

Japan Analysis

la lettre du Japon

23 Juillet 2011

ANALYSE DE L'ACTUALITÉ

1. Gestion des conséquences du séisme du 11 mars à Fukushima : les difficultés rencontrées par le gouvernement Kan.
– *Arnaud Grivaud.*
2. Reconstruction et gestion du risque : expériences japonaises
– *Adrienne Sala.*

POINTS DE VUE D'ACTUALITÉ

Itô Hisao, « Comment sortir de la dépendance au nucléaire ? – Penser le développement local indépendant », *Sekai*, n°812, janvier 2011, pp.176-184 (*traduction de Paul Noeuvéglise*).

Son Masayoshi, « Vers une ceinture solaire dans l'est du Japon – le Japon ressuscitera grâce à des ports solaires et éoliens », *Sekai*, juin 2011, p. 44-51 (*traduction d'Amélie Corbel*).

Le comportement inadapté du gouvernement Kan, interview de Kawauchi Hiroshi, par Yokota Hajime (journaliste au Mainichi Shimbun), *Sekai*, juin 2011, p. 77-81 (*traduction de Yann Favennec*).



ANALYSE DE L'ACTUALITÉ

1. Gestion des conséquences du séisme du 11 mars et de l'accident nucléaire de Fukushima : les difficultés rencontrées par le gouvernement Kan.

- **Arnaud Grivaud.**

Depuis le 11 mars dernier, le gouvernement de Kan Naoto est loin de faire l'unanimité dans sa gestion de la crise. Tout d'abord, l'opposition reproche au Premier ministre la lenteur de sa réaction dans les premières heures qui ont suivi le séisme. Celui-ci n'aurait par exemple déclaré l'urgence nucléaire que deux heures et demie après que lui eut été transmise l'information selon laquelle les systèmes de refroidissement des réacteurs 1 et 2 de la centrale ne fonctionnaient plus¹. Le survol du site en hélicoptère, le 12 mars, par le Premier ministre, a également suscité de vives critiques, certains affirmant que cette décision aurait retardé les activités de refroidissement des réacteurs et de relâchement de vapeurs radioactives².

1 *Yomiuri*, 19 avril 2011.

2 *Yomiuri*, 2 avril 2011, éditorial.

Concernant l'aide internationale, on a également constaté des défaillances. Outre la rumeur d'un refus initial de l'aide américaine³, le Japon a par exemple décliné les offres de la Thaïlande et des Philippines, qui avaient proposé d'envoyer des équipes de secours avec des chiens. Pourtant, le Japon avait dans le même temps autorisé l'envoi sur place de 59 pompiers anglais. Singapour a dû pour sa part attendre une autorisation délivrée huit jours plus tard (soit le 19 mars) et avoir recours à des compagnies japonaises privées pour faire parvenir de la nourriture et des bouteilles d'eau aux sinistrés⁴. Les robots français proposés par Areva et EDF ont, quant à eux, été jugés « inadaptés » par le Japon. L'absence et le manque de précision des demandes formulées par le gouvernement japonais sont en grande partie responsables de ces confusions⁵.

Il est aussi reproché au gouvernement de Kan Naoto d'avoir dissimulé des informations, notamment sur le niveau des radiations, au

3 *Sankei*, 18 mars 2011.

4 *Yomiuri*, 28 mars 2011.

5 *Yomiuri*, 28 mars 2011.

motif qu'il entendait éviter un mouvement de panique. Alors que les calculs avaient été réalisés (grâce au système Speedi) entre le 14 et le 16 mars, il fallut attendre le 12 avril pour que le niveau de gravité de l'accident soit réévalué à 7 (le même que Tchernobyl)⁶. L'extension graduelle des zones à évacuer autour de la centrale a également convaincu plusieurs observateurs que le gouvernement avait sous-estimé les risques⁷. Le gouvernement a bien entendu nié avoir dissimulé ces informations, mais il a en revanche plusieurs fois pointé du doigt l'entreprise Tepco. Persuadé que cette dernière n'avait pas transmis à temps certaines informations au cabinet⁸, le Premier ministre a même décidé, le 15 mars, d'instaurer au sein du siège social de l'entreprise un « quartier général » unifié regroupant des membres du gouvernement et des cadres de Tepco.

Cette crise de confiance est d'autant plus profonde que plusieurs anciens hauts fonctionnaires du ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (Meti) semblent avoir « pantouflé » (*amakudari*) chez Tepco⁹. Cette pratique, loin d'être circonscrite au domaine de l'énergie et très largement dénoncée par le Parti démocrate japonais (PDJ), est d'autant plus grave dans le cas présent que onze des hauts fonctionnaires réembauchés par Tepco venaient de l'Agence

6 *Yomiuri*, 13 avril 2011.

7 *Yomiuri*, 13 avril 2011.

8 Récemment, un rapport faisait état d'un arrêt, sur décision unilatérale, des activités d'injection d'eau de mer dans les réacteurs le 12 mars 2011. Cette information, après avoir été largement relayée par la presse, s'est révélée erronée, preuve d'une confusion extrême dans la communication entre Tepco et le gouvernement.

9 Au cours de ces cinquante dernières années, soixante-huit hauts fonctionnaires de ce ministère ont été réembauchés à des postes à responsabilité dans les douze entreprises nationales de distribution d'électricité. Treize d'entre eux l'ont été dans l'entreprise Tepco, dont trois vice-présidents. Sources : *Kyodo News* du 4 mai 2011 et *Yomiuri* du 19 avril.

des ressources naturelles et de l'énergie, ainsi que de l'Agence de sûreté industrielle et nucléaire (organe rattaché au Meti et notamment chargé de contrôler le respect des normes de sécurité dans les centrales)¹⁰. On soupçonne que cette collusion a valu une certaine bienveillance à Tepco. De fait, le secrétaire général du cabinet Edano Yukio a annoncé, le 18 avril, que les mesures actuelles visant à interdire le « pantouflage » seraient durcies. Le gouvernement a par ailleurs confirmé sa volonté de rendre l'Agence de sûreté industrielle et nucléaire indépendante du Meti, dans son rapport rendu le 7 juin à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

Outre ces pratiques douteuses, le PDJ avait déjà, dans son programme politique, mis en évidence la nécessité de prendre de la distance par rapport à l'administration centrale (*Datsu kanryō izon*)¹¹ : cette dernière s'était, au cours des cinquante dernières années, octroyé d'importantes prérogatives dans le processus décisionnel. Cette poursuite du leadership politique par le cabinet (*Seiji shudō*) s'est traduite tout au long de cette crise, par une concentration des organes *ad hoc* autour du Premier ministre ainsi que par l'éviction du personnel de ces mêmes organes. À cet égard, l'absence de hauts fonctionnaires dans l'Assemblée chargée d'élaborer les plans de la reconstruction (*Fukkō kōsō kaigi*) a été déplorée par l'opposition¹². Afin de ne pas

10 177^e session, Chambre des représentants, Commission du cabinet, n° 12, 25 mai 2011. Par ailleurs, Ishida Tooru, un ancien membre de l'Agence des ressources naturelles et de l'énergie, avait été réembauché en tant que conseiller au sein de Tepco en janvier dernier, alors que le PDJ était au pouvoir. L'opposition ne manqua pas à l'occasion de critiquer le gouvernement.

11 *Minshutō no seiken seisaku - manifesuto*, programme politique du PDJ, 2009.

12 *Yomiuri* du 15 avril 2011. Cette dernière objectait en effet que la présence de hauts fonctionnaires, souvent bien plus au courant des réalités du terrain,

avoir recours à des experts issus de Tepco ou de l'administration, le Premier ministre s'est également entouré de six conseillers supplémentaires (*Kanbô sanyo*), dont cinq spécialistes du nucléaire¹³. Le 17 mars, il a nommé Sengoku Yoshito, ancien secrétaire général du cabinet, au poste de vice-secrétaire général du cabinet, le chargeant notamment de négocier avec l'opposition pour former une éventuelle coalition. Refusant de déléguer certaines questions à l'administration centrale, il est rapidement apparu au Premier ministre qu'il devait renforcer les effectifs de son équipe. Il a donc été proposé, le 4 avril, de réviser la loi sur le cabinet (*Naikakuhô*) afin d'augmenter les effectifs de trois nouveaux ministres (passant ainsi de dix-sept à vingt), de cinq assistants (*Hosakan*), de six vice-ministres (*Fuku daijin*) et de six vice-ministres politiques (*Seimukan*)¹⁴.

Une Assemblée interministérielle pour l'aide aux populations sinistrées, composée des hauts fonctionnaires des différents ministères concernés, fut toutefois mise en place le 22 mars. Le quotidien *Yomiuri* y voit un coup d'arrêt et l'aveu par le cabinet d'un échec de sa politique anti-administration¹⁵. Edano Yukio a cependant précisé que cet organe avait pour but essentiel de vérifier que les décisions prises seraient effectivement appliquées par les différents ministères¹⁶. Il est toutefois indéniable que la méfiance réciproque qui existe entre l'administration centrale et le cabinet a très largement limité l'étendue de la coopération de ce dernier avec la bureaucratie et le secteur privé tout au long de cette crise¹⁷.

aurait permis de limiter le risque de voir émerger des propositions surréalistes.

13 Le spécialiste des radiations Kosako Toshisô a démissionné le 29 avril. Ne s'estimant pas écouté, ce dernier accusa le gouvernement de ne prendre que des mesures « pensées sur le court terme », occasionnant ainsi des retards. *Yomiuri*, 30 avril 2011.

14 *Yomiuri*, 4 avril 2011.

15 *Yomiuri*, 23 mars 2011.

16 *Yomiuri*, 23 mars 2011.

17 *Yomiuri*, 19 avril 2011.

Malgré la concentration des pouvoirs de décision autour de l'équipe du Premier ministre, l'inflation du nombre d'organes créés (plus d'une vingtaine en tout)¹⁸ et l'absence d'une répartition claire des rôles ont perturbé la chaîne de commandement, et mené parfois à des incohérences et à des retards (*cf.* tableau). Ce n'est en effet que le 27 avril qu'intervint la répartition des organes autour de trois piliers (tremblement de terre et tsunami, accident nucléaire, reconstruction). Mais le retard concernant l'adoption de la loi-cadre sur la reconstruction (*Fukkô kihonhô*), devant instaurer les organes chargés de prendre les différentes mesures en vue de la reconstruction, est particulièrement préoccupant et malheureusement assez représentatif¹⁹. Après de nombreuses passes d'armes, le PDJ dut se résoudre à incorporer dans son texte les doléances des principaux partis d'opposition (en particulier sur la création d'une Agence pour la reconstruction). Le deuxième budget complémentaire pour la reconstruction semble lui aussi avoir pris du retard, de sorte qu'il ne verra probablement pas le jour en juin comme cela avait été initialement prévu²⁰.

Les critiques à l'égard du Premier ministre ne sont pas l'apanage de l'opposition et des médias. La relative cohésion des premiers instants au sein du PDJ n'aura pas résisté aux cuisants échecs subis par le parti aux multiples élections locales de mi-avril. Rapidement, de nombreuses voix au sein du parti se sont élevées pour demander la démission du Premier ministre et de son équipe. Sans grande surprise, ce sont les parlementaires proches d'Ozawa Ichirô et de l'ancien Premier ministre Hatoyama Yukio, qui

18 *Sankei*, 11 mai 2011.

19 Son adoption est prévue pour le 17 juin, soit plus de trois mois après le tremblement de terre. À titre de comparaison, une loi comparable avait été adoptée à la Diète un mois après le séisme de Kôbe.

20 *Sankei*, 11 mars 2011.

constituent l'essentiel de ce mouvement de protestation²¹. Cependant, même le président de la Chambre des conseillers (chambre haute), Nishioka Takeo²², a adressé une lettre au Premier ministre dans laquelle il l'invitait à quitter son poste²³. L'opposition au sein du PDJ est telle que l'adoption, le 2 juin, de la motion de censure présentée par trois partis d'opposition à l'encontre du Premier ministre a failli être adoptée²⁴. Elle a été rejetée par 293 voix contre 152 et 15 abstentions de membres du PDJ²⁵. Malgré ce rejet, les critiques à l'égard du Premier ministre et de son cabinet n'ont pas perdu en intensité. Plusieurs noms ont déjà été évoqués pour la succession au poste de Premier ministre.

Ces jeux politiques sont toutefois très mal perçus par l'opinion publique, largement favorable à une coopération entre les partis²⁶. Le décalage manifeste entre les préoccupations des hommes politiques et les besoins réels des sinistrés ne fait que renforcer la défiance et l'exaspération que ces derniers

21 Une réunion de parlementaires « anti-Kan » (*Sôchôwa no kai*) s'était déjà tenue le 26 avril. *Sankei*, 25 avril 2011.

22 Nishioka Takeo avait critiqué la candidature d'Ozawa Ichirô lors des élections primaires de 2010 dans une déclaration remarquée, le 23 août 2010.

23 La lettre a été publiée par le journal *Yomiuri*, 18 avril 2011.

24 Le Premier ministre avait réussi au dernier moment à convaincre ses troupes de rejeter la motion en exprimant sa volonté de démissionner de son poste « dès que les problèmes liés au tremblement de terre et à la centrale seraient en partie réglés ». Lorsqu'il annonça, quelque temps plus tard, qu'il pensait au mois d'août alors que beaucoup avaient imaginé plutôt le mois de juin, Hatoyama le qualifia « d'escroc » (*petenshi*) !, *Tôkyô Shimbun*, 3 juin.

25 Deux membres du PDJ ont toutefois voté en faveur de l'adoption de cette motion de censure. Ils seront auditionnés le 20 juin par la commission d'éthique du parti. *Mainichi*, 15 juin 2011.

26 *Yomiuri*, 4 avril 2011. Le 4 avril, un sondage révélait que 67 % des personnes interrogées jugeaient préférable que se constitue une coalition majorité-opposition.

éprouvent à l'égard d'une classe politique centrée sur elle-même²⁷.

27 *Tôkyô Shimbun*, 3 juin 2011.

Principaux organes instaurés suite à la catastrophe

Nom de l'organe	Nom de l'organe en japonais**	Organe dont il dépend	Composition	Principales missions	Date de création
QG chargé des mesures contre les catastrophes extraordinaires	<i>Kinkyû sagai taisaku honbu</i>	cabinet	Membres du cabinet et autres	Prendre les mesures nécessaires en cas de calamités extraordinaires et particulièrement importantes	11 mars
QG chargé des mesures contre les catastrophes nucléaires	<i>Genshiryoku saigai taisaku honbu</i>	cabinet	Membres du cabinet et autres	Prendre les mesures nécessaires lorsque l'état d'urgence nucléaire a été déclaré	11 mars
QG unifié du gouvernement et de Tepco*	<i>Seifu tôkyô denryoku tôtegô taisakushitsu</i>	QG chargé des mesures contre les catastrophes nucléaires	Parlementaires et cadres de Tepco	Faciliter l'échange d'informations entre le gouvernement et Tepco dans la prise de décisions relatives à l'accident nucléaire	15 mars
Assemblée mixte majorité-opposition pour les mesures contre la catastrophe	<i>Kakutô-seifu shinsai taisaku gôdô kaigi</i>	Organe indépendant	Parlementaires et cadres des différents partis	Réfléchir en concertation avec l'opposition sur les mesures à prendre concernant la catastrophe et la reconstruction	16 mars
Equipe chargée de l'aide aux populations sinistrées*	<i>Hisaisha seikatsu shien chimu</i>	QG chargé des mesures contre les catastrophes extraordinaires	Membres du cabinet et autres	Assister les populations sinistrées dans leur vie (notamment dans le but d'apporter les soins nécessaires)	17 mars
Assemblée interministérielle pour l'aide aux populations sinistrées	<i>Hisaisha seikatsu shien kakufushô renraku kaigi</i>	Equipe chargée de l'aide aux populations sinistrées	Hauts fonctionnaires	Vérifier que les décisions prises par l'équipe chargée de l'aide aux populations sinistrées soient bien appliquées dans les différents ministères	22 mars
Equipe chargée de l'aide aux populations affectées par l'accident nucléaire*	<i>Genshiryoku hisaisha seikatsu shien chimu</i>	QG chargé des mesures contre les catastrophes nucléaires	Membres du cabinet et autres	Assister les populations sinistrées résidant dans la zone à évacuer autour de la centrale (30 km)	29 mars

Principaux organes instaurés suite à la catastrophe

Assemblée chargée d'élaborer les plans de la reconstruction	<i>Fukkô kôsô kaigi</i>	Services du Premier ministre	Intellectuels, universitaires,...	Elaborer et présenter des propositions au Premier ministre en vue de la reconstruction	11 avr
Equipe chargée des retombées économiques dues à l'accident nucléaire*	<i>Genpatsu jiko keizai higai taiô chimu</i>	QG chargé des mesures contre les catastrophes nucléaires	Membres du cabinet et autres	Réfléchir aux indemnisations des sinistrés (pêcheurs, agriculteurs,...)	11 avr
Commission spéciale pour la reconstruction	<i>Shûin fukkô tokubetsu i.inkai</i>	Chambre des représentants	Représentants	Examiner et élaborer les lois relatives à la reconstruction (notamment la loi-cadre)	19 mai

Principaux organes préexistants

Agence de sûreté industrielle et nucléaire (Nisa)	<i>Genshiryoku anzen-hoan. in</i>	Ministère de l'Industrie	Fonctionnaires du Ministère de l'Industrie	Contrôler si les normes de sécurité sont respectées par les entreprises qui gèrent les centrales nucléaires	2001
Commission de sûreté nucléaire (NSC)	<i>Genshiryoku anzen i.inkai</i>	cabinet	Universitaires et chercheurs	Réfléchir aux normes de sécurité et apporter des conseils techniques aux ministres concernés	1956

Organes créés par la loi-cadre pour la reconstruction

QG pour la reconstruction	<i>Fukkô taisaku honbu</i>	cabinet	Membres du cabinet et de l'opposition	Elaborer, mettre en œuvre les projets pour la reconstruction et assurer la coordination entre les différents organes	17 juin
Agence pour la reconstruction	<i>Fukkô-chô (provisoire)</i>	Agence indépendante	Indéterminée	Poursuivre la mission du QG pour la reconstruction (aura plus de prérogatives que ce dernier)	(?)

*Le nom de ces organes a été modifié.

** Les noms ne correspondent pas nécessairement aux noms officiels.

2. Reconstruction et gestion du risque : expériences japonaises

- Adrienne Sala

Bien que le Japon ne soit pas le seul pays à avoir fait l'expérience de situations de crise causées par une série de catastrophes naturelles, l'ampleur des sinistres qui ont dévasté la région du Nord-Est (Tōhoku) démontre la complexité des tâches que représentent la prévention et la gestion du risque d'une part, l'adoption et la mise en place de plans de reconstruction d'autre part. L'intensité du séisme qui a précédé le tsunami ainsi que la crise nucléaire créent une combinaison de risques difficilement prévisibles par les organisations publiques et les experts. De plus, le Japon connaît une stagnation économique depuis près de vingt ans, la dette publique – évaluée à 210 % du PIB pour l'année 2012 – demeurant de loin la plus élevée des pays membres de l'OCDE. Ainsi, malgré l'ampleur des dégâts et la gestion de crise qu'elle appelle, l'intervention des autorités publiques est limitée par plusieurs facteurs : contraintes financières, manque de ressources humaines, déficit d'expertise que l'absence d'expérience passée de ce type de catastrophe peut aisément expliquer. La marge de manœuvre restreinte des autorités publiques est néanmoins compensée par les efforts de reconstruction déployés au sein de la communauté sinistrée et par les activités conduites par la société civile pour aider et soutenir les victimes. L'effort de reconstruction nécessite donc une coordination de la société dans son ensemble : politique, sociale, et économique.

Anticiper les différentes catastrophes

L'expérience japonaise a démontré que, lorsque se produisait une catastrophe naturelle de l'ampleur du séisme qui a frappé la région de Kobe en 1995, celle de Niigata en 2007 ou

plus récemment celle du Tōhoku, le 11 mars 2011, l'efficacité et la rapidité d'intervention des autorités publiques dépendaient des mesures de gestion et de prévention du risque que le gouvernement avait mis en place au moyen de plans stratégiques. Par exemple, la région du Tokai (côte Est), du Tonankai (côte Sud-Est) et du Nankai (côte Sud) est classée zone sismique à très haut risque. Selon les estimations du gouvernement japonais, si deux tremblements de terre frappent simultanément cette région, les pertes humaines s'élevaient à 250 000 morts et les conséquences économiques seraient considérables.

Conscient de l'imminence du risque encouru par cette région centrale, le gouvernement japonais s'est attelé à l'élaboration de plans stratégiques pour mettre en œuvre des directives destinées à anticiper les risques au cas où des séismes se produiraient simultanément ou non. Les rapports gouvernementaux décrivent généralement quelles sont les mesures de base à adopter en cas d'urgence, comme la mise en place d'un système de partage des informations, d'une cellule d'urgence, la restauration des systèmes de transports pour permettre l'acheminement de la nourriture et de l'eau, l'établissement de centre d'évacuation pour les réfugiés, l'instauration de mesures pour faciliter les activités sanitaires de traitement des corps, la mise en place de mesures de prévention pour réagir face à un second sinistre, l'accueil et la gestion des bénévoles, etc. Cependant, des chercheurs ont démontré que ces rapports, certes satisfaisants pour la mise en place de mesures de base, ne prenaient pas suffisamment en compte les différences démographiques, sociales, industrielles et économiques propres à chaque région située dans cette zone à risque²⁸.

28 Norio Maki, Hai-Li Chen and Shingo Suzuki, "Response to Possible Earthquake Disasters in the Tokai, Tonankai and Nankai Areas, and Their Restoration/Reconstruction Strategies", *Journal of*

En effet, la démographie de la ville d'Osaka, par exemple, est différente de celle de Nabari, dans la préfecture de Mie, confrontée au vieillissement et au déclin de sa population. D'autre part, la région de Nagoya est une zone fortement exposée au risque d'inondation alors que la région de Wakayama est montagneuse, ce qui rend difficile l'accès des secours. Les secteurs industriels varient aussi en fonction des villes et des régions : par exemple, l'activité de la région d'Osaka repose d'abord sur le secteur du commerce de gros et de détail alors que l'activité économique de la région de Nagoya est fortement dépendante du secteur manufacturier. Il est donc nécessaire de prendre en considération l'ensemble de ces différences pour élaborer des mesures de prévention et de gestion du risque répondant au mieux aux besoins des sinistrés. Aussi, si un séisme frappait l'une de ces régions, le risque entraîné par le déclenchement d'une autre catastrophe naturelle (séisme, tsunami, typhon, incendie, etc.) simultanée ou dans un espace-temps différé, n'est pas suffisamment évalué par les autorités publiques, faute d'un manque d'analyse précise des caractéristiques propres à chaque région, de sorte que l'ampleur des dégâts entraînés est sans doute sous-estimée.

De plus, selon le rapport du Livre blanc sur la santé, il est prévu que la population japonaise ne compte plus que 110 millions de personnes à l'horizon 2035 et que les personnes âgées de plus de 65 ans constituent 37 % de la population totale. Le phénomène de dépopulation a un impact majeur sur la performance des économies régionale. La région du Tōhoku est non seulement confrontée au problème du vieillissement démographique, mais également à celui du rétrécissement du marché de l'emploi, de la baisse des investissements, et aux difficultés rencontrées pour attirer de nouvelles industries. Le séisme et le tsunami du 11 mars se sont

Disaster Research, vol. 4 n° 2, 2009.

abattus sur une région japonaise déjà affaiblie si l'on prend en compte de nombreux aspects économiques et sociétaux. La situation que doivent gérer les autorités publiques est donc bien différente de celle qui a suivi le tremblement de terre de la région de Kobe (Hanshin-Awaji) en 1995, région stratégique pour l'économie japonaise et qui connaissait alors une relative stabilité économique.

En effet, malgré les efforts de prévention de certains gouvernements locaux, la réalité du 11 mars a de loin dépassé les scénarios envisagés. Selon un sondage effectué par la NHK²⁹ auprès de quarante-deux municipalités situées dans les préfectures d'Iwate, Miyagi et Fukushima, 60 % des interrogés disent ne pas croire possible la reconstruction totale de leur ville. Bien que 80% reconnaissent que des progrès ont été réalisés dans la reconstruction de logements temporaires et des infrastructures, 90 % ont répondu ne pas avoir d'espoir pour ce qui concerne la restauration de l'industrie et du marché de l'emploi. Aussi, bien que l'on puisse penser que le Japon a les ressources, les compétences et la cohésion sociale nécessaires, l'effort de reconstruction et la stratégie à mettre en place sont prévus pour s'inscrire sur une durée de plus de cinq ans. Le pays, dont la dette publique est déjà considérable, doit reconstruire à un niveau jamais vu depuis la Seconde Guerre mondiale.

Cependant, si, après le séisme de Kobe, en 1995, la situation économique était plus favorable à la mise en œuvre de plan de reconstruction, la gestion de la crise par les autorités publiques a témoigné d'une autre réalité. En effet, les plans de reconstruction et les programmes sociaux exigent une organisation publique compétente capable de prendre des mesures exceptionnelles. L'expérience de 1995 a révélé la faiblesse des autorités japonaises à ce sujet.

29 http://www3.nhk.or.jp/daily/english/13_05.html.

La mise en place de plans de reconstruction de logements publics

Kenji Koshiyama a comparé la réactivité et la compétence des autorités publiques à mettre en œuvre des plans de reconstruction, dans le cadre de politiques de logement public pour aider les victimes sinistrées à retrouver un cadre de vie normal, après les séismes de Kobe (janvier 1995), de Mexico (septembre 1985) et de deux villes turques où deux séismes se sont produits à trois mois d'intervalle, Kocaeli (août 1999) et Bolu (novembre 1999) ³⁰. Les politiques de reconstruction posent trois questions majeures : quel lieu de reconstruction choisir, combien de logements reconstruire et, enfin, quels objectifs poursuivre par l'adoption de plans de reconstruction. La stratégie de reconstruction repose généralement sur deux mesures principales, la compensation matérielle et l'aide financière. Par exemple, en mettant en œuvre un programme de reconstruction, les pouvoirs publics de Mexico ont pris la mesure d'un problème qui existait avant le séisme : l'occupation des logements vétustes et dégradés du centre-ville par les classes défavorisées. Un système de crédit à taux d'intérêt faible a été développé pour aider les familles pauvres sinistrées à acquérir leur logement. En Turquie, le séisme a détruit les logements du centre-ville de Kocaeli où résidait en grande majorité la classe moyenne. En reconstruisant des logements neufs dans la périphérie du centre-ville, le gouvernement turc a, au contraire, choisi une politique urbaine de développement de banlieues résidentielles. Un système de crédit de long terme a favorisé les familles déjà propriétaires pour ce qui concerne l'achat de leur nouveau logement. Koshiyama démontre comment la réactivité et l'organisation administrative des autorités publiques mexicaines et turques ont conduit à

30 Kenji Koshiyama, "Comparison of International and Domestic Methods of Providing Housing after Disasters", *Journal of Disaster Research*, vol. 6 n° 2, 2011.

la mise en œuvre de mesures exceptionnelles de reconstruction.

À la différence du Mexique et de la Turquie, le gouvernement japonais a poursuivi la même politique, en matière de logement public, qui prévalait avant le séisme³¹. Le gouvernement a financé la construction de nouveaux logements en banlieue et sur le front de mer, mais, à la différence du Mexique et de la Turquie, ces logements sont destinés exclusivement à la location. En privilégiant le recours aux compensations matérielles plutôt qu'à l'aide financière aux sinistrés, le gouvernement japonais a été critiqué pour la faiblesse de sa gestion sociale des victimes du tremblement de terre. Par ailleurs, la relocalisation des sinistrés dans des logements éloignés de leurs lieux de vie antérieurs pose la question de la préservation du lien social, au Japon comme en Turquie.

La mise en œuvre de plans de reconstruction nécessite de repenser la politique de logements publics appliquée en temps normal. L'action des autorités publiques japonaises a témoigné d'un manque de volonté pour prendre en charge la reconstruction des zones sinistrées sur la base d'un nouveau programme de logements publics susceptible d'améliorer la vie quotidienne des citoyens et leur sécurité, en développant par exemple des normes de construction antisismiques. L'expérience japonaise démontre qu'une politique de reconstruction efficace ne dépend pas uniquement des ressources financières disponibles mais également de la capacité du gouvernement à élaborer des mesures exceptionnelles et de la volonté politique de

31 Y. Hirayama *et al.*, "Shinsai fukko to jûtaku seisaku" (Politique de l'habitat et reconstruction post-tremblement de terre), groupe d'études de l'Institut Hanshin-Awaji Earthquake Support, *Tôhō Shuppan*, in Kenji Koshiyama, "Comparison of International and Domestic Methods of Providing Housing after Disasters", *Journal of Disaster Research*, vol. 6 n° 2, 2011.

permettre aux sinistrés de retrouver une vie normale sur une perspective de long terme.

Les autorités publiques ont de plus en plus conscience que le processus d'urbanisation accroît l'intensité des risques consécutifs à une catastrophe naturelle. Si un séisme de l'ampleur de celui qui a affecté le Tōhoku frappe une mégapole, les pertes humaines et les conséquences économiques seront considérables, et ce risque augmente du fait de l'urbanisation grandissante des villes situées dans des zones à fort risque sismique à l'échelle mondiale. Pour mieux y faire face, le gouvernement japonais investit dans différents programmes de recherches, dont l'un des plus récents, le *Strategic Plan for Earthquake Disaster Reduction* (2005), a pour but de réduire le risque de pertes humaines et économiques d'ici 2015. Une loi a également été votée pour encourager les pouvoirs locaux à stimuler la construction d'immeubles résistant aux tremblements de terre, et chaque préfecture doit développer des plans d'action pour la réduction des sinistres. Cependant, le cas du Tōhoku montre que le séisme et le tsunami ont essentiellement dévasté des régions côtières où le quotidien de certaine de milliers de personnes reposait largement sur l'existence d'un lien social. L'organisation de la communauté et le déploiement de la société civile attestent la capacité d'action des citoyens pour combler les limites de l'intervention des pouvoirs publics lors d'une situation de crise comme celle du 11 mars.

Leçons apprises depuis le séisme de Kobe

Après le 11 mars, des critiques ont été formulées à l'égard du gouvernement et du secteur privé qui, n'auraient pas réagi assez rapidement pour déployer une assistance aux victimes. Bien sûr, l'aide apportée par les organisations publiques, notamment militaires, est en priorité destinée à aider les

victimes et ceux qui ont perdu leur logement grâce à l'installation de centres de réfugiés où près de 100 000 personnes vivent toujours. Les membres de la communauté doivent donc œuvrer de concert pour retrouver une existence normale. Si la situation alarmante du marché de l'emploi risque d'entraîner une migration des jeunes et de ceux qui ont tout perdu vers d'autres régions du Japon, les efforts déployés par les habitants pour reconstruire leur logement témoigne au contraire d'une forte volonté de rester là où le séisme a emporté une bonne partie de leur richesse et, ainsi, transmettre aux générations futures un héritage symbolique.

De nombreux centres de bénévoles ont été créés à la suite du tremblement de terre de Kobe, considéré comme l'année « 1 » du volontariat, les activités de ces centres ayant modifié la perception du bénévolat au Japon. En effet, le concept de société civile et de volontariat consiste à soutenir les sinistrés lorsque les organisations publiques tardent ou échouent à apporter l'aide nécessaire. Avant 1995, le terme « *volunteer* » (bénévole) avait une image négative, liée à l'idée de sacrifice. Ces activités étaient rares et effectuées seulement par une minorité de personnes. Le bénévolat a gagné une image positive dès lors que les citoyens ont trouvé que ces activités avaient un sens, l'absence d'obligation procurant un sentiment d'accomplissement tourné en faveur des victimes. Ce changement de sens social a aussi favorisé la création de structures encourageant les activités citoyennes spontanées, qui a donné lieu au vote de la loi de promotion des activités à caractère non lucratif (*Non Profit Activities Promotion Law*) en 2001.

De plus, les victimes qui ont reçu l'aide de bénévoles ressentent le besoin de rembourser en retour leur dette à la société en choisissant souvent d'apporter leur soutien aux futures victimes. La relation qui s'établit entre une

zone sinistrée et une future zone sinistrée est définie par le terme de « réciprocité »³², qui permet de partager savoir-faire et expérience. Après un sinistre, les citoyens reconnaissent l'importance qu'il y a à œuvrer collectivement pour la construction d'une société meilleure, ce que A. H. Burton définit par « l'utopie du sinistre » (1969), lorsque les survivants capables de reprendre le contrôle de leur vie manifestent un sentiment de fraternité et s'aident les uns les autres à travers des activités de secours motivées par des sentiments altruistes.

Flexibilité dans la mise en place des systèmes sociaux d'urgence

La formation d'un système de coopération mutuelle temporaire est appelée « système social d'urgence », dans le cadre duquel les activités de volontariat sont coordonnées avec les organisations publiques. La flexibilité des acteurs extérieurs aide les pouvoirs publics à faire face à l'émergence de nouvelles situations. Par exemple, après le séisme de Kobe, les autorités publiques ont connu des difficultés pour coordonner l'aide aux victimes, alors que des centres de bénévoles se sont organisés rapidement et de façon spontanée. Ce système a permis aux volontaires de choisir leurs zones d'intervention, ce qui a accéléré les prises de décision et le déploiement d'une assistance aux victimes³³.

Aussi, bien que la nature de l'aide diffère en fonction du sinistre, les structures de *management* des organisations d'intervention d'urgence ont des bases communes, qui favorisent le partage des expériences dans le

but d'améliorer la gestion de sinistres futurs, et la création de réseaux de volontaires à l'échelle nationale (*Nationwide Networks Connected via Disasters*, *Nationwide Network for Disaster Relief Volunteers*, etc.). En 2004, année marquée par de nombreuses catastrophes naturelles, 87 centres de bénévoles naissent dans tout le pays, attestant ainsi le succès croissant des activités de bénévolat. Au cours des dix années qui ont suivi le tremblement de terre de Kobe, des relations de confiance se sont établies entre les différentes agences gouvernementales et les organisations privées dans le secteur de la santé et des affaires sociales, renforçant la coopération entre public et privé. Les organisations de volontariat sont fortes de leur flexibilité d'action et de gestion d'une part, et de leur proximité avec les victimes d'autre part, ce qui leur permet de considérer les mesures à adopter du point de vue des sinistrés. Lorsque les relations entre victimes et bénévoles s'inscrivent dans la durée, un capital social se crée et favorise une meilleure intervention auprès des victimes grâce à la variable déterminante qu'est la confiance entre les centres de volontariat et les victimes.

32 Y. Yamashita, M. Suga, "The Sociology of Post-earthquake Volunteers," Minerva Publishing, 2002.

33 N. Hayase, "Volunteer Theory: Citizen's Participation; A New Actor of the Public Sector", in : Japan Association of Local Government Policy Studies (dir.), "Re-evaluating City Planning; Disaster Prevention and Local Governance: Local Government Policy", *StudiRyosho-Fukyukai*, n°9, 1996, p. 79-93.

POINTS DE VUE D'ACTUALITÉ

Itô Hisao,

« Comment sortir de la dépendance au nucléaire ? – Penser le développement local indépendant » [Genpatsu izon kara dô dakkyaku suruka – Jiritsu shita machizukuri wo kangaeru], *Sekai*, n°812, janvier 2011, pp.176-184. Traduction de Paul Noeuvéglise.

Ancien fonctionnaire de la mairie de Tôkyô, Itô Hisao est chercheur au centre de recherche sur l'autonomie de Tôkyô. Il est membre du comité directeur de l'ONG Machi Potto, qui œuvre au renforcement de la société civile. Son article met en évidence le coût important de l'implantation d'installations nucléaires dans les petites villes.

1. Les collectivités territoriales autonomes accueillant des installations nucléaires s'appauvrissent

La faillite et l'appauvrissement structurels des collectivités territoriales autonomes

Les collectivités territoriales autonomes se trouvent dans des situations de faillite structurelles. Depuis l'effondrement économique de la ville de Yûbari³⁴, la question

³⁴ Yûbari est une commune de Hokkaïdô dont l'activité économique se fondait sur l'exploitation de mines de charbon, jusqu'à leur fermeture dans les années 1980. La municipalité a tenté une reconversion dans les activités touristiques en investissant massivement dans des attractions avec

de l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales est de plus en plus évoquée. Pourtant, leur appauvrissement et les situations de faillite ne relèvent pas uniquement de l'administration de leurs finances. Ainsi, la progression du vieillissement de la population [...], la progression du nombre de personnes âgées au lieu de résidence inconnu et leur décès dans l'isolement, l'aggravation des cas de maltraitance infantile et le franchissement du seuil des 30 000 cas de suicides par an, la pauvreté et le chômage, le creusement des inégalités sociales, la concentration démographique et industrielle dans la région de Tôkyô au détriment des autres régions, ou encore l'explosion des disparités régionales : tous ces éléments concourent à la disparition de la coopération entre communautés à l'échelle régionale. On pourrait résumer cela par une dégradation de la qualité des services publics et communautaires offerts par les collectivités territoriales autonomes et par les divers groupes au niveau régional. On peut dès lors avancer que la prise de conscience des problèmes et de la nécessité de changements dépasse le cadre national pour être communément ressentie par les collectivités territoriales autonomes et la population locale, alors que, étrangement, le gouvernement central ne semble pas se préoccuper de cette débâcle. Le concept de « communauté limitée » [*genkai shûraku*], qui est déjà utilisé depuis une dizaine d'années environ, est le plus adapté pour mettre en lumière les situations de faillite et d'appauvrissement à long terme des collectivités autonomes, en particulier celles des régions de moyenne montagne. Toutefois, du concept de « communauté limitée », on passe aujourd'hui rapidement à celui de « communauté disparue » [*shûraku shômetsu*]. L'expression de « communauté limitée » tend aussi à apparaître pour qualifier

des fonds empruntés à l'État. Faute de touristes, la ville de Yûbari a fait faillite, l'État ayant refusé de la sauver de la banqueroute. Son cas a fait l'objet d'une large couverture médiatique en 2008.

les grands ensembles d'habitat des grandes villes [...]. L'appauvrissement d'une région relève donc directement de la faillite des collectivités autonomes. Nous nous trouvons déjà dans une situation d'urgence qui exige que l'on agisse sans délai.

La gestion des impôts par les régions : le choc de 2010

Si l'on s'intéresse maintenant aux fonds dont disposent les collectivités locales, on constate que l'annonce par le ministère de l'Intérieur, le 23 juillet 2010, du plan de gestion des impôts des collectivités locales pour l'année 2010 les a fortement affectées. D'un seul coup, 75 collectivités ont vu la gestion de leurs revenus passer sous la tutelle de l'État central – un changement que les médias ont présenté comme une « dégradation ».

Que faut-il considérer comme surprenant dans cette affaire ? Premièrement, cinq des communes de plus de 500 000 habitants disposant du statut de « commune désignée » [ou métropole régionale, *seirei shitei toshi*], qui leur confère une autonomie dans la gestion de leurs finances par rapport aux départements, ont subi ce changement de régime et donc une perte d'autonomie. Il s'agit de Saitama, Chiba, Yokohama, Sagami-hara et Nagoya [...].

Deuxièmement, plusieurs années de difficultés financières continues pour les régions ont conduit à la réduction du nombre de collectivités territoriales, passées à seulement 74 pour l'année 2010 (on notera que les 23 arrondissements de Tôkyô sont des collectivités autonomes). À l'échelle des départements et des régions, après la perte du statut d'autonomie du département d'Aichi en 2009, la région de Tôkyô est la seule qui possède encore son statut d'autonomie. La réduction du nombre de collectivités autonomes de 2007 à 2010 (ou la baisse due

aux fusions de communes sont également comptées) se répartit comme suit :

- 2007 : 186 collectivités autonomes
- 2008 : 177 collectivités autonomes
- 2009 : 151 collectivités autonomes
- 2010 : 74 collectivités autonomes

Une réduction drastique s'est donc produite pendant l'année 2010.

La faillite du système de redistribution des impôts aux régions

[...] Le système de redistribution établit un taux fixe pour la redistribution des cinq impôts nationaux aux collectivités (l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la taxe sur l'alcool, les taxes sur la consommation et la taxe sur le tabac). Son but consiste à rééquilibrer les disparités financières existant entre les collectivités et de garantir à tout citoyen qu'il bénéficiera des mêmes services administratifs dans toutes les régions.

[...] Néanmoins, le système actuel ne fonctionne pas. Pourquoi en est-on arrivé là ? Deux explications sont proposées. La première se rapporte aux effets de la réforme trinitaire³⁵. Bien que ce train de réformes mises en place par le gouvernement Koizumi ait forcé à la réduction des subventions et de la part d'impôts redistribuée aux régions, le transfert des financements s'est révélé extrêmement insuffisant. La deuxième explication réside évidemment dans le climat économique qui règne depuis la faillite de Lehman Brothers. La crise a eu un impact très sensible sur les finances des collectivités, en particulier sur la part des impôts locaux finançant les associations, qui a baissé considérablement. Un plus large transfert des financements

35 Nom donné à la triple réforme entamée sous le gouvernement Koizumi, relative au rapport entre l'État et les collectivités locales dans la gestion des finances.

est actuellement recherché. La stratégie de déconcentration des pouvoirs du gouvernement actuel comprend l'objectif en apparence évident de « garantie de complément des financements issus des impôts locaux ». Pourtant, le débat sur ces questions ne s'est pas encore concrétisé. De plus, les questions de redistribution et des transferts de financements spéciaux ont été reléguées en troisième position dans les priorités du programme gouvernemental. Dans cette évaluation, les fonctions d'ajustement des finances et de garantie des ressources financières ont été traitées séparément. Ainsi, il a été question, entre autres, de reconsidérer la redistribution des impôts aux régions comme une fonction d'ajustement, et d'y inclure la garantie de financement des dépenses nécessaires incompressibles basée sur un minimum national. Dans cette approche, nous ne distinguons aucun élément de réponse qui permettrait la réforme d'une situation où des collectivités territoriales ne joignent plus les deux bouts.

La structure fiscale des municipalités où sont implantées des installations nucléaires

La structure fiscale des collectivités accueillant des installations nucléaires sur leur territoire est le reflet parfait de la gestion actuelle des finances des collectivités autonomes. Cela apparaît clairement selon que ces collectivités se trouvent ou non dans une situation d'autonomie, dans le cadre de la redistribution fiscale.

Un des indicateurs disponibles des finances des collectivités autonomes est « l'index financier ». Il se définit comme le rapport des revenus de base d'une collectivité sur la demande de redistribution fiscale basique qu'elle formule auprès de l'État. Lorsque ce rapport est inférieur à un, toujours dans le cadre du système de redistribution fiscal de l'État

vers les régions, la collectivité concernée est non autonome ; lorsqu'il est supérieur à un, on a bien affaire à une collectivité autonome [...]. Plus l'index financier est bas, plus la capacité de la collectivité concernée à faire rentrer les impôts est basse, et plus sa dépendance au système de redistribution est élevée.

Parmi les collectivités où des installations nucléaires sont implantées, on ne trouve que sept collectivités autonomes. Il s'agit de Tomarimura, Rokkashomura, Onagawachô, Tôkaimura, Kariwamura et Genkaimashi [...]. On pourrait penser que les collectivités accueillant des sites nucléaires perçoivent des revenus fiscaux supérieurs à ceux des collectivités qui n'en ont pas, alors pourquoi les collectivités non autonomes sont-elles si nombreuses parmi les premières ? Afin de le comprendre, il faut s'intéresser aux spécificités de la structure fiscale de ces collectivités.

Bien sûr, « l'index financier » n'est pas le seul gage de compréhension. Nous avons en outre tenté de comparer les collectivités autonomes avec les collectivités non autonomes à l'aide de plusieurs indicateurs [...].

La question des collectivités non autonomes

Il est difficile de comparer les structures financières des collectivités où se trouvent implantées des installations nucléaires, car celles-ci diffèrent sur de nombreux plans. Les équipements nucléaires se différencient par leur taille, le nombre de leurs réacteurs, les conditions des sites d'implantation et leur nombre d'années d'exploitation. Les collectivités se distinguent quant à elle par la taille de leur population, leur structure industrielle et l'extension de leur zone d'autonomie. On peut se demander ce que pensent les responsables des financements de ces diverses collectivités. En utilisant les tableaux comparatifs des finances publiques

diffusés par le ministère de l'Intérieur, on peut résumer les analyses caractéristiques produites par les responsables des finances des collectivités autonomes de la manière suivante :

1. Pour comparer ces collectivités, il faut employer un indicateur de leur situation financière. On peut s'appuyer sur l'impôt foncier perçu sur les lieux où se trouvent les installations nucléaires [...]. Les collectivités similaires sont regroupées par le ministère de l'Intérieur en fonction de leur population et de leur structure industrielle. Le ministère définit ainsi trente-cinq groupes en considérant l'ensemble des municipalités sur le territoire national.
2. L'impôt foncier diminue avec les années. La taxation sur des actifs qui se déprécient est un point si important qu'il convient de bien faire attention à cette tendance. Bien que des améliorations ou des travaux de réfection de grande envergure sur les sites nucléaires entraînent une hausse des revenus liés aux rentrées fiscales, cette hausse n'est que temporaire.
3. Tous les frais de maintenance et d'opération de ces installations publiques ont jusqu'à présent grevé les finances des collectivités.

Pour mieux analyser cette situation, nous allons étudier le cas de la ville de Kashiwazaki en observant sa centrale nucléaire et ses finances.

2. La ville de Kashiwazaki : sa centrale nucléaire et ses finances

Les finances municipales et les ressources financières liées à la centrale nucléaire

[...] Tout d'abord, le calcul de la moyenne par tranche de dix ans de ce qu'a coûté la centrale depuis sa construction jusqu'à nos jours permet d'évaluer ce qu'elle a coûté depuis 31 ans. L'argent venant de l'État a été distribué dans le cadre des politiques concernant les régions où sont situées des centrales nucléaires. On remarque alors plusieurs choses :

1. Le montant consacré par l'État ou par le département aux installations nucléaires a atteint son sommet en 2007, année du tremblement de terre à Niigata. On constate une baisse en 2008 et, malgré une remontée en 2009, la tendance à la baisse s'est confirmée en moyenne annuelle en 2010.
2. En raison du séisme de 2007 et de l'arrêt consécutif des réacteurs, la taxe communale sur les personnes morales, et donc celle sur la centrale, n'a pas pu être perçue correctement, si bien que les rentrées de cette taxe n'ont connu qu'une progression infime en 2009.
3. Le vrai problème provient de la taxe foncière. Dans les années 1980 et 1990, les rentrées de cette taxe ont atteint leur apogée. En cinq ans, de 1994 à 1998, les revenus de la taxe foncière dépassaient les dix milliards de yens annuellement. L'année 1995 constitue un pic, avec 12,7 milliards de yens. Ensuite, les revenus ont constamment diminué [pour atteindre

4 milliards de yens en 2009]. Or, rien ne laisse présager une hausse des rentrées liées à la taxe foncière dans le futur.

4. En conséquence, les finances de la ville de Kashiwazaki vont rester dépendantes des taxes redistribuées par l'État ainsi que des fonds alloués aux régions accueillant des installations nucléaires.

La dépense des fonds alloués pour la centrale nucléaire

L'enjeu que soulèvent les sommes en rapport avec les installations nucléaires, comme par exemple le fond de redistribution pour les régions productrices d'électricité, ne tient pas qu'à la seule structure des recettes annuelles. Précédemment, nous avons évoqué la question de la pression qu'exercent sur les finances municipales les coûts d'entretien et d'administration à la charge des collectivités accueillant des installations nucléaires. Nous devons à présent réfléchir à la manière dont sont dépensés les fonds obtenus grâce au nucléaire.

Les municipalités accueillant des installations nucléaires reçoivent des fonds du gouvernement en vertu des trois lois sur l'électricité³⁶. La plus grande partie de l'aide

³⁶ Le terme générique des « trois lois sur l'électricité » [*dengen sanpō*] recouvre :

- La loi de taxation sur la promotion et le développement de l'énergie électrique [*dengen kaiatsu sokushin zeihou*], dont la première version a été votée en 1974 ;
- les réglementations relatives aux comptes spéciaux [*tokubetsu kaikei ni kansuru horitsu*], notamment ceux alloués à la mise en œuvre des politiques énergétiques dont fait partie l'aide aux collectivités accueillant des installations nucléaires ;
- la loi sur la maintenance des régions périphériques accueillant des installations productrices d'électricité [*hatsudenyō shisetsu shūhenchiiki seibi hou*].

reçue par la ville de Kashiwazaki est destinée entre autres aux régions où se trouvent des installations productrices d'électricité et à leur périphérie dans le cadre des projets de rénovation des installations à usage public. Cette aide contribue aussi aux projets d'amélioration des services publics pour les administrés. En outre, depuis 2003, cette manne a pu être affectée à des projets de plus grande envergure et concerne désormais aussi [...] des projets de revitalisation régionale nouvellement sélectionnés.

Voici quelques exemples de ces projets qualifiés de pertinents :

- Projets de rénovation des équipements à usage public : voirie ; ports ; jardins municipaux ; installations sportives ; installations pour la préservation de l'environnement comme celles de traitements des déchets ; institutions médicales ; services sociaux ; institutions culturelles et éducatives ; infrastructures pour la préservation du territoire (préservation des rivières, murs de soutènement) ; équipements pour la sécurité routière ; installations relevant du secteur primaire (agriculture, pêche, sylviculture) ; équipements touristiques ;
- Projets de revitalisation régionale : aide au développement industriel local ; valorisation de l'utilisation des ressources locales ; offre de services sociaux ; gestion, protection et valorisation de l'environnement ; équipements pour faciliter pour la vie quotidienne ; formation de personnes qualifiées.

Dans tous les cas, ces fonds peuvent être exploités, même pour des projets dits difficiles comme l'administration et la maintenance d'équipements publics. On peut dire que les ressources financières liées à la centrale

nucléaire sont indispensables à la gestion et à la maintenance des équipements de grande envergure édifiés grâce aux fonds du nucléaire. La situation actuelle est encore mieux appréhendée si l'on s'intéresse aux projets qui misent sur le capital humain. Par exemple, il est possible d'utiliser cet argent pour la gestion d'écoles, de crèches ou bien encore de cantines scolaires. S'il y a une dépendance aux financements issus du nucléaire, une telle utilisation des fonds rend possible la mise en œuvre de tous ces projets locaux.

Le développement futur des finances municipales

Le projet concernant les finances de la ville de Kashiwazaki a été révisé en 2010 [...] ; il y est précisé qu'il est « possible d'assurer un budget excédentaire jusqu'en 2017 ». Cette révision, bien qu'elle parle clairement « d'assurer un budget excédentaire », souligne plutôt la gravité de la situation, particulièrement sur les deux points suivants.

Premièrement, bien que le budget prévisionnel de la ville de Kashiwazaki a été largement gonflé du fait du séisme de 2007, il ne devrait retrouver son niveau antérieur à la catastrophe que graduellement, à partir de 2013. Pourtant, sa composition annuelle se trouve être grandement changée. Comme nous l'avons déjà expliqué, on peut envisager une perpétuation de la situation de dépendance complète aux financements du nucléaire et au système de redistribution des impôts.

Deuxièmement, alors que la proportion d'emprunts publics réels s'élève déjà à plus de 20 %, nous estimons qu'il va falloir se préparer à une augmentation de la part d'emprunt au-delà des 25 %, puisque, à partir de 2010, débutent les remboursements de sommes significatives correspondant aux emprunts contractés pour financer les réparations des dégâts dus au séisme. En tant que collectivité

accueillant des installations nucléaires, comme la ville de Futaba³⁷, la commune va être contrainte d'assainir son budget prévisionnel en vertu de la loi d'assainissement des finances publiques.

En résumé, il est évident que le niveau de dépendance des finances publiques de la ville de Kashiwazaki envers l'argent lié aux installations nucléaires et issu de la redistribution de l'impôt va augmenter. Sous le gouvernement actuel, si un système équitable de répartition des fonds entre les collectivités n'est pas mis en place et que la défaillance du système de redistribution vers les collectivités locales se perpétue, on peut craindre une accentuation du niveau de dépendance envers les fonds alloués pour le nucléaire.

37 La ville de Futaba [*Futaba-chô*], dans le département de Fukushima, a dépassé en 2008 le taux de 25 milliards de yens d'emprunt public pour ce qui concerne son budget, et a été ainsi désignée comme nécessitant un assainissement urgent de ses finances. Cette ville a précisément été détruite à 90 % par le séisme de mars 2011, tandis que sa proximité à la centrale de Fukushima l'a placée en zone d'exclusion.



Son Masayoshi,

« Vers une ceinture solaire dans l'est du Japon – le Japon ressuscitera grâce à des ports solaires et éoliens », [Higashi Nihon ni sôra beruto chitai o – taiyô no minato, kaze no minato de nihon wa yomigaeru] – Sekai, Juin 2011, p. 44-51. Traduction d'Amélie Corbel.

Son Masayoshi est un entrepreneur à succès au Japon. Il est le président du groupe Softbank qu'il a lui-même créé en 1981 et fait ainsi partie de l'élite économique du pays. Depuis le 11 mars, Son Masayoshi s'est personnellement engagé dans l'aide aux victimes du séisme et du tsunami en faisant une donation de 10 milliards de yens (environ 85 millions d'euros). Softbank a par ailleurs mis en place diverses mesures d'aide aux sinistrés, en matière d'accès à la téléphonie mobile en particulier. Son s'est en outre illustré par des déclarations favorables à une sortie du nucléaire et par diverses propositions pour concrétiser ce projet. Enfin, en tant que diplômé de la faculté d'économie de Berkeley, aux États-Unis, Son Masayoshi se présente comme un entrepreneur au parcours atypique mais internationalisé, charismatique et apprécié des Japonais à la recherche de nouveaux « leaders ».

Sans électricité, la télécommunication est impossible. Si la perspective d'un accident nucléaire est très inquiétante, en l'absence de centrales nucléaires, il n'y a plus d'électricité. C'est du moins ce que je pensais il y a encore peu de temps. [...]

En réponse à l'accident nucléaire de Fukushima, le Premier ministre Kan Naoto a clairement présenté les trois points suivants :

- À propos des centrales existantes, « la nécessité de vérifier les normes de sécurité employées jusqu'à présent » ;
- Au sujet des projets de construction de nouvelles centrales, « une remise à plat totale pour réétudier la question » ;
- « tout en poursuivant la sécurisation du nucléaire, une redirection active vers les énergies vertes ». Je suis en total accord avec ces trois points et, afin d'approfondir cette réflexion, j'aimerais faire quelques propositions concrètes.

Comme vous le savez déjà probablement, la production énergétique japonaise se compose à 30 % d'énergie nucléaire, à 9 % d'énergies renouvelables – majoritairement de l'énergie hydraulique – et à 61 % d'énergie thermique. Sans les centrales nucléaires, l'énergie viendrait à manquer. Ainsi, des coupures de courant planifiées, principalement dans la région du Kantô, ont dû être mises en place, ce qui a fait grand bruit. Depuis quelques jours, des voix s'élèvent pour dire que, même si les centrales sont arrêtées, une augmentation de

l'énergie thermique produite permettrait de surmonter le problème.

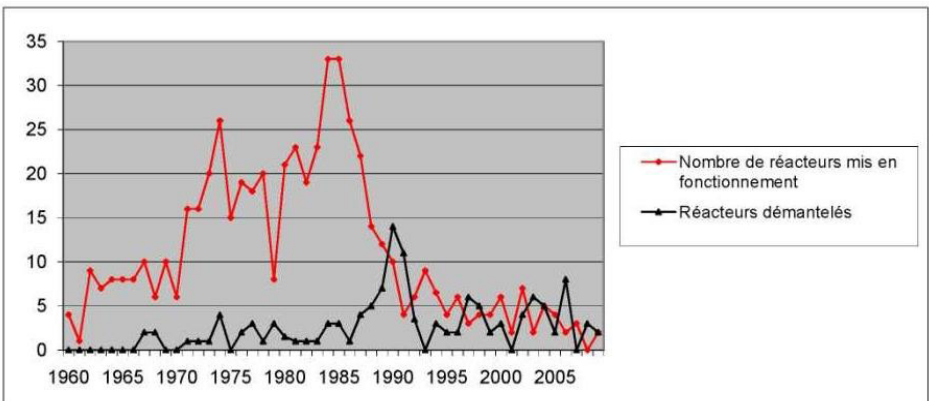
Cependant, quelle est la durée de vie d'une centrale nucléaire ? Les chocs des neutrons dans la cuve pressurisée rendent, avec le temps, celle-ci moins résistante à la chaleur et aux séismes. En observant la répartition du nombre d'années nécessaires au démantèlement d'un réacteur nucléaire dans le monde, on note que l'espérance de vie moyenne d'une centrale est de vingt-deux ans. Je fus très surpris d'apprendre qu'il était rare de pouvoir faire fonctionner une centrale nucléaire au-delà de quarante ans.

Même si l'on estime que les centrales sont dangereuses, les arrêter du jour au lendemain sera difficile, concrètement. Cependant, si l'on programme un arrêt des activités des centrales usagées sur une période de quarante ans, et si de nouveaux réacteurs ne sont pas construits, la capacité de production électrique des centrales diminuera naturellement.

Le nucléaire est à la mode énergétique dans le monde : afin de réduire les émissions de CO₂, de nouvelles centrales sont construites dans le monde entier. C'est ce dont j'étais convaincu jusqu'au mois dernier à peine. Pourtant, le boom du nucléaire dans le monde a eu lieu au milieu des années 1980 ; depuis, le nombre de nouveaux réacteurs construits diminue. J'ai aussi été très surpris de l'apprendre.

Il semble impossible de maintenir la quantité d'électricité produite jusqu'à présent par les centrales nucléaires, à moins de construire de nouvelles centrales au même rythme effréné que celui du « pic » des années 1980. Toutefois, en ayant connu l'expérience de l'accident de Fukushima, pourrait-il y avoir un mouvement en faveur de la construction de nouvelles centrales dans le monde alors que le rythme de leur construction baissait ? Je pense que nous devons lancer à nouveau un débat démocratique sur ce sujet.

Graphique : Nombre annuel de réacteurs mis en service et démantelés dans le monde, 1960-2009. Source : AIEA-PRIS, 2010. Réalisation : S. Buhnik, d'après l'article de Son Masayoshi, Sekai. juin 2011. p. 47.



Dans tous les cas, comme le Premier ministre l'a dit, il nous faudra améliorer les normes de sécurité pour les centrales déjà existantes. En ce qui me concerne, j'émettrais plusieurs propositions :

- programmer l'arrêt des réacteurs dont la durée de vie a déjà été rallongée ;
- l'interdiction de tout « pantouflage » entre le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (Meti), la Commission de sécurité, l'Agence de sûreté nucléaire et industrielle (Nisa) et les entreprises d'électricité ;
- le durcissement des examens de sécurité lorsque des phénomènes anormaux tels que des fissures sont constatés ;
- la garantie d'une parfaite transparence des informations en cas de situation anormale ;
- la présentation simultanée des données selon les normes internationales de l'AIEA ;
- enfin, la révision du fonctionnement [des centrales] dans les régions à forts risques sismiques.

Le nucléaire, une énergie bon marché ? Les énergies renouvelables, des énergies chères ?

[...] Les énergies renouvelables comme le solaire coûtent cher, à première vue. Le nucléaire est, à l'inverse, l'énergie la moins chère, avec 1kWh pour 5 à 6 yens. Il nous serait donc impossible de nous en passer, et il nous faudra même construire de nouveaux réacteurs. Cette rhétorique était la mienne il y a peu ; il est fort probable que beaucoup de personnes y adhèrent encore.

Cependant, qu'en est-il en réalité ? Le prix unitaire par kWh indiqué sur les demandes d'autorisation d'installation des centrales est de 15 à 20 yens. Ce sont les vraies données et,

qui plus est, les tarifs existant *avant* l'accident que nous venons de connaître.

Si l'on ajoute alors le coût de l'accident, que se passe-t-il ? Il va de soi que c'est à Tepco de prendre en charge le coût de l'accident, mais dans le cas où les coûts seraient supérieurs à ses capacités de financement, il incombera à l'État et donc à nos impôts de les couvrir. Si l'on inclut les indemnités liées à cet accident, il est fort possible que l'énergie nucléaire soit comparativement la plus chère.

De la même manière, pour calculer le vrai coût du nucléaire, il faut rajouter les subventions régionales, le coût du traitement des déchets ainsi que le coût des mesures en cas d'accident. Je pense qu'il est donc nécessaire de constater à quel point le slogan publicitaire initial du kWh à 5 ou 6 yens est faux.

Par ailleurs, le chiffre de 15 yens/kWh indiqué précédemment provient de données fondées sur des prix vieux de trente ans. Combien coûte alors un kWh dans les centrales nouvellement construites ? Prenons l'exemple de la centrale finlandaise d'Olkiluoto. La construction de son troisième réacteur devait initialement coûter 350 milliards de yens (soit environ 3 milliards d'euros au taux de change actuel), mais les normes de sûreté se sont peu à peu étoffées, de sorte que le chantier a pris du retard et représente désormais un coût de près de 1 500 milliards de yens (12 milliards d'euros) sans pour autant être terminé... Avant même d'inclure les coûts du combustible et les coûts d'entretien, il faut prendre en compte l'investissement pour l'installation de la centrale : on atteint alors 14 yens par kWh. Ensuite, il faut bien sûr rajouter le prix du combustible, le coût d'entretien, etc. On atteint ainsi des sommes énormes qui expliquent en partie pourquoi de nouvelles centrales ne sont plus construites dans le monde.

[...] L'année dernière, en 2010, le coût de l'énergie nucléaire a dépassé celui de l'énergie solaire aux États-Unis. Moi-même, je pensais que les énergies renouvelables, quoique idéales, restaient chères et qu'on ne pouvait en outre utiliser les rayons de soleil les jours de pluie ou la nuit, tandis que le nucléaire produisait de l'énergie en grande quantité et restait bon marché. Cependant, même en prenant en considération les jours de pluie et les nuits, on remarque que, en période d'activité, les coûts de production du nucléaire ont dépassé ceux du solaire l'an passé. Face à un tel exemple, n'est-il pas juste de dire que le temps est venu de modifier notre politique énergétique et de nous diriger vers une société où toute la population pourra se sentir en sécurité ?

La politique des énergies renouvelables changera la société

Aujourd'hui, en Europe, aux États-Unis et en Chine, l'électricité produite par les énergies renouvelables s'accroît à une vitesse considérable. La clé en est assurément la politique publique. En Allemagne, par exemple, un système d'achat à prix fixe a démarré en 2000 : les particuliers qui produisent de l'électricité se voient offrir par les compagnies électriques à peu près 61 yens par kWh produit (environ 52 centimes d'euros) pour une durée de vingt à vingt-cinq ans. De plus, une révision de 2004 a élevé le prix de revente à 65 yens par kWh (≈ 56 centimes d'euros). Cette politique gouvernementale a permis une mise en concurrence des compagnies privées et une diffusion de l'électricité produite à partir de l'énergie solaire à un rythme spectaculaire.

En Europe, plusieurs pays comme l'Allemagne, la France et l'Espagne se sont donné comme but d'atteindre 20 à 30 % d'énergies renouvelables dans leur mix énergétique avant 2020. Cet objectif pourrait être atteint plus rapidement que ce qui avait

été prévu. D'après des données récentes, ces pays, à commencer par l'Allemagne, ont tous soutenu des politiques qui consistent à faire acheter l'ensemble de l'énergie produite à un prix variant entre 40 et 60 yens par kWh, sur une période allant de vingt à vingt-cinq ans. Ce qui est débattu à l'heure actuelle au Japon est le rachat des surplus énergétiques produits sur une durée de dix ans. D'après moi, il est capital que nous mettions en place, comme en Europe et aux États-Unis, un système d'achat de toutes les quantités d'électricité produites à un taux proche des 40 yens par kWh sur une durée de vingt ans afin de créer un marché où les entreprises privées seraient en compétition. Sans cela, l'investissement initial ne sera pas couvert, rendant peu probable l'engouement pour la production d'énergie « verte » par le privé.

À l'horizon des dix ou vingt prochaines années, [...] les énergies fossiles vont devenir de plus en plus chères. Par ailleurs, comme nous le montre l'exemple américain, les énergies renouvelables vont devenir de moins en moins chères grâce aux effets de la production en série et des innovations technologiques. Le temps est venu pour le gouvernement d'imaginer une vision large de l'avenir.

La note d'électricité moyenne pour un foyer japonais normal tourne autour de 8 000 yens par mois (≈ 68 euros). Si, à cela, on ajoute l'impact du prix d'achat de « 40 yens sur 20 ans », la note d'électricité augmentera temporairement de 500 yens (≈ 4,3 euros). Cependant, on achète également à ce prix la sécurité et la tranquillité. De plus, le prix des énergies fossiles augmente, tout comme celui de l'énergie nucléaire, avec l'impact des coûts de l'accident. Il n'y a donc aucune raison de se diriger vers une énergie plus dangereuse et plus chère.

En parallèle, nous devons réduire nos émissions de CO₂. Afin de nous diriger vers

une énergie verte qui deviendra moins chère dans un avenir *proche*, la politique se doit d'atteindre un consensus national sur sa prise en charge par la population de cette hausse temporaire du coût de l'électricité de l'ordre de 500 yens, au prix d'efforts budgétaires auxquels les ménages devront consentir.

Pour cela, le gouvernement n'aura pas besoin de faire des investissements financiers de grande ampleur. Il suffira simplement de faire un pas supplémentaire dans la politique d'achat de l'énergie solaire, actuellement en discussion, et d'ajouter une ligne à la clause en mentionnant « l'achat de toute la quantité, pour 40 yens par kWh, sur 20 ans » ou de changer d'orientation en suivant ce principe. À l'heure actuelle, le coût des énergies renouvelables vient déjà passer de passer en dessous de l'énergie nucléaire et cette tendance ne va faire que s'accroître. Vouloir s'accrocher à l'énergie nucléaire qui est sur la pente descendante n'est-il pas le comble de la bêtise ?

Parler n'est pas suffisant, il faut aussi agir. C'est pour cela que, en temps que citoyen, j'ai décidé de créer la Fondation pour les énergies vertes, afin de prendre en charge une partie des responsabilités. J'ai personnellement décidé de faire un don d'un milliard de yens (≈ 8,5 millions d'euros). J'aimerais qu'on y rassemble les sagesses du monde entier, qu'on y expose les résultats de recherches et qu'on fasse des propositions en termes de politiques publiques. Mon plus grand souhait serait que cette fondation, en tant que lanceur de débat, puisse présenter un projet de substitution réaliste à la politique énergétique actuelle.

Le jour se lèvera une nouvelle fois

Les énergies renouvelables comme les rayons du soleil, la chaleur solaire, la force éolienne, la géothermie, la biomasse, l'océan, etc., ont pour effet bénéfique de ne pas souiller la Terre et de pouvoir être utilisées pendant des milliers d'années. Ce sont des énergies qui ne détruisent pas la nature mais qui permettent de vivre en symbiose avec elle. Voici une proposition de vision pour la restauration des dégâts liés au séisme. On dit que les zones qui ont subi le tsunami ne pourront reprendre leurs cultures avant dix ans du fait des dégâts provoqués par le sel marin. Si l'on opte pour une « restauration » à l'identique et que l'on choisit de faire à nouveau de ces zones sinistrées des terres agricoles, de construire des digues très hautes, combien d'argent cela coûtera-t-il ? Quel genre de futur cela nous apportera-t-il ? Mieux vaut ne pas nous diriger vers une telle reconstruction. N'est-il pas possible d'envisager plutôt la création, sous la direction du gouvernement, d'une « base » pour les énergies tournées vers le futur, une sorte de « ceinture solaire à l'est du Japon » ? Les anciens ports pourraient renaître sous forme de ports solaires et éoliens. Avec un tel projet de reconstruction, il ne fait aucun doute que l'on pourra proposer un large éventail d'emplois aux sinistrés. Les fabricants japonais possèdent déjà la meilleure technologie solaire au monde. Il ne s'agira pas de l'exporter mais de construire au Japon la plus grande « ceinture solaire » du monde.

Si l'on fait cela, le Japon du XXI^e siècle ne va pas sombrer, bien au contraire ; le jour se lèvera sur lui une nouvelle fois. Cela nous permettra d'acquérir la sécurité et la tranquillité et de faire vivre ces régions pendant des milliers d'années. Je crois que l'on peut mener à bien cette vision vecteur d'un très grand espoir.



Le comportement inadapté du gouvernement Kan [*Kan seiken no taiô ha ayamatteiru*] – Sekai, Juin 2011, p. 77-81. Traduction de Yann Favennec.

Kawauchi Hiroshi, député du Parti démocrate japonais et président du Comité spécial de la Diète pour la promotion des nouvelles technologies et pour l'innovation, est interviewé par Yokota Hajime, journaliste au quotidien Mainichi Shimbun.

Yokota : En ce 19 avril, la situation du site nucléaire à la suite de l'incident demeure encore préoccupante. Quel est votre point de vue sur les mesures prises par le gouvernement Kan pour gérer la crise ?

Kawauchi : Il est évident que nous devons faire appel à la population et à sa sagesse pour débattre de la manière de faire face à la situation à laquelle nous sommes confrontés. Pourtant, Monsieur Kan a jusqu'à maintenant adopté une attitude consistant à demander de « suivre ses instructions sans poser de questions », sans même rendre publique la moindre information. C'est là une erreur fondamentale.

La plus grande faute du Premier ministre est de ne pas encore avoir obtenu de Tepco les informations sur les sources des fuites radioactives : à savoir les réacteurs qui sont affectés par les fuites, le type et la quantité

des radiations émises... c'est pourquoi nous ne savons pas encore de quelles parties des réacteurs s'échappent les radiations. Nous ne disposons toujours pas des données les plus capitales.

Selon la loi, le gouvernement est dans l'obligation de se procurer les informations relatives aux sources des radiations. Il faudrait donc pour cela qu'il fasse mesurer ces dernières par Tepco. La loi prévoit également que l'on active les dispositifs d'ERSS (Emergency Response Support System) et de Speedi (System for Prediction of Environment Emergency Dose Information) qui dépendent respectivement du Département pour la sécurité et la sûreté nucléaire du Meti et du MEXT, sur la base de ces informations. C'est dans cette optique que le Centre des technologies pour la sécurité nucléaire avait fourni, le 13 mars, deux robots à Tepco afin de lui permettre de mesurer le taux de radiation dans chacun des réacteurs. Pourtant, à ce jour, ces robots n'ont toujours pas été utilisés.

Parallèlement, le gouvernement a rendu compte, par l'intermédiaire des médias, des prouesses réalisées par les robots empruntés aux Américains. Mais il s'avère que les robots

qui permettraient à Tepco d'obtenir les informations capitales concernant l'ampleur des radiations émises n'ont, à ce jour, pas encore été mis à contribution. En déterminant le taux de radiation, on pourrait se faire une idée de la gravité des fuites radioactives dans chacun des réacteurs. Mais ces informations sont aussi directement liées à la question des indemnités que Tepco aura à verser ; une responsabilité qui lui incombe du seul fait que des fuites sont survenues.

[Nota bene de Yokota : *Les nuages radioactifs qui émanent des réacteurs se propagent grâce au vent. Les données les plus importantes concernent l'émanation de fuites radioactives (portant par exemple sur la densité et le flux des substances nocives s'échappant des réacteurs et de leurs cheminées) : si elles sont enregistrées dans un logiciel de simulation spécialisé, il est possible d'avoir une estimation du degré de contamination. Dans cette logique, l'ERSS analyse la première moitié des données récoltées en temps réel à la centrale et les croise avec des données antérieures à l'incident pour ensuite évaluer les dommages subis par les réacteurs et établir une prévision des tours que la situation pourrait prendre. Pendant ce temps, le Speedi analyse la seconde moitié des données pour en faire une simulation. Les deux systèmes informatiques sont donc liés dans leurs fonctionnements respectifs.*

Kawauchi : Je me suis renseigné sur l'ERSS auprès de l'organisme chargé du maintien de la sécurité nucléaire. On m'a expliqué qu'il s'agit d'un système informatique « qui peut prévoir tous les cas de figure ». Il disposerait même d'un manuel d'utilisation prévu au cas où on ne serait plus en mesure d'obtenir (en ligne) les informations sur les émanations radioactives, dans l'hypothèse d'une panne générale soudaine du système. Le gouvernement Kan justifie la non-divulgaration de ces informations par un soi-disant dysfonctionnement du

système de bord qui aurait rendu toute mesure des radiations impossible. Il n'est pourtant écrit, ni dans la loi, ni dans le manuel d'utilisation du logiciel, que le gouvernement doit pour autant abandonner l'idée de recueillir les données capitales concernant le taux de radiation ! Il faut que les autorités exigent de la société Tepco qu'elle envoie des robots à proximité des réacteurs afin d'effectuer des mesures.

La dissimulation des données du Speedi

Yokota : **Les données censées être calculées par le Speedi ne sont quasiment pas révélées au public...**

Kawauchi : Immédiatement après le séisme, on s'est plaint du fait que l'on ne divulguait pas suffisamment d'informations concernant les fuites radioactives. Mais aujourd'hui, je pense qu'il serait plus adapté d'employer l'expression de « dissimulation d'informations ». Alors que les agents en charge de l'ERSS et du Speedi font parfaitement leur travail sur le terrain, le bureau du Premier ministre bloque toute publication des données qui y sont recueillies. Dans le Plan de prévention des sinistres ou encore dans le Manuel de dispositions à prendre face aux catastrophes nucléaires, tous deux prévus dans la loi des dispositifs spéciaux contre les désastres nucléaires, on trouve des dispositions détaillées et fondées sur les leçons tirées des incidents nucléaires qui se sont produits dans le passé à travers le monde. L'une d'entre elles spécifie clairement qu'il faut partager les informations sur les émanations radioactives avec les collectivités régionales, afin de mettre en place des mesures de protection. Il faudrait donc fournir les résultats des simulations effectuées par le Speedi aux collectivités afin que celles-ci puissent pleinement les exploiter.

Le système informatique Speedi est géré par le Centre des technologies pour la sécurité nucléaire. Sur la base du contrat le liant à l'État, ce dernier a présenté plus de 2 000 rapports sur les possibles scénarios de diffusion des nuages radioactifs au gouvernement, mais ce dernier n'en a publié que deux, en tout et pour tout. Si l'on gérait ces informations de concert avec les collectivités régionales, on pourrait mettre en place de nombreuses mesures de sécurité. Par exemple, selon la direction du vent, il est possible que certaines zones allant jusqu'à 20 km en dehors du périmètre de sécurité autour de la centrale deviennent dangereuses elles aussi. Dans ce cas, on pourrait donner ce genre d'instructions : « Il est hautement probable que des particules radioactives atteignent demain cette région. Que les personnes présentes sur les lieux restent à l'abri chez elles ! ». A contrario, on pourrait donner ce type d'avertissement dans d'autres zones : « Demain, cette zone ne sera probablement pas exposée à des vents défavorables. Il sera donc possible de se lancer à la recherche des personnes qui y sont portées disparues à la suite du tsunami ! ». Pourtant, aucune des informations produites par le Speedi n'a été fournie aux collectivités. Il s'agit là d'une violation de la loi des dispositifs spéciaux contre les désastres nucléaires, ainsi que de son manuel. Cela signifie donc que l'État transgresse ses propres lois. J'ai appris que la raison officieuse de la non-divulgaration des informations était due à la volonté du gouvernement de ne pas créer un mouvement de panique, mais n'est-ce pas justement ce que son comportement entraîne ? C'est une véritable dissimulation d'informations !

La Commission de sécurité nucléaire, dans la loi relative à sa création ainsi que dans son règlement intérieur, prévoit l'obligation d'organiser des réunions le lundi de chaque semaine, en période de crise. Or, depuis le grand séisme dans l'est du Japon, quasiment aucune réunion ne s'est tenue. Il s'agit là

aussi d'une infraction à la loi. Aurait-on peur que les informations présentées durant les réunions soient dévoilées au grand jour ? Irait-on jusqu'à craindre le moindre compte rendu de réunion ? Dans ces conditions, à quoi donc cela a-t-il servi de laisser les acteurs nationaux du nucléaire utiliser jusqu'à maintenant l'argent du contribuable pour créer un manuel de gestion des catastrophes ? Leur volonté de gérer secrètement la crise en interne est tellement flagrante que cela me met hors de moi !

Quand on crée une règle, on nous assure de son bien-fondé et de sa fiabilité. Et quand la situation pour laquelle cette règle est prévue survient, on nous cache toutes les informations ! C'est cette culture du secret qui nous vaut les critiques de la communauté internationale, celle-ci estimant que le comportement du gouvernement japonais dans cette gestion de crise est suspect. Qu'ils soient japonais ou étrangers, tous les spécialistes du nucléaire savent que le Japon a créé un manuel pour faire face à une crise, et qu'il n'en respecte pas les dispositions. Par conséquent, il est logique que la communauté internationale sache que le gouvernement japonais dissimule des informations. Et c'est pour cette raison qu'elle se demande logiquement si la contamination radioactive au Japon n'est pas infiniment plus grave que ce qu'affirment nos autorités.

Dans ses récents rapports officiels, le secrétaire général du cabinet du Premier ministre, Monsieur Edano, a répété à maintes reprises que les radiations sur le site nucléaire n'avaient pas d'influence immédiate sur la santé. Je lui ai demandé ce que cela signifiait : voulait-il dire par-là qu'il n'existait aucun risque pour la santé ? Il m'a répondu que non. Les radiations auraient, « en terme de probabilité » selon lui, des effets si l'on y était exposé pendant de longues heures. En parlant de « probabilité », Monsieur Edano voulait dire que « 5 personnes sur 1 000 » étaient concernées.

Pour simplifier davantage, les radiations n'auraient pas d'effets sur l'ensemble de la population, mais seulement sur une proportion limitée d'un groupe d'individus qui s'y trouveraient exposés. Et en utilisant l'expression de « longues heures », il voulait dire ceci : on ne risque ni nausées, ni brûlures, ni décès, immédiatement après être arrivé sur place. En revanche, une exposition prolongée aux radiations entraînerait une dégradation de l'état de santé. Monsieur Edano n'a donc pas nié les effets que pouvaient avoir des radiations durables sur la santé. Il a donc reconnu un risque, tout en précisant les conditions qui devaient être réunies pour que celui-ci devienne réel.

Vers l'augmentation des impôts et l'abandon des promesses

Yokota : Que pensez-vous de la question des fonds pour la reconstruction, dont le débat a récemment été lancé?

Kawauchi : Envisager une hausse des impôts ainsi qu'une revue à la baisse du budget de l'État afin de dégager des fonds en vue de la reconstruction est une erreur. À quoi cela rime donc de tenir ce genre de discours qu'on entendrait dans la bouche d'un assistant de chef de bureau, quand le moral de la population est au plus bas ?

[Nota bene de Yokota : *Le 15 avril dernier, l'Association pour la réalisation de la reconstruction post-sismique dans le respect des promesses faites au peuple a formulé une proposition prônant, non pas la réorganisation du budget de l'année 2023, mais l'affectation du boni issu de comptabilités spéciales au premier budget réservé à la reconstruction des zones sinistrées. Les membres de l'Association sont au nombre de quarante-huit : quarante-deux députés (dont M. Kawauchi) et six sénateurs. Voici leurs principales motivations :*

« 1) Concernant le budget de l'année 2023,

déjà établi : afin de faciliter la constitution du premier fonds pour la reconstruction des zones sinistrées, le gouvernement étudie actuellement la possibilité de reconsidérer ses engagements électoraux à l'instar de la suppression/réduction des taxes autoroutières ou encore la prise en charge des pensions basiques de retraite. Une telle décision serait contraire aux promesses faites au peuple japonais, et par conséquent inacceptable.

2) *Concernant le fonds de reconstruction en lui-même, évalué à 30 000 ou 40 000 milliards de yens :* il est nécessaire, pour le constituer, d'utiliser une somme supérieure à la réserve financière du gouvernement, estimée à plus de 600 000 milliards de yens. *En outre, il serait souhaitable d'inclure les 20 000 milliards de yens excédentaires du fonds public de l'État (12 000 milliards parmi les bénéfiques réalisés, et 8 000 milliards tirés du fonds public anticipé) dans le boni issu des comptabilités spéciales qui iront au fonds de reconstruction.*

3) *La question n'est pas de savoir si l'utilisation des bonis issus des comptabilités spéciales comme fonds de reconstruction des zones sinistrées sera réalisable, mais si elle sera réalisée. Elle dépendra de la décision politique que prendra le Premier ministre en tant que dirigeant. »*

Le 18 avril 2011, M. Kawauchi s'est présenté à la résidence du Premier ministre pour soumettre à ce dernier cette proposition écrite.]

Kawauchi : D'une part, le « mythe du caractère sûr de l'énergie nucléaire » créé par le Meti s'est aujourd'hui totalement effondré. D'autre part, le « mythe des caisses vides de l'État » a, quant à lui, été monté de toutes pièces par le ministère des Finances. On nous raconte que 30 000 ou 40 000 milliards de yens seront nécessaires à la reconstruction des zones sinistrées, mais il n'y a pas lieu d'augmenter les impôts, de creuser davantage la dette publique, ou bien encore d'abandonner les promesses électorales du PDJ. C'est pour ce

type de cas de force majeure que la réserve financière du gouvernement existe ! Il serait même possible d'utiliser les rentes sur les États-Unis.

Certains avancent l'argument selon lequel on risquerait l'effondrement du dollar en vendant les crédits américains, mais si l'on se renseigne auprès des spécialistes, on peut espérer de ces derniers qu'ils nous renseignent sur les meilleurs moyens de changer le dollar en yen. Le ministère des Finances inventera probablement des excuses pour ne pas avoir à recourir à cette méthode, mais il s'agit avant tout d'un problème de décision politique.

Le retard pris dans l'information sur le système énergétique de pompage et de stockage hydroélectrique

Yokota : Et concernant la responsabilité de la société Tepco ?

Kawauchi : La société a une responsabilité extrêmement lourde dans la propagation des radiations vers les régions environnant la centrale. De surcroît, Tepco a porté un sérieux coup à l'économie du Japon en se livrant à des coupures de courant programmées. Une compagnie d'électricité a le devoir de fournir tous les efforts possibles pour assurer l'approvisionnement en énergie électrique. Malgré cela, dans le cadre des coupures de courant intentionnellement provoquées, Tepco n'a pas pleinement fait fonctionner à plein régime le système de pompage et de stockage hydroélectrique (à noter que ce système fonctionne de la manière suivante : on élève le niveau de l'eau durant la nuit, et on le relâche durant le jour afin de produire de l'électricité). La société a donc manqué à son devoir d'approvisionnement du simple fait qu'elle rechignait à assumer les coûts importants qu'impliquait l'utilisation nocturne des centrales thermiques !

Les capacités de production du système de pompage et de stockage hydroélectrique peuvent en principe atteindre 10 500 000 kW. Si Tepco a procédé à des coupures de courant programmées, c'est parce que la société estimait qu'il était impossible de combler le fossé de 10 millions de kW (10 MkW) entre l'offre (les centrales thermiques et nucléaires de Fukushima ne pouvant plus produire que 31 MkW, en raison des dégâts occasionnés par le séisme) et la demande (41 MkW). Pourtant, si l'on avait activé le système de pompage et de stockage hydroélectrique à plein régime, on n'aurait pas été contraint de procéder à des coupures de courant programmées. En outre, Tepco n'avait pas rendu public les capacités de production de ce système jusqu'à récemment.

Yokota : Pourrait-on éviter la limitation de production d'électricité prévue pour cet été, même si tous les réacteurs nucléaires étaient arrêtés?

Kawauchi : Même si aucun réacteur ne fonctionne, on peut éviter cette situation. La capacité ultime de fourniture d'énergie de Tepco est de 78 millions de kW. Même si l'on enlève 18 MkW que les réacteurs nucléaires peuvent fournir, il restera toujours 59,8 MkW de capacité de production. Nous mettons tout en œuvre pour remettre en marche les réacteurs thermiques touchés par le séisme. En plus de cela, on peut procéder à l'achat d'énergie produite à domicile par les particuliers et mettre à contribution les installations de production d'électricité commerciale. En faisant la synthèse de toutes ces mesures, on pourrait assurer une production de 60 millions de kW (production maximum atteinte l'été dernier). Même si l'on stoppait tous les réacteurs nucléaires, il ne serait donc pas nécessaire de procéder à des coupures de courant programmées, et de mettre ainsi nos activités économiques dans une situation périlleuse. Quoi qu'il en soit, l'économie japonaise doit

être dynamique, sinon, on ne pourra jamais se remettre de la catastrophe sismique. C'est pour cette raison que le monde politique japonais doit envoyer un message positif et rassurant à la population.

Prendre une « initiative » pour un changement de politique énergétique

Yokota : Quelle est votre opinion sur l'actuelle politique nucléaire et énergétique du gouvernement ?

Kawauchi : Dans notre pays, un conseil se réunit une fois tous les cinq ans au sein du cabinet du Premier ministre pour établir une stratégie d'approvisionnement en énergie. Pourtant, il est indispensable de revoir cette dernière de manière radicale. Il faut organiser un débat sur notre devoir d'investir dans une autre énergie que le nucléaire. Avant toute chose, il faut savoir qu'on nous a forcés à être persuadé du « caractère sûr » de l'énergie nucléaire, du moins en partie. Le Japon est un pays sujet à de fréquents séismes. Aujourd'hui, nous avons pu observer de nos propres yeux le caractère dangereux que revêtent les centrales nucléaires installées (et nous n'avons pas le choix !) le long du littoral, lorsqu'un tsunami est provoqué par un séisme d'une ampleur exceptionnelle. Inévitablement, la politique du pays vis-à-vis de l'énergie nucléaire sera fondamentalement remise en question. Le discours « vendeur » des compagnies d'électricité pour promouvoir l'installation de réacteurs nucléaires le long du littoral était jusqu'à maintenant le suivant : « C'est absolument sans danger, faites-nous confiance ! ». C'est par ces mots que ces compagnies se voyaient accorder l'aval des collectivités concernées. Mais, à présent, il est clair que ce n'est « absolument pas sans danger ». Il faut avant tout se fonder sur le « caractère dangereux » d'un site pour réfléchir sur la réelle nécessité de sa construction. Les habitants des villages dépendant de l'activité

des centrales insistent malgré tout sur cette nécessité. Mais quand on leur demande ce qu'ils comptent faire si par hasard un accident venait à se produire, ils ne savent que répondre.

Il s'agit d'une vision à très court terme, mais je pense qu'il faut débattre de toute urgence de ce que l'on devrait faire du site nucléaire de Hamaoka (dans la ville de Gozensaki, département de Shizuoka), qui se trouve à proximité de la zone susceptible d'être l'épicentre hypothétique du grand séisme du Tōkaidō. La nouvelle centrale de Kaminoseki (dans la ville du même nom, département de Yamaguchi), qui aurait dû bientôt voir le jour, ne sera certainement plus tolérée par la population japonaise et, d'ailleurs, la construction de nouvelles centrales est à présent inenvisageable.

Dans le domaine de la sécurité, il faudra donc procéder à des contrôles rigoureux des centrales en activité. À partir de l'observation de la tournure catastrophique que peut prendre la situation dans une centrale en cas de force majeure, il est souhaitable de commencer à construire progressivement des sites de production d'énergies renouvelables, sûrs et de modeste dimension, à travers tout le Japon. L'engagement dans une révolution verte comme aux États-Unis ou en Europe est la conclusion évidente à laquelle on arrive. En se convertissant progressivement aux énergies naturelles, il y aurait de fortes chances que la séparation entre la production et l'approvisionnement assuré par les compagnies d'énergies devienne réalité.

Il faut, à travers une décision politique forte, lancer un message sur la nécessité d'abandonner l'énergie nucléaire en faveur des énergies naturelles. Les énergies renouvelables, produites à plus petite échelle et que l'on peut facilement répartir, sont beaucoup plus simples à gérer en termes de

sécurité et représentent un atout indéniable pour les économies régionales. Le bien-fondé de cette orientation ne fait aucun doute.

Ont contribué à ce numéro :

Amélie Corbel est étudiante en master de sciences politiques, majeure politique comparée sur l'Asie, à Sciences Po.

Yann Favennec, doctorant à l'université Paris 7 Denis Diderot, réalise une thèse sur « Les échanges frontaliers contemporains entre le Japon et la Russie extrême-orientale : la voie vers un renouveau des relations russo-japonaises ».

Arnaud Grivaud est étudiant en Master de japonais à Paris 7.

Paul Noeueglise a passé cinq années au Japon et obtenu un Bachelor en relations internationales de l'université de Tsukuba.

Adrienne Sala, doctorante à l'École des hautes études en sciences sociales, rattachée au Centre de recherches sur le Japon, réalise une thèse sur l'Économie politique de la consommation au Japon – Analyse de la régulation du marché des crédits à la consommation.

AUTEURS :

Amélie Corbel, Sciences-Po
Yann Favennec, Université Paris 7 Denis Diderot
Arnaud Grivaud, Université Paris 7 Denis Diderot
Paul Noeuvéglise
Adrienne Sala, EHESS

PRODUCTION ET PUBLICATION :

Revue fondée par Guibourg Delamotte (2004).

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

COMMANDES ET ABONNEMENTS:

Version brochée :

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

Version électronique :

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