>

⁵³ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-10/japan-cabinet-okays-bill-to-allow-virus-emergency-declaration>

⁵⁴ https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/20200408_05/

⁵⁵ « 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 ». Extrait traduit proposé par Sala (op.cit.).

⁵⁶ <https://www.bbc.com/news/world-asia-52313807>

⁵⁷ <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/04/19/national/bed-vacancy-rate-coronavirus-patients-japan-survey/#.Xp38WC17QWo#.Xp38WC17QWo>

⁵⁸ Au Japon, la *Golden Week* (le nom anglais est repris en japonais) représente plusieurs journées de vacances durant la première semaine de mai.

est généralement capable de s'adapter, sa résilience pourrait être affectée en cas de poursuite de l'épidémie pendant encore quelques mois et du nombre croissant de personnes ayant besoin de services. Deux associations de médecine d'urgence au Japon⁵⁹ ont d'ailleurs publié une déclaration commune dans laquelle elles avertissent qu'elles [« pressentent déjà l'effondrement du système de médecine d'urgence »](#)⁶⁰, les hôpitaux étant à risque de ne plus pouvoir prendre en charge les patients souffrant de maladies non liées au coronavirus.

Quatrième étape : soutenir l'économie

Pour accompagner ces mesures de distanciation sociale, le gouvernement nippon s'appuie sur un plan de soutien à l'économie de grande ampleur. Le 10 mars, le [Premier ministre japonais annonce un deuxième plan d'urgence](#)⁶¹ s'élevant à 430 milliards de yens (4 milliards de dollars), financé par le fonds de réserve budgétaire de l'exercice fiscal 2019/20, et complété par des mesures financières de plus de 1 600 milliards de yens (14 milliards de dollars). Cette enveloppe est habituellement allouée aux mesures exceptionnelles liées aux catastrophes naturelles. Ce plan comprend, un soutien à l'offre médicale et aux mesures de prévention (production et distribution de masques, augmentation du nombre de tests et prise en charge par l'assurance maladie, soutien à la recherche pour un vaccin), mais surtout un soutien aux entreprises touchées par une baisse d'activité et des mesures pour l'emploi (prise en charge des intérêts des emprunts et une prolongation des allocations pour l'emploi) ainsi que des mesures de prêts à taux réduits pour les petites et moyennes entreprises.

Lors de la conférence de presse du 7 avril 2020, annonçant le plan d'urgence, le Premier ministre Abe a qualifié l'épidémie de la « plus grande crise à laquelle l'économie japonaise est confrontée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale ». Il a déclaré un troisième plan de soutien à l'économie, pour protéger les emplois et les moyens de subsistance des citoyens et des citoyennes, [d'une valeur historique de 1000 milliards de dollars](#)⁶². Il comprend à la fois des mesures budgétaires et des mesures financières. Dans le cadre de ces mesures, le gouvernement a [annoncé fournir environ 300 000 yens](#)⁶³ (soit environ 2 800 dollars) aux ménages les plus durement atteints par la baisse du revenu du foyer. Environ 13 millions de ménages sont actuellement concernés. [Les secteurs d'activités les plus touchés \(tourisme, hébergement, services de restauration, agriculture\) recevraient également des aides spécifiques](#) pour un montant de 77 milliards de dollars, notamment en distribuant des bons d'achat aux ménages⁶⁴. Il a également été annoncé que le gouvernement constituerait un fonds de réserve de long terme (1,5 trillion ¥ soit 13,6 Mds USD) pour soutenir l'économie dans l'éventualité de nouvelles vagues infectieuses dans le pays.

⁵⁹ *The Japanese Association for Acute Medicine (JAAM) et the Japanese Society for Emergency Medicine (JSEM).*

⁶⁰ Yamaguchi, M. et Kageyama, Y. (2020). New wave of coronavirus infections threatens Japan's hospitals as emergency care collapses. The Japan Time

https://www.japantimes.co.jp/news/2020/04/18/national/coronavirus-japan-hospitals/?fbclid=IwAR2B8WGIQsJV8GLE9cclWXU9Z4VA3Fij-CbVoHqSKceJPaOCaN8BP_XFyM#.Xp33ki17QWq

⁶¹ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2020/03/23/point-de-situation-du-covid-19-au-23-03-20-japon>

⁶² <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2020/03/23/point-de-situation-du-covid-19-au-23-03-20-japon>

⁶³ <https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/backstories/1016/>

⁶⁴ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2020/04/10/covid-19-troisieme-plan-d-urgence-economique-historique-de-pres-de-1000-mds-usd-dans-le-cadre-de-la-declaration-de-l-etat-d-urgence>

Conclusion

Bien que le Japon possède une certaine expérience [en gestion des catastrophes et des ressources économiques et sociales fortes](#)⁶⁵, il n'a pas été épargné par la crise sanitaire. Les dirigeants ont été fortement critiqués pour des faux pas jugés incohérents. Notamment la gestion de la crise autour du navire de croisière Diamond Princess, la fermeture brutale de toutes les écoles primaires et secondaires pendant tout le mois de mars, tout en maintenant certains vols en provenance de la Chine.

Dans cette incohérence réactive, le Japon a malgré tout pris des décisions fortes, notamment le fait d'aborder la crise sanitaire très différemment de ses voisins ou de nombreux pays européens en privilégiant le qualitatif au quantitatif. Si l'on regarde le ratio du nombre de décès ramené à la population, il est actuellement encore l'un des plus faibles au monde avec [1,4 décès pour 1 million d'habitants contre 367 en Italie, 268 en France et 34 au Canada](#)⁶⁶ avec en plus de cela des difficultés liées à la gestion de zones urbaines très denses peuplées et une démographie vieillissante. L'avenir nous dira si le positionnement de gestion de crise était le plus approprié au contexte japonais. Toutefois, le cas particulier d'Hokkaido, représentatif de la stratégie japonaise (état d'urgence, isolation des personnes ayant eu des contacts avec des cas avérés, tests restreints, fermeture des écoles, annulation des grands rassemblements publics, encouragements au télétravail et au confinement sur une base volontaire) demeure inquiétant. En effet, après avoir réussi l'exploit de contenir le virus, Hokkaido [a pris l'initiative de lever l'état d'urgence en mars indépendamment du gouvernement central](#)⁶⁷. Cette situation souligne quelques limites du système juridique japonais dans le contexte de l'état d'urgence. Depuis le 15 avril, l'état d'urgence national est déclaré pour toutes les préfectures du Japon, y compris pour Hokkaido qui se voit obliger faire marche arrière.

Pour les pays régulièrement confrontés à des catastrophes, la solidarité, la collaboration et plus largement le capital social⁶⁸ témoignent de la puissance de la résilience locale même si le *leadership* de l'autorité est timide ou lent. Dans le cas du Japon, une partie de cette collaboration est inscrite dans la Constitution. Pour les pays ou les communautés qui n'ont pas été durement touchés jusqu'à présent, les dirigeants doivent malgré tout agir dès maintenant. La situation japonaise, pour de multiples raisons (politiques, géographiques, économiques et sociales) est très éloignée de la situation québécoise. Les comparer un peu trop rapidement peut s'avérer délicat.

⁶⁵ Alalouf-Hall, D. (2020). Vers une approche territoriale de la résilience et de la vulnérabilité : Tsunami 2011, Kamaishi. Humanitaires en Mouvement (21), Mars 2020.
https://www.urd.org/fr/revue_humanitaires/vers-une-approche-territoriale-de-la-resilience-et-de-la-vulnerabilite-tsunami-2011-kamaishi/

⁶⁶ <https://www.lci.fr/population/non-la-france-ne-compte-pas-le-plus-grand-nombre-de-morts-du-covid-19-en-proportion-de-sa-population-2151307.html>

⁶⁷ https://www.bbc.com/news/world-asia-52305055?at_custom4=C5061096-7FE5-11EA-BB63-8D4A3A982C1E&at_campaign=64&at_custom2=facebook_page&at_medium=custom7&at_custom1=%5Bpost+type%5D&at_custom3=BBC+News&fbclid=IwAR2bqxEZQ93dBVhkrFoWsa5fRJZjHhHy6nqe9uEZvfKE09GsEg9tUakKXpw

⁶⁸ http://cite-id.com/documents/le-cite-id-lance-son-rapport-le-capital-social-comme-vecteur-innovant-de-resilience-urbaine/Rapport_Cite-ID-Capital_Social_et_Résilience_Urbaine.pdf

Cet article a été fait dans le cadre des activités d'observation du projet de recherche « Covid-19 - Gouvernance et pratiques collaboratives des interventions humanitaires complexes transfrontalières dans le contexte pandémique » de l'Observatoire canadien sur les crises et l'action humanitaires.

Pour aller plus loin :

- Coulombe, C. (2020). Que traversent nos organisations ces jours-ci?
- Coulombe, C., Alalouf-Hall, D., Audet, F. (2020). COVID-19 – Le changement organisationnel et sociétal : un pas à la fois, une montagne après l'autre
- Coulombe, C., Audet, F., Hémond, Y. (2020). COVID-19 Gestion de risques et de la sécurité versus gestion de crise: interface ou pratiques différentes?
- Arvisais, O., Alalouf-Hall, D. (2020). Covid-19 dans les camps de réfugiés: vers la catastrophe humanitaire. The conversation Canada
- Hémond, Y., Coulombe, C. et Audet, F. (2020). COVID-19 – À quoi peut-on se préparer ?
- Coulombe, C., Leroux, M.P. , Audet, F., Haineault, C. et Alalouf-Hall, D. (collab.). (avril 2020). COVID 19 – La collaboration en temps de pandémie – de quoi parle-t-on exactement ? OCCAH.