



**HAL**  
open science

## L'évolution de la participation civique au Japon

Christophe Premat, Yasushi Iwabuchi

► **To cite this version:**

Christophe Premat, Yasushi Iwabuchi. L'évolution de la participation civique au Japon. *Ebisu - Études Japonaises*, 2009, 42, pp.19-43. 10.3406/rfsp.2001.403654. halshs-00523412

**HAL Id: halshs-00523412**

**<https://shs.hal.science/halshs-00523412>**

Submitted on 25 Nov 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

## L'évolution de la participation civique au Japon

Christophe Premat, Yasushi Iwabuchi

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Premat Christophe, Iwabuchi Yasushi. L'évolution de la participation civique au Japon. In: Ebisu, n°42, 2009. pp. 19-43;

doi : <https://doi.org/10.3406/ebisu.2009.1811>

[https://www.persee.fr/doc/ebisu\\_1340-3656\\_2009\\_num\\_42\\_1\\_1811](https://www.persee.fr/doc/ebisu_1340-3656_2009_num_42_1_1811)

---

Fichier pdf généré le 26/03/2019

# L'ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION CIVIQUE AU JAPON

Christophe PREMAT

Sciences Po Bordeaux

IWABUCHI Yasushi 岩淵泰

Université de Kumamoto 熊本大学

Depuis le début des années 1990, une vague législative a institutionnalisé des dispositifs de participation des habitants à la vie politique locale dans de nombreux pays industrialisés. Les gouvernements n'ont pas hésité à créer ces instruments en vue de relégitimer le rôle des élus au sein de l'espace public. Au Japon, la participation citoyenne a été reconnue dans le cadre des lois de décentralisation et d'autonomie locale. Nous souhaiterions savoir si la création de ces dispositifs vise à élaborer un type de management participatif au sein des espaces publics locaux de ce pays. Ce management participatif<sup>1</sup> serait alors l'une des expressions des réformes du *New Public Management* instituées dans tous les pays industrialisés. Notre propos sera articulé autour de trois axes : en premier lieu, nous analyserons les attitudes des citoyens du Japon en matière de participation des habitants à la vie locale grâce à l'étude des enquêtes statistiques internationales afin d'identifier les actions participantes privilégiées par les citoyens. Ensuite, nous présenterons l'histoire et la législation japonaise en matière de participation, avant de confronter les enquêtes empiriques menées localement au fonctionnement et au rôle de ces dispositifs de participation. L'institutionnalisation des instruments de participation dépend d'un contexte de valeurs politiques qu'il faut resituer pour comprendre la manière dont les acteurs se sont saisis de ces instruments pour canaliser une demande spécifique. L'approche pragmatique est liée fonda-

---

1. DENYS LAMARZELLE, *Le management territorial : une clarification des rôles entre élus et cadres territoriaux*, Montreuil, éditions Papyrus, 1997.

mentalement à une démarche expérimentale<sup>2</sup> de création d'instruments permettant aux citoyens destinataires de politiques publiques de traduire leurs préoccupations.

## Le répertoire participatif au Japon

Il s'agit de mesurer l'attitude de l'opinion publique à l'égard des types d'action politique pour comprendre le registre participatif préféré par les citoyens japonais. Les enquêtes menées par le World Values Survey (WVS) font partie des rares enquêtes transculturelles<sup>3</sup> disposant de données complètes sur les attitudes et les valeurs des citoyens quel que soit leur niveau socio-économique, avec une série de questions portant sur la participation des citoyens (pétitions, boycotts, manifestations légales, grèves sauvages, occupation d'usines et de bâtiments).

Les sondages réalisés par le World Values Survey<sup>4</sup> sont des sondages aléatoires<sup>5</sup> effectués dans les mêmes conditions dans plus de 70 pays du monde représentant 80 % de la population mondiale ; l'entretien avec les répondants est relativement long et permet d'avoir des indications quant à leurs valeurs, leurs aspirations et leur réalité socio-économique. Ces sondages constituent des indications quant à la perception des attitudes participantes des citoyens. Des données agrégées synthétisant les réponses délivrées lors de quatre vagues d'enquêtes permettent de déterminer l'attitude des citoyens des pays concernés vis-à-vis des grands débats de société. Nous avons classé dans le tableau ci-dessous les différents outils de participation que les répondants affirment avoir utilisé dans le passé. Ces outils ont été classés selon une évolution de l'outil le plus conventionnel

---

2. Roberto Mangabeira UNGER, *Democracy Realized. The Progressive Alternative*, Londres, New York, éditions Verso, 1998, p. 263-277.

3. Pierre BRÉCHON, « Les grandes enquêtes internationales (eurobaromètres, valeurs, ISSP) : apports et limites », *L'Année sociologique*, 2002/3, vol. 52, p. 106.

4. European Values Study Group and World Values Survey Association. European and world values surveys four waves integrated data file, 1981-2004, v. 20060423, 2006. Aggregate File Producers: Análisis Sociológicos Económicos y Políticos (ASEP) and JD Systems (JDS), Madrid, Espagne/Tilburg University, Tilburg, Pays-Bas. Data Files Suppliers: ASEP and JDS, Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung (ZA), Cologne. Aggregate File Distributors: ASEP, JDS and ZA.

5. Ces sondages aléatoires sont effectués à des périodes régulières et diffèrent des sondages de grappes ciblés sur des échantillons dit représentatifs. La méthode aléatoire est la plus sûre pour éviter les biais statistiques. Les enquêtes internationales portant sur les valeurs ont émergé au début des années 1980 (1981 pour le WVS et 1985 pour ISSP, International Social Survey Programme).

(pétition, manifestation légale) vers l'outil le moins conventionnel et le plus radical. La participation regroupe ici l'ensemble des modalités d'intervention des citoyens dans le jeu politique et social en dehors des échéances électorales.

Tableau 1 : Les modalités de participation des citoyens japonais entre 1980 et 2000

Répertoire de participation \ Pays (date)	Japon (1981)	Japon (1990)	Japon (1995)	Japon (2000)
Signer une pétition	48,4 %	61,5 %	55 %	63,2 %
Participer à une manifestation légale	8,7 %	13,2 %	10,2 %	12,9 %
Participer à un boycott	3,1 %	3,8 %	7,1 %	8,4 %
Participer à une grève sauvage	2,7 %	3 %	2,1 %	2,7 %
Occupation d'usines et de bâtiments	0,05 %	0 %	0 %	0 %

Source : World Values Survey

Lorsque nous examinons ces résultats, nous constatons que les instruments de participation non-conventionnelle (grève sauvage, boycott, occupation d'usines) sont très peu appréciés des répondants. Il n'existe presque aucun répondant japonais ayant affirmé avoir eu recours à l'instrument le plus radical de participation politique, à savoir l'occupation d'usines et de bâtiments. Au Japon, la part des répondants ayant participé à une manifestation légale est stable en vingt ans. Cela tient au fait que les entreprises donnent davantage de poids au dialogue avec les forces syndicales pour éviter le déclenchement de grèves et de manifestations. On remarque une augmentation du nombre de manifestations légales au début des années 1990 au moment où un sentiment de défiance à l'égard de la classe politique s'est développé<sup>6</sup>. En effet, à cette époque, les scandales de corruption se sont multipliés et ont conduit le Premier ministre libéral de l'époque, Takeshita Noboru 竹下登, à démissionner<sup>7</sup>. Le contexte politique japonais

6. Kōichi KISHIMOTO, *Politics in Modern Japan: Development and Organization*, Tokyo, Japan Echo Inc., 1997, p. 38.

7. Pähl RUIN, Cecilia RUTHSTRÖM-RUIN, *Japan i brytningstid*, Falun, ScandBook AB, 2002, p. 122.

a été marqué par une prévalence des groupes d'intérêts dans les choix idéologiques depuis les années 1950. Le changement politique survenu lors de l'été 1993 a écarté pour quelque temps le parti libéral au pouvoir (PLD) qui régnait depuis 32 ans<sup>8</sup>.

La pétition<sup>9</sup> est un mode de participation assez répandu au Japon : elle peut amorcer une action participante beaucoup plus importante lorsqu'elle se combine à une manifestation ou à une demande de référendum voire une interpellation des autorités politiques. La participation n'est pas uniquement liée à un désir de renouvellement de la classe politique, elle est à analyser en fonction des politiques locales d'aménagement urbain qui ont une importance réelle au Japon (aménagement des zones urbaines, protection des parcs naturels, prise en compte des risques environnementaux...). L'élargissement des modalités de participation et la sensibilité croissante aux thématiques participatives répondent à un besoin de changement politique et à une méfiance à l'égard des structures partisans. Alors que la montée du parti libéral a représenté dans les années 1970 une transition des valeurs des électeurs japonais<sup>10</sup> et un éloignement par rapport aux autres formations politiques, l'institutionnalisation des procédures de participation a coïncidé avec une nouvelle phase politique et un affaiblissement de l'identification aux formations politiques existantes<sup>11</sup>. Le modèle moderne de gouvernement incarné par le PLD est caduque et depuis cette période le Japon connaît des changements fréquents de gouvernement<sup>12</sup>. Dans le même temps, les recherches et les analyses des sondages nationaux portant sur le développement du capital social montrent l'influence des réseaux sociaux dans le comportement électoral des Japonais<sup>13</sup>. L'augmentation des pratiques liées au capital social (développe-

---

8. Pähl RUIN, Cecilia RUTHSTRÖM-RUIN, *Japan i brytningstid*, Falun, ScandBook AB, 2002, p. 124. On appelle cela la fin du « système de 1955 » en référence à la domination du PLD depuis 1955. Ce changement a permis un certain nombre de réformes d'envergure sur le profil du gouvernement local et la participation citoyenne. Gerard L. CURTIS, *The Japanese Way of Politics*, New York, Columbia University Press, 1988, p. 80-116.

9. Par rapport au nombre de répondants à cette question, la moyenne est légèrement supérieure en France (le coefficient est de 1,12 au Japon et de 1,16 en France). Il y avait 1 145 répondants en France en 1981 et 1 564 en 1999 tandis qu'au Japon, 843 personnes ont répondu à cette question en 1981, 672 en 1990, 776 en 1995 et 968 en 2000.

10. Gerard L. CURTIS, *op. cit.*, p. 230-231.

11. Scott C. FLANAGAN, Lee AIRIE, « Value Change and Democratic Reform in Japan and Korea », *Comparative Political Studies*, 33, 2000, p. 626-659.

12. *Ibid.*, p. 190.

13. Scott C. FLANAGAN, « Mechanisms of Social Network Influence in Japanese Voting Behavior », dans Scott C. FLANAGAN, Kōhei SHINSAKU, Ichirō MIYAKE, Bradley

ment associatif, pratiques communautaires) est corrélée à l'augmentation d'un nouveau choix de modalités de participation<sup>14</sup>. Les sociétés de l'Est asiatique sont également concernées par ces changements d'attitudes<sup>15</sup> à des intensités diverses : la transition de certaines sociétés vers la démocratie libérale (organisation d'élections libres, liberté d'expression) est marquée par l'arrivée de nouvelles valeurs tandis qu'au Japon, les mouvements de participation civique indiquent un nouveau rapport au politique. La diversification du répertoire de participation est l'une des conséquences de l'adoption de valeurs post-matérialistes<sup>16</sup> (souci de l'environnement, autre rapport au travail, primat de l'épanouissement personnel...). Comme la majorité des sociétés post-industrielles, le Japon est marqué par des valeurs mixtes (coexistence de réflexes matérialistes fondés sur la sécurité matérielle et de valeurs post-matérialistes). Selon les thèses de sociologues tel Ronald Inglehart, la satisfaction des préoccupations matérielles a été telle que les individus des sociétés post-industrielles ont investi dans de nouvelles valeurs. La proportion d'individus aux attitudes post-matérialistes s'est accrue au Japon ces trente dernières années et montre un changement important de mentalités<sup>17</sup>. Masaki Taniguchi a montré l'augmentation de la promotion de ces valeurs en analysant les éditoriaux des journaux nationaux japonais de 1945 à 2000<sup>18</sup>.

Le répertoire de participation s'est diversifié au début des années 1980 grâce à l'institutionnalisation d'une série d'instruments de participation et à un changement des valeurs des citoyens japonais. Ces lois encouragent la participation locale des citoyens dans le processus d'aménagement urbain.

---

M. Richardson, Jōji WATANUKI (dir.), *The Japanese Voter*, New Haven, Yale University Press, p. 143-197.

14. IKEDA Ken.ichi 池田謙一, *Tenpen suru seiji no riariti* 転変する政治のリアリティ(*Changing Reality of Politics*), Tokyo, Bokutaku-sha 木鐸社, 1997.

15. Zen-u Lucian HOTTA et Takashi INOGUCHI, « Psychometric Approach to Social Capital: Using AsiaBarometer Survey Data in 29 Asian Societies », *Japanese Journal of Political Science*, vol. 10, n° 1, 2009, p. 125-139 : p. 136.

16. Christian WELZEL et Ronald INGLEHART, « Liberalism, Postmaterialism, and the Growth of Freedom », *International Review of Sociology*, vol. 15, n° 1, 2005, p. 81-108 : p. 89.

17. Ronald INGLEHART, « Globalization and Postmodern Values », *The Washington Quarterly*, vol. 23, n° 1, 2000, p. 215-228 : p. 222.

18. Masaki TANIGUCHI, « A Time Machine: New Evidence of Post-Materialist Value Change », *International Political Science Review*, vol. 27, n° 4, 2006, p. 405-425 : p. 416.

## L'arsenal législatif en matière de participation au Japon

Les dispositifs de participation ont été récemment institutionnalisés au Japon en raison d'une double logique, à la fois de décentralisation partielle et d'autonomie locale. Les habitants se sont organisés pour revendiquer le lancement de certaines politiques locales. L'institutionnalisation de ces dispositifs fait suite à des mobilisations locales qui ont créé les instruments adéquats de revendication. La loi ne fait que reprendre ce qui avait été pragmatiquement revendiqué par les populations locales. En reconnaissant ces dispositifs, les gouvernements veulent à la fois encourager et contrôler la participation des citoyens. Nous avons donc un double mouvement (*bottom-up* et *top-down*) à l'origine de la création d'instruments de participation caractérisés essentiellement par une action communautaire.

### L'institutionnalisation progressive des dispositifs de participation

Les années soixante ont vu la naissance de mouvements sociaux. Si la priorité de l'agenda gouvernemental concernait le développement économique, les responsables politiques ne se souciaient pas du développement local et de l'urbanisme. L'émergence d'une forte participation des habitants est liée à une lutte contre la pollution et pour une meilleure qualité environnementale : le mouvement *jūmin undō* (住民運動) s'est propagé dans tout le pays pour demander aux municipalités de limiter les effets de la pollution<sup>19</sup>. La loi d'aménagement urbain de 1968 (*toshikeikakuhō* 都市計画法) est l'une des seules lois d'après-guerre à mettre en relation qualité de vie, développement urbain et régulation du développement local. Les gouvernements locaux auraient finalement les moyens de contrôler le développement local et d'améliorer la qualité de l'environnement<sup>20</sup>. Les années 1990 ont vu l'institutionnalisation d'un certain nombre de dispositifs de participation des citoyens à la vie politique et en particulier à la vie politique locale présentés dans le tableau 2. Ces années correspondent à la prise en compte partielle des revendications des mouvements sociaux des années soixante autour de l'habitat et du développement urbain ainsi qu'à la fin du système de stabilité politique reposant sur le PLD.

---

19. Augustin BERQUE, *Le Japon. Gestion de l'espace et changement social*, Paris, Flammarion, 1976, p. 301-329.

20. André SORENSEN, « Building World City Tokyo: Globalization and Conflict over Urban Space », *Annals of Regional Science*, vol. 37, n° 3, 2003, p. 519-531.



Tableau 2 : Principales lois sur la participation et l'autonomie locale au Japon depuis 1990

Année	Japon
1990	Délibération municipale de la ville de Yufuin 湯布院 du 5 septembre sur le développement local ( <i>Yufuin-machi uruoi no aru machizukuri jōrei</i> 湯布院町潤いのあるまちづくり条例)
1992	Révision de la loi sur l'aménagement urbain, prévoyant la consultation des publics concernés (le 26 juin) ( <i>kaisei toshi keikaku hō</i> 改正都市計画法)
1997	Loi du 13 juin sur l'impact environnemental des grands projets de construction et la participation du public ( <i>kankyō eikyō hyōka hō</i> 環境影響評価法)
1998	Loi du 25 mars encourageant la participation à des associations non lucratives (semblable à la loi 1901) ( <i>tokutei hi-eiri katsudō suishin hō</i> 特定非営利活動推進法)
1999	Loi du 16 juillet sur la décentralisation et le gouvernement local ( <i>chihō bunken no suishin o hakaru tame no kankei hōritsu no seibi tō ni kansuru hōritsu</i> 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律) Révision de la loi sur l'autonomie locale afin de clarifier le rôle de l'État et des collectivités territoriales et d'abroger des fonctions déléguées ( <i>kaisei chihō jichi hō</i> 改正地方自治法) Loi du 14 mai sur l'accès à l'information et aux documents administratifs ( <i>gyōsei kikan no hoyūsuru jōhō no kōkai ni kansuru hōritsu</i> 行政機関の保有する情報の公開に関する法律)
2000	Délibération municipale de la ville de Niseko ニセコ du 27 décembre sur l'autonomie locale ( <i>Niseko-machi machizukuri kihon jōrei</i> ニセコ町まちづくり基本条例)
2004	Loi du 18 juin sur la protection des paysages ( <i>keikan hō</i> 景観法). Les citoyens peuvent contrôler la construction des gratte-ciel et des bâtiments.
2005	Révision de la loi de procédure administrative afin de collecter les informations, les opinions et les avis des habitants (« <i>Public comment</i> ») (29 juin) ( <i>gyōsei tetsuzuki hō kaisei</i> 行政手続法改正)

De nombreuses lois ont aménagé un droit à la participation depuis le début des années 1990 notamment pour des questions environnementales et des questions de rénovation urbaine. Par exemple, la délibération municipale de Yufuin prévoyait la consultation locale des habitants avant la construction de gratte-ciel<sup>21</sup>. Cette délibération municipale a par la

21. MITSUMOTO Nobue 光本伸江, « Ōita-ken Yufuin-machi no machizukuri to chihō-jichi no kanōsei » 大分県湯布院町の「まちづくり」と地方自治の可能性 (Le *machizukuri* et l'autonomie locale de la ville de Yufuin dans la préfecture d'Ōita), Tokyo, *Chihōzaimu* 地方財務, n° 538-539, 1999.

suite été renforcée par la loi sur l'impact environnemental des projets de construction prévoyant la participation du public. Cela signifie que cette délibération a eu une influence directe sur la législation puisqu'en juin 1992 la loi sur l'aménagement urbain a été modifiée, incluant la consultation des publics concernés (*kaisei toshi keikaku hō* 改正都市計画法).

Cette tendance est conforme à l'évolution des textes internationaux qui préconisent une implication croissante des publics à la définition et à l'évaluation des enjeux environnementaux. En 1992, la proposition 10 du sommet de Rio recommandait la participation des publics à la discussion sur les problèmes environnementaux : l'idée était de créer des groupes de réflexion locaux (Agenda 21) réfléchissant à la planification urbaine et à l'aménagement du territoire en fonction du développement durable. La convention d'Aarhus en 1998 a également rappelé la nécessité de la « participation du public » laissant le soin aux États de définir les modalités de participation. L'élargissement des possibilités de participation s'inscrit également dans un contexte de transparence administrative, la loi sur la liberté de l'information au Japon en 2001 autorisant les citoyens à avoir accès aux documents administratifs. La loi japonaise de 1997 sur la participation du public à l'étude de l'impact de grands projets de construction complétée par la loi du 6 juin 2008 sur la biodiversité consacre la démocratisation des enquêtes publiques (*seibutsu tayōsei kihonhō* 生物多様性基本法). Dans un pays marqué par le risque environnemental (menaces sismiques), les procédures de participation visent à améliorer la qualité de l'information du public. Les citoyens peuvent par conséquent participer à plusieurs niveaux, de la simple information à la délibération collective.

### Genèse de la démarche participative au Japon

Dans les années 1970, les premiers débats sur la démocratie participative et la participation civique (c'est-à-dire non partisane) ont mis en évidence des divergences, à l'instar de celles de Matsushita Keiichi 松下圭一 et de Shinohara Hajime 篠原一. Matsushita a proposé l'idée du service civil minimum marquée par l'engagement des populations locales dans les tâches améliorant la qualité de l'environnement. Ce service civil montre le changement de paradigme, la participation volontaire des habitants faisant partie d'une nouvelle démarche de gouvernance participative associant les populations locales à l'aménagement de leur environnement<sup>22</sup>. Fujiwara ne

---

22. MATSUSHITA Keiichi 松下圭一 (dir.), *Shiminsanka* 市民参加 (La participation civique), Tokyo, Tōyōkeizai shinpōsha 東洋経済新報社, 1971. SHINOHARA Hajime 篠原一, *Shiminsanka* 市民参加 (La participation civique), Tokyo, Iwanamishoten 岩波書店, 1977.

partage pas cette vision enchantée de la participation civique dans la mesure où ces mouvements s'opposent à la bureaucratie et à la centralisation d'État. La participation civique reste une lutte difficile pour l'amélioration du cadre de vie quotidien. Les deux théoriciens n'ont jamais eu de controverse directe mais ont influencé la réflexion sur la nature de la démarche participative au Japon. Ces premiers débats des années 1970 se sont concentrés sur la participation communautaire d'un point de vue pragmatique.

La participation des habitants a été propulsée au Japon grâce au modèle du *machizukuri* まちづくり de la ville de Yufuin qui a permis d'associer les publics à la réflexion sur la nécessité de définir un tourisme compatible avec l'équilibre environnemental du territoire. Yufuin est une ville caractérisée par la croissance du tourisme, puisque dans les années 1970 on comptait 1 million de touristes par an et aujourd'hui 4 millions. Le début du mouvement *machizukuri* remonte aux années soixante<sup>23</sup> qui ont été des années de mobilisations anti-nucléaires et de luttes écologistes intenses au Japon<sup>24</sup>. Les citoyens se sont organisés pour refuser des plans d'urbanisme ainsi que le projet d'installation d'un terrain de golf sur la montagne du Yufu 湯布<sup>25</sup>. Les communautés locales ont commencé à s'organiser pour créer le mouvement *machizukuri* dans lequel les associations et le gouvernement local ont travaillé à défendre le style de vie des populations locales. Des réunions publiques entre les communautés de voisinage, le maire et l'administration ont été organisées<sup>26</sup>. En 1976, un débat public a eu lieu pour décider de l'avenir du *machizukuri*. Dans les années 1980, les entreprises ont voulu acheter des terrains et construire des hôtels selon leurs propres normes.

La délibération municipale de Yufuin de 1990 a permis aux habitants de contrôler et de participer à l'élaboration du plan d'urbanisme de la ville. Les citoyens ont pu, grâce au mouvement du *machizukuri*, équilibrer le tourisme et les autres activités (agriculture), contrôler l'urbanisme et protéger le paysage tout en se préoccupant de l'avenir des enfants dans

---

23. NAKAYA Kentarō 中谷健太郎, *Tasukigake no Yufuin* たすきがけの湯布院 (L'écharpe de Yufuin), Tokyo, Fukinotō shobō ふきのとう書房, 2006. L'écharpe de Yufuin est portée de l'épaule à la hanche (*tasukigake* たすきがけ).

24. Shunsuke TSURUMI, *A Cultural History of Postwar Japan 1945-1980*, Londres, Kegan Paul International, 1987, p. 108-109.

25. On peut considérer que Nakaya Kentarō, Mizoguchi Kunpei 溝口薫平 et Shite Kōji 志手康二 sont les pères fondateurs du mouvement de Yufuin.

26. Dans son ouvrage précité, Nakaya Kentarō a organisé des discussions publiques, mais il explique la difficulté à maintenir la participation des habitants à ces discussions. Selon lui, la culture du débat ne fait pas partie de la tradition japonaise, les habitants étant pris par leurs activités professionnelles. Leurs opinions personnelles se sont vite effacées derrière leurs opinions professionnelles.

cette ville (système éducatif). La spécificité du mouvement tient au fait que les citoyens ont décidé eux-mêmes de politiques publiques à instituer pour le bien de la communauté : il s'agissait non seulement de préserver l'environnement et les paysages de constructions sauvages, mais également de développer des équipements culturels et éducatifs pour les plus jeunes avec la création de festivals de musique et de cinéma. Le mouvement se situe entre une demande autogestionnaire et une pression sur les pouvoirs publics, il est un exemple de prise en charge du développement local par les communautés résidentes. Il a eu des répercussions internationales car certains membres ont effectué des voyages en Europe pour promouvoir la forme originale du développement local qu'est le *machizukuri*.

Le mouvement du *machizukuri* a eu une influence déterminante sur l'institutionnalisation de la participation citoyenne au Japon en mettant en évidence un mouvement *bottom-up* (pression des citoyens) et un mouvement *top-down* (définition d'arrêtés municipaux, action des élus locaux). Le *machizukuri* caractérise l'ensemble de ces comités d'usagers qui s'auto-organisent et font pression sur le gouvernement local pour qu'il respecte le cadre de vie des habitants : le développement urbain y est pensé et la culture prend une place importante. En 1970, le *machizukuri* est parti de revendications partiellement autogestionnaires de communautés locales, il se caractérise par une méthodologie de la planification concertée (forums de discussion, ateliers d'habitants) et un regard des populations locales sur leur avenir (*empowerment*). À cet égard, l'exemple de la régénération du centre urbain de Fukaya 深谷 (nord de la préfecture de Saitama 埼玉, zone de 100 000 habitants), dans la région de Tokyo, est marquant. L'organisation du *machizukuri* sur la rénovation urbaine de cette zone remonte au printemps 2001 avec au préalable la constitution d'un comité de planification, un groupe de citoyens volontaires chargés du suivi de la procédure assistés par des représentants officiels (membres de la municipalité, universitaires, consultants privés). Entre avril et décembre 2001, sept sous-groupes de planification ont été définis autour de sept thèmes : protection de l'environnement naturel, paysage urbain et environnement résidentiel, sécurité urbaine et profil de la ville, création d'un patrimoine historique, réhabilitation du centre, système des transports, participation des habitants. Entre janvier et mars 2002, les propositions de chaque sous-groupe sont présentées sous forme de synthèse et discutées avant que le comité de planification n'élabore en 2002-2003 le questionnaire final envoyé à chaque habitant. Le plan final a été adopté en 2004<sup>27</sup>. Ce disposi-

---

27. Akito MURAYAMA, « Governance for Sustainable Urban Regeneration: Cases of Participatory Urban Planning and Machizukuri in Fukaya City, Saitama Prefecture,

tif s'étale sur une période de trois ans et permet de travailler en profondeur les questions relatives à l'aménagement urbain en prenant en compte tous les paramètres (environnement, risque sismique...), il s'agit d'une véritable opération de concertation. Si l'on se place à une échelle française, c'est comme si le plan local d'urbanisme (dénommé PLU) faisait l'objet de panels de participation ciblés (*focus groups*). Si le *machizukuri* désigne historiquement un mouvement de pression communautaire en vue d'un aménagement concerté, son institutionnalisation montre un double mouvement : les *machizukuri* sont implantés par le haut (décision des autorités locales face à une question cruciale pour l'avenir de la zone urbaine) pour ensuite s'appuyer sur la participation des habitants et faire remonter des propositions discutées et argumentées auprès de ces mêmes autorités chargées de mettre en œuvre le projet avant qu'une phase finale de consultation de tous les habitants ne soit initiée. Il existe une délibération réelle au sein des groupes de discussions fonctionnant comme des ateliers de travail (*workshops*) ainsi qu'avec les autorités et les experts au moment de la synthèse. Il s'agit d'une véritable organisation originale de la participation dans un univers politique marqué par les relations clientélistes<sup>28</sup> et la hiérarchie. Ce mode d'expression communautaire vise à associer des segments de populations préoccupés par l'avenir de leur environnement local. Nous ne sommes pas pour autant dans une démarche de capital social destinée à améliorer la qualité de vie d'un quartier en voie de paupérisation<sup>29</sup>.

Le *machizukuri* est au cœur de la démocratie participative japonaise qui vise à influencer les prises de décision en matière urbaine et environnementale. Il montre une forme innovante de relation entre les associations citoyennes, les experts et les responsables politiques locaux. Il a eu également pour avantage de mettre en lumière l'action des gouvernements locaux qui s'est accrue depuis les réformes territoriales de la fin des années 1990.

---

Japan », IFHP Spring Conference, 2005.

28. En 1979, les 46 grands groupes industriels, membres de l'association pour la construction industrielle (Nikkenren 日建連), ont apporté un financement important au PLD à hauteur de 760 millions de yens. Gerard L. CURTIS, *op. cit.*, p. 184.

29. Robert D. PUTNAM, *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

## Le contexte de la décentralisation

Le regain de la participation politique est à analyser à travers le prisme de la décentralisation. Ses conséquences ne sont pas les mêmes sur le système politique et l'encouragement à la participation des citoyens en dehors des cycles électoraux. Le Japon reste un pays centralisé qui a cependant entamé un processus plus fort de décentralisation à partir de 2000 avec une révision de la loi sur l'autonomie locale changeant substantiellement les rapports entre le gouvernement central et le gouvernement local. Cette loi élimine les tâches administratives imposées aux gouvernements locaux par le gouvernement central, plus de 475 lois ont été modifiées pour pouvoir renforcer l'impact de la décentralisation. En 2000, le gouvernement avait imposé un mouvement de réorganisation communale avec la réduction du nombre de municipalités : alors que le Japon comptait 3 232 municipalités avant 1999, il en a 1 775 actuellement (783 villes, 801 villes moyennes et 191 villages<sup>30</sup>).

La décentralisation au Japon a été effectuée pour remédier à la crise économique et transférer des compétences de gestion aux provinces et aux villes, puis dans un deuxième temps elle a favorisé l'autonomie locale et la participation dans la mesure où chaque municipalité édicte ses propres règles en matière de participation<sup>31</sup>. Les communes sont alors dotées d'un certain nombre de compétences puisqu'elles traitent 70 % des tâches publiques (éducation, services sociaux, santé et hygiène, environnement, pêche et agriculture, développement industriel...) : 94 % des dépenses liées à la santé et 86 % de celles liées à l'éducation sont assumées par les gouvernements locaux<sup>32</sup>. Le profil territorial japonais est caractérisé par deux niveaux principaux de compétences, les municipalités et les préfectures (47 avec une population moyenne de 2,7 millions d'habitants et une superficie moyenne d'environ 8 000 km<sup>2</sup>). Les préfectures (*to-dō-fu-ken* 都道府県) comprennent la métropole de Tokyo (*to* 都), l'île du Hokkaidō (*dō* 道), les préfectures d'Osaka et de Kyoto (*fu* 府) ainsi que les 43 autres préfectures (*ken* 県)<sup>33</sup>. Les autorités politiques japonaises réfléchissent actuellement à la création de régions. Les douze villes de plus de 500 000 habitants en dehors de Tokyo possèdent un régime administratif à part entière tout

---

30. Source : [http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/040526chihou\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/040526chihou_1.pdf). Site consulté pour la dernière fois le 28 mars 2008.

31. NISHIO Masaru 西尾勝, *Mikan no bunkenkaikaku* 未完の分権改革 (La décentralisation inachevée), Tokyo, Iwanami shoten 岩波書店, 1999.

32. Kinnosuke YAGI, « Decentralization in Japan », *Policy and Governance Working Paper Series*, n° 30, Keio University, Japan, April 2004.

33. Les préfectures sont comparables aux comtés anglais et aux départements français.

comme les 23 districts de la ville de Tokyo (*tokubetsu ku* 特別区)<sup>34</sup>. Pour le reste, les municipalités comprennent aussi bien les grandes villes (*shi* 市) que les villes (*machi* 町) et les villages (*mura* 村). Le principe de l'autonomie locale défini aux articles 92-95 de la Constitution établit les prérogatives des gouvernements locaux : on compte environ 3,27 millions d'employés travaillant pour l'administration locale au Japon<sup>35</sup>.

Les premières réformes des collectivités locales ont eu lieu en 1889 à l'époque Meiji avec la mise en œuvre du code urbain et rural. Il y avait à l'époque pas moins de 71 000 villages, la réforme ayant provoqué de vastes fusions (15 859 municipalités au lendemain de cette réforme), elle fut complétée par des lois accentuant les processus de fusion en 1953 et en 1956 (3 975 municipalités à cette date)<sup>36</sup>. Il existe un enchevêtrement des compétences entre le gouvernement central et les gouvernements locaux qui sont la plupart du temps engagés dans les mêmes types de projets. La combinaison de l'action du pouvoir central et des collectivités locales est néanmoins nécessaire dans la conduite de certaines politiques publiques d'envergure. Dans le cas des procédures de participation, les projets de développement urbain sont souvent menés de concert avec le concours du gouvernement central. Plus le projet est établi et argumenté par le biais de la participation organisée et ciblée des citoyens, plus il a de chances de bénéficier du soutien du gouvernement. Le type de gouvernement local au Japon relève du système de la dépendance mutuelle<sup>37</sup> plutôt que de la structure hiérarchique, c'est-à-dire que les actions du pouvoir central et des gouvernements locaux sont complémentaires. La loi du 16 juillet 1999 a permis de redéfinir les compétences du gouvernement central et des gouvernements locaux tout en renforçant le modèle de dépendance mutuelle. Il existe un conseil de résolution des conflits entre gouvernement central et gouvernements locaux chargé d'élucider les cas d'abus de pouvoir entre les deux entités.

Les mouvements sociaux des années soixante et la demande de participation ont abouti à l'adoption de textes législatifs en faveur de la participation qui est plus effective du fait de l'autonomie accordée aux

---

34. Koichi KISHIMOTO, *Politics in Modern Japan*, Tokyo, Japan Echo Inc., 1997, p. 100.

35. James Arthur A. STOCKWIN, *Governing Japan*, Oxford, Blackwell Publishers, 1999, p. 190.

36. Kinnosuke YAGI, *op. cit.* La Constitution de 1947 a inauguré une nouvelle ère politique, les réformes de fusion communale s'inscrivant dans un contexte de restructuration territoriale.

37. MURAMATSU Michio 村松岐夫, *Chihōjichi* 地方自治 (L'autonomie locale), Tokyo, Tokyo daigaku shuppankai 東京大学出版会, 1988.

municipalités<sup>38</sup>. La demande de participation et la transition politique de 1993 ont eu pour conséquence la mise en place de véritables réformes de décentralisation.

## Participation et culture du débat public

L'étude de cas est importante pour comprendre le fonctionnement des dispositifs participatifs. Nous avons effectué des entretiens semi-directifs au Japon pour analyser la manière dont ces dispositifs s'inséraient au sein des espaces publics locaux : ils ont permis de déterminer dans quelle logique ils étaient institués. En particulier, les entretiens menés auprès des directeurs du service citoyenneté des communes de Kumamoto 熊本 ont permis de comparer la nature des approches de municipalités affichant une démarche participative.

### Les effets *top-down* de la participation

La plupart des dispositifs de participation au Japon relèvent d'une logique *top-down* d'institutionnalisation. Les municipalités créent ces dispositifs pour stimuler et orienter la participation citoyenne avant que celle-ci ne fasse apparaître des professionnels de la participation.

Au Japon, on retrouve ces caractéristiques avec l'insistance sur la dimension du management participatif et de la stratégie du partenariat public/privé pour décider de certains problèmes de la vie quotidienne. Alors qu'autrefois, la sphère publique était incluse dans l'action gouvernementale, la nouvelle sphère publique se situe entre l'administration, les associations non-gouvernementales, les entreprises et les mouvements de la société civile<sup>39</sup>. Le développement de la démocratie participative est à comprendre à la lumière de l'évolution de l'espace public. L'exemple du réaménagement de Fukaya est illustratif en ce que le *machizukuri* a vu la création d'une ONG chargée de récolter des fonds et de répondre à d'autres appels d'offre pour promouvoir la dynamique de rénovation urbaine. En effet, en juillet 2002, Fukaya Nigiwai Kōbō 深谷にぎわい工房 (FNK) est créée en tant qu'ONG par l'un des sous-groupes de citoyens souhaitant continuer à développer leurs activités et leurs discussions autour du projet

---

38. Shun.ichi FURUKAWA, « Decentralization in Japan », dans Shun.ichi FURUKAWA, Toshihiro MENJU, *Japan's Road to Pluralism: Transforming Local Communities in the Global Era*, Tokyo, Japan Center for International Exchange, 2003, p. 21-45.

39. YAMAWAKI Naoshi 山脇直司, *Kōkyō tetsugaku towa nanika 公共哲学とは何か* (Qu'est-ce que la philosophie publique ?), Tokyo, Chikuma shinsho ちくま新書, 2004.



d'aménagement urbain. Cette ONG est axée sur le développement local et la revalorisation du patrimoine historique et a pu bénéficier de bourses de millions de yens pour mettre en œuvre un certain nombre de projets<sup>40</sup>. On se rend compte que la démarche du *machizukuri* peut aboutir à la création et à l'autonomie de groupes de citoyens ayant acquis une certaine expertise et un regard travaillé sur la ville. Nul doute que la transformation de certains de ces comités relève d'une logique de professionnalisation permettant d'amorcer un dialogue constructif entre administrateurs, experts et groupes de citoyens ayant développé une réflexion sur l'aménagement de la ville. La participation s'inscrit en fin de compte dans un paradigme de performance de l'action publique puisqu'il s'agit de sélectionner les meilleurs citoyens chargés de proposer des éléments concrets sur le réaménagement urbain qui seront soumis aux habitants par la voie d'un questionnaire. C'est ce que Kyōgoku Jun.ichi avait identifié comme paradigme de la compétition<sup>41</sup>.

Nous avons pris l'exemple de la ville de Kumamoto, ville de 680 000 habitants dans la région du Kyūshū 九州, qui revendique une démarche de participation et d'information ouverte depuis 2002 qui s'inscrit dans le courant de réformes du *New Public Management* destiné à améliorer l'efficacité des services municipaux et la transparence de l'action publique locale<sup>42</sup>. Après les premières réformes de décentralisation de 2000, le maire de la ville (Kōyama Seiji 幸山政史) a lancé le slogan « Faisons la ville par nous-mêmes ». Il a souhaité résoudre la crise financière de la ville en proposant une collaboration entre les citoyens, les ONG et les entreprises. L'idée était de créer des panels de citoyens, de légitimer les règles de participation et d'augmenter les partenariats public/privé. Un service du partenariat citoyen a été créé et selon les chiffres officiels de la municipalité, la politique de partenariat a établi 73 programmes en 2003, 198 en 2004, 266 en 2005 et 352 en 2007<sup>43</sup>. Ces partenariats permettent des processus de délibération au sein des panels entre citoyens, institutionnels et partenaires privés et ont pu aboutir à des politiques publiques concrètes (aménagement de parcs publics, construction de parkings et de bâtiments). Kōyama Seiji a pour ambition de faire de Kumamoto une métropole au

---

40. Akito MURAYAMA, *op. cit.*

41. Jun.ichi KYŌGOKU, *The Political Dynamics of Japan*, traduit par Nobutaka IKE, Tokyo, University of Tokyo Press, 1987, p. 83.

42. Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2004, p. 155.

43. Source : <http://www.city.kumamoto.kumamoto.jp/Content/Web/kyoudou/default.asp>. Site consulté le 24 mars 2008.

même titre que les dix-huit grandes villes du Japon (Yokohama, Nagoya, Osaka, Hiroshima...). Le maire a besoin pour cela de s'appuyer sur une démarche participative permettant aux habitants de traiter certains problèmes à l'échelle du quartier.

Si des fusions avec les communes environnantes sont réalisées, la ville de Kumamoto dépassera les 700 000 habitants et aura le statut de métropole. Dans la région du Kyūshū, Kumamoto souhaite rivaliser avec Fukuoka 福岡 : le processus de fusion a commencé le 6 octobre 2007 avec la ville de Tomiai 富合 (8 000 habitants) ; la municipalité a pour ambition d'annexer Ueki 植木 (30 000 habitants), Jōnan 城南 (20 000 habitants) et Mashiki 益城 (32 000 habitants). En octobre 2008, le processus de fusion avec Jōnan et Mashiki était en cours ; mais une initiative populaire a demandé un référendum local à Mashiki qui a eu lieu le 12 avril 2009. Les habitants de cette localité ont refusé la fusion. Le 28 juin, les référendums locaux organisés à Ueki et à Jōnan révèlent un soutien des populations locales à ce projet de fusion. Les 9 et 10 juillet, les conseils municipaux respectivement d'Ueki et de Jōnan entérinent le principe de fusion<sup>44</sup>. Ainsi, la participation des citoyens à la vie locale est liée à l'ambition de la municipalité de faire de Kumamoto une métropole régionale venant contrebalancer le poids de Fukuoka.

Nous avons recueilli, grâce à un entretien semi-directif avec le directeur général du service des affaires citoyennes<sup>45</sup>, la manière dont la municipalité concevait le rôle de la participation du citoyen.

- Question : Comment envisagez-vous le développement du partenariat ?
- Directeur : *Après la décentralisation, l'administration locale a bien plus de travail qu'auparavant. Le maire a une forte responsabilité pour poursuivre la démarche de transparence de l'information et la politique de dialogue. À présent, sans la politique partenariale, la ville ne peut pas créer de nouvelles politiques publiques. Par exemple, pour réaliser un grand projet de construction, nous devons demander aux citoyens de participer à l'élaboration de la décision. Mais je pense qu'il est encore plus important et plus intéressant pour les citoyens de participer aux activités de la commune. Après leurs activités [panels, ateliers], ils se font des amis [réseaux sociaux] et peuvent imaginer d'autres activités communes. C'est pourquoi nous voulons développer la participation<sup>46</sup>.*

---

44. *Kumamoto nichinichi shinbun* (熊本日日新聞). URL : <http://kumanichi.com/feature/gappei/>. Site consulté pour la dernière fois le 20 septembre 2009.

45. Entretien semi-directif réalisé par IWABUCHI Yasushi le 27 février 2008 avec HARA Sayako 原幸代子, directrice du service des affaires citoyennes, à l'Hôtel de ville de Kumamoto.

46. Entretien précité.

La participation s'organise pour des activités concernant l'environnement, la santé et le système éducatif : l'objectif pour la municipalité, au-delà de la socialisation proclamée, est de constituer des réseaux sociaux disponibles lors de la préparation de politiques publiques. Il s'agit en réalité de disposer d'un vivier de participants susceptibles d'intervenir dans l'élaboration des politiques locales. L'entretien a mis l'accent sur les limites d'une telle approche qui risquerait de transférer une partie du travail de la municipalité vers le citoyen.

– Question : Quant aux critiques de la politique partenariale, si la municipalité demande aux citoyens de trop participer à votre travail, est-ce que cela ne risque pas de court-circuiter votre action ?

– Directeur : *Je connais bien cette critique. Nous avons un pouvoir et des finances limités [...] La politique top-down locale se développe quand l'administration locale contrôle les activités civiques. Mais nous pouvons trouver beaucoup d'avantages à ce partenariat. D'abord, je peux entendre les opinions de manière directe et préparer l'organisation des panels. Après le partenariat, la ville change rapidement ses politiques en fonction des remarques des citoyens. En second lieu, les citoyens ont une attention spécifique aux problèmes locaux. En plus, il n'y a pas de plaintes du côté des citoyens. Les politiques du New Public Management luttant contre le déficit des finances locales sont difficiles pour notre service, mais les citoyens ne sont pas des clients mais les personnages principaux de la ville. Leur rôle est très important maintenant<sup>47</sup>.*

En 1996, la ville de Kumamoto a mis en place 60 comités *machizukuri* pour promouvoir les panels participatifs dans 80 zones scolaires. Ces comités sont composés de 10 à 15 membres d'associations de quartier, de commerçants et de volontaires. Leur tâche est de proposer des idées d'aménagement au gouvernement local<sup>48</sup>. Le budget de ces comités est néanmoins assez limité puisqu'ils disposent de 200 000 yens<sup>49</sup> pour une période de cinq années. Ils peuvent organiser des festivals et s'occuper du nettoyage du quartier. La municipalité veille à coordonner les comités et espère que les 730 associations de quartier recensées dans la ville pourront toutes, à terme, rejoindre ces conseils.

– Question : Comment qualifiez-vous l'évolution des communautés locales depuis le *New Public Management* ?

– Réponse : *Certaines communautés changent mais d'autres non. Après le New Public Management, chaque communauté a gardé ses caractéristiques machizukuri. Par*

---

47. Entretien précité.

48. *Pi-ai (paburikku inborubumento) manyuaru PI (パブリックインボルブメント)マニュアル* (Manuel de participation publique), Ville de Kumamoto, 2007.

49. Équivalent de 1 500 euros.

*exemple, une communauté sera plus orientée sur l'éducation, une autre sur la santé. La communauté de Shin Town<sup>50</sup> a commencé son mouvement machizukuri après les programmes de santé scolaire [...] Depuis un certain temps, il était important pour nous d'offrir le même service pour chaque communauté. Maintenant, les citoyens préparent leur plan d'action locale spontanément et sélectionnent les services qu'ils veulent<sup>51</sup>.*

Le développement de communautés locales *machizukuri* permet aux services de la citoyenneté de ces villes d'adapter de manière pragmatique une prestation de services à une demande locale. Non seulement le *machizukuri* se constitue autour d'une demande de politique publique concrète, mais il propose un plan de développement pour l'avenir de cette politique locale, c'est en ce sens qu'il participe au développement local. Il existe une phase d'implantation du dialogue entre citoyens du *machizukuri* et municipalité (*top-down implementation*) pour qu'à terme ces communautés puissent calibrer directement leurs propres demandes (phase *bottom-up*).

L'exemple du *machizukuri* montre comment un mouvement issu des mobilisations des années soixante a pu inspirer la réorganisation de l'action publique locale des villes japonaises au point qu'elles ont défini des façons de participer à la prise de décision. Les *machizukuri* font penser d'une certaine façon aux cellules de planification développées en Allemagne (*Planungszellen*)<sup>52</sup> et à l'expérience de certains budgets de quartier en France avec une différence importante dans la conception. Les budgets de quartier sont censés favoriser le lien entre les politiques locales et leur aboutissement sur le quartier tout en permettant aux habitants de définir des besoins et de les faire remonter à la municipalité. L'effet *top-down* est encore plus net, puisque la municipalité incite les habitants à participer à ces structures sans leur donner une véritable part dans la codécision. Au Japon, l'institutionnalisation *top-down* se traduit par une forte impulsion de la municipalité qui vise à construire des espaces de relais de la participation afin d'améliorer le rapport entre prestations de services et demande des citoyens. Néanmoins, le système du *machizukuri* a des résonances beaucoup plus fortes en ce que la participation s'étale dans le temps et a plus d'influence sur la prise de décision des responsables politiques. La démarche pragmatique est plus efficace au Japon car les élus sont moins en proie à une attitude idéologique vis-à-vis de la participation qui consisterait soit à refuser la participation soit à la voir comme une manière révolutionnaire

---

50. URL : <http://shinmachi.otemoyan.net>. Site consulté le 29 mars 2008 par IWABUCHI Yasushi.

51. Entretien précité.

52. Peter C. DIENEL, *Die Planungszelle*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1992.

de changer le rapport à la politique. Cette démarche est beaucoup plus inspirée par les notions de gouvernance (*New Public Management*) et de capital social<sup>53</sup>, puisque leur objectif est à la fois d'adapter une demande de services à l'offre possible de politiques locales et d'encourager une forme de participation sociale. La culture politique japonaise traditionnelle est marquée par le sacrifice de soi pour l'intérêt de la nation (*messhi hōkō* 滅私奉公) et donc par le respect des décisions prises à un niveau hiérarchique supérieur. Le renouveau de la participation civique illustre un certain nombre de codes politiques adoptés par les citoyens. Kyōgoku Jun.ichi se livre à une véritable anthropologie politique en identifiant deux paradigmes principaux sous-tendant l'action publique dans ce pays, celui de la solidarité dans l'action collective et celui de la compétition. Le premier paradigme s'enracine dans le consensus recherché au sein de communautés locales et de villages autour du *nemawashi* 根回し (consensus pour trouver la solution collective lorsqu'un changement s'impose) tandis que le deuxième a été affirmé depuis l'ère Meiji, l'individu cherchant à améliorer ses performances<sup>54</sup>. Le consensus est lié à l'obligation mutuelle que se doivent les individus au sein d'un groupe ainsi qu'à l'importance de la famille (*ie* 家) au sein de laquelle les individus se rangent<sup>55</sup>. Les travaux portant sur la culture politique japonaise relèvent de l'anthropologie qui a identifié des *patterns* et des attitudes expliquant la structure politique du pays.

Le changement de mentalités intervenu au cours des années 1990 fait apparaître un citoyen beaucoup plus individualiste.

### La représentativité des *machizukuri*

Pour les comités *machizukuri*, les problèmes de représentativité se rencontrent, mais l'un de leurs objectifs est de créer également un lien intergénérationnel et de faire dialoguer élus et citoyens. Ces comités s'inscrivent pleinement dans une démarche de capital social visant à améliorer les relations entre l'administration locale et les associations locales. L'entretien effectué avec le directeur du service citoyen de la ville de Kumamoto a permis d'aborder cet aspect.

- Question : L'accès des citoyens aux activités du *machizukuri* est-il difficile ?

---

53. Robert D. PUTNAM, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.

54. Jun.ichi KYŌGOKU, *op. cit.*, p. 63-96.

55. James Arthur A. STOCKWIN, *Governing Japan*, Oxford, Blackwell Publishers, 1999, p. 27-28.

– Directeur : *Bien évidemment, le nombre de participants reste limité. La plupart d'entre eux sont âgés, ce sont des commerçants. Néanmoins, ils se sont impliqués dans les festivals et les activités culturelles. Par conséquent, je crois que la ville est en mesure d'adopter la règle fondamentale de participation citoyenne au machizukuri [...] J'ai le sentiment que la participation au machizukuri ne se limite pas au modèle du New Public Management. Créer des contacts sociaux est important maintenant. Si les enfants participent à notre politique partenariale, alors nous pourrons réaliser la communication intergénérationnelle. C'est de la relation humaine et c'est notre travail*<sup>56</sup>.

Cet entretien montre à quel point la municipalité de Kumamoto souhaite confier aux habitants une évaluation des politiques locales à suivre. Elle compte sur la mobilisation en réseaux pour que des liens sociaux puissent être constitués : en d'autres termes, le *machizukuri* est au carrefour de la participation politique (prise sur la décision par des procédures instituées) et de la participation sociale (travail d'animation au sein des associations). Le modèle institué n'est pas limité à un simple instrument isolé mais à une configuration d'instruments venant renforcer le modèle de partenariat entre citoyens, administration et élus. L'idée est de renforcer le processus de concertation entre les habitants et les autorités locales dans l'organisation d'une véritable vie locale.

### L'accroissement d'une demande par le bas : le cas des référendums locaux

Les réformes de décentralisation ont eu un impact décisif sur l'institutionnalisation des instruments de participation des habitants à la vie politique. Les référendums locaux ont permis aux populations locales d'approuver ou rejeter un certain nombre de questions, principalement sur des sujets touchant à la fusion des communes de l'ère Heisei (*Heisei no daigappei* 平成の大合併). De 2001 à 2006, le référendum local a été utilisé plus de 330 fois pour fusionner les communes. Les taux de participation à ces référendums sont assez élevés puisqu'ils avoisinent en moyenne les 60 % : les populations locales sont réellement mobilisées par ces questions de fusion qui redessinent les contours du pouvoir local et qui ont des implications directes en terme de développement économique.

Les référendums locaux se sont multipliés à la fin des années 1990 au Japon avec une certaine intensité. Ce n'est pas tant le nombre de cas qui justifie ce diagnostic que la nature de l'instrument puisque l'initiative populaire et le référendum local ont une portée décisive. Le premier référendum

---

56. Entretien réalisé par IWABUCHI Yasushi avec le directeur du service des affaires citoyennes le 27 février 2008 à l'Hôtel de ville de Kumamoto.

d'initiative populaire a été organisé par arrêté municipal à Maki 巻, dans la préfecture de Niigata, au nord de Tokyo. Le Japon est devenu à l'inverse l'un des pays où l'on organise le plus de référendums locaux chaque année, puisque 370 consultations de ce type ont eu lieu depuis 1996<sup>57</sup>. La demande sociale de référendum s'est constituée spécifiquement autour de l'enjeu référendaire avec le mouvement associatif baptisé « Forum sur la législation en matière de référendum » créé pour promouvoir ce type d'instrument de participation des habitants à la vie locale<sup>58</sup>. Les référendums locaux sont consultatifs au Japon selon l'article 12 de la loi sur l'autonomie locale, ils peuvent être organisés soit à l'initiative d'un maire ou d'un gouverneur soit à l'initiative des citoyens. Une série de référendums locaux a mis en évidence les réactions des populations locales à l'égard d'équipements non désirés, que ce soient les déchets (Mitake 御嵩, juin 1997 ; Kobayashi 小林, novembre 1997 ; Yoshinaga 吉永, Shiraishi 白石 et Unakami 海上 en 1998), les carrières (Konagai 小長井, 1999) ou les centrales nucléaires (Maki 巻, août 1996) et les bases militaires américaines (Okinawa 沖縄, septembre 1996 ; Nago 名護, décembre 1996)<sup>59</sup>. Étant donné la taille des communes au Japon, ces référendums témoignent de l'impact de la participation sur la vie locale<sup>60</sup>. L'évolution du *machizukuri* et la multiplication des référendums locaux sont deux indicateurs montrant le changement de nature de la participation politique dans ce pays. Les populations sont amenées de plus en plus à réagir ou à proposer des solutions aux problématiques du développement local.

Comme le rappellent à juste titre Jacques Donzelot et Renaud Epstein en s'inspirant de l'article de Sherry R. Arnstein<sup>61</sup>, il existe trois niveaux de participation, le premier étant marqué par la manipulation et la thérapie

---

57. Akio IGARASHI, « Japan, Against Oppressive National Policies: Rebellion by the People », dans Jau-Yuan HWANG, *Direct Democracy in Asia: A Reference Guide to the Legislations and Practices*, Taipei, Taiwan Foundation for Democracy Publication, 2006, p. 311-322.

58. *Asahi shinbun*, « Japon : donner un élan à la démocratie participative », *Courrier International*, n° 831, 5 octobre 2006.

59. Hiroshi SHIRATORI, « Le mouvement référendaire au Japon après la guerre froide, une analyse comparative inspirée de Rokkan », *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 4, août 2001, p. 637-651 : p. 645-646.

60. Chieko NUMATA, « Checking the Center: Popular Referenda in Japan », *Social Science Japan Journal*, n° 9, 2006, p. 19-31.

61. Sherry R. ARNSTEIN, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, 1969, p. 216-224.

(non-participation)<sup>62</sup>. Il s'agit d'éduquer les participants et de traiter leurs pathologies en leur imposant un plan. Vient ensuite la phase de coopération symbolique, scandée par l'information et la consultation sans qu'il y ait de prise sur la décision, puis le niveau de la participation caractérisé par un contrôle effectif des citoyens, une délégation de pouvoir et un partenariat<sup>63</sup>. Le système du *machizukuri* au Japon offre un modèle original de partenariat entre citoyens, secteur privé et municipalité puisque les citoyens interviennent de manière plus active dans l'élaboration des politiques locales. L'institutionnalisation *top-down* de la participation s'inscrit nettement dans le cadre d'une action publique locale rénovée et caractérisée par la logique partenariale. La participation constitue une politique publique à part entière visant à créer des espaces de relais dans la conduite des politiques publiques. C'est pourquoi, la démarche pragmatique montre que le paradigme de l'analyse des politiques publiques<sup>64</sup> doit être déterminant dans leur compréhension. Le Japon, dont le système représentatif a une configuration très verticale, a récemment vu de multiples réactions citoyennes sur un certain nombre de territoires à l'instar du développement des référendums locaux depuis une dizaine d'années. Les citoyens n'ont pas hésité à contourner par le bas et à faire pression sur les élus locaux pour que des projets de politique publique soient mieux négociés et qu'ils ne menacent pas l'équilibre des territoires. La démocratie participative reste malgré tout imposée par le haut et pourrait à terme avoir une influence décisive sur la transformation du système représentatif. À l'heure où des décisions cruciales en matière de politiques publiques sont à prendre (nucléaire, énergies, environnement), des citoyens de plus en plus informés réclament une part plus importante dans l'aménagement de la décision. L'autre aspect réside dans le fait que les hommes politiques sont amenés à être encore plus responsables et à soigner leur communication sur des sujets à enjeux sensibles. La participation des citoyens risque de s'accroître dans des sociétés devenues « hyper-industrielles »<sup>65</sup> où le temps humain est déstructuré. Les espaces de participation sont alors des espaces-temps, c'est-à-dire des lieux où la procédure délibérative rythme la manière

---

62. Roger Beaunez et Francis Kohn faisaient eux une distinction entre la « participation-intégration » et la « participation-manipulation ». Roger BEAUNEZ et Francis KOHN, *L'information dans la cité. La démocratie locale, un préalable*, Paris, Éditions ouvrières, 1975, p. 23.

63. Jacques DONZELOT et Renaud EPSTEIN, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, n° 326, juillet 2006, p. 5-34 : p. 7-8.

64. Jean-Gustave PADIOLEAU, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.

65. Bernard STIEGLER, *Aimer, s'aimer, nous aimer : du 11 septembre au 21 avril*, Paris, Éditions Galilée, 2003, p. 41.



dont les habitants engagés s’emparent du débat et le contrôlent, même si le lien à la décision n’est jamais évident. Au Japon, les procédures de participation sont de plus en plus utilisées pour élaborer des politiques publiques au plus près des citoyens. La participation est l’un des vecteurs d’une gouvernance de type néolibéral où les politiques publiques correspondent aux préférences des citoyens consommateurs.

## Bibliographie

### **BERQUE Augustin**

*Le Japon. Gestion de l'espace et changement social*, Paris, Flammarion, 1976.

### **BRÉCHON Pierre**

« Les grandes enquêtes internationales (eurobaromètres, valeurs, ISSP) : apports et limites », *L'Année sociologique*, 2002/3, vol. 52, p. 105-130.

### **CURTIS Gerard L.**

*The Japanese Way of Politics*, New York, Columbia University Press, 1988.

### **DIENEL Peter C.**

*Die Planungszelle*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1992.

### **FLANAGAN Scott C.**

« Mechanisms of Social Network Influence in Japanese Voting Behavior », dans Scott C. FLANAGAN, Kōhei SHINSAKU, Ichirō MIYAKE, Bradley M. RICHARDSON, Jōji WATANUKI, *The Japanese Voter*, New Haven, Yale University Press, p. 143-197.

### **FLANAGAN Scott C. & AIRIE Lee**

« Value Change and Democratic Reform in Japan and Korea », *Comparative Political Studies*, n° 33, 2000, p. 626-659.

### **FURUKAWA Shun.ichi**

« Decentralization in Japan », dans Shun.ichi FURUKAWA & Toshihiro MENJŌ, *Japan's Road to Pluralism:*

*Transforming Local Communities in the Global Era*, Tokyo, Japan Center for International Exchange, 2003, p. 21-45.

**HOTTA Zen-u Lucian &**

**INOBUCHI Takashi**

« Psychometric Approach to Social Capital: Using AsiaBarometer Survey Data in 29 Asian Societies », *Japanese Journal of Political Science*, p. 125-139.

**IGARASHI Akio**

« Japan, Against Oppressive National Policies: Rebellion by the People », dans Jau-Yuan HWANG, *Direct Democracy in Asia: A Reference Guide to the Legislations and Practices*, Taipei, Taiwan Foundation for Democracy Publication, 2006, p. 311-322.

**IKEDA Ken.ichi**

*Changing Reality of Politics*, Tokyo, Bokutaku-sha, 1997.

**INGLEHART Ronald**

« Globalization and Postmodern Values », *The Washington Quarterly*, vol. 23, n° 1, 2000, p. 215-228.

**KYŌGOKU Jun.ichi**

*The Political Dynamics of Japan*, translated by Nobutaka IKE, Tokyo, University of Tokyo Press, 1987.

**KISHIMOTO Kōichi**

*Politics in Modern Japan. Development and Organization*, Tokyo, Japan Echo Inc., 1997.

**MATSUSHITA Keiichi** 松下圭一

*Nihon no jichi bunken* 日本の自治・分権 (L'autonomie et la décentralisation au Japon), Tokyo, Iwanami shinsho 岩波新書, 1996.

**MURAYAMA Akito**

« Governance for Sustainable Urban Regeneration: Cases of Participatory Urban Planning and Machizukuri in

Fukuya City, Saitama Prefecture », IFHP Spring Conference, 2005.

**NAKAYA Kentarō** 中谷健太郎

*Tasukigake no Yufuin* たすきかけの湯布院 (L'écharpe de Yufuin), Tokyo, Fukinotō shobō ふきのとう書房, 2006.

**NUMATA Chieko**

« Checking the Center: Popular Referenda in Japan », *Social Science Japan Journal*, n° 9, 2006, p. 19-31.

**POLLITT Christopher**

**& BOUCKAERT Geert**

*Public Management Reform, a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

**PUTNAM Robert D.**

*Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.

**RONDIN Jacques**

*Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985.

**RUIN Pähl & RUTHSTRÖM-RUIN Cecilia**

*Japan i brytningstid*, Falun, ScandBook AB, 2002.

**SHIRATORI Hiroshi**

« Le mouvement référendaire au Japon après la guerre froide, une analyse comparative inspirée de Rokkan », *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 4, août 2001, p. 637-651.

**SINTOMER Yves**

*Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.

**SORENSEN André**

« Building World City Tokyo: Globalization and Conflict over Urban Space », *Annals of Regional Science*, vol. 37, n° 3, 2003, p. 519-531.

**STOCKWIN James Arthur A.**

*Governing Japan*, Oxford, Blackwell Publishers, 1999.

**TAMURA Akira** 田村明

*Machizukuri no jissen* まちづくりの実践 (Le pragmatisme du *machizukuri*), Tokyo, Iwanami shinsho 岩波新書, 1999.

**TANIGUCHI Masaki**

« A Time Machine: New Evidence of Post-Materialist Value Change », *International Political Science Review*, vol. 27, n° 4, 2006, p. 405-425.

**TÉTARD Françoise**

« L'ADELS dans les années soixante : une animation nationale de l'autogestion locale », dans Franck GEORGI, *Autogestion. La dernière utopie*, Paris, Publications de la Sorbonne, juin 2003, p. 287-308.

**TSURUMI Shunsuke**

*A Cultural History of Postwar Japan 1945-1980*, Londres, Kegan Paul International, 1987.

**UNGER Roberto Mangabeira**

*Democracy Realized. The Progressive Alternative*, Londres, New York, éditions Verso, 1998.

**WELZEL Christian & INGLEHART Ronald**

« Liberalism, Postmaterialism, and the Growth of Freedom », *International Review of Sociology*, vol. 15, n° 1, March 2005, p. 81-108.

**YAMAWAKI Naoshi** 山脇直司

*Kōkyō tetsugaku towa nanika* 公共哲学とは何か (Qu'est-ce que la philosophie publique ?), Tokyo, Chikuma shinsho ちくま新書, 2004.