

N° 292

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1988

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) à la suite d'une mission effectuée au Japon, en République de Corée et à Hong-Kong du 24 février au 10 mars 1988 afin d'étudier le bicamérisme et les structures décentralisées au Japon, les institutions nouvelles de la République de Corée et l'évolution du statut de Hong-Kong,

Par MM. Germain AUTHIÉ, François GIACOBBI, Bernard
LAURENT et Paul MASSON,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, André Dagnac, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoëffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
DEFINITION, OBJET ET COMPOSITION DE LA DELEGATION .	9
PROGRAMME DE LA DELEGATION	14
- Séjour au Japon (du mercredi 24 février au jeudi 3 mars)	
- Séjour en Corée (du jeudi 3 mars au lundi 7 mars)	
- Séjour à Hong-Kong (mardi 8 mars et mercredi 9 mars)	
<u>PREMIERE PARTIE : LE VOYAGE AU JAPON</u>	26
Considérations générales et impressions de voyage	27
I. SITUATION DES INSTITUTIONS JAPONAISES : LA DIFFICULTE D'ISOLER LES INSTITUTIONS DE LEUR CONTEXTE	30
A. Ambiguïté et éloignement de la réalité japonaise	30
B. La combinaison des héritages	31
II. LES POUVOIRS PUBLICS CONSTITUTIONNELS	34
A. Principes fondamentaux	34
1) Importance de la notion de Tennô	34
2) "Les droits et devoirs du peuple"	35
B. Le Parlement, "organe suprême du pouvoir d'Etat"	37

1) La Diète	37
a) Les chambres	37
b) Un bicamérisme atténué	38
2) Le cabinet	39
3) Aperçu sur la vie politique japonaise	40
III. LE SYSTEME JUDICIAIRE JAPONAIS	43
A. L'indépendance du pouvoir judiciaire : la Cour Suprême	43
1) Composition, organisation et fonctionnement ..	43
2) Fonctions juridictionnelles	43
3) Fonctions réglementaires et administratives ...	44
B. L'organisation judiciaire	45
1) Compétence générale des tribunaux	45
2) Statut des juges	45
a) Recrutement et formation	45
b) Garanties d'indépendance	46
c) Organisation des cours et tribunaux	46
C. L'activité judiciaire	49
1) La criminalité au Japon	49
2) La place du contrôle de constitutionnalité	50

IV. L'ADMINISTRATION LOCALE	51
A. Voyage dans le Japon de l'Ouest	51
1) OSAKA, KYOTO, NARA	51
2) FUKUOKA et KYUSHU	52
B. Les grands traits de l'organisation locale japonaise	53
1) Les principales étapes historiques de la construction du système	53
. carte : régions et préfectures au Japon	55
2) La Constitution de 1947 et la mise en place du système d'autonomie locale.	56
3) Les structures	57
a) Collectivités locales de droit commun	57
. organigrammes : ministère de l'Intérieur et structures locales	58
b) Les collectivités locales à statut spécial	59
4) Les institutions	59
a) l'exécutif local	60
b) les assemblées locales	60
c) les rapports entre les pouvoirs	61
d) la participation des citoyens	61
e) les commissions administratives indépendantes	62
5) Compétences, services et relations avec le pouvoir central	62
. organigramme : structures types de l'administration préfectorale	64

6) Les finances	65
a) emprunts et subventions	65
b) fiscalité	66
V. IMPRESSIONS SUR L'ECONOMIE JAPONAISE ET LES PERSPECTIVES QU'ELLE OFFRE AUX ENTREPRISES FRANCAISES	68
A. Quelques constatations	68
B. Les relations franco-japonaises	71
ANNEXE I : Ce que l'on pouvait lire dans la presse quotidienne lors du séjour de la délégation au Japon.	73
NOTES	77
<u>DEUXIEME PARTIE : LE SEJOUR EN REPUBLIQUE DE COREE</u>	81
I. PRESENTATION HISTORIQUE ET GEOGRAPHIQUE	82
A. L'histoire	82
B. La géographie	85
. Carte : la République de Corée	
- Principaux lieux cités	86
II. LES GRANDES DATES DE L'HISTOIRE POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE RECENTE	87
A. De la première à la Cinquième République (1948-1986)	87
B. L'année 1987 et les débuts de la VIe République	89

III. LES INSTITUTIONS DE LA VI^e REPUBLIQUE	91
A. La Constitution du 29 octobre 1987	91
1) Le préambule : continuité et ouverture	91
2) Les principes généraux : "dispositions générales" et "droits et devoirs des citoyens"	91
B. Les institutions qu'elle met en place	93
1) Un régime présidentiel...	93
2) ... tempéré par des éléments de parlementarisme	94
a) l'existence d'un Premier Ministre et d'un cabinet	94
b) l'Assemblée nationale	95
3) Organes de régulation et contre-pouvoirs	96
a) La Cour Constitutionnelle	96
b) La Cour des Comptes	97
c) Les commissions d'organisation des élections	97
IV. L'ORGANISATION DE LA JUSTICE	98
V. L'ADMINISTRATION LOCALE ET L'EVOLUTION VERS UNE DECENTRALISATION	100
1) Le renouveau vers la décentralisation	100
2) L'organisation des structures locales	101
a) Les structures	101
b) Les institutions	102
Organigramme : les structures locales en Corée	103
c) L'administration et les finances locales	104

VI. LA NAISSANCE D'UN NOUVEAU PAYS INDUSTRIEL	106
A. Le miracle économique coréen	106
B. Quelques facteurs explicatifs	108
C. Les questions d'avenir qui se posent	109
. Tableau : les ambitions officielles pour l'an 2000	112
ANNEXE II : Ce que l'on pouvait lire dans la presse de Séoul lors du séjour de la délégation.	113
Notes et principales sources utilisées	115
Prévisions pour l'économie coréenne jusqu'en l'an 2000	116
<u>TROISIEME PARTIE</u> : ENTRETIENS A HONG-KONG	117
I. GENERALITES	118
. Carte : la colonie de Hong-Kong	120
II. LE DEBAT SUR L'AVENIR DU TERRITOIRE	121
A. Les institutions actuelles de la colonie	121
B. Echancier et problèmes posés	122
ANNEXE III : L'actualité à Hong-Kong les 9 et 10 mars 1988.	124
. Principales sources utilisées	125

DEFINITION, OBJET ET COMPOSITION DE LA DELEGATION

Comme il est de tradition à l'Assemblée nationale et au Sénat, la commission des Lois s'efforce d'envoyer régulièrement une mission d'étude à l'étranger afin de nouer ou de développer des relations avec les commissions correspondantes des parlements étrangers et rapporter des informations puisées à la source même sur le fonctionnement des institutions politiques et administratives. Dans le choix des pays visités, elle s'attache en priorité à retenir les pays comportant une deuxième chambre afin de pouvoir établir des comparaisons plus directement utilisables au niveau constitutionnel. C'est ainsi que depuis une dizaine d'années environ des délégations de la commission se sont rendues notamment en Australie (1976), en Argentine et au Brésil (1986), pays à structure fédérale et pourvus d'une deuxième chambre. Ces déplacements n'ont pas pour autant, on le voit, revêtu un aspect systématique, la commission des Lois devant faire une part importante aux déplacements dans les départements et territoires d'outre-mer, collectivités territoriales de la République dont le statut relève explicitement de ses compétences. C'est ainsi que ces dix dernières années ont été marquées par de fréquents voyages, justifiés par la nécessité de consulter sur place les populations et assemblées intéressées avant toute modification -et elles furent nombreuses- de leur statut.

Toutes les collectivités territoriales d'outre-mer ont été ainsi visitées à l'occasion de séjours brefs mais denses : l'ensemble des départements d'outre-mer dont les Antilles et la Guyane, par deux fois (1981 et 1984), la Réunion, une fois (1984), Saint-Pierre et Miquelon (alors département en 1976 et 1985 (1)).

(1) - déplacement limité au rapporteur du texte

La Nouvelle-Calédonie fit l'objet d'une attention toute particulière (délégation spécialement mandatée par le bureau en juillet 1985 suivie d'une commission de surveillance des élections régionales en septembre puis d'un voyage du président de la commission en septembre 1986).

La Polynésie fut visitée en 1984 et, pour une brève escale, en 1986.

Mayotte enfin fit l'objet en 1979 d'une mission conjointe des commissions des lois des deux assemblées.

1988 marquait donc la reprise d'une tradition en même temps qu'elle permettait à une délégation de la commission des Lois de se rendre pour la première fois en Extrême-Orient (1), le projet de se rendre au Japon, formé une première fois en 1986 ayant dû être repoussé en raison des événements de Nouvelle-Calédonie.

Le mandat sollicité du Sénat et accepté par lui était en fait triple :

- l'étude du bicamérisme et des structures décentralisées au Japon ;
- les institutions nouvelles de la République de Corée ;
- l'évolution du statut de Hong-Kong.

L'objet de l'étude au Japon se justifiait par son intitulé même, surtout après l'achèvement des importants travaux menés par la commission dans le domaine de la décentralisation. On peut dire que sur ce point la mission a atteint parfaitement son but comme on pourra le voir à travers le programme détaillé reproduit ci-après.

L'étude de l'administration locale au Japon fut tout à fait complète puisqu'en l'espace de huit jours il fut donné à la délégation de visiter et de rencontrer les administrateurs élus de collectivités locales très différenciées entre la ville d'Osaka -deuxième ville du Japon- où les Sénateurs furent reçus avec beaucoup de solennité, celle de Fukuoka, capitale provinciale de l'île de Kyu-Shu,

(1) Si l'on excepte un voyage en Chine ou des représentants de la commission des Lois s'étaient joints à une délégation de la commission des Finances.

et la commune de Hisayama, "petite commune" pour le Japon mais forte tout de même de 8 000 habitants environ. De même, la délégation fut-elle reçue à la préfecture de Fukuoka. Ces visites furent encadrées par des entretiens et des exposés d'ensemble tant à Tokyo, au siège du ministère de l'Intérieur, qu'en fin de parcours dans la préfecture de Fukuoka.

Des aperçus de la vie locale furent donnés également à travers les visites de Kawasaki, Kyoto, Nara et Fukuoka.

La délégation fut reçue avec les honneurs au Sénat japonais par M. Fujita, président de la Chambre des conseillers en personne et put s'entretenir tant dans les bâtiments de la Diète qu'à l'ambassade de France avec M. Tadeo Miki, Président de la commission de la Justice de la chambre des conseillers entouré de ses principaux collaborateurs.

La justice a constitué tout naturellement le troisième thème des entretiens au Japon, notamment au travers d'une audience accordée par Monsieur le Vice-Ministre parlementaire de la Justice et d'une réunion de travail avec de hauts magistrats au ministère de la Justice à Tokyo.

Enfin, la délégation ne pouvait se rendre au Japon sans tenter de prendre la mesure du dynamisme économique de ce pays et des perspectives offertes au développement des échanges industriels, culturels et commerciaux avec notre pays. C'est la raison pour laquelle, à l'occasion de ses déplacements, des visites d'entreprises furent organisées ainsi que des entretiens avec des personnalités françaises et japonaises du monde économique.

Les aspects culturels furent également abordés à travers les rencontres des jeunes professeurs responsables des centres culturels français au Japon, et tout particulièrement dans la partie d'avenir que semble constituer la partie occidentale de Hondo (Kansai) et l'île de Kyu-Shu.

La visite en Corée répondait à un objectif assez différent. Moins connue que le Japon, bien qu'au premier plan de l'actualité mondiale en 1988, la Corée présentait l'avantage d'être une démocratie en voie de formation et dont la vie institutionnelle venait d'être marquée par un changement constitutionnel récent suivi par la première élection présidentielle au suffrage universel direct depuis l'accès de cet état à la souveraineté internationale.

La visite sénatoriale s'est d'ailleurs déroulée sous le signe de l'actualité puisque l'Assemblée nationale -monocamérale dans l'attente de la réunification- était en train de débattre de la réforme du mode de scrutin pour les élections législatives. Le contexte devait d'ailleurs donner un tour très vivant et sympathique aux entretiens et échanges qui se déroulèrent à Séoul avec les personnalités politiques, ministres ou parlementaires, qui avaient bien voulu prendre sur leur temps précieux pour exposer leurs espoirs et leur volonté d'évolution démocratique. La délégation fut reçue en audience par le président de l'Assemblée nationale ("the speaker") et un déjeuner fut donné en son honneur au Parlement coréen - bâtiment majestueux situé sur l'île qui servira de centre à la nouvelle ville de Séoul.- sous la présidence de Monsieur Ha Sok-Ho, Président de la commission de la Législation et de la Justice.

Les Sénateurs furent également reçus par trois personnalités gouvernementales, les Vice-Ministres des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de

la Justice ainsi que par le maire de la ville de Séoul, ville organisatrice des futurs jeux olympiques.

Comme au Japon, les entretiens et visites dans la capitale furent complétés par des visites en province "sur le terrain" afin de rencontrer des administrateurs locaux, maires et gouverneurs, tous très attentifs à l'évolution de l'expérience française de décentralisation, expérience que le Gouvernement coréen se propose d'adapter progressivement dans le cadre de la "modernisation politique" qu'il juge indispensable pour compléter la fantastique expansion économique que connaît son pays.

Cette expansion fut entr'aperçue à travers les entretiens très chaleureux que la délégation put avoir avec les jeunes chefs d'entreprise français installés dans ce pays d'avenir et avides de contact avec les pays d'Europe occidentale et le nôtre en particulier.

Le séjour à Hong-Kong n'aurait pu être qu'une escale sur le chemin du retour mais la délégation tenait à se faire une idée de la manière dont s'effectuait l'application de l'accord anglo-chinois à propos de l'évolution du statut de la colonie.

La délégation y fut parfaitement aidée par M. Montagne, Consul général adjoint qui, à l'instar de ses aînés, M. Bernard Dorin, Ambassadeur au Japon et Monsieur Hugues Forquenot de la Fortelle, Ambassadeur en Corée, et leurs collaborateurs sut, avec beaucoup d'attention et un grand souci du rang de notre pays, faciliter les contacts et donner les explications nécessaires. La délégation tient, à cette occasion, à adresser ses vifs remerciements aux services du ministère des Affaires étrangères tant à Paris, au Cabinet du ministre ou à la direction d'Asie que dans les différents postes diplomatiques dans lesquels elle a été fort obligeamment et naturellement reçue.

*

*

*

Composition de la délégation

Désignée par la Commission dans sa séance du 16 décembre, la délégation était aussi représentative que le lui permettait son effectif de quatre membres des différents groupes politiques composant le Sénat :

Elle était présidée par

M. Germain AUTHIE, Secrétaire, membre du groupe socialiste, Sénateur de l'Ariège, Rapporteur pour avis du Ministère de la Justice,

et comprenait également :

Monsieur François GIACOBBI, ancien Ministre, membre du groupe de la Gauche démocratique, Sénateur de la Haute Corse ;

Monsieur Paul MASSON, membre du groupe du Rassemblement pour la République, Sénateur du Loiret, Rapporteur pour avis du Budget du ministère de l'Intérieur ;

Monsieur Bernard Laurent LAURENT, membre du groupe de l'Union Centriste, Sénateur de l'Aube.

La délégation était accompagnée par Monsieur Alain DELCAMP, Chef de service adjoint des services du Sénat, responsable du Secrétariat de la Commission des Lois.

PROGRAMME DE LA DELEGATION

SEJOUR AU JAPON

(du mercredi 24 février au jeudi 3 mars)

Mercredi 24 février

9 H 01 Arrivée à l'aéroport de Tokyo-Narita par le vol Air-France 276.

La délégation est accueillie par M. Bernard DORIN, Ambassadeur de France au Japon et par M. Bruno GAIN, Premier Secrétaire.

11 H 45 Arrivée et installation à l'Hôtel New Otani.

12 H 30 Déjeuner offert par M. l'Ambassadeur en sa résidence.

La délégation participe à un repas donné en l'honneur de M. Alain CHEVALIER, Président Directeur Général du Groupe MOET-HENNESSY-LOUIS VUITTON et ses collaborateurs et auquel participe notamment M. André ROSS, ambassadeur de France, ancien ambassadeur au Japon et ancien Secrétaire général du Quai d'Orsay.

13 H 45 Entretien avec M. Kenji Fujino YAMAOKA, membre de la Chambre des Conseillers, Vice-Ministre parlementaire de la Justice.

14 H 15 - 15 H 30

Réunion de travail présidée par Mme Yuko TASHIMA, Procureur (Directeur adjoint au Secrétariat général du ministère de la Justice) avec des magistrats occupant des postes de responsabilité dans l'administration centrale du ministère de la Justice :

. M. Mikiharu MARUYAMA, responsable du Bureau d'information et de relations internationales du ministère de la Justice ;

. M. Yasuhisa TANAKA, Conseiller au Secrétariat du ministre chargé du Bureau des Affaires civiles ;

. M. Yasuji ISHIGAKI, Directeur, Responsable du Bureau de l'Immigration (Division des Affaires générales) ;

. M. Akio HARADA, Directeur, Responsable du Bureau des Affaires criminelles (Direction des Affaires Administratives) ;

. M. Keisli MIYAMOTO, Chef de Cabinet, du vice-ministre de la Justice.

17 H 30 - 18 H 30

Exposé sur le Japon et les relations franco-japonaises par Monsieur l'Ambassadeur de France.

19 H 00 - 19 H 30

Rencontre avec les représentants au Japon de la Société des automobiles Peugeot à l'occasion d'une conférence de presse et d'un cocktail donnés pour lancer l'association commerciale entre la Société Peugeot S.A. et la Société Suzuki Motor Co., Ltd. La délégation a notamment l'occasion de s'entretenir avec M. Osamu SUZUKI, Président de la Société.

Jeudi 25 février

9 H 30 - 10 H 30

Entretien au Bureau de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale) avec M. HEBRARD, responsable du bureau de Tokyo.

10 H 45 - 12 H 00

Entretien avec M. FUJITA, Président de la Chambre des Conseillers, suivi de la visite du Palais de la Diète en compagnie de M. TUROT, Ministre-conseiller de l'Ambassade de France.

12 H 30 - 13 H 30

Déjeuner restreint offert en l'honneur de la délégation par M. Bernard DORIN.

14 H 00 - 15 H 00

Entretien avec le Président de la commission de la Justice de la Chambre des Conseillers : M. Tadao MIKI, entouré de ses collaborateurs.

15 H 30 - 16 H 00

Entretien avec M. MORITA, Vice-Ministre Parlementaire des Affaires locales.

16 H 00 - 17 H 00

Réunion de travail avec des hauts fonctionnaires du ministère des Affaires locales, présidée par M. NISHIMURA, Directeur Adjoint de l'Administration générale et en présence de

M. Eiichi YAMASAKI, Directeur du département de l'Education au collège de l'autonomie locale.

19 H 30 Dîner dans le restaurant traditionnel JISAKU offert par le Ministre-Conseiller de l'Ambassade et Madame TUROT en présence de fonctionnaires et de magistrats rencontrés lors des entretiens précédents.

Vendredi 26 février

8 H 30 - 12 H 00

Visite des usines GERVAIS-DANONE à KAWASAKI sous la conduite de M. Robert L. DAHAN, Président de la Joint-Venture Aginomoto Danone Co., Ltd, Président de la Chambre de Commerce française au Japon.

13 H 00 - 14 h 30

Déjeuner offert par M. TESTARD, conseiller commercial au restaurant Ile de France

Après-midi

Visite et achats dans Tokyo

19 H 00

Dîner offert par M. L'Ambassadeur en l'honneur de la délégation et en présence notamment de M. Tadao MIKI et de M. Yuzo HATANO, Directeur du Service des Affaires internationales de la Chambre des Conseillers.

Samedi 27 février

8 H 00 - 10 H 40

Voyage Tokyo - Kyoto par le train Shinkansen Hikari n° 3.

Arrivée à Kyoto où la délégation est accueillie par M. Alexis KLEMENTIEFF, Consul Général Adjoint.

11 H 00 Arrivée à l'hôtel puis visite du Château de Nijo.

Déjeuner en compagnie de M. KLEMENTIEFF.

Visite du temple et du jardin zen de Ryoanji, du Pavillon d'Or (Kinkakuji), et du temple Kiyomizu.

Dimanche 28 février

9 H 00 Départ de l'hôtel pour la gare de Kyoto en compagnie de M. CHICHE, Directeur Adjoint de l'Institut franco-japonais du Kansai.

10 H 00 - 10 H 35

Trajet Kyoto - Nara par le train rapide Kintetsu.

10 H 35 - 16 H 30

Visite de la ville de Nara et des temples Koufukuji, Todaiji et du sanctuaire Shinto Kasugajinja.

17 H 05 Retour à Kyoto.

Entretien avec M. Michel WASSERMAN, Directeur de l'Institut franco-japonais du Kansai suivi d'un dîner et d'une soirée dans un cabaret français du quartier typique de Ponto Cho.

Lundi 29 février

Trajet Kyoto - Osaka par le train Shinkansen Ikari n° 221.

Accueil par M. François DESCOUEYTE, Consul général de France.

10 H 00 - 11 H 00

Entretien avec M. Masaya NISHIO, Maire de la ville d'Osaka entouré par ses principaux collaborateurs.

11 H 15 à 12 H 00

Entretiens à la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Osaka avec MM. Seiya INABA, Vice-Président, membre de la Commission internationale, MASAGO, Administrateur et SUGIMOTO, Directeur du Service international.

12 H 00 - 14 H 00

Déjeuner offert par le Consul Général au restaurant français "Le Rendez-Vous" en présence notamment de M. Jean-François MARIANI, Adjoint du directeur général de la Banque INDOSUEZ au Japon.

15 H 15 - 16 H 45

Visite aux établissements MATSUSHITA (Marques "National", "Panasonic", "Technics", "Quasar") sous la conduite de M. Saburo MARUTA, Directeur général.

La délégation s'entretient notamment avec M. Tracy YOKOSEKI, Administrateur, Chef du Service des Relations internationales puis visite le musée technologique.

Mardi 1er mars

8 H 42 - 11 H 54

Trajet Osaka - Fukuoka - (KYUSHU) par le train Shinkansen Ikari n° 73.

Accueil par Mme Miyia FUJISHIMA KAWABATA, chargée des relations internationales à la mairie de Fukuoka.

13 H 30 - 14 H 30

Entretien avec M. KOBAYAKAWA, Maire de la ville de HISAYAMA et entouré de ses conseillers et collaborateurs.

14 H 30 - 15 H 30

Visite du collège de la Ville de HISAYAMA et entretien avec le directeur et les professeurs.

16 H 30 - 18 H 00

Visite du Centre culturel SUENAGA sous la conduite de M. NAOYUKI SUENAGA, Consul Honoraire de France à Fukuoka et de M. Jean-Marie BOUISSOU, Directeur de l'Institut franco-japonais de Kyushu.

Mercredi 2 mars

9 H 00 - 11 H 30

Entretiens avec M. HACHIJI OKUDA, Gouverneur de la préfecture de Fukuoka.

Exposé suivi d'entretiens sur l'organisation institutionnelle locale au Japon avec MM. Masataka IWAHASHI, Directeur de la Division internationale du département de la Planification et du Développement et Juntetsu MANABE, Directeur Général du Bureau des Affaires civiles.

11 H 45 - 13 H 00

Déjeuner offert par M. le Gouverneur de FUKUOKA au restaurant HATANO.

13 H 30 - 14 H 30

Entretien avec M. KUWAHARA, Maire de la ville de Fukuoka entouré de ses collaborateurs .

14 H 30 - 15 H 00

Visite du quartier commerçant souterrain de la ville de Fukuoka.

15 H 15 - 16 H 15

Entretien avec M. SHIGERU AOKI, Président de la Société The Nishi-Nippon Shimbun Co. qui édite le journal du même nom puis visite des ateliers du journal sous la conduite de M. Takeshi KOKUBU, membre du Comité éditorial.

16 H 30 - 17 H 30

Visite du musée d'Art de Fukuoka.

18 H 30

Dîner offert par le maire de la ville de Fukuoka au restaurant "Suehiro" en compagnie notamment de M. SUENAGA et de MM. Tsuneo SANUI, Directeur du Département des Relations internationales et Kazutaka KAWAGUCHI, Chef de la Section des Relations internationales de la Mairie de Fukuoka.

Jeudi 3 mars

9 H 50

Décollage pour Séoul par le vol Japan Airlines 971.

SEJOUR EN CORÉE

(du jeudi 3 mars au lundi 7 mars) ⁰

Jeudi 3 mars

11 H 30 Arrivée à l'aéroport de Séoul-Kimpo où la délégation est accueillie par M. François de GRAILLY, Premier Secrétaire.

14 H 30 - 15 H 45

Entretien en sa résidence avec M. Hubert FORQUENOT de la FORTELLE, Ambassadeur de France entouré de ses principaux collaborateurs.

16 H 30 Entretien avec M. Park SONG-YONG, Vice -Ministre des Affaires étrangères.

19 H 30 Dîner en l'honneur de la délégation offert par M. l'Ambassadeur en présence notamment de :

. M. NA SOK-HO, Président de la commission de Législation et de la Justice de l'Assemblée nationale

. M. JOONG-KWON KIM, Avocat, membre de l'Assemblée nationale ;

. M. Michel HOLDER, Coordinateur du programme de Coopération industriel franco-coréen et de plusieurs représentants de sociétés françaises en Corée :

. Claude BLANOT, Directeur général de la Société Générale ;

. Jean-Pierre MARTY, Président de la société
REMY-MARTIN (KOREA) Ltd ;

. Régis TEZIER de la Chambre française de Commerce et
d'Industrie en Corée.

Vendredi 4 mars

- 10 H 30** Entretien avec M. le Président de l'Assemblée nationale de Corée.
- 11 H 00** Entretien avec M. NA SOK-HO, Président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale de Corée, suivi d'un déjeuner.
- 13 H 45** Départ pour la cité administrative de KWACHON où la délégation s'entretient avec le vice-ministre de la Justice.
- 16 H 00** Retour à Séoul et entretien avec le vice-ministre de l'Intérieur.
- 19 H 30** Dîner offert par M. Jean-Claude MEUNIER, Vice-Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie française en Corée en présence notamment de MM. Régis IMBERT, Représentant de la Compagnie Air-France et Président de l'Association des Français de Corée et Jean-Marie METZGER, Conseiller économique et commercial.

Le dîner est suivi par un exposé sur les lois sociales en Corée.

Samedi 5 mars

8 H 50 Départ pour la province de KYONGGI

Halte au monument aux morts du contingent français de la guerre de Corée.

- 10 H 30** Entretien avec M. IM SA-BIN, Gouverneur de la province de Kyonggi.
- 12 H 00** Entretien à l'hôtel de Ville de SUWON suivi d'un déjeuner offert en l'honneur de la délégation par M. YOO SUK BO, Maire de la ville de Suwon.
- 15 H 00** Retour à Séoul et visite du Musée national.

Dimanche 6 mars

10 H 00 - 17 H 00

Visite de l'Ile de KANGHWA située à l'ouest de Séoul.

Lundi 7 mars

- MATIN** Entretien avec M. KIM YONG-RAE, Maire de Séoul.
- 12 H 00** Déjeuner de travail offert par M. Jean-Michel MARLAUD, Conseiller culturel et de coopération avec les membres du cercle des universitaires, anciens boursiers en France (Professeurs ou Praticiens de Droit public) et notamment MM. SAE WOOK CHUNG, Docteur d'Etat en Droit de l'Université de Paris II et SUNG NAK-IN, Professeur de Droit à l'Université YEUNGNAM.
- 15 H 30** Départ à destination de Hong-Kong.

SEJOUR A HONG-KONG

(mardi 8 mars et mercredi 9 mars)

La délégation est accueillie par M. Jean-Pierre MONTAGNE, Adjoint au Consul général qui offre un dîner en son honneur et auquel participent en particulier M. Henry LITTON, Avocat, Président de l'Alliance française à Hong-Kong, M. Henri DELMOTTE, Chef de la Chancellerie, et le Commandant DURIEUX, de l'armée de l'Air, attaché militaire.

Au cours de son séjour à Hong-Kong, la délégation a deux entretiens sur la situation politique et l'évolution du statut de Hong-Kong, l'un avec M. Martin C.M. LEE, Avocat, Membre élu du Conseil législatif, l'autre avec M. Robert N. PEIRCE, Diplomate, Adjoint du Conseiller politique pour Hong-Kong (Foreign Office).

PREMIERE PARTIE

LE VOYAGE AU JAPON

"Ainsi, toutes les mains anonymes d'autrefois avaient péri, après leur diligent travail, et il ne restait aujourd'hui que leur ouvrage..."

Yasunari KAWABATA,
Prix nobel de littérature, Pays de neige.

Considérations générales et impressions de voyage

Avec 121 millions d'habitants, le Japon est très loin de compter parmi les plus peuplés de la planète. En revanche l'exiguïté de son territoire (378 000 km², en comptant les îles Kouriles du Sud) fait qu'il compte l'une des densités les plus fortes du monde (320 habitants au km² en moyenne), surtout si on rapporte la population au seul territoire réellement occupé et cultivé (80 100 km², soit un cinquième de la superficie). L'absence d'espace (les plaines basses n'occupent que 13 % de la superficie) apparaît d'emblée comme la plus grande contrainte à laquelle le Japon a à faire face. Cette donnée détermine beaucoup des réalités d'aujourd'hui : absence de distinction nette entre la ville et la campagne, constructions en hauteur, faibles échanges agricoles.

Avec une densité moyenne de 1 503 habitants, il apparaît bien comme un pays d'Asie, continent le plus peuplé de la planète.

Cette impression de concentration humaine est encore accentuée par le taux très important d'urbanisation qui fait de Tokyo une des plus grandes villes du monde (13,5 millions en 1980 pour Tokyo proprement dit mais 28,7 pour sa "communauté" urbaine. En deuxième position vient OSAKA (3,6 et 16,3) et en troisième NAGOYA (2,4 et 7,9). Un Japonais sur deux vit ainsi dans l'une des très grandes métropoles de la côte Pacifique. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la plupart des grandes agglomérations sauf à l'ouest (cas de FUKUOKA) se trouvent sur la côte sud du Japon. Le voyage Est-Ouest avec le célèbre Shinkansen, qui précéda le TGV, donne un sentiment de concentration urbaine presque ininterrompu. Les agglomérations urbaines de province elles-mêmes attirent désormais la plus grande part de la population. C'est ainsi que la ville de Fukuoka rassemble à elle seule une grande part de la population de l'île de KYU-SHU.

L'impression faite par l'arrivée à TOKYO par l'autoroute qui la relie à l'aéroport de NARITA est à cet égard significative : ce ne sont qu'immeubles gris enchevêtrés apparemment sans plan d'urbanisme cohérent où s'entremêlent immeubles d'habitation, petites maisons minuscules qui n'ont que de lointains rapports avec l'image traditionnelle de la maison japonaise ouvrant sur un gazon de verdure enserrant l'eau claire d'un jardin miniature. Plus nombreuses sont les usines que prennent en écharpe de multiples autoroutes qui s'entrecroisent et se superposent. La sortie vers l'ouest n'est pas fondamentalement différente. Aucun espace visible de détente ou de nature tandis que le nombre incroyable de camions sales et pétaradants accentue l'impression d'un univers uniquement voué au travail.

OSAKA, par contraste, vieille ville de commerce, apparaît plus puissante, mieux organisée, presque plus ambitieuse et moderne. HIROSHIMA avec son million d'habitants dans un entrelacs éperdu d'immeubles résume à elle seule la formidable hâte avec laquelle l'urbanisme japonais a répondu au dynamisme industriel et renaissant de la population.

On se prend à rêver à ce spectacle au dynamisme interne qui doit conduire un tel peuple, apparemment si peu soucieux de ses conditions de vie.

Par contraste, FUKUOKA et sa ville jumelle d'HAKATA malgré leur taille paraissent aérées et comme lentes tellement l'oeil peut s'y reposer le long de larges avenues agrémentées de verdure. La mer elle-même, si étrangement absente de TOKYO, pourtant baie réputée, se laisse deviner. La différence est encore plus forte si l'on peut se rendre dans une petite commune telle que celle d'HISAYAMA, limitrophe de FUKUOKA qui peut offrir à ses adolescents un collège aussi spacieux que tout à TOKYO est étroit ou ramassé -sauf le Palais impérial et les grands hôtels internationaux-, parfaitement équipé et entouré de terrains de sport et qui laisse voir par ses fenêtres le terrain de golf vallonné de l'autre côté de la route.

Quel que soit le contexte urbain cependant et quel que soit le lieu où l'on se trouve -hôtel, ministère, restaurant, palais-, ce peuple industriel paraît singulièrement attentif et aimable. On chercherait en vain sur les visages des dizaines de personnes rencontrées un signe d'hostilité. Tout au plus, peut-on sentir parfois -mais à TOKYO seulement- un peu d'indifférence. Le service est rendu avec un soin méticuleux et l'ingéniosité et l'attention se manifestent dans le moindre détail. Bien qu'enfoui dans son urbanisme, le Japon semble ignorer l'énerverment.

On discute aujourd'hui pour savoir si ce pays étonnant est le deuxième ou le troisième du monde en termes économiques. Le yen, baromètre de sa puissance, a doublé de valeur en dollar en sept ans. Le produit intérieur brut est égal à 40 % de celui des Etats-Unis en dollars (recalculés pour pouvoir se référer à la parité de pouvoir d'achat) et 2,11 fois celui de la France.

Cette puissance globale ne se traduit pas cependant autant qu'on pourrait le penser au niveau des individus : le PIB par tête en 1985 (toujours corrigé pour tenir compte des parités de pouvoir d'achat) est à peine égal au PIB par tête français et très inférieur à la même grandeur calculée pour l'américain. C'est en termes de consommation que l'écart est le plus grand : 6 751 dollars pour un japonais contre 10 214 pour un américain et 8 009 pour un Français.

Le succès japonais est quelque part une énigme si l'on s'en rapporte à la mesure de la productivité du travailleur japonais : celle-ci est nettement inférieure à celle du travailleur américain ou français.

Tout change lorsque l'on observe le taux d'épargne et surtout le taux d'investissement : le Japon consacre à celui-ci le tiers de son revenu national là où l'Américain et surtout le Français ne lui accordent pas même un cinquième. (1)

La délégation n'a visité qu'une seule usine, elle ne prétend donc pas - d'autant que ce n'est pas sa compétence- découvrir le secret de la réussite japonaise. Elle a en revanche rencontré plusieurs dirigeants japonais de haut rang, tel M. SUZUKI ou les responsables de la chambre de commerce d'OSAKA ; elle a vu aussi au Japon des Français qui y avaient réussi. Les maîtres mots, communs à tous ces interlocuteurs, semblent être la simplicité (ce qui implique, quel que soit le rang, de mettre "la main à la pâte") et le sérieux (entendu au sens, trop rare chez les Français, de continuité dans l'effort). Les efforts au Japon ne peuvent payer qu'à moyen terme mais au moins est-on sûr, semble-t-il, qu'ils sont payants.

En fait, autant et même plus qu'une économie, c'est une société que l'on rencontre. Et c'est sans doute en elle qu'il faut chercher les secrets de la réussite japonaise : consensus appuyé sur les traditions. Celles-ci rendent supportable ce qu'un occidental ne supporterait plus. Sans doute, toutefois ne sont-elles pas synonymes comme on le dit trop souvent de résignation, voire de dépendance. Le souci de la qualité et du travail bien fait sont des vertus qui méritent encore le respect et, à côté de l'impression de fuite en avant que l'on ressent à la fréquentation de ce pays et de ses habitants, leur juste part doit être faite aussi à l'enthousiasme et à la joie de vivre qui éclatent dans des collègues tels que celui d'HISAYAMA.



I. SITUATION DES INSTITUTIONS JAPONAISES : LA DIFFICULTE D'ISOLER LES INSTITUTIONS DE LEUR CONTEXTE

A. Ambiguïté et éloignement de la réalité japonaise

Le voyage au Japon demeure une double aventure : la distance d'abord est importante, malgré le développement des transports aériens qui relient Paris à Tokyo par un vol direct de douze heures (soit une durée inférieure à Paris-Los-Angeles qui semble pourtant plus proche). Partir de Paris à 13 heures pour arriver à Tokyo vers une heure du matin (9 heures heure locale) et aborder une longue journée émaillée de rendez-vous et d'entretiens divers demeure une épreuve redoutable qui se solde par une absence de sommeil d'environ 40 heures. Quelle que soit la résistance physique, on imagine volontiers que les conditions ne sont pas idéales pour engager de difficiles négociations commerciales... C'est un premier indice qui montre -ce qui sera amplement confirmé par la suite- que le voyage au Japon ne saurait être conçu comme une simple formalité, encore moins une escale sur l'itinéraire d'un cadre supérieur à la recherche de marchés nouveaux

Le deuxième aspect, le plus important, tient au pays lui-même. On ne trouve pas au Japon la luxuriance souvent exubérante de l'Asie du Sud-Est. Il n'est pas non plus seulement l'Extrême-Orient. Le Japon constitue une réalité spécifique qui ne peut se livrer ni même s'appréhender d'emblée : on ne trouve là-bas ni exotisme, ni identification véritable avec les autres pays d'occident hautement industrialisés ou hyper-urbanisés ; ce qui frappe le plus, c'est l'ambiguïté et l'on sent bien que derrière la façade -"l'empire des signes" de Roland Barthes-, derrière l'éternel sourire et l'accueil plus que parfait se cache une réalité infiniment complexe que l'on ne saurait saisir que globalement. Aussi bien n'y a-t-il pas à proprement parler d'institutions, d'économie, de ville ou de campagne japonaises, bien isolées les uns des autres et aisément compartimentables. Il y a un tout qui s'appelle le Japon et bien malin qui pourrait sans un long apprentissage, isoler telle partie de l'ensemble et prétendre l'avoir comprise. L'impression dominante est que l'on ne peut comprendre le Japon sans avoir au moins tenté d'explorer ses multiples aspects.

Le Japon ne se définit pas non plus par sa géographie et l'amour inné que l'on prête au japonais pour la nature ne paraît ni justifié par les paysages qu'il est donné de voir -au moins dans la zone urbanisée du versant Pacifique- ni confirmé par ce que l'homme japonais en a fait. Nul pays industriel au monde peut-être n'est confronté à un tel degré de pollution et de nuisances.

L'aspect institutionnel, qui intéressait plus particulièrement la délégation, n'est pas non plus celui auquel l'on pense en premier lieu lorsque l'on évoque le Japon. Même un survol rapide d'une dizaine de jours suffit à montrer d'ailleurs qu'il y a loin -comme dans beaucoup de pays du monde au demeurant- entre l'exposé froid et théorique que l'on peut faire à partir des textes et le fonctionnement concret de la réalité juridique ou politique. La langue, et surtout les concepts qu'elle recouvre ou qu'elle évoque et juxtapose constituent en outre

un obstacle très important. L'anglais (et, a fortiori, le français) est peu parlé et paraît bien souvent impropre à traduire l'infinie subtilité des réalités japonaises. Le silence lui-même paraît souvent lourd de signification. L'échange, même cordial, ne permet pas de percer l'architecture invisible qui paraît gouverner les comportements.

Plus que par ses institutions, le Japon se définit par sa formidable puissance économique et c'eut été faire délibérément impasse sur une bonne part de sa réalité que de ne pas mêler aux entretiens officiels et protocolaires des visites en entreprise ou des conversations avec des responsables économiques.

C'est alors qu'apparaît une évidence : on cherche des institutions, on s'attend à être submergé par une économie et c'est en fait une société que l'on rencontre. C'est la singularité de cette société qui fait l'unité du Japon.

B. La combinaison des héritages

L'esprit japonais ne paraît pas admettre aisément la dualité occidentale entre ce que l'on appelle "les institutions" d'une part, et la société civile d'autre part. L'une et l'autre (la structure économique dans laquelle l'Etat joue un rôle très important en est un exemple) paraissent s'interpénétrer en permanence. De fait, selon les auteurs japonais les plus qualifiés eux-mêmes, l'idée de droit n'est pas une idée familière aux Japonais. Celui qui a le premier concouru à faire connaître les institutions japonaises en France, le professeur Osiyuki Noda, n'hésitait pas à commencer son "Introduction au droit japonais" parue à Paris en 1966 par un chapitre intitulé "on n'aime pas le droit au Japon". L'un de ses émules de l'université de Tokyo, Yoichi Higuchi, tout en reconnaissant que la tradition japonaise a secrété un réseau complexe d'obligations envers autrui, où la notion de "devoir" ("giri") semble dominer, convient que même aujourd'hui, les japonais répugnent à faire trancher les conflits qui les opposent par les tribunaux : "assigner quelqu'un en justice pour assurer la défense de ses propres intérêts ou être cité devant le tribunal est une honte" (2). Cet état d'esprit explique l'importance au Japon des procédures de conciliation. D'après le professeur Higuchi, près de 70 % des litiges civils se régleraient ainsi, grâce au recours à l'autorité de deux conciliateurs auprès des tribunaux de première instance.

"Par tempérament, les Japonais ne sont guère attirés par le Droit. Peut-être parce qu'il repose avant tout sur la logique, le Droit paraît au Japonais trop tranchant et trop éloigné de l'état naturel des choses. Eclairer et préciser logiquement les choses, c'est, pour le Japonais, les limiter et les dénaturer. La nature n'est point parfaite et simple et c'est s'en écarter trop que de vouloir tout réduire à un état de parfaite cohérence"... (3).

En fait, le droit et les institutions tels que nous les concevons seraient l'un des domaines que le Japon aurait emprunté à l'Occident. En effet, l'un des premiers actes des auteurs de ce qu'il est convenu d'appeler la "restauration de Meiji" fut d'envoyer des missions en Europe, et notamment dans la France de Napoléon III. A l'inverse, plusieurs conseillers français exercèrent à la fin du XIXème siècle une influence déterminante en matière juridique à l'occasion de très longs séjours au Japon. Le jurisconsulte Gustave Emile Boissonnade de

Fontarabie par exemple, professeur à l'Université de Paris, et auquel Monsieur le Président de la Chambre des conseillers tint à faire référence lors de l'audience qu'il accorda à la délégation, séjourna à Tokyo comme conseiller du Gouvernement de 1873 à 1895. C'est à lui notamment que fut confiée la rédaction du code civil japonais.

L'influence française fut cependant assez rapidement supplantée par l'influence allemande qui correspondait sans doute davantage, à l'époque, aux soucis du Gouvernement impérial. De fait, la Constitution octroyée par l'Empereur Mutsuhito en 1889, après près de 20 ans de recherches, est principalement inspirée de la monarchie constitutionnelle à la prussienne, caractérisée par la prépondérance du monarque à l'égard du Parlement.

Après la défaite, comme on le sait, c'est l'influence anglo-saxonne qui fut prépondérante, l'Angleterre inspirant le régime parlementaire japonais et l'Amérique transposant les principes présidentiels de séparation des pouvoirs au niveau central (notamment au profit du pouvoir judiciaire, partiellement investi du contrôle de la constitutionnalité des lois) et bon nombre de ses règles en matière d'administration locale. L'influence française pour sa part réapparaît dans l'importance nouvelle accordée à la déclaration des "droits éternels et inviolables" de l'homme.

Plus qu'une situation singulière dans l'histoire moderne du Japon, le domaine institutionnel constitue ainsi l'une des applications parmi d'autres de cette volonté imitatrice des méthodes étrangères soit pour accélérer une modernisation qui s'est trop longtemps faite attendre (en fait sauter les étapes de celle-ci) soit pour appliquer les recettes qui ont fait le succès du vainqueur.

En matière institutionnelle, comme en matière économique ou culturelle (qu'il s'agisse de peinture ou de dessins animés) il ne s'est pas agi cependant, comme on le croit trop souvent, d'une transposition pure et simple. Comme le note Philippe Pons, correspondant du journal "le Monde" à Tokyo, "la modernisation du Japon n'est pas qu'une histoire de la ressemblance" (4). Elle est composition permanente entre les emprunts à l'occident les plus variés (des institutions parlementaires aux semi-conducteurs) et des traditions multiples et profondes d'un vieux pays. Abordant par exemple l'analyse du "constitutionnalisme japonais" dans une approche comparatiste, les professeurs de l'université de Tokyo Tadakazu Fukase et Yoichi Higuchi opposent dès l'abord ce qui relève des diverses influences étrangères (la "yoga") et ce qui relève de la culture japonaise (la "nihonga") (5). Ils peuvent ainsi rattacher à la première source la garantie des droits de l'homme ou le parlementarisme et donner comme exemple de la seconde la forme monarchique sui generis du régime de tennô qui subsiste encore aujourd'hui. Ils n'excluent cependant ni harmonisations ni correspondances, la meilleure traduction étant alors selon eux la clause constitutionnelle de renonciation à la guerre fruit conjoint de "la renonciation à la guerre de conquête proclamé par la Révolution française" ou du pacte Briand-Kellogg de 1928 et de "l'expérience nationale japonaise des guerres contemporaines, notamment atomiques".

Une question sous-jacente sera de savoir si, comme en matière économique, la conjugaison de la modernité occidentale et des traditions japonaises a pu déboucher sur une modernité institutionnelle plus grande encore, source à son tour d'inspiration pour notre pays.

II. LES POUVOIRS PUBLICS CONSTITUTIONNELS

La constitution japonaise a été promulguée le 3 novembre 1946 et est entrée en vigueur le 3 mai 1947, c'est-à-dire pendant la période où le Japon était gouverné par le commandement suprême des Puissances Alliées (CSPA) dirigé par le général Douglas Mac Arthur. Elle constituait l'application de la résolution prise à Potsdam le 26 juillet 1945 "de transformer radicalement le Japon..., en un état complètement démocratique". Le général Mac Arthur jouera un rôle décisif dans la modification de la constitution de Meiji. Il devait veiller notamment à ce que les formes constitutionnelles de révision soient totalement respectées. Le projet est approuvé le 6 juin par 70 % des japonais puis soumis aux deux chambres - la chambre des députés a été élue le 10 avril - de l'ancienne constitution. Profondément modifié, le texte est adopté à la quasi-unanimité et promulgué par l'Empereur Hirohito qui a, par une déclaration solennelle le 1er janvier, renoncé à son caractère divin.

Cette coopération même de l'Empereur fait que le principe du Tennô demeure encore aujourd'hui l'un des éléments essentiels du consensus constitutionnel.

A. Principes fondamentaux

1) Importance de la notion de Tennô

Cette notion ne fut guère évoquée pendant le séjour et sans doute fait-elle partie de celles que l'on n'aborde pas avec les étrangers. Elle apparaît en fait essentielle à tous ceux qui se sont attachés à décrire les institutions japonaises.

Le Japon est certes un Etat libéral et démocratique, dont on se plaît à souligner l'attachement aux principes parlementaires à l'anglaise. En fait, il demeure aujourd'hui, si l'on s'en tient à la forme juridique, un empire constitutionnel.

L'empereur ("Tennô") a une existence constitutionnelle, il est, selon l'article premier de la Constitution de 1947 "le symbole de l'Etat et de l'unité du peuple". C'est à lui que revient la fonction de "représenter l'Etat" (article 4) même s'il n'a pas de "pouvoirs de gouvernement". Formellement, c'est lui qui nomme le Premier Ministre, le Président de la Cour suprême, dissout la chambre des représentants, promulgue les lois et les traités.

S'il n'est plus la source du pouvoir ("l'Empereur... doit ses fonctions à la volonté du peuple, en qui réside le pouvoir souverain") il en demeure le symbole. Une pièce d'apparat lui demeure réservée dans le bâtiment de la Diète, à mi-chemin entre la chambre des représentants et la chambre des conseillers ; le trône demeure dans la chambre des conseillers et l'empereur y prend place pour la rentrée solennelle de la Diète ; la loge construite pour permettre à la famille impériale d'assister aux débats de la chambre des conseillers a été conservée et peut être toujours occupée. Enfin, le palais impérial, l'ancien palais du Shogun,

entouré de ses remparts et de ses douves, sorte de cité interdite, demeure inévitable au centre de Tokyo : "Toute la ville tourne autour d'un lieu à la fois interdit et indifférent, demeure masquée sous la verdure, défendue par des fossés d'eau, habitée par un empereur qu'on ne voit jamais" (6).

En fait, l'empereur est beaucoup plus que cela, ancien "pivot essentiel de l'état unifié", source officielle de la morale nationale, symbole extra et supra-juridique de la spécificité japonaise (le "Kokutai") et de son organisation sociale, il demeure le témoin de l'unité du Japon et de son histoire, sans doute l'équivalent de notre idée de nation ; enfin peut-être incarne-t-il comme le note le professeur Higuchi, "dans le Japon très industrialisé d'aujourd'hui, ... une fidélité au communautarisme, en dépit de la mutation qu'il subit" (7).

Le signe de cette réalité du Tennô peut être trouvé dans le fait que, même s'il tend à s'atténuer, il existe un courant politique en faveur de la révision constitutionnelle, au sein même du parti majoritaire (8). Fondé officiellement sur le rejet d'une constitution "imposée", ce courant, qui paraît avoir de moins en moins de chances de déboucher sur des mesures concrètes, semble exprimer en fait une résistance face au déclin des valeurs traditionnelles, valeurs qui ne s'expriment pas nécessairement sous la forme institutionnelle. On pourra rapprocher cet état d'esprit de celui que décrit Jacques Robert quand il écrit que "le droit derrière lequel l'individu cherche en occident sa protection perd... au Japon sa valeur profonde. On n'aura recours à lui qu'en dernière analyse puisque faire appel à son aide, c'est somme toute rendre public un échec : celui de son in

2) "Les droits et devoirs du peuple"

Dans un chapitre qui constitue une mosaïque d'influences diverses (française et américaine essentiellement cependant) la constitution japonaise consacre 30 articles à énoncer les "droits et devoirs du peuple".

Le texte consacre les "droits fondamentaux de la personne humaine" comme "éternels et inviolables". L'article 13, dans la ligne des déclarations française et américaine affirme la liberté du citoyen et ses limites : "Tous les citoyens sont respectés chacun comme individu. Leur droit à la vie, à la liberté, à la poursuite du bonheur, dans la mesure où il ne fait pas obstacle au bien-être public, demeure le souci suprême du législateur et des autres responsables du Gouvernement."

La protection de la liberté est précisée dans différents domaines essentiels : "liberté de pensée et de conscience" (article 19) (secret de la correspondance (article 21, deuxième alinéa), inviolabilité du domicile, (article 34) notions qui, rapprochées, contribuent à organiser une véritable protection de la vie privée. tégration dans la société" (9).

Au même courant peuvent se rattacher les droits de la personne physique. Celle-ci bénéficie de dispositions particulièrement détaillées et qui constituent l'équivalent des principes fondamentaux d'un véritable code de procédure pénale. Ce souci des procédures est d'inspiration très nettement anglo-saxonne : impossibilité d'arrestation sans mandat judiciaire (art. 33), habeas corpus (art. 34 à 37) : "nul ne peut être arrêté ou détenu sans être immédiatement informé des

accusations pesant sur lui, ou sans pouvoir immédiatement se faire assister d'un avocat ; nul ne peut être détenu en l'absence de motifs valables ; au surplus, à la requête de quiconque, ces motifs doivent être immédiatement précisés en audience publique de justice, en présence de l'intéressé et de son avocat "...." au criminel, l'accusé jouit, dans tous les cas, du droit d'être jugé rapidement et publiquement, par un tribunal impartial". Les dispositions de l'article 18, qui proscrieut la soumission "à une sujétion quelconque" combinées à celle de l'article 9 sur la renonciation à la guerre ont pour effet singulier de rendre le service militaire obligatoire contraire à la Constitution.

Les articles 20 (liberté religieuse) et 23 (liberté de l'enseignement) organisent la neutralité de l'Etat.

Le principe de la liberté religieuse, dans un pays qui a su assimiler différentes religions (à l'exception du christianisme qui sapait les fondements de l'ordre social et était la religion des agresseurs occidentaux) ne paraît pas a priori poser problème. L'une des particularités des japonais est en effet de pratiquer volontiers plusieurs religions à la fois (bouddhisme et shintoïsme principalement). Cette affirmation de la liberté religieuse vise en fait à supprimer le lien entre la religion et le droit qui caractérisait le shintoïsme d'Etat et était la conséquence du caractère divin de l'Empereur.

L'affirmation de la liberté de l'enseignement est de plus grande portée dès lors que le système éducatif et universitaire d'avant-guerre était organisé de façon hiérarchique et diffusait l'idéologie officielle. Complété par la loi fondamentale sur l'éducation du 31 mars 1947, l'article 26 organise l'égal accès à l'éducation. L'éducation est gratuite pendant les six ans de l'école primaire et trois ans d'école secondaire. On sait qu'il n'en est pas de même par la suite, notamment au niveau universitaire, sans préjudice de l'effort fait par les parents pour compléter l'enseignement reçu à l'école dans les institutions spécialisées dans l'organisation des concours (Juku jusqu'au collège, Yobiko pour les lycées).

La liberté d'expression sous toutes ses formes est garantie. On notera cependant que la liberté de manifestation s'exerce dans le cadre de règlements départementaux ou municipaux sur la sécurité publique pris par les autorités locales (sous le contrôle, naturellement, des tribunaux).

La définition des droits civiques paraît toutefois laisser de plus larges possibilités d'expression au citoyen japonais qu'au citoyen français. La déclaration des droits comporte en effet des éléments substantiels de démocratie directe inspirés sans doute du modèle américain : "droit de pétition pacifique" pour réparation de tort subi, destitution de fonctionnaires, abrogation ou amendement de lois, ordonnances ou règlements, ou pour toute réclamation en d'autres domaines ; nul ne peut faire l'objet de discrimination pour avoir pris l'initiative de telle pétition" (art. 16). Cet article tire les conséquences du principe général selon lequel "le peuple a le droit inaliénable de choisir ses représentants et ses fonctionnaires et de les révoquer" (article 15).

L'égalité devant la loi est proclamée et une mention spéciale est faite de l'égalité des sexes dans la vie conjugale et familiale (art. 24).

Enfin, l'époque de rédaction de la Constitution explique que les droits dits "économiques et sociaux" n'en soient pas absents :

- droit de propriété privée avec possibilité d'expropriation "moyennant juste compensation" (article 29). En fait, une large marge d'appréciation est laissée, comme en France, au législateur ;

- liberté de choix de la profession "dans la mesure où elle ne fait pas obstacle au bien-être public (art. 22) ;

- droit des travailleurs de "s'organiser, de négocier et d'agir collectivement" (art. 28).

Les articles 25 et 27 enfin donnent les fondements d'une intervention de l'Etat en matière sociale en définissant "un droit au maintien d'un niveau minimum de vie matérielle et culturelle" et en prévoyant la fixation par la loi de "normes de salaires, d'horaires de repos et autres conditions de travail".

B. Le Parlement, "organe suprême du pouvoir d'Etat"

Dans le cadre des principes fondamentaux ainsi définis, la constitution japonaise organise un système parlementaire, qui confère à la Diète, composée de deux chambres, la totalité du pouvoir législatif et instaure un système de responsabilité devant elle du Gouvernement, appelé cabinet. A l'inverse, la chambre basse peut être dissoute.

1) La diète

Le parlementarisme japonais organise un bicamérisme atténué.

a) Les chambres

La chambre basse, ou Chambre des Représentants est élue pour 4 ans et comprend 511 sièges. Ceux-ci sont pourvus selon un système électoral original dit de "circonscription moyenne" introduit en 1925. Chaque circonscription élit, au scrutin majoritaire à un tour, de trois à cinq députés.

La chambre des Conseillers (ou Sénat) est élue pour six ans au suffrage universel direct selon un système mixte. 152 des 252 sièges sont répartis entre 47 circonscriptions qui correspondent aux circonscriptions préfectorales (les "Ken") selon un scrutin analogue à celui de la chambre des représentants. 100 sont élus sur une liste nationale. Naguère uninominal, le mode de scrutin est alors, depuis 1983, la représentation proportionnelle.

Chaque chambre est juge de l'éligibilité de ses membres. Le vote d'une motion d'invalidation ne peut être obtenue qu'à la majorité des deux-tiers.

L'assiduité (facilitée par le non-cumul des mandats) paraît être une règle très strictement appliquée au Parlement japonais. A l'entrée de la Diète (comme du reste à l'entrée des ministères) figurent des tableaux lumineux qui permettent

de savoir si chaque parlementaire (ou chaque fonctionnaire) est, ou non, effectivement présent dans l'édifice.

Le parlement tient chaque année une session ordinaire de 150 jours consacrée principalement aux problèmes budgétaires. Elle est convoquée, en principe, pour le début du mois de décembre. Le parlement tient, également, des sessions spéciales à l'issue d'élections générales ou du renouvellement de la moitié de la chambre des conseillers. Les chambres ont en outre une grande capacité d'initiative soit pour prolonger la durée de la session, soit pour demander, par un vote conjoint, la convocation de sessions extraordinaires. Plus singulier, à l'initiative de son président, s'il en a reconnu la nécessité urgente, ou à la demande du quart de ses membres, et le président de l'autre chambre ayant été consulté, chaque chambre peut tenir séance, même en dehors des sessions. La chambre des conseillers peut être convoquée en session d'urgence lorsque la chambre des représentants a été dissoute.

b) Un bicamérisme atténué

Pour l'adoption des projets ou propositions de loi, l'article 59 organise certes une navette mais le pouvoir de la chambre des représentants apparaît prépondérant. Les règles en vigueur ne sont pas sans rappeler celles qui existaient en France sous la IV^e République avant la révision constitutionnelle de 1954 :

- la chambre des représentants peut briser l'opposition de la chambre des conseillers par un vote en deuxième lecture à la majorité des deux-tiers ;

- de même, la chambre des représentants peut décider que l'absence de décision de la chambre des conseillers dans les soixante jours de sa transmission équivaut à un rejet. La chambre des conseillers n'a donc pas les moyens de faire obstacle à un texte qui ne lui conviendrait pas.

La Constitution laisse toutefois à la chambre des représentants la possibilité de "convoquer la réunion d'une commission conjointe des deux chambres" (article 59, alinéa 3).

Les dispositions en matière de procédure budgétaire accentuent naturellement la prépondérance de la chambre basse :

- le projet de budget ne peut être déposé que sur le bureau de celle-ci ;

- la majorité nécessaire pour passer outre à une opposition de la chambre des conseillers est la majorité simple ;

- le délai laissé à la deuxième chambre est réduit à 30 jours.

Les mêmes règles valent en matière d'approbation des traités.

Les pouvoirs des deux chambres redeviennent égaux en matière de révision constitutionnelle. La Diète seule en possède l'initiative et le texte doit réunir dans les deux chambres les voix des deux-tiers des membres. Le projet doit ensuite être adopté par référendum.

L'égalité existe aussi au niveau de la constitution des commissions d'enquêtes "en matière de gouvernement" (article 62).

Enfin, lorsqu'il y a lieu à juger des magistrats contre lesquels un procès en destitution a été intenté, "la Diète peut créer un tribunal de mise en accusation parmi les membres des deux chambres" (art. 64).

Chaque chambre possède 16 commissions permanentes : commission du cabinet, de l'administration locale, des affaires judiciaires, des affaires étrangères, des finances, de l'instruction publique, de la prévoyance sociale et du travail, de l'agriculture, des forêts et de la pêche, du commerce et de l'industrie, des transports, des communications, du règlement des comptes, de la direction de la chambre et de la discipline. La chambre des Représentants possède en outre une commission de la science et de la technologie et une commission de l'environnement. Chaque parlementaire doit faire partie d'une commission "au moins".

Les séances de commission sont en principe secrètes et ne peuvent se tenir que si la moitié des membres sont présents. Elles peuvent également tenir des auditions publiques avec l'accord du président de la chambre. Les séances plénières requièrent un quorum du tiers des membres.

La commission des affaires judiciaires de la chambre des conseillers que la délégation a rencontrée est composée de 20 membres. Elle traite de l'ensemble des questions relevant de la compétence du ministère de la justice et de la cour suprême : magistrature debout et assise, administration pénitentiaire, nationalité, immigration, droit civil et droit pénal, droits de l'homme. Outre les textes législatifs, elle débat des crédits du ministère de la justice et adresse un rapport annuel sur celui-ci à la commission du budget. Elle peut accueillir sur des points précis des membres qui n'en font pas partie. Elle peut aussi déléguer des "groupes d'inspecteurs" pour l'informer de tel ou tel aspect des matières qui relèvent de sa compétence.

2) Le cabinet

Détenteur du pouvoir exécutif, le cabinet se compose du Premier Ministre et des ministres d'Etat. Il est solidairement responsable devant la Diète (en fait devant la chambre des représentants qui peut "adopter une motion de censure ou rejeter une motion de confiance").

Le Premier Ministre est cependant désigné, parmi les membres de la Diète, selon une procédure qui fait intervenir la chambre des conseillers et s'apparente à la procédure législative (il peut même y avoir réunion d'une commission de conciliation). La deuxième chambre ne dispose que d'un délai de 10 jours et la majorité simple suffit à la chambre des représentants pour faire prévaloir son point de vue.

Les ministres, qui ne peuvent être que des civils, doivent nécessairement être choisis, au moins pour la moitié d'entre eux, parmi les membres de la Diète. En fait, la fonction ministérielle semble devoir être attribuée selon des règles très complexes où l'ancienneté paraît jouer un rôle non négligeable. Le ministre de la

Justice en fonction lors de la visite sénatoriale était le plus âgé des membres de la chambre des conseillers. Chaque ministre est assisté de deux vices-ministres, le premier est parlementaire, le second joue le plus souvent un rôle de secrétaire général du ministère.

Le Gouvernement est assisté par une administration centrale très compétente et traditionnellement puissante. Malgré le désir d'instaurer un "merit system" à l'américaine, et en l'absence d'une école unique d'administration, les hauts fonctionnaires sont désormais recrutés pour la plupart par la voie d'un concours national qui sélectionne, tous corps confondus, de 500 à 600 fonctionnaires par an. On peut observer également, comme en France, une très grande communauté d'origine, les universités nationales et notamment l'université de Tokyo possédant un quasi-monopole pour la préparation (79 % des reçus). La carrière se déroule en général au sein d'un même ministère mais le passage dans le privé (appelé "descente du ciel") est encore plus fréquent qu'en France.

Il semble bien toutefois que, dans la pratique, le rôle du Parlement et de ses commissions, notamment celle du budget, soit prépondérant par rapport à celui de l'exécutif. On pourra en trouver une illustration dans le compte-rendu de presse publié en annexe.

En fait, au Japon plus peut-être que partout ailleurs, le fonctionnement du parlementarisme ne peut être apprécié sans référence à la situation des forces politiques.

3) Aperçu sur la vie politique japonaise

Théoriquement organisée selon un modèle multipartisan, la démocratie japonaise se caractérise par la domination du même parti, le Parti Libéral Démocrate (JIMINTO) depuis 1955. Issu de la fusion de trois partis "conservateurs", les partis libéral, progressiste et coopératif, le PLD occupe le centre droit de la démocratie japonaise et recueille environ la moitié des suffrages. Après avoir culminé à 57,6 % en 1958, il avait connu un certain effritement dû à l'usure du pouvoir, tombant par exemple à 41,8 % des suffrages en 1976, date à laquelle il n'obtint à la chambre basse que 260 sièges contre 248 à l'opposition. La majorité était encore plus étroite au Sénat (126 contre 123) et il est arrivé que l'opposition soit majoritaire dans un certain nombre de commissions importantes, notamment celle du budget. Depuis quelques années, le PLD semble cependant être parvenu à surmonter cette crise de confiance, c'est ainsi qu'il occupe désormais 304 sièges à la chambre des représentants depuis les élections législatives de juillet 1986. Ces élections faisaient suite à une dissolution destinée notamment, ce qui est très fréquent, à faire coïncider les élections législatives avec le renouvellement partiel du Sénat. Le PLD a depuis réabsorbé une formation nouvelle, le club Néo-libéral qui avait été formé en 1976 pour protester contre le vieillissement des structures et des liens trop étroits avec les milieux d'affaires.

Le premier parti d'opposition est le parti socialiste (PS-SHAKAITO) qui compte 86 députés. Ce parti est en déclin depuis 1958 où il obtint un succès

historique (32,9 % des suffrages), du fait de dissensions internes et de la faiblesse de son organisation. Il n'a toutefois pris que récemment ses distances à l'égard du marxisme (déclaration de janvier 1986).

Le KOMIITO (Parti du Gouvernement propre) est une formation typiquement japonaise fondée en 1964, fortement influencé par le puissant groupe bouddhiste SOKA GAKKAI. Cette formation a connu récemment une évolution vers une plus grande laïcisation qui a correspondu aussi à une certaine stabilisation de son électorat. Il apparaît aujourd'hui comme un parti centriste qui a abandonné, notamment au plan local, nombre de ses alliances à gauche. Il possède 57 sièges à la chambre des représentants. Un deuxième parti modéré, qui compte 26 sièges, le Parti démocrate-social, est issu quant à lui d'une scission avec le parti socialiste en 1960. Il s'est longtemps caractérisé par son anticommunisme mais a perdu 11 sièges aux dernières élections.

Dans ce contexte, le parti communiste apparaît comme la seule force d'opposition radicale. Il semble avoir bénéficié de cette position au cours des années 1970 où il a connu une progression importante, réalisant des gains au plan local grâce à des stratégies d'union avec le PS et le Komeito (il a renoncé en 1976 à la dictature du prolétariat). Il compte aujourd'hui 27 sièges à la chambre des députés.

Plus récemment, un nombre non négligeable d'électeurs ont eu tendance à exprimer leur différence dans le choix de petits partis qui se voulaient extérieurs au système. Ce fut le cas par exemple pour le parti de l'Education, exemple de parti "d'une seule cause" qui a recueilli 12,6 % des voix aux élections sénatoriales de 1983.

Cette impression de domination sans partage du PLD doit cependant être fortement nuancée par deux caractéristiques de la politique japonaise : le "factionalisme" et le goût pour la concertation (NEMAWASHI).

Le PLD apparaît en fait comme un conglomérat de tendances constituées à partir de critères moins idéologiques que personnels ou traditionnels. Chaque "leader" possède une clientèle fidèle et qu'il prend soin d'entretenir. Le mode de scrutin, qui permet l'élection à la majorité relative, encourage d'ailleurs le maintien de ces factions, qui s'expriment notamment au moment du choix du Premier Ministre. La désignation de celui-ci est souvent le fruit de compromis et il en résulte ce que certains observateurs appellent une "pseudo-alternance". Depuis le très long règne (1964 à 1972) de M. Sato, les premiers ministres ont changé souvent (tous les deux ans environ de 1972 à 1980). Cette alternance demeure en dépit de l'élection directe du chef du parti par les militants depuis 1977. On notera aussi que le phénomène du factionalisme n'est pas propre au parti majoritaire.

Un deuxième trait psycho-sociologique nuance la domination du PLD. C'est la tendance japonaise aux "démarches préparatoires" avant toute décision. Ce trait se manifeste aussi bien en politique qu'en économie et l'on y voit notamment l'un des secrets du miracle économique japonais (10). Celle-ci s'applique notamment dans le cadre de la vie parlementaire et plus particulièrement au sein des commissions.

Les objections de la minorité sont souvent ainsi prises en compte et il arrive, à tout le moins, que celle-ci puisse différer l'adoption d'un projet. Un exemple peut en être trouvé dans l'actualité budgétaire (compte-rendu de presse en annexe).

Un autre phénomène de contrepoids, de moindre portée celui-là, réside dans la réglementation du financement des partis adoptée à l'initiative du Premier Ministre Miki en 1975 et qui tendait à couper court aux critiques concernant les liens entre le PLD et le patronat, regroupé dans une organisation appelée Keidanren et qui semble jouer un rôle essentiel dans la vie économique et politique japonaise.

Un contrepoids institutionnel de plus grande portée réside dans le système judiciaire conçu pour être parfaitement autonome tant vis à vis de l'exécutif que du législatif et qui peut assurer, sous le contrôle de la cour suprême, un certain contrôle de la constitutionnalité des lois.

III. LE SYSTEME JUDICIAIRE JAPONAIS

"Le pouvoir judiciaire, dans son ensemble, est dévolu à une cour suprême ainsi qu'à tous tribunaux de moindre instance désignés par la loi" (article 76 de la Constitution).

Le pouvoir judiciaire constitue ainsi au Japon un troisième pouvoir. L'indépendance de celui-ci se marque à travers principalement le statut et le rôle de la cour suprême ainsi que dans la procédure de nomination des juges. L'organisation judiciaire se caractérise par l'absence de division entre plusieurs ordres de juridiction.

A. L'indépendance du pouvoir judiciaire : la Cour Suprême

Comme son nom l'indique, la Cour suprême est à la tête de la hiérarchie judiciaire mais son rôle va bien au-delà puisqu'elle assure en fait non seulement un rôle de régulation juridictionnelle mais aussi un rôle d'administration de la justice.

1) Composition, organisation et fonctionnement

La Cour suprême se compose d'un président et de quatorze conseillers. Le président est nommé par le Tennô sur proposition du cabinet. Son rang est équivalent à celui du Premier Ministre. Les conseillers sont nommés par le cabinet. Leur nomination doit être ratifiée par le peuple et cette ratification intervient en général à l'occasion d'une consultation organisée en même temps que les élections législatives. En outre, les juges sont soumis jusqu'à leur retraite au système américain du "recall" : tous les 10 ans, leur nomination doit être soumise au suffrage populaire. Ceci explique que chaque juge a la possibilité sur chaque affaire de donner son "opinion" soit qu'elle soit "dissidente" soit qu'elle soit "supplémentaire" (il peut alors ajouter des "considérants" personnels).

La cour statue par voie d'arrêts rendus en audience publique soit en formation plénière ("grande cour") soit au sein de l'une des trois "petites cours" qui ne comprennent chacune que cinq conseillers.

2) Fonctions juridictionnelles

La cour suprême est juge de cassation. Elle statue en droit sur les Hanketsu, mot pouvant se traduire aussi bien par "jugement" ou "arrêt" des tribunaux inférieurs (un seul mot, SEIGANSHO, désigne aussi bien les cours que les tribunaux).

Il existe cependant plusieurs types de pourvoi en cassation :

- pourvoi contre l'arrêt rendu en dernier ressort ;
- pourvoi contre l'arrêt rendu en premier et dernier ressort par la Cour d'appel ;
- pourvoi direct en cassation sans appel contre les décisions des tribunaux de premier ressort en matière civile (tribunal de district) ou en matière pénale (tribunal de famille ou tribunal sommaire) ;
- pourvoi extraordinaire du Procureur général en matière pénale.

Les cours d'appel, dans certains cas limitativement énumérés, peuvent également, mais en matière civile uniquement, statuer en cassation. Leur arrêt relève alors d'un "pourvoi spécial".

En outre, la Cour de cassation peut statuer en premier et dernier ressort en matière administrative sur "l'accusation des commissaires de la direction générale de la Fonction publique", qui est chargée des problèmes d'administration des fonctionnaires du Gouvernement. Son rôle s'apparente alors à celui du Conseil d'Etat statuant en premier ressort au contentieux.

Deux autres fonctions, très singulières, doivent d'autre part être mentionnées : la cour suprême peut statuer par voie de Kokoku et de "Kokoku spécial".

La voie de recours appelée Kokoku est ouverte contre les "décisions" ou ordonnances des tribunaux. Celles-ci sont prises selon des procédures plus simples que les jugements.

Le "Kokoku spécial" est une voie de recours qui n'est ouverte que dans des cas très particuliers et qui ont trait, en général, à des problèmes constitutionnels. Cela est vrai en matière civile et pénale. En matière pénale toutefois, les voies de recours au Kokoku spécial sont ouvertes de manière plus large : violation de la jurisprudence de la cour suprême et des cours d'appel, affaires concernant les mineurs, infractions au maintien de l'ordre dans la salle d'audience. Les moyens de pourvoi sont, en matière civile, limités à la violation de la Constitution et de la loi. En matière pénale peuvent s'ajouter des moyens tirés de la jurisprudence de la Cour suprême ou des cours d'appel.

3) Fonctions réglementaires et administratives

La cour dispose d'un pouvoir autonome qui lui permet de réglementer l'ensemble des fonctions judiciaires :

- édicition des règles de procédure. Ce pouvoir est renforcé, on l'a vu, par la possibilité de casser les décisions qui ne respecteraient pas sa jurisprudence en matière pénale. Elle a notamment défini elle-même les règles du recours en matière de contrôle de constitutionnalité des lois dont l'article 81 se contentait de poser le principe ;
- discipline intérieure des tribunaux et rôle des avocats ;
- administration des affaires judiciaires. C'est dans ce domaine qu'elle exerce notamment un rôle décisif dans la nomination des juges des tribunaux, y

compris les présidents de cour d'appel. Les juges sont désignés par le cabinet à partir de listes établies par la Cour suprême. La cour nomme et affecte également les autres fonctionnaires des tribunaux (greffiers, enquêteurs, etc...)

Le pouvoir d'administration s'étend également à l'établissement et à l'exécution des budgets des tribunaux.

C'est elle, enfin, qui détient la haute main sur la formation initiale et continue des différents personnels. Elle est assistée dans cette tâche par plusieurs organismes à compétence nationale : Centre national d'études judiciaires, Centre national de Formation des Greffiers, Centre national de Formation des Enquêteurs du tribunal de famille

Elle dispose d'une bibliothèque très complète et d'un secrétariat général particulièrement étoffé (divisé en deux sections comportant respectivement deux et sept bureaux).

B. L'organisation judiciaire

1) Compétence générale des tribunaux

Il n'existe pas au Japon de juridiction particulière. La Cour administrative, instituée en 1890 sur le modèle allemand par le régime de Meiji a été supprimée en 1945. Des lois spéciales règlementent toutefois le contentieux administratif : modalités de recours (quatre voies différentes), principe de la responsabilité de l'Etat et des collectivités territoriales, recours gracieux préalable obligatoire (Loi sur l'examen administratif des griefs).

Les tribunaux inférieurs peuvent également statuer en matière constitutionnelle par la voie de l'action (arrêt du 1er février 1950).

2) Statut des juges

a) Recrutement et formation

Le recrutement et la formation est commune aux juges, aux membres du Parquet et aux avocats. Le recrutement s'effectue par la voie d'un concours très difficile (500 sur 25 000 candidats) que les étudiants réussissent en moyenne assez tard (28 ans de moyenne en 1980). Pendant deux ans, ils suivent ensuite la formation dispensée dans le cadre du Centre National d'Etudes Judiciaires. Après une série d'examens, les reçus au concours peuvent choisir entre trois types de carrière :

- la magistrature "assise" ("saibankan"). Ils sont alors juges-adjoints pendant 10 ans, période à l'issue de laquelle ils doivent subir leur premier "recall", à l'instar des juges de la Cour Suprême. Il y avait ainsi en 1982 1344

juges, 609 juges adjoints et 8 présidents de Cour d'Appel. Il existe en outre 791 juges au tribunal sommaire qui peuvent être nommés sans concours ni stage.

- le parquet ("kensatsukan") où ils demeurent procureur de deuxième classe pendant au moins 8 ans.

Les échanges entre les deux carrières sont possibles. Le parquet, toutefois, est administré par le ministère de la Justice.

- le barreau. Il faut être inscrit et accepté par l'une des associations locales du barreau. Réunis en une confédération nationale, les associations locales disposent d'une large autonomie, y compris en matière disciplinaire. La profession d'avocat est extrêmement prestigieuse au Japon mais les membres du barreau sont moins nombreux qu'en France : 12 199 pour 110 millions d'habitants en 1982. L'accroissement du prestige des avocats est lié à une évolution des mentalités qui tend à recourir un peu plus souvent à la justice et accompagne une tendance à la réduction du "secteur public". On note également un très grand développement des procès dans le cadre de la lutte contre les pollutions et nuisances et pour la protection de l'environnement, thèmes majeurs de la société japonaise d'aujourd'hui.

b) Garanties d'indépendance

L'indépendance de la fonction des juges est proclamée par la Constitution (art. 76, alinéa 3) et elle résulte, malgré certaines réserves, du mode de désignation.

En outre, deux lois règlent la manière dont les juges peuvent être mis en cause :

La Constitution prévoit qu'aucune sanction disciplinaire ne pourra être édictée par une autorité administrative contre les juges et que leur traitement ne pourra être réduit tant qu'ils demeureront en fonction (art. 78 ; 79, alinéa 6 ; 80, alinéa 2).

La loi du 29 octobre 1947 donne compétence pour la destitution éventuelle d'un juge ou l'édition de l'une des deux seules sanctions possibles (blâme ou amende) à la Cour suprême, pour ses propres membres et ceux des cours d'appel, et à ces dernières pour les autres juges.

En outre, en application du principe de la souveraineté populaire, la loi du 20 novembre 1947 organise une procédure "d'impeachment" à partir d'une accusation publique. L'accusation doit être retenue par un comité d'accusation de 20 membres titulaires et 10 membres suppléants cooptés à part égale par chacune des deux chambres du Parlement. Le Tribunal d'Impeachment est composé de 14 membres titulaires et de 8 membres suppléants cooptés de la même manière.

c) Organisation des cours et tribunaux

Comme en France le système japonais comporte trois degrés de juridiction. Outre la Cour Suprême, existent en effet huit cours d'appel et un certain nombre

de tribunaux spécialisés du premier degré. Ce premier degré est lui-même articulé pour certaines affaires en deux catégories de formations qui rappellent notre distinction entre les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance. C'est ainsi qu'à la base existent 575 tribunaux sommaires qui constituent la juridiction de premier degré en matière civile jusqu'à la valeur de trois cent mille yens et sont l'équivalent de nos tribunaux de police en matière pénale. Les sanctions que ces tribunaux sont habilités à prononcer ne peuvent être que des peines d'amendes ou de réclusion criminelle inférieure à trois ans.

Statuant à juge unique, le tribunal sommaire, comme son nom l'indique, peut user de procédures particulières destinées à régler plus rapidement certaines affaires. C'est ainsi par exemple que, sur la demande d'un créancier, il lui est possible de signifier un ordre de paiement au débiteur sans lui donner audience. En matière pénale, il peut également imposer une amende inférieure à deux cent mille yens au vu des seules pièces probantes. Il est néanmoins toujours possible à l'accusé de se pourvoir devant le tribunal de premier degré qui est le tribunal de district.

Le tribunal de district est le juge de droit commun du premier degré qui connaît de tous les procès sauf ceux qui sont du ressort exclusif d'un autre tribunal. En outre il joue le rôle d'instance d'appel du jugement du tribunal sommaire saisi en matière civile. La compétence territoriale des 50 tribunaux de district correspond aux divisions préfectorales (sauf à Hokaïdo où il existe quatre tribunaux de district). L'organisation est complétée par 242 sections locales.

Les tribunaux de districts statuent soit en formation de juge unique, soit en formation collégiale composée de trois juges selon la nature et l'importance de l'affaire. En pratique la grande majorité des affaires est réglée par un juge unique. Il va de soi cependant qu'en matière d'appel la formation collégiale est obligatoire.

A côté des tribunaux de district et possédant la même compétence territoriale existent des tribunaux de famille et leurs sections locales. Créé le 1er janvier 1949, le tribunal de famille est un tribunal spécialisé qui traite des problèmes relatifs à la famille et au mineur. Le tribunal de famille joue le rôle de juge pour enfants mais il peut renvoyer le mineur de 16 ans devant le tribunal de district ou le tribunal sommaire en fonction des infractions en cause.

Le tribunal de famille, tribunal à juge unique, peut statuer par décision ("shimpan") : c'est le cas en particulier en matière de tutelle ou de succession, mais il pratique aussi très souvent la conciliation, notamment en matière de divorce. Les deux cents juges et cent cinquante juges-adjoints des tribunaux de famille sont aidés par 1 500 enquêteurs affectés auprès des tribunaux. Le tribunal de famille a également recours au service de médecins, psychiatres ou autres. C'est ainsi par exemple que le tribunal de famille de Tokyo possède un bureau médical et un bureau dit de "recherches scientifiques".

Les huit cours d'appel sont situées dans les huit grandes villes du Japon : Tokyo, Osaka, Nagasaki, Hiroshima, Fukuoka, Sendai, Sapporo et Takamatsu. Quelques cours d'appel ont des sections locales (il y en a six en tout). Chaque cour est composée d'un président et d'autres juges dont le nombre total est d'environ 280.

La cour d'appel est juge d'appel pour toutes les affaires examinées en premier ressort par le tribunal de district et par le tribunal de famille. Comme la Cour Suprême, elle peut également statuer par voie de "kokoku" à l'égard des jugements, décisions ou ordonnances en matière pénale rendus en premier ressort par le tribunal sommaire. Elle peut aussi, comme cela a déjà été noté, avoir un rôle de cassation en matière civile contre le jugement rendu en dernier ressort par le tribunal de district ainsi que sur le pourvoi direct, sans appel, contre le jugement rendu en premier ressort par le tribunal sommaire.

La cour d'appel peut également statuer dans les cas prévus par la loi comme juge de premier et dernier ressort. C'est le cas notamment pour : les affaires administratives relatives aux élections, les recours et demandes en révision, les pourvois disciplinaires contre les juges des tribunaux de district, de famille ou sommaires situés dans son ressort territorial, etc...

Comme la cour d'appel de Paris, la cour d'appel de Tokyo est juge en premier et dernier ressort pour un certain nombre d'affaires impliquant un organe parajudiciaire à compétence nationale. C'est le cas pour la révision des jugements rendus par la commission de contrôle des opérations commerciales, l'Office national de la propriété industrielle, l'Office supérieur des accidents maritimes. La cour d'appel, ordinairement composée de trois juges est alors obligatoirement composée de cinq juges.

Il convient de noter d'autre part comme un trait caractéristique du système judiciaire japonais l'importance accordée aux procédures de conciliation. Il existe des conciliateurs auprès des tribunaux de district, de famille ou sommaires. Ceux-ci, qui sont désignés parmi les simples citoyens ont pour fonction de résoudre à l'amiable les différends civils de toutes sortes en persuadant notamment les parties de se réconcilier selon un plan établi dans le cadre de comités de conciliation. Ces comités comprennent en général un juge et deux conciliateurs. Le nombre total de ces conciliateurs est d'environ 19 000 qui se répartissent en conciliateurs civils et conciliateurs familiaux.

Au niveau le plus bas de la hiérarchie judiciaire, dans le cadre de la procédure du tribunal sommaire, celui-ci peut désigner, dans une affaire, le nombre de conciliateurs qu'il lui paraît nécessaire. Ces conciliateurs, différents des conciliateurs précédents et appelés "conciliateurs judiciaires" dont le nombre était environ de 5 000 ont pour fonction d'aider le juge à convaincre les parties de procéder à un arrangement à l'amiable ou, tout simplement d'assister au débat et d'exprimer une opinion.

La participation des citoyens se manifeste également sous trois autres formes : les tribunaux de famille sont assistés d'environ 6 000 assesseurs. Ceux-ci participent aux procédures de décision dans un certain nombre de domaines tels que la déclaration d'incapacité, le changement de nom, le partage des biens dans le cadre d'une instance matrimoniale ; les tribunaux peuvent également être assistés d'un comité d'expertise de trois membres composé de citoyens ayant des connaissances et une expérience professionnelle. C'est le cas notamment pour les litiges en matière de propriété ou de loyer. Le comité d'expertise joue un rôle d'organe consultatif.

Une dernière institution est inspirée du système américain. Auprès du Procureur du Parquet de district est placé un "comité de surveillance du

classement sans suite" composé de onze membres tirés au sort parmi les électeurs de la Chambre des représentants. Le comité a la possibilité de demander une poursuite ou une nouvelle enquête. Les membres du comité sont nommés pour six mois et sont totalement indépendants. Ils sont regroupés en 207 comités qui, par exemple, de 1948 à 1979, ont eu à connaître de 59 000 affaires environ parmi lesquelles ils ont décidé d'en renvoyer 4 500 au Parquet.

C. L'activité judiciaire

Comme on le sait, le Japon est un des pays développés où la criminalité est la plus faible. Tokyo elle-même connaît beaucoup moins de problèmes d'insécurité que Paris. Il a semblé important par ailleurs de tenter d'apprécier la place occupée par le contrôle de constitutionnalité dans l'activité des tribunaux.

1) La criminalité au Japon

Le taux de criminalité au Japon est infiniment plus faible que celui des Etats-Unis, pays auquel les statistiques officielles le comparent le plus volontiers. Au début des années 80, on comptait 1,9 vol qualifié et 1,5 crime pour 100 000 habitants soit dix fois moins qu'aux Etats-Unis. On comprend dans ces conditions que les forces de police y soient nettement moins importantes : 250 000 hommes soit un policier pour 180 habitants (1 pour 254 aux Etats-Unis). De plus, le taux d'élucidation des affaires apparaît comme particulièrement élevé : 76 % des 300 000 auteurs de vols qualifiés en 1985 ont été retrouvés et 96 % des auteurs des 1 780 homicides. Ce faible taux relatif de criminalité et cette efficacité de la police sont les indices d'une cohésion sociale encore très importante et sans doute aussi d'une collaboration satisfaisante de la population. Peut-être faut-il y voir également le signe que nombre d'affaires ne font pas l'objet de plaintes. L'on retrouverait ici la marque de cette défiance à l'égard du droit et de la résolution des conflits par la voie judiciaire que l'on a déjà signalée.

Quelques éléments de comparaison avec la France ont également été donnés par les autorités japonaises qu'il faut toutefois prendre avec prudence, les catégories de classification ne correspondant pas nécessairement. Selon le livre blanc sur la police de 1987, on aurait dénombré au Japon en 1985, pour une population double de celle de la France, 1 780 meurtres (France : 2 497), 1 815 vols qualifiés (France : 59 142), 300 026 cambriolages (France : 440 832).

Si l'on compare la situation dans le temps, il est possible de distinguer trois phases distinctes : 1948-1975, 1975-1985, depuis 1986. Dans la première période, le taux de criminalité a atteint à la fois son sommet (en 1948) et son plus bas niveau, en 1975. Depuis, il s'est caractérisé par une progression régulière jusqu'en 1985. Cette année paraît marquer un point d'inflexion et l'on enregistrerait désormais une certaine décroissance. Toutes les comparaisons en 1948 sont négatives sauf pour la petite délinquance qui a cru de 10 %. Cette situation coïncide avec un accroissement sensible de la délinquance juvénile.

Le système pénitentiaire apparaît organisé de manière relativement rigoureuse à la suite d'une réforme entrée en vigueur en 1983 qui entend veiller à différencier clairement les conditions de détention en fonction du statut des détenus : les 7 maisons de détention (comportant 107 sections) sont réservées aux détenus en attente de jugement, les 58 maisons d'arrêt et les 9 prisons pour mineurs sont réservées aux condamnés. Elles regroupent 45 000 détenus, ce qui correspond, grosso modo, aux capacités disponibles. Un gros effort semble être fait pour l'éducation surveillée. Celle-ci dispose de 144 établissements répartis en quatre niveaux en fonction de l'âge (de 14 à 26 ans).

La peine de mort existe toujours au Japon et il ne paraît nullement question de la supprimer. Le nombre des exécutions a toutefois baissé et ne dépasse guère 2 ou 3 par an.

2) La place du contrôle de constitutionnalité

Le contrôle s'effectue par voie d'exception dans des conditions qui ont été définies, dans le silence de la Constitution, par la jurisprudence de la Cour Suprême. Celle-ci statue "inter partes" mais son jugement s'impose aux instances inférieures qui sont tenues de le respecter dans les instances similaires. Elle dispose ainsi d'un très important pouvoir d'orientation.

Cet aspect est d'autant plus important que les tribunaux inférieurs se sont souvent montrés très audacieux en la matière. La Cour, à l'inverse, s'est montrée prudente, donnant une extension très large à la notion américaine de "political questions" (l'équivalent de nos actes de Gouvernement). Ce n'est qu'en 1973 qu'elle a estimé pour la première fois qu'une loi n'était pas conforme à la Constitution. En revanche, il arrive très souvent à la Cour de se prononcer positivement et d'éclairer ainsi la signification du texte constitutionnel. C'est ce qu'elle a fait récemment à propos de textes réglementant la grève dans le secteur public.

Si l'on observe l'activité de la Cour sur une longue période (de 1950 à 1980), on constate que le contrôle de constitutionnalité est une activité quantitativement marginale. C'est ainsi que la Cour rend, en moyenne, 1 500 arrêts par an en matière civile. Le nombre d'arrêts statuant en matière constitutionnelle atteignent rarement la dizaine (on ne relève, d'autre part, que deux déclarations d'inconstitutionnalité).

Les proportions sont plus fortes en matière pénale : de 2 000 à 2 500 arrêts par an dont une vingtaine en matière constitutionnelle. Le nombre de déclarations d'inconstitutionnalité atteint en 30 ans 256 dont un grand nombre dans les années 1954-1955, pour des affaires liées à la fin du régime d'occupation. Pour l'année 1980, en revanche, sur 25 arrêts rendus, 25 ont conclu à la constitutionnalité des dispositions contestées. (11)

IV. L'ADMINISTRATION LOCALE

Le programme a conduit la délégation de la Commission à Tokyo mais, s'il lui a été possible d'avoir des entretiens approfondis au ministère de l'Intérieur avec le vice-ministre ou les membres du collège de l'autonomie locale, il ne lui a pas été possible de se rendre à la mairie ou à la préfecture de Tokyo, lesquelles présentent une organisation spécifique.

En revanche, elle a pu se rendre dans le Japon de l'Ouest, en province en quelque sorte, où elle a été remarquablement reçue notamment par les maires d'Osaka (3,6 millions), Fukuoka (1 million environ) et Hisayama (8 000 environ) et par le préfet de Fukuoka. Ce choix s'expliquait par le souci de découvrir la diversité japonaise et de voir dans quelle mesure la relative unité du statut communal ou départemental s'accommodait de réalités différentes.

A. Voyage dans le Japon de l'Ouest

1) OSAKA, KYOTO, NARA

De tous temps, deux faces du Japon se sont opposées : le Kanto, à l'Est, qui devait prendre progressivement le dessus à partir du XVII^e siècle autour de sa capitale Edo (la future Tokyo qui incarna longtemps la ville par excellence) et le Kansai, plus ouvert, plus marin, plus socialement divers. Osaka et sa soeur jumelle Kobe est la ville des marchands, plus gaie que Tokyo, mieux ordonnée aussi. Nara et Kyoto sont les anciennes capitales historiques du Japon. Elles sont aujourd'hui largement tournées vers le tourisme mais la toute proche nouvelle "cité scientifique et culturelle" est le signe qu'elles participent également à la définition d'un nouveau modèle de développement pour la fin du XX^e siècle.

Berceau historique du Japon et du régime impérial (tandis que Tokyo, ville administrative est le berceau du régime shogunal), le Kansai est à nouveau en pleine expansion.

Kyoto et Nara, avec leur temples mêlés, dont le pavillon d'or célébré par Mishima, donnent une idée du syncrétisme religieux japonais et du caractère populaire et naturel, plus superstitieux que mystique, du sentiment religieux.

Kyoto, ville chinoise au plan géométrique, révèle un sens de l'histoire différent du nôtre. Le caractère monumental trouve refuge dans les hôtels de ville ou les gares plus que dans les temples. Ceux-ci, au demeurant, ont été souvent reconstruits à l'identique plusieurs fois au cours des siècles. Telle est la manière japonaise de conserver. Les vestiges - tel le palais du Shogun - se signalent à peine le long des grandes artères, mêlés, confondus presque, avec les buildings divers, les échoppes artisanales, les commerces et restaurants, les sièges des sociétés anonymes...

Osaka, qui, elle aussi, a préservé son château, semble tourner résolument ses regards vers l'avenir. Point d'écrasement cependant : la mairie, puissante, semble avoir le temps. Le maire qui reçoit la délégation feint avec une fausse

modestie étudiée de ne pas encore connaître très bien les affaires municipales... qu'il gère depuis de nombreuses années. L'intérêt pour l'étranger est plus que poli comme s'il était toujours possible d'apprendre quelque chose de lui. Osaka se couvre de buildings à l'instar des villes américaines ou de notre quartier de la Défense mais nulle part elle ne donne l'impression d'un gigantisme écrasant. L'entretien à la Chambre de Commerce vient à point rappeler que plus de 50 % des entreprises adhérentes emploient moins de 10 salariés, 28,8 % en emploient moins de 5...

Il est rassurant, dans un tel contexte, que sous l'impulsion du "consulat général d'Osaka et Kobe" et grâce à l'action de consuls honoraires tels que Monsieur Suenaga, à la personnalité exceptionnelle, l'implantation culturelle de notre pays paraisse y être en progression sous la forme de 19 associations franco-japonaises.

2) FUKUOKA et KYUSHU

Peuplée de 1 089 000 habitants, Fukuoka est l'une des dix villes à statut spécial du Japon. Autour d'elle et sa soeur jumelle Hakata (avec laquelle elle a fusionné en 1889) célèbre pour son artisanat, s'étend le ken (département) du même nom qui regroupe près de 3 millions d'habitants. Capitale préfectorale, Fukuoka est aussi la capitale de l'île de Kyu Shu, la plus méridionale des quatre grandes îles de l'archipel.

Naguère ville d'industrie lourde, Fukuoka exploite aujourd'hui sa position de carrefour et de passage entre le Japon et l'Extrême-Orient.

Dès les premiers siècles de notre ère, elle fut en effet le point de contact naturel avec la Corée à travers le détroit de Tsushima et, sans doute, le premier lieu de pénétration de la civilisation chinoise au Japon. C'est de Corée que furent ramenées une partie des traditions qui font, par exemple, du nord de l'île de Kyu shu un centre de poterie. Hakata sert très tôt de relais pour l'importation des produits manufacturés en provenance de Chine qui alimentent la Cour de Kyoto.

A l'inverse, l'ancien royaume de Dazaifue, centre politique du nord de Kyu-Shu et qui a laissé son nom à l'un des sanctuaires les plus connus du Japon, sert de ligne de défense avancée de l'empire. Par deux fois, à la fin du XIIIème, les envahisseurs mongols se heurtent à la résistance organisée le long de la baie de Hakata.

À 150 kilomètres à l'ouest se trouve Nagasaki et l'île artificielle de Dejima qui, pendant des siècles, constitua la seule porte entrebaillée vers l'extérieur. En 1568, s'ouvrent les premiers comptoirs étrangers : hollandais d'abord puis portugais et espagnols. C'est par eux que les jésuites introduisirent la religion chrétienne et qu'après trois siècles de fermeture, le Japon de Madame Butterfly céda à la tentation de l'Occident.

Aujourd'hui, l'île de Kyu shu doit supporter la crise des industries lourdes et accompagner la mutation de l'économie japonaise vers des activités de service. Les puissants chantiers navals de Nagasaki ou la sidérurgie "sur l'eau" d'Omuta qui provoquèrent le déclin des vieilles industries européennes sont à leur tour

conurrencés par les nouveaux pays industriels. L'industrie chimique, pour sa part, doit désormais mieux prendre en compte la nécessité de protéger l'environnement.

Kyu shu, elle-même, n'est plus isolée. Elle fut la première à bénéficier des grands travaux destinés à relier entre elles les grandes îles de l'archipel. Le shinkansen arrive jusqu'à Hakata tandis que des tunnels routiers et un pont suspendu relie Shimonoseki, à l'extrême-ouest de Honshu (Hondo), à la conurbation de Kita kyū shū, première ville sidérurgique du monde.

Fukuoka et sa région sont naturellement amenées -et décidées- à exploiter leur position carrefour et des attraits quasi-méridionaux encore méconnus.

Fukuoka en effet n'est pas seulement l'ouest du Japon, elle en est aussi le sud, avec tout ce que cela comporte de plus grande décontraction et d'ouverture. Ville universitaire, elle est depuis plusieurs années jumelée avec Bordeaux et constitue avec l'institut français du Kansai l'un des pôles culturels de la présence française au Japon. Elle est aujourd'hui toute entière tournée vers l'organisation de l'exposition Asie-Pacifique qu'elle accueillera en 1989.



B. Les grands traits de l'organisation locale japonaise

1) Les étapes historiques de la construction du système

Comme en France, les collectivités de base japonaises sont anciennes mais le long effort de centralisation du shogunat des Tokugawa (1603-1868) a contribué largement à accentuer le caractère ambigu de leur statut.

Le Japon féodal possédait environ 80 000 entités locales dites "Mura" ou "Buraku" administrées par un chef de village, entouré par un conseil des anciens représentant les propriétaires. A ces éléments de gestion autonome et traditionnelle, le shogunat a ajouté l'institution des "groupes de voisinage", composés de 2 à 10 familles, dont les membres sont collectivement responsables et sont incités à se surveiller mutuellement. Les éléments qui permettront à l'empire puis au régime militaire de tenir l'ensemble du pays en tutelle sont ainsi également en place.

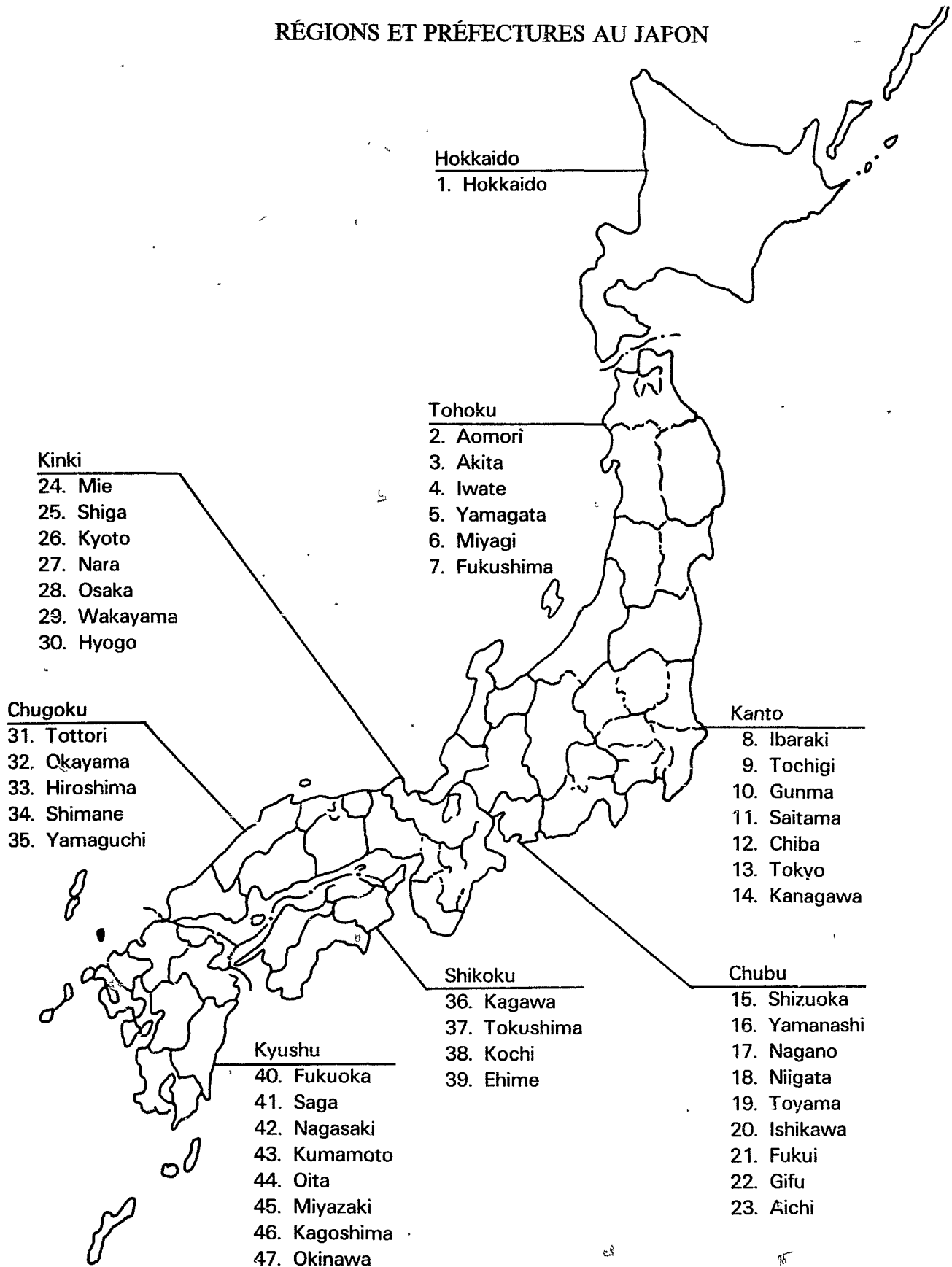
Si l'on excepte un sixième du territoire environ et les principaux centres urbains (dont Osaka et Hakata) qui sont administrés directement, les Mura doivent compter avec les 270 "Han" ou fief dont les détenteurs ont droit au titre de Daïmyo (seigneur). Le daïmyo apparaît ainsi comme "le représentant local de l'administration shogunale" (12). C'est lui qui perçoit les impôts et, en retour, assure le maintien de l'ordre et les principaux travaux publics.

La restauration impériale, à qui les daïmyos n'ont pu que faire allégeance, incline vers une centralisation rationnelle à l'occidentale telle qu'elle peut exister sous le second empire français ou en Allemagne. Le schéma mis en place par les grandes lois de 1871 puis de 1888-1890 s'inspire de ces deux modèles mais avec une nette préférence pour le second.

Le Japon est divisé en 72 préfectures (Ken) et trois préfectures urbaines spéciales (Fu), bientôt divisées en arrondissements (Ku), à Tokyo, Kyoto et Osaka, à la tête desquels l'empereur nomme un gouverneur. Des districts (Ku) regroupant les anciens villages -qui ne retrouveront une personnalité juridique qu'en 1876- sont mis en place à l'occasion d'une réforme de l'état civil et deviennent la circonscription de base pour la perception des impôts. En 1872, sont créés des districts scolaires chargés de mettre en place les écoles primaires. En 1873, le ministère de l'Intérieur est créé.

Peu de temps après, en 1878, les villes et villages redeviennent les entités de base. Elles sont autorisées à percevoir l'équivalent de "centimes additionnels" sur les impôts nationaux. Le nombre des préfectures est réduit à 46.

RÉGIONS ET PRÉFECTURES AU JAPON



En 1880, la loi sur les assemblées municipales crée des conseils élus mais ceux-ci sont contrôlés par le chef de l'administration municipale (Kocho).

En 1888-1889 quatre codes, qui restèrent en vigueur à peu de chose près jusqu'en 1940, consolident les nouveaux pouvoirs dans une optique autoritaire :

- le nombre des villes et villages est réduit des 3/4 en deux ans (de 71 314 à 15 820) ;

- une nouvelle entité, les shi (villes), est créée pour les villes de plus de 30 000 habitants.

En 1926, le suffrage universel est introduit.

Malgré les fusions, les anciennes entités continuent à avoir une vie autonome.

La région n'apparaît qu'au plus fort de la guerre et, comme en France à la même époque, est destinée à accroître l'emprise du pouvoir central.

2) La constitution de 1947 et la mise en place du système d'autonomie locale

La nouvelle constitution consacre un chapitre à "l'autonomie locale" et prévoit l'élection au suffrage universel direct des "principaux administrateurs de toutes collectivités locales, les membres de leurs assemblées et tous autres agents locaux que la loi pourrait prévoir".

Une disposition originale prévoit d'autre part qu'une loi spéciale s'appliquant exclusivement à une seule collectivité locale ne peut être adoptée par la Diète, sans le consentement de la majorité des électeurs (art. 95).

La définition de ce principe d'autonomie locale s'accommode comme en France d'une large autonomie laissée au législateur pour en définir les contours. Telle a été en tout cas l'interprétation donnée par la Cour suprême chaque fois qu'elle a été amenée à statuer en la matière (arrêt de mars 1962 qui confirme la constitutionnalité de la loi retirant aux municipalités le contrôle de la police ; arrêt de mars 1963 abolissant l'élection au suffrage universel des maires d'arrondissement à Tokyo).

Plusieurs lois fondamentales ont défini progressivement le système d'autonomie locale japonaise mais la plus importante est celle sur l'autonomie locale d'avril 1947.

Les structures n'ont pas été fondamentalement modifiées par rapport à l'avant-guerre. En revanche, les institutions définissent un système de nature présidentielle assorti de nombreux contrepoids inspiré des institutions américaines. Les collectivités locales japonaises paraissent souffrir toutefois d'une clarification insuffisante de leurs compétences par rapport aux compétences de l'Etat et d'un système financier très marqué par le contrôle des administrations centrales.

3) Les structures

a) collectivités locales de droit commun

La loi sur l'autonomie locale de 1947 distingue les collectivités locales ordinaires et les collectivités locales spéciales.

Parmi les collectivités locales ordinaires figurent les 3 250 communes dont les fonctions sont identiques mais qui peuvent, suivant les cas, prendre le nom de "Shi" (commune de plus de 50 000 habitants fortement urbanisée), "Sho" (ville) et "Son" (village).

A ces collectivités de base s'ajoutent les 47 départements qui, eux aussi, selon les cas, peuvent être désignés sous les noms différents de "To", "Do", "Fu" et "Ken". Communes et départements possèdent en théorie le même degré d'autonomie et, en principe, les municipalités ne sont pas placées sous la direction des préfetures. En fait, il semble bien que la réalité soit plus complexe et que la préfecture apparaisse soit comme un intermédiaire obligé, soit comme le relais des administrations d'Etat dans nombre de domaines.

Les préfetures traitent en effet des affaires qui intéressent une circonscription plus large que la commune (par exemple l'établissement de plans de développement régionaux), les affaires qui demandent une certaine égalité de traitement (la police), les matières qui relèvent de la coordination entre les communes et des relations entre les communes et le gouvernement central, les matières qui excèdent le niveau communal (établissement de lycées publics, de laboratoires, de musées).

A ces deux catégories principales s'ajoutent celle des grandes villes (Schitei-toshi) qui sont désignées par le gouvernement et qui ont plus de 500 000 habitants. Elles sont aujourd'hui au nombre de dix : Osaka, Nagoya, Kyoto, Yokohama, Kobe, Kita-Kyushu, Sapporo, Kawasaki, Fukuoka et Hiroshima.

Ces grandes villes assurent en général les services confiés normalement au département.

Figure n° 1
Le Ministère de l'Intérieur organigramme

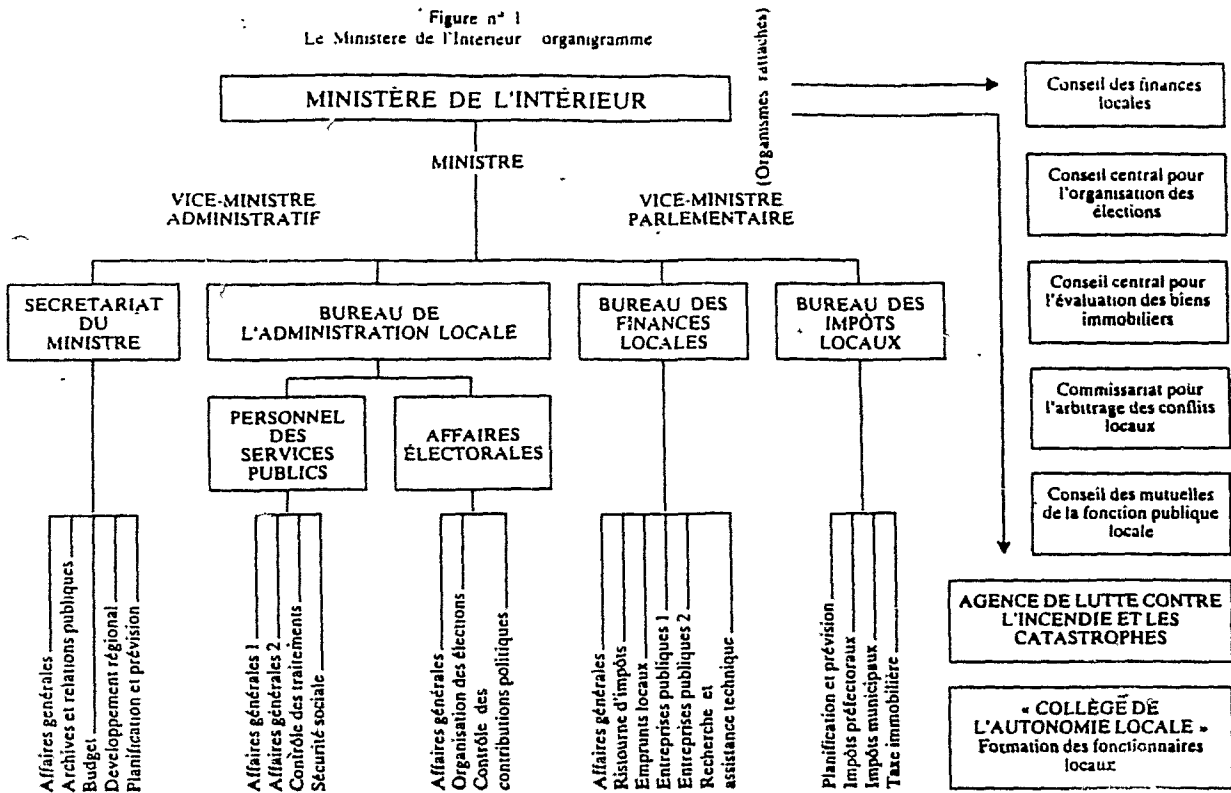
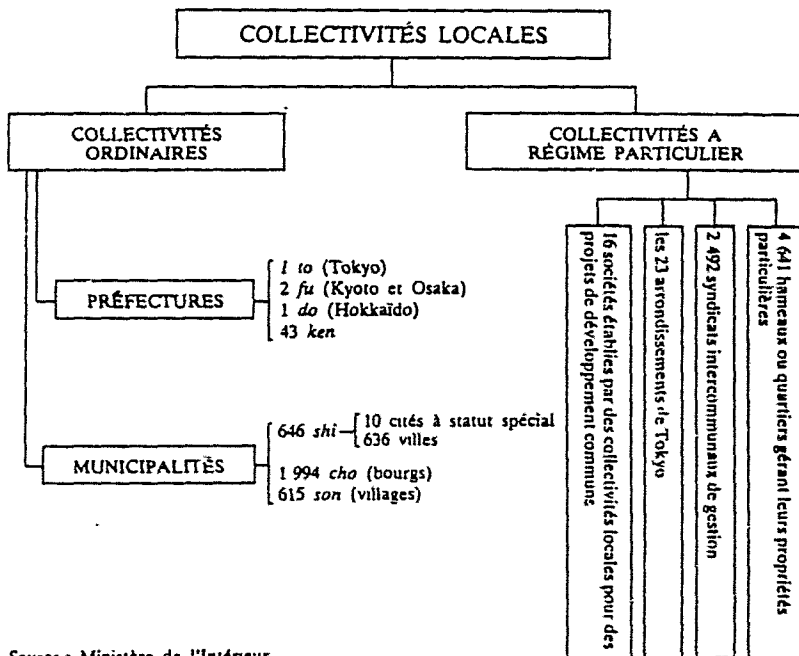


Figure n° 2.
Les collectivités locales japonaises en 1980



Source : Ministère de l'Intérieur.

Adapté de la Revue Internationale des Sciences Administratives (1982-2).

b) Les collectivités locales à statut spécial

A ces collectivités ordinaires s'ajoutent quatre catégories de structures spéciales :

- les 23 arrondissements spéciaux de Tokyo dont le statut s'apparente à celui des communes ;

- les syndicats de coopération. Il n'existe en pratique que des syndicats à vocation spéciale (défense contre l'incendie, éducation obligatoire, etc...);

- les arrondissements spéciaux de biens immobiliers qui s'apparentent à nos sections de communes ;

- les syndicats de développement régional qui regroupent plus de deux collectivités locales dans le but de mener des actions spécifiques d'aménagement.

Si le nombre de préfectures n'a pas changé depuis la fin du XIXe siècle, il n'en a pas été de même du nombre des communes qui ont fait l'objet de nouvelles fusions à la suite de la loi sur le regroupement des collectivités locales de septembre 1953. Ces fusions, réalisées pour beaucoup par la voie autoritaire, ont abouti en quelques années à la suppression des deux tiers des communes et de 110 000 postes électifs : En 1949, 85 % des municipalités comptaient moins de 8 000 habitants. En 1985, sur 3 250 communes, 2 282 seulement avaient une population inférieure à 10 000 habitants dont 547 à peine avaient moins de 5 000 habitants. En revanche, on dénombrait plus de 200 villes dont la population était supérieure à 100 000 habitants.

Un mouvement existe pour la création de régions mais il ne semble pas près d'aboutir, les départements étant très attachés à leur autonomie.

La coopération intercommunale paraît bien vivante. C'est ainsi que dans le département de Fukuoka, il existerait 111 syndicats. Ceux-ci sont créés sur autorisation du ministère si le département y participe. S'il ne regroupe que des communes, leur création requiert seulement l'autorisation du gouverneur. Les assemblées qui les gèrent sont composées d'élus au suffrage indirect (en fait, ce sont des membres des conseils municipaux ou les maires des communes concernées).

Il convient enfin de mentionner qu'en dépit des différentes tentatives faites pour les supprimer subsistent 4 641 réalités "semi-officielles" les Zaisanku qui ont conservé des traces de l'ancienne organisation (élection du chef de village par exemple) et se trouvent intégrées dans la nouvelle organisation communale (le chef de village y est "agent de liaison" ou "chargé d'étude"). Des associations ou coopératives contribuent à diffuser les informations ou directives de l'administration.

4) Les institutions

La loi de 1947 a mis en place un système original d'un type très démocratique. Ce système est essentiellement présidentiel mais avec quelques

éléments du régime parlementaire et une assez grande ouverture sur la démocratie directe.

L'exécutif et les membres de l'Assemblée locale sont élus directement par les électeurs de la collectivité locale pour un mandat de quatre ans mais un mandat de chef de l'exécutif est incompatible avec celui de membre de l'assemblée.

a) L'exécutif local

Le chef de l'exécutif (maire dans les communes, gouverneur dans les départements possède, comme le préfet avant la loi de 1982 sur la décentralisation, deux séries de fonctions : celles d'exécutif de la collectivité locale et celles qu'il tient de sa qualité de représentant du gouvernement central. Il exerce à cet effet les fonctions que la loi sur l'autonomie locale attribue aux préfetures et qui comportent, notamment, l'établissement de plans de développement, l'établissement et l'application de normes en matière d'éducation et d'hygiène publique, le contrôle et la gestion des forces de police, la réglementation des entreprises et les autorisations nécessaires à leur installation, l'inspection des produits, la liaison entre les municipalités et le gouvernement central, l'arbitrage entre les municipalités.

Les assemblées locales ont de 140 à 120 membres pour les préfetures et de 12 à 100 membres pour les municipalités. Ces deux assemblées élisent en leur sein un président et un vice-président.

b) Les assemblées locales

Le conseil municipal et le conseil de préfeture votent le budget et leur accord est requis pour un certain nombre d'actions du pouvoir exécutif notamment la nomination des agents locaux. Ils possèdent un pouvoir général de contrôle et d'enquête sur l'administration de la collectivité locale. Les assemblées statuent en sessions plénières mais très souvent aussi créent des commissions permanentes dont le nombre est limité par la loi en fonction de la population.

Le pouvoir des institutions locales élues est toutefois tempéré de deux manières : l'importance de la démocratie directe et l'existence d'entités administratives qui échappent à leur contrôle direct.

c) Rapports entre les pouvoirs

Les relations entre l'exécutif et l'assemblée relèvent d'un équilibre complexe qui met en place les éléments d'un véritable régime parlementaire à l'échelon local. L'assemblée locale peut voter une motion de défiance à l'égard du chef de la collectivité et l'exécutif peut en revanche dissoudre l'assemblée dans les dix jours après la notification du vote de défiance. En fait, il s'agit surtout d'une procédure analogue à celle de "l'impeachment" puisque les conditions du vote de défiance sont très difficiles à remplir : la motion doit recueillir les voix des trois-quarts des membres présents, étant entendu qu'un quorum des deux tiers des membres composant l'assemblée est requis.

Le maire ou le gouverneur prépare le budget et les textes qui sont soumis aux assemblées et il peut demander une deuxième délibération qui lui permet de faire pression sur l'assemblée locale et, semble-t-il, de surmonter son opposition. Il a, en toute hypothèse, la supériorité sur l'assemblée de posséder une administration organisée. Il est souvent lui-même ancien fonctionnaire. Les rapports entre les pouvoirs sont d'autre part nécessairement marqués par les rapports de force politiques. A cet égard, la vie locale, à l'exception de la période des années 1970 où les collectivités locales furent le refuge de l'opposition se caractérise par un assez grand consensus tempéré par la diversité des alliances.

d) La participation des citoyens

Celle-ci apparaît comme très développée et il est possible d'en recenser six modalités :

- la révocation des élus et agents : un tiers des électeurs peut provoquer un vote de défiance à l'égard de tel ou tel élu ou agent local. Si la majorité absolue y consent, l'agent visé par la demande est révoqué de plein droit.

- Dans les mêmes conditions, un tiers des électeurs peut demander la dissolution de l'assemblée locale. 1/50e des électeurs peut provoquer également l'intervention d'un inspecteur des services de la collectivité locale. Le résultat de l'inspection est adressé au représentant du mouvement auteur de la demande et il est publié.

- Un électeur, même isolé, peut demander à ces mêmes inspecteurs un contrôle de la gestion financière de la collectivité ou de tel ou tel agent public. Cette demande apparaît en fait comme un préalable à la saisine des tribunaux.

- 1/50e des électeurs peut également demander au chef de l'exécutif de faire voter, réviser ou abroger un règlement local (Jyôrei) adopté par l'assemblée. Le chef de l'exécutif a l'obligation de convoquer l'assemblée dans les vingt jours de la réception de la demande.

- La dernière modalité, de nature constitutionnelle, est celle de l'article 93 déjà cité qui oblige le parlement à soumettre à référendum toute loi dont le champ d'application est limité à une seule collectivité.

Entre 1947 et 1980, ces dernières procédures ont été employées 2 351 fois dont 2 241 au niveau communal. 377 demandes de dissolution ont été déposées dont 44 ont abouti. Il en a été de même pour 77 demandes de révocation de maires. Sur le plan réglementaire, 556 demandes sur 739 ont abouti à une modification.

L'existence de commissions administratives indépendantes est une autre particularité de la vie locale japonaise. Leur fonction est de prévenir une concentration excessive du pouvoir entre les mains de l'exécutif local.

e) les commissions administratives indépendantes

Leur création est intervenue à l'origine dans deux domaines particulièrement sensibles, l'éducation et la police, dans le souci d'éviter le renouvellement des abus de la période militaire. La loi sur les conseils scolaires de juillet 1948 confiait à des conseils municipaux et préfectoraux élus l'organisation du système scolaire y compris le recrutement des professeurs. Le ministère de l'éducation était réduit au rôle de conseiller technique. La loi de police (décembre 1947) créait des corps de police autonome dans toutes les municipalités de plus de 5 000 habitants.

Les gouvernements sont revenus par la suite sur cette autonomie et les membres de ces conseils sont désormais nommés par les exécutifs locaux avec l'accord des assemblées.

Le nombre des commissions comparables a été cependant multiplié : on en dénombre aujourd'hui une dizaine au niveau préfectoral et de 3 à 5 au niveau municipal (voir schéma). Il semble bien que leur statut soit devenu quelque peu ambigu et contribue à alimenter un mouvement de recentralisation ou, à tout le moins, à accentuer le démembrement de l'administration locale. Leur existence paraît dans certains domaines faire double emploi avec les bureaux d'autant que la pratique se répand d'y nommer d'anciens fonctionnaires. Trois ministères à eux seuls (santé et sécurité sociale, agriculture, forêts et pêche et éducation) exerceraient leur tutelle sur 70 % des agences locales. Deux particularités sont à signaler : la commission des élections est élue par les assemblées et la commission du travail est désignée conjointement par le patronat, les syndicats et la collectivité.

5) Compétences, services et relations avec le pouvoir central

Si l'on en croit les principaux commentateurs, les collectivités locales japonaises ne bénéficieraient pas d'un système clair de distribution de leurs compétences malgré les résolutions initialement affichées. Tout au plus, la loi de 1947 énumère-t-elle un certain nombre de fonctions propres : police, insécurité et insalubrité, protection des mineurs, des pauvres, des malades, des personnes âgées, état civil, occupation des sols, etc... En fait, cette apparente simplicité serait compliquée par l'existence d'un système appelé "Kikan Inin Jimu" qui a pour effet de déléguer aux collectivités locales l'exécution de la plupart des tâches

administratives telles qu'elles sont définies par les lois et décrets. La situation se complique encore de ce que certaines tâches d'exécution des lois et règlements sont confiées directement aux commissions administratives.

Les problèmes de frontière semblent faire aujourd'hui les délices des commentateurs. Elles sont aussi l'objet de la réflexion des praticiens qui paraissent souhaiter une nouvelle redistribution et une clarification des tâches.

L'éducation constitue le poste de dépenses le plus important (26 %) ; elle est suivie par les travaux publics (21 %), la sécurité sociale (11 %), les dépenses d'administration générale (9 %), l'hygiène et la santé (6 %) (chiffres consolidés de 1979).

L'organisation des services doit tenir compte de normes imposées par la loi et l'on relève en général une forte pénétration des fonctionnaires d'Etat. Il est vrai que les services des collectivités locales, par l'ampleur même des compétences déléguées (et qui ne cessent de croître), jouent au Japon un rôle équivalent aux services extérieurs de l'Etat. Le statut des personnels qui y sont affectés est variable même si, du fait notamment que le système d'enseignement est décentralisé, le nombre des fonctionnaires locaux excède celui des fonctionnaires d'Etat (3 100 000 en 1982 répartis à égalité entre les communes et les départements, contre 1 200 000 fonctionnaires d'Etat à proprement parler et 900 000 employés des entreprises publiques).

Si l'on s'en rapporte toujours aux principaux analystes -fort rares en français- de l'administration locale au Japon, le sens de l'évolution de la législation est dans un renforcement de la centralisation, depuis la période 1952-1960, dite du retour en arrière (Gyaku Kôsu) jusqu'aux années récentes pour lesquelles certains parlent même de "nouveau néo-centralisme" (13). Comme la plupart des Gouvernements occidentaux en effet, le gouvernement japonais est confronté à un problème de maîtrise voire de réduction des dépenses publiques et il souhaite être aidé par les collectivités locales dans la recherche de cet objectif.

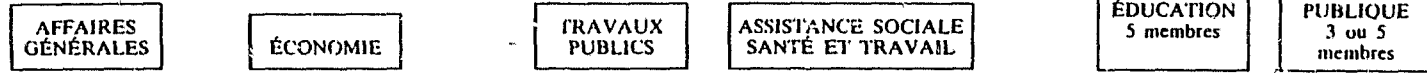
Figure n° 3

La structure minimum obligatoire de l'administration préfectorale
d'après la loi sur l'autonomie locale

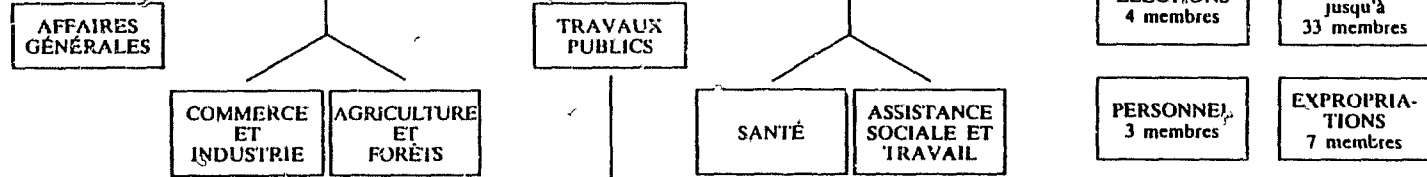
① — BUREAUX PRÉFECTORAUX

② — COMMISSIONS ADMINISTRATIVES

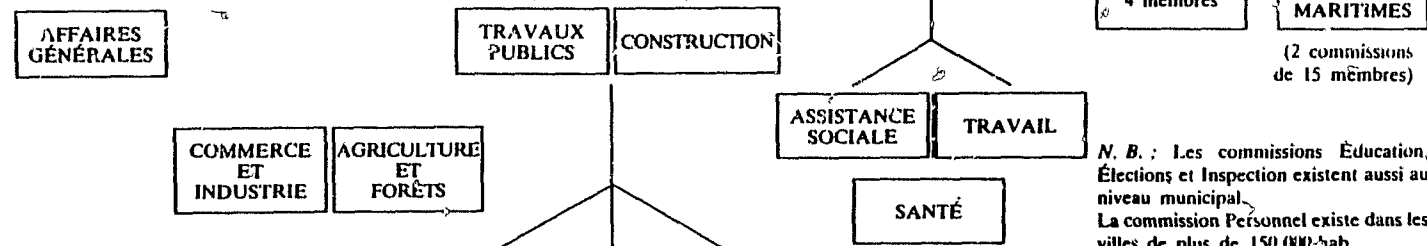
a) Dans les préfectures de moins de un million d'habitants



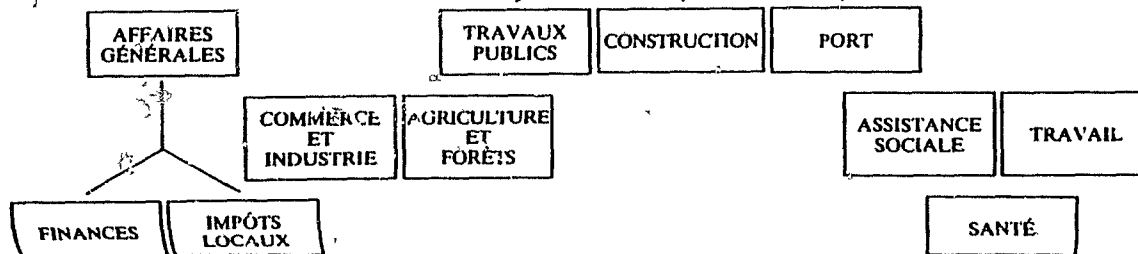
b) Jusqu'à 2 500 000 habitants



c) Plus de 2 500 000 habitants



d) A Tokyo



N. B. : Les commissions Éducation, Élections et Inspection existent aussi au niveau municipal. La commission Personnel existe dans les villes de plus de 150 000 hab. Deux commissions n'existent qu'au niveau municipal : une pour l'agriculture et une pour l'examen des plaintes relatives aux taxes locales.

Sur un plan plus juridique, le principe initial d'autonomie des collectivités locales les unes par rapport aux autres ne semble plus d'actualité. En matière réglementaire, et dans un certain nombre de cas, les décisions préfectorales paraissent s'imposer aux décisions municipales.

Ce renversement des principes s'accompagne d'un certain nombre de "moyens obliques" d'exercice de la tutelle dont le point d'appui peut être facilement trouvé dans le système de financement.

6) Les finances (14)

L'examen des grandes masses financières fait apparaître un contraste très grand suivant que l'on considère les recettes fiscales et les dépenses de l'Etat ou des collectivités locales. En 1980 par exemple, l'Etat avait prélevé 64,1 % de l'ensemble des recettes fiscales et les collectivités locales 35,9 % (soit 6,76 % du PNB). Si l'on considérait les dépenses publiques, le rapport était rigoureusement inversé : 63,6 % étaient imputables aux collectivités locales et 36,4 % à l'Etat. Ce contraste n'est pas sans rappeler celui que l'on peut observer en France. La marge d'autonomie locale apparaît cependant beaucoup plus réduite au Japon du fait du régime des emprunts d'une part et de l'importance conservée par le système des subventions d'autre part.

a) Emprunts et subventions

Les emprunts, souscrits pour la plus grande part auprès de l'équivalent de notre Caisse des Dépôts doivent être autorisés conjointement par les ministères de l'Intérieur et des Finances. Leur part dans le financement local avoisinait 10 % (exactement 9,4 %) en 1982.

Les subventions constituent la plus grosse part des transferts et sont censées compenser la part des charges assurées par les collectivités locales au nom de l'Etat, et l'on a vu que celle-ci était considérable. Une grande partie de ces subventions correspond à un pourcentage déterminé au plan national par la loi sur les finances locales. Dans la pratique toutefois, la méthode de calcul serait laissée à la discrétion de l'administration centrale et aboutirait à des pourcentages variables suivant les collectivités. Les subventions joueraient ainsi un rôle de péréquation en faveur des collectivités rurales. Comme en France, la notion de "charges indues" (chōka Fukan) est loin d'être inconnue.

Il semble surtout qu'au Japon, comme en France naguère, la subvention soit l'un des principaux supports du contrôle. Il existe ainsi des subventions destinées à favoriser l'aménagement du territoire mais elles ne sont accordées qu'en contrepartie de l'élaboration conjointe de plans de développement.

Les subventions ordinaires transitent à travers les préfectures et, pour autant que l'on puisse généraliser les opinions recueillies au cours des entretiens sur place, le passage par le département au moment de l'instruction du dossier, s'il n'est pas obligatoire, est en fait, fortement recommandé si l'on entend aboutir.

Cette tutelle officieuse s'ajoute aux procédures légales telles que celles dites "assistance technique et conseil par l'administration" (gyosei-shido) qui permettent depuis 1952 aux ministères d'exercer "un contrôle sans exercice du pouvoir".

L'importance et l'efficacité de la subvention sont encore accrues par le fait que le déficit moyen des budgets locaux s'établirait en moyenne autour de 10 %.

Les subventions représentaient plus de 20 % des ressources en 1982 (21,3 %).

b) Fiscalité

Les ressources fiscales des collectivités locales japonaises sont de deux origines : une part des impôts d'Etat dits "impôts transférés" et les taxes locales proprement dites. Le rendement de ces dernières aurait eu tendance à baisser ces dernières années, accroissant ainsi la dépendance à l'égard du pouvoir central.

Les "impôts transférés"

Ils sont eux-mêmes de deux sortes :

- une part fixe de trois grands impôts d'Etat : 32 % du produit annuel des impôts sur le revenu, les sociétés et les alcools. Le montant global contribuait en 1982 à hauteur de 17,6 % au financement des budgets locaux. Ce prélèvement est réparti en tenant compte des "recettes financières de base" et des "besoins financiers de base" de manière à maintenir dans tout le pays un "niveau normal de services administratifs". Cette part s'apparenterait donc à notre dotation globale de fonctionnement.

- une part de taxes dites locales mais collectées par le pouvoir central : elles sont assises sur les infrastructures routières et aéroportuaires, les transports et les produits énergétiques. Ces "transferts spéciaux" qui contribuent pour un peu moins de 1 % aux recettes locales sont attribués aux collectivités en fonction de critères objectifs (longueur des routes par exemple) mais certaines des sommes transférées doivent faire l'objet d'une affectation précise (entretien des routes pour la taxe locale sur les routes ou la taxe sur le tonnage des véhicules à moteur).

Les taxes locales proprement dites

Elles représentent la plus large part des ressources locales : 33,2 % des ressources des préfectures et 34, % des ressources des municipalités.

Les taxes locales sont extrêmement nombreuses (on en dénombrait 9 en 1979 pour les préfectures et 8 pour les municipalités) et diverses dans leur assiette.

La plus productive est la taxe sur les entreprises (près de 40 % des ressources fiscales des préfectures) et son assiette est l'activité de l'entreprise. La collectivité a un certain nombre de critères d'imposition à sa disposition :

bénéfice, recettes brutes pour certaines professions, mais aussi nombre d'employés, immobilisations si le critère du bénéfice n'est pas suffisant, etc...

Vient ensuite la "taxe par habitant" dont le montant varie, pour une part, en fonction du nombre d'habitants de la collectivité et, pour une autre part, en fonction du revenu. Elle représente 27 % de l'ensemble pour les préfectures mais 47 % pour les municipalités.

Les préfectures perçoivent en outre les droits d'enregistrement sur les achats d'immeubles (4 %), l'équivalent de nos "cartes grises" (11 %), les hôtels et restaurants (6 %), les tabacs, etc...

La deuxième ressource fiscale des municipalités est constituée par une taxe foncière sur les immeubles bâtis et non bâtis. Elles perçoivent en outre diverses recettes sur les véhicules de faible puissance, l'électricité et le tabac. A ces ressources ordinaires et fixes s'ajoutent plusieurs taxes spéciales (bureaux, pompes à essence, etc).

L'organisation locale japonaise n'est pas, ainsi, sans rappeler l'organisation française à la fois dans son souci apparent de rationalité et sa diversité. Il est difficile cependant de saisir les équilibres qui la sous-tendent dans toutes leurs nuances et elle aurait mérité une longue étude à elle seule.

V. IMPRESSIONS SUR L'ECONOMIE JAPONAISE ET LES PERSPECTIVES QU'ELLE OFFRE AUX ENTREPRISES FRANCAISES

A. Quelques constatations

Les contacts avec des personnalités du monde économique ont finalement été très nombreux, ainsi que l'on pourra en juger à travers le programme des entretiens qui figure en tête du présent rapport.

Ces contacts ont permis de recueillir le témoignage et l'analyse de trois catégories de personnes :

- le personnel diplomatique spécialisé dont l'intérêt pour son travail mérite tout à fait d'être signalé. A cette catégorie peut être rattaché M. Jacques HEBRARD, représentant de la DATAR à Tokyo qui a pu fournir nombre d'informations à la fois sur la manière dont entreprises et collectivités locales françaises abordaient le marché japonais mais aussi sur la façon dont la France et son économie étaient perçues au Japon.

- des chefs d'entreprises ou des représentants d'entreprises françaises en mission de prospection au Japon ou gestionnaire d'entreprises comportant une part importante de capitaux français.

- des responsables d'entreprises japonaises dans des secteurs différents (Groupe MATSUSHITA, Groupe de presse de province, chambre de commerce et d'industrie d'Osaka, rencontre de M. SUZUKI).

Ces entretiens ont permis de resituer et de confirmer un certain nombre d'observations, dont on peut se demander si elles sont suffisamment connues en France, malgré une abondante littérature sur le sujet.

La croissance japonaise est le résultat combiné de plusieurs facteurs :

- une intervention très importante de l'Etat au départ. Cette intervention officielle et s'appuyant incontestablement sur des valeurs patriotiques a pris des formes beaucoup plus diversifiées qu'en France, débouchant sur une interpénétration profonde et constante des secteurs publics et privés, notamment au travers de nombreux liens personnels.

Cette intervention a permis le démarrage de grands groupes, appelés "Zaibatsu" profondément diversifiés à partir d'une maison-mère ("Honsha") souvent d'origine familiale. La "décartellisation" de l'après-guerre n'a fait qu'interrompre leur développement. Certains ont survécu (Mitsubishi, Sumitomo, Mitsui) tandis que d'autres se créaient (Fuji, Dai-Ichi Kangyo).

Avec le temps, les structures ont évolué et se sont recentrées autour de grandes banques. Les liens financiers se traduisent par des participations croisées entre les sociétés du groupe (20 à 30 % du capital, ce qui est relativement faible) ou la création de filiales communes ("joint Ventures").

On en dénombre aujourd'hui 6 principaux : Mitsubishi, Sumitomo, Mitshui, Fuji, Sanwa, Dai-Ichi Kangyo. Ils regroupent un quart des actifs et du chiffre d'affaires de toutes les sociétés japonaises. Souvent nés dans le secteur de

l'industrie lourde, ils se sont beaucoup diversifiés et ont joué un rôle important, par leur stratégie à long terme, dans le développement de secteurs à haute technologie (NEC pour Sumitomo, CANON pour Fuji). Comme on a pu le constater chez Matsushita Electric (National Panasonic, Technics, Quasar), la recherche paraît au premier rang des préoccupations.

Ces grands groupes industriels et financiers ont toujours su séparer ce qui relève de la production et ce qui relève des activités commerciales. Chaque groupe a été doublé d'une "société de commerce" (Sogo Shosha). Celles-ci ont eu une triple fonction : procurer des matières premières, assurer le monopole de la distribution des produits nationaux et étrangers au Japon (Mitsui a par exemple développé les supermarchés Mitsukoshi), organiser la stratégie commerciale de l'ensemble des filiales du groupe. Elles ont donc contribué à la fois à la fermeture du marché japonais et à l'agressivité des entreprises japonaises sur les marchés extérieurs. Elles jouent aussi de plus en plus un rôle d'organisation du commerce international entre pays tiers.

Même si leur prééminence paraît aujourd'hui contestée, les neuf principales Sogo Shosha réalisent aujourd'hui 44 % des exportations et 72 % des importations japonaises. Elles contrôlent dans le même temps 39 % du commerce intérieur. Cette structure, jointe à la complexité du réseau de relations sociales au Japon, explique que la première difficulté d'une entreprise étrangère qui souhaite s'implanter au Japon soit de s'assurer au préalable d'un réseau de distribution existant quitte à ce que, lorsqu'elle aura réussi, elle puisse créer son propre réseau. Le cas de BMW, dont les ventes sont en train d'exploser à Tokyo, a été évoqué. La réussite du constructeur allemand s'explique en grande partie par le fait qu'il a su investir, il y a quelques années, dans un réseau de distribution existant. Cette mise de fond s'avère aujourd'hui particulièrement payante. Tel est l'esprit aussi de l'accord passé récemment entre la société des automobiles Peugeot et la firme Suzuki.

La complexité du problème de la distribution pour une société étrangère n'est qu'un aspect de la difficulté de pénétration de la société japonaise qui demeure assez largement une "société duale" où coexistent une économie du XXI^e siècle et des structures sociales qui demeurent assez traditionnelles. Il faut avoir vu le rituel de rencontre entre deux familles qui s'appêtent à marier leurs enfants ou tout simplement réfléchir à tout ce que peut recouvrir le rituel d'échange systématique de cartes de visite avant tout entretien pour s'en persuader facilement. L'économie japonaise n'est pas faite que de grands groupes. Coexistent aussi, comme cela a déjà été noté, des milliers et des milliers de petites et moyennes entreprises. La différence -énorme- avec la France est cependant que celles-ci sont étroitement intégrées dans la stratégie des grands groupes. Leurs tâches sont extrêmement précises et elles ont un contrat d'exclusivité. Cette situation n'est cependant acceptable que dans la mesure où paraît exister dans la société japonaise une tradition de type communautaire que nous avons perdue. L'entreprise exige mais elle protège aussi sur le long terme.

Un autre symbole de ce communautarisme, qui paraît compenser la relative faiblesse des structures légales de protection, est bien sûr représenté par ce qu'il est convenu d'appeler les "contrats à vie" qui lient certains salariés à leur entreprise. De même, les entreprises s'occupent assez volontiers elles-mêmes des loisirs de leurs salariés et sans doute est-il de bon ton pour un cadre de passer

plusieurs soirées par semaine avec ses collègues de bureau pour affermir "l'esprit maison".

En fait, les contrats à vie ne représentent qu'une partie du salariat japonais. Ils sont surtout l'apanage des salariés des grands groupes qui, en contrepartie, sont susceptibles d'accepter une évolution de leurs salaires en fonction des résultats, voire une mobilité de leur emploi. Une partie non négligeable de la main d'oeuvre, les femmes notamment, ne connaît pas ce type d'avantage. C'est le cas aussi pour la plupart des employés des PME. L'économie japonaise trouve dans ce double secteur une partie de "l'amortisseur social" nécessaire à une économie moderne en bouleversement accéléré.

Cette situation plus précaire qu'on ne le croit généralement est cependant compensée par d'autres attitudes qui contribuent, cette fois, à faire de l'entreprise une véritable communauté. Les dirigeants, même au plus haut niveau, paraissent en prise avec la réalité quotidienne et paient de leur personne. Leur cursus est d'ailleurs très significatif : recrutés au sortir des meilleures universités, ils doivent d'emblée faire connaissance avec le travail sur le tas et gravir les échelons. Un passage par le syndicat est non seulement possible mais souvent recommandé.

On peut donc penser qu'à condition de se plier à ces dures lois, un chef d'entreprise étranger peut lui aussi être parfaitement respecté et réussir, comme la délégation a pu le constater lors de sa visite de la joint Venture Gervais-Danone-Sumitomo à Kawasaki. Au Japon, rien ne semble devoir se faire sans la durée.

Dans ce contexte, le syndicalisme apparaît profondément différent de ce qu'il est en France. L'existence de "grandes centrales" (Sôhyô - 4 635 000 adhérents) s'accompagne d'un très grand éparpillement. Le lieu d'action est l'entreprise. Il n'est pas sûr pour autant que le syndicat japonais soit un adversaire facile. Associé à l'élaboration des décisions, il est infiniment moins teinté d'idéologie que le syndicalisme à la française, mais dur dans les négociations concrètes.

Au total toutefois, la vie quotidienne d'un travailleur japonais apparaît, à partir de critères français, comme particulièrement difficile : nombre d'heures de présence très important, faiblesse des vacances réelles, conditions de transport infiniment plus dures que celles de la banlieue parisienne des années 70 (ne serait-ce qu'à cause de l'immensité des agglomérations), exigüité des habitations.

Sans doute l'européen visitant le Japon est-il porté à se demander combien de temps la société japonaise acceptera une telle pression. Rien ne dit toutefois qu'elle ne continuera pas à s'en accommoder.

Ces traditions sociales sont à la source de la réussite japonaise car elles ont permis de dégager un taux d'épargne et d'investissement sans comparaison avec les taux occidentaux (le taux d'épargne est le double du taux français). S'il est vrai en effet qu'en terme de moyenne le revenu théorique par tête du japonais tend à se rapprocher du revenu français (12 235 dollars en parité de pouvoir d'achat contre 12 643 en France et 15 356 aux Etats Unis), il en va très différemment dans la réalité. Les bénéficiaires sont très loin de profiter en priorité aux salariés, ils alimentent directement les investissements des entreprises. Le

salarié japonais n'a pour l'instant que des possibilités limitées de s'adonner aux loisirs (manque de disponibilité, coût des loisirs sur place) et il doit faire la part d'épargne nécessaire pour financer les frais d'éducation de ses enfants ou les compléments de retraite et de protection sociale que les systèmes collectifs ne lui donnent pas.

De plus, en termes globaux, il convient de ne pas passer sous silence la part substantielle du revenu qui n'a pas à s'investir dans le financement de la défense nationale.

Au total, si l'on prend en compte l'inévitable évolution vers une civilisation des loisirs et le vieillissement accentué de la population, générateur de coûts sociaux inconnus jusqu'ici, l'avenir du Japon, confronté désormais à l'irritation de ses partenaires, freiné sans doute par l'appréciation du yen, ne doit être ni sous-estimé ni surestimé.

B. Les relations franco-japonaises

Très anciennes sur le plan culturel, les relations franco-japonaises sont très insuffisantes sur le plan économique.

Le commerce extérieur est très "étriqué et déséquilibré" (Christian SAUTTER). La France ne reçoit qu'1,5 % des exportations japonaises. La part d'importations est du même ordre.

Le déficit est néanmoins important au détriment de la France (21,5 milliards de francs). Il en va de même d'ailleurs pour l'ensemble de la CEE. L'implantation des grands groupes français apparaît très insuffisante (33 sur 100 seulement possèdent une représentation permanente).

Les Français sont relativement nombreux au Japon (3e communauté après les Américains et les Britanniques) mais ils comptent une forte proportion de fonctionnaires (20 %) et se cantonnent à 80 % dans Tokyo même. Un bref voyage suffit pourtant à montrer que le Japon ne se limite pas à Tokyo et que la capacité d'écoute et de dialogue paraît nettement plus importante à l'extérieur de la capitale.

Les investissements français au Japon n'arrivent qu'au 6e rang des pays occidentaux (après la Suisse et les Pays-Bas !). A l'inverse, jusqu'à une date récente, la France arrivait loin derrière le Royaume-Uni pour les investissements japonais. L'année 1987 semble marquer une inflexion positive. La France a été, cette année, le premier pays d'accueil et on dénombre au total 45 entreprises pour environ 10 000 emplois.

L'image de notre pays - un peu trop intellectuelle et artistique (le français est la langue de culture des jeunes filles de bonne famille) - est cependant en train de s'améliorer.

Les Japonais apprécient la qualité de la main d'oeuvre française, l'expérience de la reprise de Dunlop à Montluçon par Sumitomo s'étant avérée particulièrement positive. De même, peut-être mieux encore que les Français, ils apprécient la position de carrefour stratégique et économique de notre pays dans

l'Europe du marché unique de 1993 ainsi que le sort du rapport de mission d'une délégation du patronat japonais à la fin de l'année.

"La France possède plusieurs avantages liés à sa situation géographique au coeur de l'Europe. Elle occupe ainsi la meilleure position pour participer à tout projet de coopération internationale. Cette situation privilégiée s'est trouvée renforcée par l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté européenne. Le rôle politique majeur de la France et sa place géographique avantageuse au sein de la CEE procurent à l'économie française un potentiel important de développement futur." ... "La France offre un excellent environnement aux sociétés japonaises qui désirent y investir. Des terrains en abondance et à prix raisonnable, des infrastructures bien développées, une main-d'oeuvre de grande qualité et un niveau supérieur de compétence technique, voilà quelques uns des avantages de la France. Je forme le voeu que les sociétés japonaises abandonnent une perception archaïque de la France et étudient, dans une perspective nouvelle, la possibilité d'y réaliser des investissements directs." (15)

Le décor est ainsi planté, il reste à la France et à ses industriels à prendre davantage conscience de leurs responsabilités.

Ce redressement passe sans doute par plusieurs actions majeures :

- une plus grande modestie et une plus grande capacité d'écoute et d'observation d'une société japonaise complexe et subtile et où les facteurs culturels jouent encore un rôle déterminant.

Issus eux aussi d'une vieille civilisation à forte tradition étatique, les Français paraissent parmi les mieux armés pour comprendre les Japonais.

- une politique d'échanges. Celle-ci pourrait être facilitée par la suggestion de M. Bernard DORIN, ambassadeur de France, de création d'un institut franco-japonais pour la jeunesse.

- une meilleure valorisation de notre image. Cela requiert une stratégie globale sur plusieurs années, donc une décision gouvernementale parfaitement consciente et se donnant les moyens de ses ambitions. L'action vers le Japon serait valable pour l'ensemble de la zone, qu'il tend pour sa part naturellement à investir, et dont la France est aujourd'hui trop absente, à l'image de la situation qui est la sienne en République de Corée.

ANNEXE I

CE QUE L'ON POUVAIT LIRE DANS LA PRESSE QUOTIDIENNE LORS DU SEJOUR DE LA DELEGATION AU JAPON

I. LES RELATIONS NIPPO-COREENNES

Le séjour de la délégation à Tokyo a coïncidé avec les cérémonies d'investiture du nouveau président coréen, M. ROH TAE WOO, auxquelles assistaient les représentants de 89 pays étrangers dont, pour la France, M. Jacques BOYON, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la Défense et, pour le Japon, le premier ministre lui-même, M. TAKESHITA. La presse japonaise des 25 et 26 février 1988 accordait une grande importance à cet événement. Sa lecture, telle qu'elle résulte de la remarquable revue de presse quotidienne de l'ambassade de France fournit une idée de la manière dont les Japonais observent le processus de démocratisation en Corée et les perspectives qu'il pourrait offrir d'un rapprochement entre les deux pays :

Revue de presse du jeudi 25 février 1988 :

"Corée : En rendant compte ce matin à sa "une" de l'entretien exclusif accordé hier à Séoul par M. ROH TAE WOO à son président, M. OSHIMA, le TOKYO SHIMBUN met notamment en relief la déclaration du nouveau chef de l'Etat sud-coréen, soulignant sa volonté de se consacrer à la "démocratisation" de son pays. M. ROH aurait admis que, "obligé d'accorder la priorité à la sécurité nationale et au développement économique, le gouvernement de Séoul n'avait pas suffisamment développé la démocratie", ajoutant : "au point où en sont les choses, ma mission historique sera de relever celle-ci à un niveau supérieur".

Par ailleurs, abordant les relations avec le Japon, le successeur du général CHUN DOO HWAN aurait souhaité que les Japonais ne considèrent pas la Corée comme un concurrent, déclarant en substance : "les deux pays doivent entretenir des relations de complémentarité et de coopération pour devenir de véritables partenaires".

De son côté, l'ASAHI rapporte que M. TAKESHITA met l'accent sur la "maturité" des relations nippono-sud-coréennes. Dans l'entourage du premier ministre, on ferait ressortir des changements intervenus dans ce domaine depuis le temps de M. NAKASONE et, tout en se montrant conscient de la "fragilité" de ces relations en raison du sentiment anti-japonais latent dans l'opinion du pays

voisin, soulignerait que, "fait inimaginable il y a quelques années", le Japon et la république de Corée se trouvent maintenant souvent du même bord dans les discussions économiques internationales.

Enfin, l'ensemble de la presse rapporte ce matin que M. YAMAGUCHI, secrétaire général du PSJ (1), doit publier aujourd'hui une déclaration appréciant positivement l'accession de M. ROH TAE WOO à la présidence de la Corée du Sud."

Revue de presse du vendredi 26 février 1988 :

"Corée : La presse d'hier soir est unanime à consacrer les grands titres à la "une", ainsi qu'une bonne place en pages intérieures, à la cérémonie de prise de fonctions du nouveau président sud-coréen. Soulignant que, pour la première fois depuis la fondation de la république de Corée en 1945, la passation de pouvoir s'effectue pacifiquement, les journaux écrivent : "une nouvelle page de l'histoire s'ouvre en Corée du Sud" (MAINICHI). Ils relèvent parallèlement que M. ROH TAE WOO s'est engagé, dans son discours d'intronisation, à réaliser la "réconciliation nationale et la démocratisation dans la stabilité" et s'est déclaré prêt à "aller partout où ce sera nécessaire pour participer à un dialogue sincère en vue de la paix et de la réunification".

Toujours en très bonne place, bien que n'y consacrant plus à l'unanimité la manchette, les journaux de ce matin rendent longuement compte de l'entretien qui s'est déroulé hier après-midi à Séoul entre le premier ministre japonais et le nouveau chef de l'Etat sud-coréen. A l'exception du YOMIURI, qui retient en premier lieu que "M. ROH a demandé au Japon de servir de pont entre son pays et la Chine", les quotidiens mettent d'abord en relief l'accord intervenu entre les deux dirigeants pour développer entre leurs pays respectifs d'"étroites relations de partenaires", comme pour mettre sur pied une "commission conjointe pour la sécurité des Jeux olympiques" et pour renforcer les échanges entre les populations japonaise et sud-coréenne.

Les observateurs s'accordent pour écrire que cet entretien a permis de "faire un pas en avant vers les relations de maturité (YOMIURI) entre Tokyo et Séoul et de "constater que des relations de confiance personnelle existent d'ores et déjà entre les deux dirigeants" (TOKYO SHIMBUN). A leur avis, "bénéficiant de circonstances exceptionnellement favorables" (ASAHI), le succès de la visite de M. TAKESHITA "était acquis d'avance" (MAINICHI). Il n'en reste pas moins, remarquent certains commentateurs, que de nombreux problèmes restent posés avant que la Corée ne devienne, selon le slogan du premier ministre, un "pays proche du Japon à tous égards" : ainsi, l'ASAHI note que des "réactions de rejet" existent toujours de l'autre côté du détroit de Tsushima en ce qui concerne les échanges culturels avec le Japon, tandis que, pour leur part, "les industriels

(1) parti socialiste japonais

nippons, éprouvés par la hausse du yen, ne semblent pas disposés à faciliter l'accès de leur marché aux Coréens". De son côté, le MAINICHI soulève la question suivante : "face au matraquage anti-PNI des Américains et des Européens, le Japon doit-il se montrer solidaire avec les pays industrialisés ou avec ses voisins d'Asie dont l'émergence pourrait menacer son économie ?".

Pour l'instant, cependant, les commentateurs se félicitent sans exception de la naissance à Séoul d'un régime démocratique et formulent le voeu que, fidèle à ses promesses, M. ROH TAE WOO sache mettre en oeuvre sa politique de démocratisation dans la stabilité à l'intérieur et de développement des échanges avec les pays communistes à l'extérieur".

II. LA CROISSANCE ECONOMIQUE

"Comptabilité nationale : Selon la manchette du NIHON KEIZA de ce matin, le PNB en volume japonais au cours du trimestre d'octobre à décembre 1987 aurait progressé de 1,5 % sur les trois mois précédents (soit, au rythme annuel de l'ordre de 6 %). Bien qu'inférieur au taux enregistré entre juillet-septembre (+ 2 % ou + 8,4 % au rythme annuel), ce résultat permet, souligne le quotidien économique, de prévoir pour l'ensemble de l'année fiscale 1987 (qui se termine le 31 mars prochain) une croissance de plus de 4 % en termes réels, contre 3,7 % prévu par le gouvernement.

Les experts de l'APE relèveraient que les facteurs intérieurs ont continué, durant la seconde moitié de l'année dernière, à soutenir l'activité et considèreraient que, cette situation ne devant pas changer fondamentalement au cours des mois à venir, l'objectif de 3,8 % de croissance en volume fixé pour l'année fiscale 1988 pourra être atteint".

III. L'ACTUALITE POLITIQUE

L'un des événements majeurs était la poursuite du débat sur une éventuelle réforme fiscale. L'écho paru notamment dans le journal ASAHI du 25 février donne une idée à cet égard des méthodes de travail de la démocratie japonaise

(1) "Nouveaux Pays industriels".

a) Le processus de décision :

"L'actualité intérieure est calme ce matin sur le plan politique et économique.

Les observateurs n'en continuent pas moins de s'intéresser au débat relatif à la réforme de la fiscalité. Ils notent qu'une tractation en coulisse se poursuit entre la majorité et l'opposition sur la reprise des travaux, interrompus depuis l'automne dernier, du comité interparti de discussions sur le système fiscal. Selon l'ASAHI, le PLD (1) laisserait entendre que, si les formations non-gouvernementales acceptaient de siéger à nouveau à ce comité, il s'engagerait à examiner favorablement leurs propositions tendant à réduire les charges fiscales directes et, en outre, à ne pas présenter, au cours de la présente session de la Diète, de projet de loi portant création d'une "taxe indirecte de type nouveau". Du côté de l'opposition, le Komeito aurait décidé de ne plus empêcher, sous certaines conditions, la reprise de discussions au sein du comité interparti."

Quelques jours plus tard (le 3 mars), était annoncée en première page l'interruption du processus à la suite du boycottage par l'opposition des débats de la Commission du budget (au motif que le gouvernement ne procédait pas à la réduction fiscale importante qui lui était demandée) (The Daily Yomiuri).

b) Comme en France, il n'est de bonne presse sans sondage et sans "baromètre politique":

"Sur le plan de la politique intérieure, le YOMIURI rend compte en bonne place des résultats de son sondage mensuel sur la cote du gouvernement. Le quotidien relève qu'après avoir dépassé le seuil des 50 % en janvier, le pourcentage des "satisfaits" baisse de 5,1 points pour revenir à 47,5 % ; parallèlement, celui des "mécontents" passe de 23,2 % il y a un mois à 28,8 % cette fois".

Au moment où la délégation se trouvait à OSAKA, le résultat d'une élection partielle à la chambre des conseillers occupait les conversations. Par suite d'une insuffisante mobilisation de son électorat, le Parti Libéral Démocrate, majoritaire, venait de perdre le siège qu'il détenait au profit du parti communiste. La préparation de l'élection fut en effet marquée par des hésitations quant à la désignation du candidat du parti au pouvoir et, d'après les commentaires fournis par les dirigeants du LDP et le premier ministre, M. TAKESHITA, "soucieux de minimiser la victoire communiste à Osaka", comme le titrait The Japan Times du 1er mars, la politique gouvernementale de réforme fiscale n'en était nullement la cause et ne devait pas en être affectée. La cause doit être recherchée localement et notamment dans un pourcentage incroyablement bas des suffrages exprimés - 20,92 % des inscrits !

(1) Parti libéral démocrate, majoritaire

IV. Pour autant que l'on puisse en juger sur une aussi brève période et à partir seulement de quelques numéros de journaux publiés en langue anglaise (The Japan Times, ASAHI Evening News, The Daily Yomiuri), l'actualité internationale semble occuper une grande place au Japon. La première page lui est presque entièrement consacrée (la "une" était alors tenue par les événements au Panama et la guerre Iran-Irak).

Elle ne lui était disputée que par quelques événements intéressant plus directement la vie japonaise :

- un projet de réforme du marché financier afin de le moraliser ;
- l'annonce pour 1991 d'un rapport sur le transfert de la capitale nationale ;
- le problème de la sécurité des ressortissants et des navires de commerce japonais par suite de la guerre entre l'Iran et l'Irak ;
- un scandale foncier à Tokyo dans lequel le dirigeant d'une grande banque serait impliqué ;
- l'annonce -mais dans un tout petit espace- de l'accord américano-japonais sur une participation japonaise, à compter de 1990, à l'entretien des forces américaines stationnées au Japon ;
- la victoire communiste à Osaka (Cf. supra) ;
- le principal problème de politique intérieure que constituait à ce moment-là la discussion à la Diète de la réforme fiscale.

-28-

NOTES

- (1) **Sourcè : l'Etat du Japon (sous la direction de J. F SABOURET) Editions La Découverte PARIS 1988**
- (2) **Yoichi Higuchi, in article consacré à la Justice dans "l'Etat du Japon et de ses habitants", ouvrage collectif publié à Paris en 1987 (Editions La Découverte).**
- (3) **d'Edo à Tokyo, Mémoires et modernités, éditions Gallimard, 1988.**
- (4) **Jacques Robert, Le Japon, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1969, p. 74.**
- (5) **Les expressions sont empruntées à l'histoire de la peinture. Le constitutionnalisme et ses problèmes au Japon. Une approche comparative. Presses Universitaires de France, 1984, pp. 3 à 7.**
- (6) **Roland Barthes, l'empire des signes, collection Champs, Flammarion 1970 p. 46.**
- (7) **Le constitutionnalisme et ses problèmes au Japon, p. 27.**
- (8) **Une "Union des parlementaires pour réaliser la révision constitutionnelle" a été fondée en 1955 et elle aurait compté en 1985 jusqu'à 304 membres (le constitutionnalisme, pp. 323-340). Les partis d'opposition en revanche ont toujours marqué, semble-t-il, leur attachement à la Constitution. Selon Naoki Inose, qui cite un sondage réalisé à la demande du quotidien Asahi le 7 avril 1986. 88 % des japonais sont favorables au maintien du système impérial. 9 % seulement seraient pour son abolition (l'Etat du Japon, p. 171).**
- (9) **Le Japon, p. 75.**
- (10) **"Toute décision importante, concernant la vie de l'entreprise, est précédée d'une consultation du personnel qui prend la forme d'entretien ou de réunions entre le Kacho (chef de service) et ses collaborateurs. Ce n'est que lorsqu'un véritable consensus se dessine que la décision est réellement prise. Il est important de souligner que grâce à ce système participatif, aucune décision n'est prise "d'en haut", c'est-à-dire par la seule direction de l'entreprise. C'est le système du Ringi" J. Bremond, C. Chalaye-Fenet, M. Loeb-Pellissier, l'économie du Japon, une menace ou un modèle ? Paris, Hatier, 1987 p. 105.**
- (11) **Le constitutionnalisme japonais, p. 294-297**

- (12) Jean-Marie Bouissou. Le Japon : une autonomie locale à 30 %. Annuaire des collectivités locales, 1983, p. 82 (Publié par le groupement de Recherche sur l'administration locale - G.R.A.L. - rattaché au CNRS)
- (13) On trouve cette expression par exemple dans l'un des articles rassemblés par la documentation française en 1983 sur "l'Etat et les collectivités locales au Japon" (Problèmes politiques et sociaux n° 475 du 18 novembre 1983).
- (14) Les observations, tirées des articles précités, ont été complétées ou nuancées par les informations contenues dans les brochures publiées en anglais par le ministère de l'Intérieur japonais et aimablement communiquées par le collègue pour l'autonomie locale. Des remerciements doivent aller également au professeur Fukase pour son analyse de l'administration dans le livre consacré au constitutionalisme japonais.
- (15) Mission d'étude en France sur l'environnement de l'investissement - Rapports du directeur et du directeur adjoint de la mission. - septembre 1986 - Association des entreprises japonaises à l'étranger (JOEA)

DEUXIEME PARTIE

LE SEJOUR EN REPUBLIQUE DE CORÉE

*"Il est temps désormais de compléter
la modernisation économique par la modernisation politique"*

(Thèmes et mots employés par les interlocuteurs
de la délégation à Séoul)

I. PRESENTATION HISTORIQUE ET GEOGRAPHIQUE

"Doigt pointant vers le sud", la péninsule coréenne apparaît comme une zone de transition entre le continent asiatique et les îles du Pacifique. Bien que sa latitude ait pu la faire comparer à l'Italie, elle est en fait soumise, surtout dans le nord, à un rude climat continental.

A. L'histoire

Sur le plan politique, la péninsule coréenne a été souvent divisée dans son histoire et a dû compter en permanence avec les puissances voisines. Elle n'est en effet séparée de la Manchourie que par deux fleuves : le Yalou à l'ouest et le Toumen à l'est. Elle a donc subi très tôt des influences continentales, chinoises principalement. La pression extérieure a d'ailleurs souvent alimenté des clivages intérieurs très accentués. Au sixième siècle déjà, la Corée est le pays des "trois royaumes", celui de Koguryô au nord qui fixe sa capitale à P'yong-yang en 527, ceux de Paek-Che au sud-ouest et de Silla au sud-est (capitale Kyông-Ju). Ce dernier royaume, le moins imprégné d'influence chinoise, sera lui-même divisé en trois grands clans (Kim, Park et Sok) avant que celui des Kim institue une monarchie héréditaire. En même temps, dans la région de Pusan, s'installe un comptoir japonais (Kaya).

Après des guerres acharnées suscitées par la dynastie chinoise des Tang, les trois royaumes sont unifiés en 735 au bénéfice du royaume de Silla. C'est à cette époque que se développe l'art si caractéristique du Celadon, cette poterie de grès finement ajourée ou incrustée, recouverte de cette matière verte qui lui donne son originalité et qui constitue encore aujourd'hui la base de l'artisanat traditionnel coréen.

Cette division endémique s'accompagne d'un nationalisme ombrageux appuyé sur une conscience très aigüe de l'ancienneté et de l'originalité du peuplement de la péninsule. Des fouilles archéologiques effectuées à Kong-Ju ont en effet montré que la Corée était habitée dès l'ère paléolithique. La légende veut que le fils du dieu créateur de l'univers soit venu sur terre et ait eu un fils d'une ourse devenue femme. Ce demi-dieu, appelé Tangun, devait rassembler les différentes tribus de Corée pour fonder le royaume de Chosun (en chinois "pays du matin calme") C'est d'ailleurs pour affirmer leur identité nationale qu'au moment de l'occupation japonaise à partir de 1910, les coréens se mirent à compter les années depuis la fondation de Chosun (2233 avant Jésus-Christ). Chaque année, le 3 octobre, est aussi célébrée "la fondation nationale".

Après avoir dû faire face à des invasions mongoles meurtrières au 13^è siècle, la Corée trouve une stabilité qui durera de 1392 à 1908 sous la dynastie des Yi. Celle-ci reconnaît, au moins au début, la suzeraineté de la dynastie chinoise des Ming et fixe sa capitale à Han-Yang sur la rivière Han non loin du 38^è parallèle. C'est cette ville qui deviendra Séoul ("la capitale") pendant l'occupation japonaise.

L'alliance chinoise permet de repousser en 1592 et 1598 deux tentatives d'invasion japonaises. Entre temps, les Coréens ont pourtant acquis un quasi monopole des relations nouvelles avec les îles japonaises voisines et c'est à travers eux qu'arrive au Japon la civilisation de la Chine du sud (île de Kyu-shiu). Un peu plus tard, sous le règne de Sejong (1418-1450) est mis au point l'alphabet coréen, beaucoup plus simple que l'alphabet chinois puisqu'il s'écrit avec 14 consonnes et 10 voyelles seulement. Ce système, appelé Hangul, et qui demeure un élément de fierté pour les coréens, est toujours utilisé en même temps que 1 800 idéogrammes chinois environ.

En 1635, divisée entre les partisans des mongols et les partisans des Ming, affaiblie par les luttes contre le Japon, la Corée passe sous la suzeraineté manchoue. Comme lors de la précédente invasion mongole cependant (en 1231), le roi et son entourage ne capitulèrent pas et se réfugièrent dans l'île de Kanghwa, vaste étendue plate à l'ouest de Séoul à la visite de laquelle la délégation devait consacrer le dimanche 6 mars. Cette île resta par la suite une sorte de symbole de l'indépendance de la Corée, cette fois aux dépens d'une expédition française qui voulut, en 1866, venger le meurtre de prêtres catholiques venus évangéliser la péninsule.

A partir de la suzeraineté Manchoue (dynastie Ching), on avait assisté en effet à un repliement de la Corée sur elle-même. C'est le temps du "royaume-ermite" qui ne prit fin qu'en 1876 par la signature d'un traité de paix et d'amitié avec le Japon, bientôt suivi de traités du même ordre avec les Etats-Unis et plusieurs puissances européennes. Cette période d'ouverture est cependant très rapidement perturbée par la guerre sino-japonaise. Celle-ci se conclut par le traité de Shimonoseki en avril 1895 qui reconnaît l'indépendance de la Corée. Cette indépendance demeure cependant toute théorique et, après une tentative malheureuse de rapprochement avec la Russie pour équilibrer la pression japonaise, la Corée passe totalement sous le contrôle japonais après la destruction de la flotte russe à Port-Arthur en 1904. Le contrôle japonais se transforme en annexion en 1910. Un gouverneur général s'installe à Séoul et les coréens doivent faire face à de nombreuses tentatives de "japonisation". Leur conscience nationale s'en trouve affermie.

La défaite japonaise de 1945 aurait dû marquer la fin des influence étrangères en Corée, les alliés (Chine, Etats-Unis, Grande-Bretagne) ayant, dans leur déclaration du Caire en 1943, affirmé que "la Corée serait libre et indépendante". En fait, la guerre se termine par un partage d'influence entre l'Union soviétique et les Etats-Unis

d'Amérique. Après que la ligne de démarcation ait été prorogée d'un commun accord pour cinq ans, en décembre 1947, l'organisation des Nations Unies demande que des élections soient organisées immédiatement sous le contrôle d'une commission d'experts. Le refus des soviétiques de laisser entrer les experts dans la partie nord de leur zone marque de fait le début de la partition des Corées. Le 15 août 1948, la République de Corée est proclamée (Séoul est sa capitale). Le 9 septembre de la même année, la zone soviétique devient la République démocratique populaire de Corée du nord (capitale : Pyongyang). Les armées des anciens alliés se retirent et, le 25 juin 1950, les Coréens du nord lancent une attaque surprise qui marque cette fois le début de la guerre de Corée. Le 28 juin, Séoul est occupée et les communistes s'avancent vers le sud. Le 15 septembre, les forces des Nations unies, sous le commandement du Général Mac Arthur débarquent à Incheon, libèrent Séoul, prennent P'yong-yang et atteignent la frontière chinoise. Une contre-attaque massive de la Chine débouche sur la deuxième chute de Séoul, puis sur sa deuxième libération. Le 10 juillet 1951 commencent les négociations à partir d'un front stabilisé le long du 38^e parallèle. Le 27 juillet 1953, l'armistice est signé à Pan Mun Jom.

Les deux Corées sortent considérablement affaiblies : plus d'un million de morts de chaque côté, les dégâts matériels sont considérables. Une fracture terrible sépare désormais les deux pays.

B. La géographie

Coupure historique, la coupure entre les deux Corées est aussi géographique et économique.

Le Nord, beaucoup moins peuplé (8 millions) est aussi le plus soumis aux influences continentales. C'est au Nord, près de la frontière chinoise, que l'épine dorsale de la péninsule (Monts Taebek puis Hamgyong) culmine à 2 744 mètres. C'est au Nord également qu'étaient concentrés les principaux gisements de matières premières et 80 % de l'industrie hydro-électrique.

Le Sud est moins élevé et moins directement soumis au climat continental (la bise glaciale d'Asie centrale provient tout de même, par dessus la mer de Chine jusqu'à Séoul ou dans des lieux moins protégés tels que l'île de Kang-Hua). Au début mars, la température était nettement en dessous de zéro tandis que le vent s'engouffrait dans les grandes avenues rectilignes de la capitale.

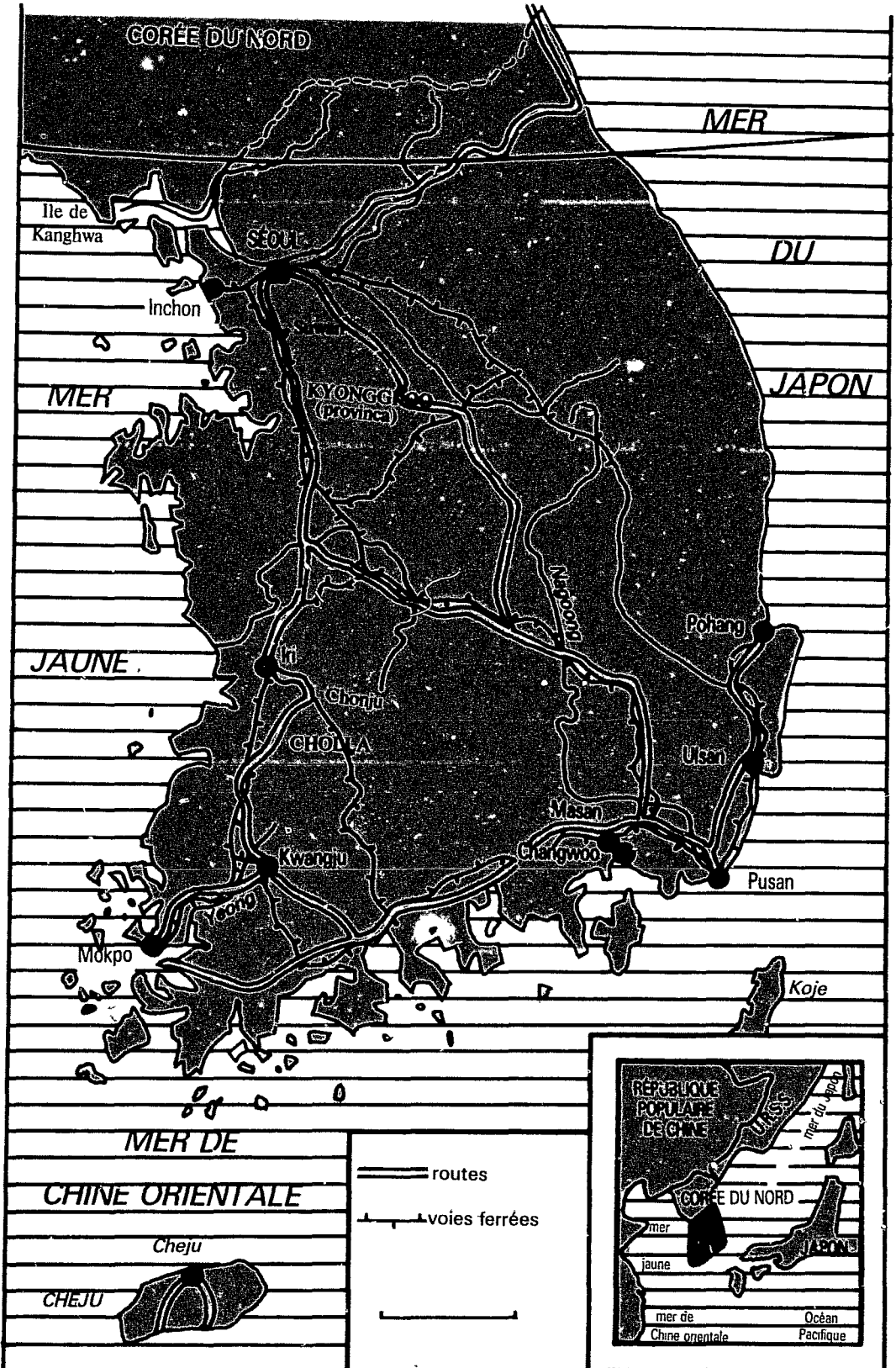
Moins montagneux, le Sud est néanmoins un pays de collines qui ne s'adoucit en pénéplaines que vers l'Ouest, à l'économie essentiellement agricole tandis que l'Est a bénéficié des efforts d'industrialisation spectaculaire de ces dernières années (PUSAN notamment).

A l'époque de la visite de la délégation, l'hiver finissant accentuait les tons ocres et gris de collines travaillées par l'érosion. La délégation ne s'est pas écarté suffisamment de Séoul pour pouvoir juger des effets de l'intense politique de reboisement menée depuis la guerre.

La Corée du Sud enfin, abrite une population infiniment plus nombreuse : aux 20 millions de 1949 -dont 4 millions de ruraux émigrés du Nord à la suite de la confiscation de leurs terres- une croissance démographique considérable en a ajouté autant. Plus de 41 millions de personnes vivaient ainsi en 1987 (dont 56 % de moins de 25 ans) sur un territoire grand comme le Portugal : la République de Corée légèrement plus petite que la Corée du Nord, occupe en effet 43,5 % de la surface de la péninsule (98 859 km²) mais elle est aujourd'hui deux fois plus peuplée que sa "soeur ennemie". La densité moyenne est supérieure à 400 habitants par km². En réalité, elle est souvent beaucoup plus forte en raison de la forte concentration urbaine et de l'impossibilité d'utiliser la totalité du territoire.

Enfin, pour avoir une idée plus complète, quoique nécessairement sommaire de la République de Corée, il convient de noter qu'elle est entourée de 5 579 îles et îlots dont, au Sud, l'île de Cheju qui constitue une région à elle seule

LA RÉPUBLIQUE DE CORÉE



II. LES GRANDES DATES DE L'HISTOIRE INSTITUTIONNELLE ET POLITIQUE RECENTE

Jusqu'à l'élection du Président Roh-Tae-Woo, l'histoire institutionnelle de la République de Corée avait été marquée par la succession de périodes assez longues de pouvoir sans partage de personnalités d'origine militaire entrecoupées de mouvements sociaux et de changements de régime souvent violents. C'est ainsi que l'élection présidentielle du 16 décembre 1987, organisée en application de la Constitution de la VI^e République, adoptée par référendum le 29 octobre, (avec un pourcentage de 93,10 % en faveur des oui) constituait la première élection au suffrage universel direct depuis 1971.

A. DE LA PREMIERE A LA CINQUIEME REPUBLIQUE (1948-1986)

La Première République avait été marquée par la guerre et la personnalité du Président Sygman Rhee qui eut à faire face aux problèmes de la reconstruction mais ne parvint pas à mettre en place les bases d'une économie saine. Il ne dut son maintien au pouvoir qu'à des modifications successives de la Constitution (par deux fois), voire une falsification des élections de 1960 qui lui donnaient un quatrième mandat. C'est d'ailleurs à cette occasion qu'une crise très grave s'ouvrit à Séoul à l'initiative des étudiants qui fut sévèrement réprimée par la police. Sygman Rhee fut contraint de s'exiler aux Etats-Unis tandis qu'une nouvelle Constitution dotait la Corée d'un régime parlementaire à l'occidentale. Le nouveau gouvernement de Yun Bo-Sun, investi le 15 août 1960, ne parvint pas à reprendre la situation en main et il fut renversé par un coup d'Etat militaire le 16 mai 1961.

Un référendum restaure alors le système présidentiel et après un gouvernement militaire connu sous le nom de Conseil suprême pour la reconstruction nationale, le Général Park Chung Hee est élu Président de la III^e République. C'est durant ce long règne, qui ne prendra fin que par l'assassinat du Président Park en 1979, que sont mis en place les éléments du démarrage économique coréen au prix de la restriction des libertés démocratiques. Le Président Park, qui ne pouvait être élu que deux fois, a l'instar du Président américain, fait modifier la Constitution en 1969 et se présente avec succès aux élections de 1971 pour un troisième mandat. En 1972, il lance un "programme de revitalisation" assorti d'une nouvelle Constitution connue sous le nom de "Constitution de Yushin" qui inaugure la IV^e République. L'Assemblée nationale est dissoute et une nouvelle institution est créée : la Conférence nationale pour l'unification qui sera chargée d'élire le président dont le nombre de mandats ne sera plus limité. C'est sous la présidence de Park Chung-Hee que sont rétablies les relations avec le Japon et que le pays commence à s'ouvrir aux investisseurs

étrangers. Le Président Park est assassiné le 26 octobre 1979 et son assassinat inaugure une période de troubles au cours de laquelle est décrétée la loi martiale. L'ancien Premier ministre du Président Park Chung Hee, M. Choi kyu-hah est élu à la présidence. Les troubles s'étendent dans le pays, en particulier dans la ville de Kwangju dans le sud-ouest du pays (Cholla), et sont sévèrement réprimés par l'armée. Le Président Choi Kyu Hah, démissionnaire, est remplacé par le Général Chun Doo-Hwan qui propose une nouvelle Constitution acceptée par référendum le 22 octobre 1980. C'est cette Constitution qui était toujours en vigueur, dans l'attente de l'organisation d'élections législatives, lorsque la délégation s'est rendue en République de Corée. Le 25 février 1981, M. Chun Doo-Hwan devient le premier Président de la V^e République à la suite du vote des 5 278 membres du nouveau collège électoral chargé d'élire le Président de la République pour un mandat de 7 ans non renouvelable. Les élections législatives suivantes donnent une majorité confortable de 151 sièges sur 276 au parti constitué pour soutenir le Président : le Min Jeong Dang (Parti démocratique pour la Justice).

Lors des entretiens que la délégation put avoir à l'Assemblée nationale de Corée, le Parti démocratique pour la Justice (désigné le plus souvent sous son abréviation anglaise D.J.P.) comptait 160 membres. L'opposition divisée en deux partis principaux en comptait 79. Le premier avec 55 sièges était le Min Ju Dang (R.D.P. ou Parti démocratique pour la réunification) et le second, qui en comptait par conséquent 24, était le Pyong Ming Dang (P.P.D. ou Parti Populaire Démocratique). A la tête de chacun des deux partis trouvaient deux personnalités très contrastées : M. Kim Jung Sam, le plus jeune, plutôt implanté dans les milieux urbains du sud-est et représentant une idéologie de type centriste, était Président du R.D.P.. Le P.P.D., dont l'implantation électorale se trouvait plutôt dans les milieux ruraux du sud-ouest, avait à sa tête M. Kim Dae Jung, personnalité qui s'était illustrée depuis de très nombreuses années dans une opposition intransigeante au Président Park contre qui il avait d'ailleurs été candidat à l'élection présidentielle de 1971. Catholique, il avait été emprisonné ou placé en résidence surveillée puis, en définitive, contraint à l'exil aux Etats-Unis, dont il n'était revenu qu'en 1985 à l'occasion des dernières élections législatives. Il n'avait pu d'ailleurs s'y présenter comme candidat faute d'avoir été rétabli dans ses droits civiques. Le parti P.P.D. est davantage orienté "à gauche" si tant est que l'on puisse qualifier ainsi un parti politique dans un pays très unanimement anti-communiste.

B. L'ANNEE 1987 ET LES DEBUTS DE LA VIÈME REPUBLIQUE

Le résultat des élections législatives du 12 février 1985 où les deux partis d'opposition, unis pour la circonstance, avaient recueilli la majorité des voix (à défaut de recueillir la majorité des sièges) avait donné corps à l'idée d'une certaine révision de la Constitution comportant l'élection du prochain Chef de l'Etat au suffrage universel direct. Après l'échec des négociations sur ce thème avec les dirigeants de l'opposition, le Président Chun Doo Han, qui ne mettait nullement en cause la nécessité de se retirer à la fin de l'année, devait marquer le 13 avril 1987 son refus de modifier la Constitution et son souhait de voir la future élection présidentielle se dérouler au scrutin restreint. Le 10 juin, M. Rho Tae Woo, fidèle du Président Chun, était désigné comme candidat du Parti majoritaire à la magistrature suprême. C'est alors que de nouvelles manifestations étudiantes se produisirent à Séoul. Plutôt que de réprimer ces manifestations par la force, M. Rho Tae Woo eut l'habileté, dans une déclaration en huit points, le 29 juin, de donner son accord aux réformes que paraissait souhaiter une majorité du pays : élection du Président au suffrage universel direct, retour aux libertés élémentaires et, en particulier, à la liberté de la presse, promesse de mise en place d'une autonomie universitaire, d'une autonomie locale et de nouveaux rapports sociaux entre employeurs et employés. Cette déclaration inattendue ayant été entérinée par le Président Chun Doo Han, les manifestations cessèrent brusquement le 7 juillet et des négociations furent entreprises au niveau parlementaire pour la mise en place d'un compromis constitutionnel. Adopté à la quasi unanimité par l'Assemblée nationale, le 12 octobre, le projet de Constitution était ratifié à une très large majorité par le pays quelques jours plus tard. Après une campagne assez tendue, marquée par la mésentente des "deux Kim", M. Rho Tae Woo était élu premier Président de la VI^è République de Corée avec 38 % des voix. Il devait incontestablement son succès à la division des candidats de l'opposition qui recueillaient, respectivement, 28 % (M. Kim Jung Sam) et 27 % (Kim Dae Jung) tandis que le Président du petit parti conservateur N.D.R.P. (M. Kim Jung Pil) recueillait 8 % des suffrages. En dépit des critiques formulées sur les conditions du scrutin, l'écart était suffisamment incontestable pour que le succès de M. Rho Tae Woo soit accepté et ne souffre aucune discussion.

M. Chun Doo Han pouvait alors se retirer en souhaitant que ses compatriotes le reconnaissent "comme celui qui a solidement enraciné la démocratie dans le sol coréen pour la première fois de l'histoire de ce peuple". Soucieux de changer son image d'ancien général bras droit de l'ancien Président, le Président Rho Tae Woo multiplia les signes destinés à se présenter comme un homme "ordinaire", proche du peuple, ouvert, moderne et efficace. C'est ainsi qu'il fit de sa cérémonie d'investiture, le 25 février 1988, une cérémonie populaire où la plupart des Chefs d'Etat étaient représentés. A peine était-il installé qu'il annonçait une réforme destinée à donner plus d'autonomie aux

universités et qu'il encourageait sa majorité parlementaire à négocier un scrutin acceptable par l'opposition pour les nouvelles élections législatives. Celles-ci devaient en effet se tenir dans les soixante jours suivant la date de promulgation de la Constitution. Ce sont ces négociations qui occupaient le devant de l'actualité lors du séjour de la délégation du Sénat à Séoul (voir annexe : "Ce que l'on pouvait lire dans la presse"). Malgré une concession importante du parti au pouvoir, qui accepta le principe de circonscriptions comportant un seul candidat (proposition d'une partie de l'opposition), un accord ne put intervenir, les deux formations principales d'opposition demeurant victimes de la rivalité des "deux Kim".

Organisées le 26 avril, ces élections donnèrent de manière assez surprenante une victoire importante aux deux formations d'opposition dans le vote direct pour l'élection des 224 députés élus dans des circonscriptions locales. Le Parti démocratique pour la justice n'obtint en effet que 87 sièges sur ces 224 et même avec les 38 députés qui lui revenaient en tant que premier parti au titre de la liste nationale, il ne pouvait se prévaloir à lui seul de la majorité absolue : 125 sur un total de 299. Ces élections marquent aussi un choix des électeurs dans ce que l'on pourrait appeler "la guerre des deux Kim". Le Parti pour la paix et la démocratie de M. Kim Dae Jung obtint 70 députés dont 16 désignés sur la liste nationale. Il devance ainsi nettement le Parti pour la réunification démocratique de M. Kim Jung Sam (59 au total) tandis que le nouveau parti républicain de M. Kim Jung Pil (conservateur), ancien bras droit et Premier Ministre du Président Park, effectuait une percée remarquable (35 au lieu de 8).

III. LES INSTITUTIONS DE LA VI^e REPUBLIQUE

La Constitution du 29 octobre 1987 s'efforce de concilier la continuité et les éléments d'ouverture.

Elle confirme la nature présidentielle du régime, mais renforce les éléments de régulation et de contreponds aux pouvoirs présidentiels, notamment à travers une révalorisation du rôle de l'Assemblée nationale (1).

A. LA CONSTITUTION DU 29 OCTOBRE 1987

1) Le préambule : continuité et ouverture

L'attachement au passé se marque avec éclat dans le préambule qui fait référence "à la fierté du peuple de Corée à l'égard de son histoire resplendissante et de traditions immémoriales". Référence est faite également aux "idéaux démocratiques du soulèvement d'avril 1960" (celui qui devait provoquer la chute et l'exil de Sygam Rhee). La Constitution nouvelle elle-même ne constitue, sur le plan formel, que le 9^{ème} amendement à la Constitution de la République de Corée du 19 juillet 1948. De même, est proclamée la détermination à assurer "l'unification pacifique de la patrie" (détermination réaffirmée dans l'article 4).

A ces objectifs traditionnels s'ajoute celui de "promouvoir la réforme démocratique", "d'offrir des chances égales pour tous et de veiller au développement le plus complet des capacités de chacun dans tous les domaines, aussi bien en matière politique qu'économique, civile et culturelle. Pour le constituant coréen, "la quête du bonheur est un droit" (art. 10).

Le texte intégral du dispositif est divisé en dix chapitres formant un corpus de 130 articles auxquels s'ajoute un appendice de 6 articles qui organisent la mise en place des nouvelles institutions.

2) Principes généraux : "dispositions générales" et droits et devoirs des citoyens"

Les 9 articles du titre premier "Dispositions générales" et du titre II "Droits et devoirs des citoyens" reprennent un certain nombre des formules des Constitutions précédentes tout en affirmant de façon beaucoup plus nette les responsabilités propres de l'Etat dans la garantie des droits individuels des citoyens. De nouvelles notions sont introduites (la protection de l'environnement, le droit au logement, l'institution d'un salaire minimum garanti) et des mesures symboliques

d'atteinte aux libertés sont supprimées comme l'autorisation préalable pour la presse de parution ou de diffusion. Les droits de réunion et d'association ne sont plus soumis à autorisation. Au même courant de pensée doit être rattachée la limitation des pouvoirs de crise du Président de la République (art. 76 et 77).

De manière plus positive, la neutralité politique de l'armée et de la fonction publique sont réaffirmées (art. 5 et 7) ("les forces armées ont pour mission sacrée d'assurer la sécurité nationale et la défense de tout le territoire, et doivent rester neutres politiquement"... "tous les fonctionnaires d'Etat sont les serviteurs du peuple tout entier et sont responsables devant lui"). De même, le libre établissement des partis politiques, le pluralisme, la garantie de ce pluralisme par l'Etat sont affirmés (art. 8). La seule limite qui subsiste concerne le parti communiste et tout parti dont les objectifs ou activités... vont à l'encontre de l'ordre démocratique fondamental". Dans ce dernier cas, le Gouvernement doit cependant pour obtenir leur dissolution tenter un procès devant la Cour constitutionnelle.

Un soin particulier est attaché à la rédaction des articles consacrés à la protection de la liberté individuelle. L'article 12, en particulier, établit de manière détaillée le contenu d'un véritable habeas corpus. "Les libertés des citoyens et leurs droits ne peuvent être limités que par la loi et ce seulement si cela s'avère nécessaire pour la sécurité nationale, le maintien de la loi et de l'ordre ou pour le bien être public. Même lorsqu'une telle limitation est imposée, aucun aspect essentiel de la liberté ou du droit ne doit être violé" (art. 37 2°).

De nouveaux domaines touchant aux relations du travail et aux principes économiques sont abordés : "l'Etat a le devoir de promouvoir la sécurité sociale et le bien-être (dans la Constitution précédente, il n'était qu' tenu "de s'efforcer de promouvoir") (art. 32) ; il s'efforce "de limiter les effets des désastres naturels et de protéger les citoyens contre les dommages qui en découlent" (art. 34, 6°) ; "l'Etat fait tout ce qui est en son pouvoir pour maintenir le mariage et la vie familiale... sur la base de la dignité individuelle et de l'égalité des sexes". Une mention particulière est faite pour la protection des mères.

Si l'on rapproche ces différents points des dispositions relatives à l'économie (titre 9), la nouvelle Constitution paraît dessiner les contours d'un Etat plus préoccupé de sa fonction de régulation, voire d'intervention dans la vie sociale et économique (l'article 119, deuxième alinéa, par exemple, prévoit qu'il "peut réglementer et coordonner les affaires économiques afin de maintenir une croissance et une stabilité équilibrées de l'économie nationale, d'assurer une répartition juste des revenus, d'éviter la domination du marché et l'abus du pouvoir économique, et de démocratiser l'économie au moyen de l'harmonie entre les agents économiques"). L'objectif d'aménagement du territoire est clairement affirmé par les article 122 et 123 qui énoncent notamment comme devoir de l'Etat celui de "renforcer les économies régionales dans le but d'assurer le développement équilibré de toutes les régions". Les rédacteurs de la Constitution entendent ainsi

s'attaquer à certaines causes historiques d'instabilité politique. Enfin, l'article 31 proclame "l'indépendance de l'enseignement, son professionnalisme et sa neutralité politique, ainsi que l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur".

B. LES INSTITUTIONS QU'ELLE MET EN PLACE

1) Un régime présidentiel...

Le caractère présidentiel du régime est réaffirmé sans équivoque bien que les dispositions intéressant le Président de la République soient désormais renvoyées au titre IV consacré à l'exécutif, c'est à dire après le titre III qui est consacré au Parlement.

L'innovation essentielle est contenue dans l'article 67 qui dispose que "le Président de la République est élu au suffrage universel direct et à bulletin secret". Tout citoyen a le droit de se présenter dès lors qu'il est âgé de 40 ans. Le mandat n'est pas renouvelable et sa durée est réduite de 7 à 5 ans. Ainsi espère-t-on, selon le commentaire officiel, "empêcher quiconque de se maintenir au pouvoir pour une durée excessive, tout en assurant un transfert pacifique des pouvoirs à intervalle régulier".

Les pouvoirs propres du Président sont plus strictement encadrés :

- les décrets présidentiels ne peuvent être promulgués que dans deux hypothèses : pour la mise en application des lois et sur certaines questions qui lui ont été déléguées par la loi dans un cadre spécialement défini ;

- les pouvoirs d'urgence (art. 76) doivent être précédés d'une déclaration officielle ; le Parlement doit être convoqué sans délai sauf impossibilité due à des hostilités majeures. Le Parlement doit être, dès que possible, informé et donner son approbation aux mesures prises ou aux ordres émis.

Ces pouvoirs de crise sont distingués de la loi martiale à laquelle est consacrée l'article 77 : celle-ci peut être proclamée dans l'hypothèse où la Corée du sud aurait à faire face à un conflit armé ou "à un état d'urgence national similaire". Le texte constitutionnel distingue entre la loi martiale extraordinaire et la loi martiale préventive. Dans ce dernier cas, il paraît exclu de pouvoir prendre des "mesures spéciales" à propos des "mandats, de la liberté de parole, de la presse, de réunion et d'association, ou des pouvoirs exécutifs et judiciaires". Enfin, lorsque le Parlement exige la levée de la loi martiale par un vote à la majorité des membres, le Président de la République doit s'y conformer".

L' "innovation majeure" par rapport à la Constitution du 25 octobre 1980 est cependant la disparition du droit de dissolution de

l'Assemblée nationale. Le président conserve toutefois le droit de demander une deuxième délibération qui s'apparente au "veto suspensif" du Président des Etats Unis d'Amérique. Ce veto exige pour être levé un deuxième vote sur le même texte à une majorité des 2/3 des membres du Parlement.

En revanche, le Président de la République peut soumettre à référendum "des décisions politiques importantes en matière de diplomatie, de défense nationale, de réunification nationale ou pour d'autres questions engageant le destin national, s'il le juge nécessaire"

2)... tempéré par des éléments de parlementarisme :

a) L'existence d'un Premier Ministre et d'un cabinet

La gestion courante des affaires est confiée au Premier Ministre qui dirige les ministres sous l'autorité du Président de la République. L'organisation des ministères et l'étendue de leurs attributions sont déterminées par la loi. Le cabinet peut faire l'objet d' "une recommandation" émanant du Parlement et demandant la démission du Premier Ministre ou de l'un des membres du Conseil. Pour être proposée, une telle motion requiert la signature du tiers au moins des membres du Parlement, mais il suffit qu'elle soit votée par la moitié au moins des membres le composant. Cette recommandation n'est pas contraignante pour le Président, mais en fait, sur le plan politique, dit le commentaire officiel, "il serait difficile au Président d'ignorer une telle motion parlementaire".

Le Parlement reçoit également un droit de regard sur les affaires de l'Etat dans des conditions qu'il définit lui-même. Si l'on se réfère à la pratique de la précédente assemblée, les parlementaires peuvent chaque année à travers "leur Bureau d'enquête et de contrôle" vérifier les recettes et les dépenses de l'Etat. Ils peuvent aussi diligenter des enquêtes sur des questions particulières et demander au Gouvernement de leur soumettre rapports ou documents en relation directe avec le sujet examiné. Enfin, le Premier Ministre et les ministres sont tenus de se présenter devant l'Assemblée nationale lorsque celle-ci le demande et répondre aux questions de ses membres.

Par rapport à la Constitution de 1980, la durée des sessions ordinaires est portée de 90 à 100 jours, tandis que le quorum des convocations d'une session extraordinaire de 30 jours est réduit du tiers au quart des membres composant l'Assemblée nationale.

Le Parlement est monocaméral. Le nouveau bâtiment qui abrite l'Assemblée nationale contient toutefois un deuxième hémicycle qui pourrait être occupé, dans l'esprit des autorités sud-coréennes, par un Sénat, après réunification des deux Corées.

b) L'Assemblée nationale

Il n'est possible de décrire ici que l'Assemblée nationale de la 12^e législature, dans la mesure où la nouvelle assemblée vient tout juste d'être élue. Il est cependant vraisemblable que ses structures internes ne se trouveront pas fondamentalement modifiées.

Les députés sont élus pour quatre ans ; ils bénéficient d'un régime d'inviolabilité et d'irresponsabilité ; leurs fonctions sont incompatibles avec des emplois publics ou des fonctions exercées dans une entreprise "dans laquelle le Gouvernement fait des investissements" (ce peuvent être aussi des coopératives agricoles, des coopératives de pêcheurs et des coopératives d'élevage). Plus significatif, ils ne peuvent cumuler leur mandat avec l'emploi de journaliste ou d'enseignant, dans la mesure où la loi sur les partis politiques qui, semble-t-il, n'a pas encore été abrogée, interdit aux membres de ces professions d'adhérer à un parti politique.

L'Assemblée nationale est élue, on l'a vu, selon un système proportionnel mixte : 224 sièges sont attribués dans le cadre de circonscriptions à un seul siège (donc à la majorité relative). Le reste des sièges est attribué aux différents partis en proportion des voix obtenues dans les circonscriptions locales en fonction de listes nationales mais le parti arrivé en tête bénéficie d'une prime importante.

Chaque parti regroupant plus de 20 parlementaires peut constituer ce que le règlement de l'Assemblée nationale appelle "un groupe de négociation". Cette appellation est assez significative de l'état d'esprit que la délégation a cru discerner lors des différents échanges de vue qu'elle a pu avoir avec des personnalités politiques coréennes. A défaut d'un consensus parfait, il semble bien que les différents postes au sein de l'Assemblée nationale fassent l'objet de négociations entre les différents groupes politiques.

C'est par ce biais en tout cas que se fait la répartition des postes au sein des commissions, le président de chaque commission étant élu en séance plénière. Le règlement prévoit 13 commissions permanentes :

- la commission administrative de l'Assemblée nationale (l'équivalent semble-t-il à la fois du Bureau, du collège des questeurs et de la conférence des présidents), la commission de la Législation et de la Justice, la commission des Affaires étrangères, la commission des Affaires intérieures (qui traite notamment des "questions faisant partie de la juridiction de la municipalité de la ville spéciale de Séoul"), la commission des Finances, la commission de l'Economie et des sciences, la commission de la Défense nationale, la commission de l'Education et de l'Information publique, la commission de l'Agriculture et des pêcheries, la commission du Commerce et de l'Industrie, la commission de la Santé publique et des Affaires sociales, la commission des Constructions.

Le mandat des membres des commissions permanentes est limité à deux ans.

En outre, peuvent être constituées des commissions spéciales temporaire : une commission spéciale dite "du budget" est constituée pour procéder à l'examen des projets de budget et de règlement des comptes.

L'initiative législative appartient concurremment au Gouvernement et aux membres du Parlement, à condition de réunir 15 signatures, et aux commissions. Il résulte de la conversation qui a eu lieu avec les représentants de la commission des Lois et de la Justice, le 4 mars, que le rôle des commissions est tout à fait déterminant. Elles peuvent procéder à des auditions, leurs séances peuvent être publiques et le débat en séance publique paraît relativement limité, au moins en ce qui concerne les textes législatifs. La commission des Lois semble, d'autre part, jouer un rôle particulier dans la mesure où elle constitue, semble-t-il, un passage obligé. Elle exerce en effet un contrôle de régularité juridique et de coordination législative. Nos interlocuteurs ont même été jusqu'à comparer ce rôle à la fonction de "filtre" qu'exercerait, selon eux, le Sénat en France. Outre le critère politique, le critère de technicité semble être très important. C'est ainsi que plus de 50 % des membres de la commission des Lois sont des juristes.

3) Organes de régulation et contre pouvoirs :

a) La Cour constitutionnelle :

Cette haute juridiction, qui remplace le précédent Comité constitutionnel a cinq missions distinctes : elle statue sur la mise en accusation du Président de la République ou des juges ainsi que sur l'opportunité de dissoudre un parti politique. Elle est juge de la constitutionnalité des lois "à la demande des tribunaux" qui sont tenus de lui soumettre toute difficulté d'interprétation de la constitutionnalité des lois ; elle peut être appelée à trancher les conflits de compétence surgissant entre les juridictions, que celles-ci soient appelées à trancher des différends entre les organismes de l'administration centrale entre eux, entre les organismes de l'administration centrale et les autorités locales ou entre les autorités locales entre elles. Enfin, elle aura à connaître des questions qui pourront lui être posées dans des cas déterminés par la loi. Il semble que pourrait rentrer dans ce cadre le droit de pétition des citoyens sur une question constitutionnelle.

Associée à la vie institutionnelle courante, la Cour constitutionnelle paraît ainsi appelée à jouer un rôle régulateur dans le fonctionnement institutionnel de la Vème République.

Le titre VI de la Constitution s'efforce de donner à sa composition les conditions d'indépendance nécessaires. Le Président de la Cour

Constitutionnelle est désigné par le Président de la République parmi les membres qui la composent mais c'est un des cas où le Président doit recevoir dans la nouvelle Constitution l'accord du Parlement. Les autres membres sont également nommés par le Président de la République mais trois doivent être proposés par le Parlement et trois par la plus haute instance judiciaire, la cour suprême. Encore faut-il que tous les membres remplissent les conditions exigées pour être nommé juge des tribunaux. Les membres de la Cour ne peuvent être relevés de leurs fonctions. Leur mandat est de six ans renouvelable. Enfin lorsque la Haute Juridiction est appelée à statuer sur un problème de constitutionnalité un vote à la majorité des deux tiers est nécessaire.

b) La Cour des Comptes :

L'article 97 institue également une Cour des Comptes composée de trois membres au moins et de onze membres au plus y compris son Président. Elle est nommée par le Président de la République mais selon un régime distinct suivant qu'il s'agit de son Président (l'approbation du Parlement est alors requise) ou des membres (il revient au Président de la Cour des Comptes de proposer les nominations). La Cour des Comptes a un droit de regard sur la tenue des comptes de recettes et de dépenses de l'Etat et elle publie un rapport annuel. Ses attributions et son rôle paraissent donc assez voisins de ceux de la Cour des Comptes française.

c) Les commissions d'organisation des élections :

Enfin, dans un titre VII spécialement consacré à l'organisation des élections, la Constitution prévoit la création de commissions d'organisation des élections chargées de veiller à l'honnêteté de l'organisation des scrutins, élections et référendums nationaux. Ces commissions traitent également des questions administratives concernant les partis politiques. Au sommet de la hiérarchie se trouve un Comité central de contrôle électoral composé de trois membres désignés pour six ans par le Président de la République et de trois membres nommés par le Président de la Cour Suprême pour la même durée. Ce sont les membres du comité central de contrôle électoral qui élisent eux-mêmes leur président.

IV. L'ORGANISATION DE LA JUSTICE

Les principes fondamentaux de l'organisation de la justice en Corée sont fixés par le titre V de la Constitution. Celle-ci décrète l'inamovibilité des juges en limitant les cas où ils peuvent être démis de leurs fonctions ou suspendus : cas de condamnation ou d'emprisonnement, cas d'une diminution sérieuse de leurs capacités mentales ou physiques.

La Cour Suprême est au sommet de la hiérarchie judiciaire qui comprend deux niveaux de cours : les cours locales et les cours régionales.

L'organisation de la magistrature distingue, à l'instar de l'organisation française, entre la magistrature debout qui est organisée de manière hiérarchique sous l'autorité du Procureur Général, qui a son siège à Séoul, et la magistrature assise.

Les juges sont recrutés par la voie d'un concours commun à toutes les professions judiciaires. Ils entrent en fonction après avoir suivi une formation à la Cour Suprême d'une durée de deux ans. La particularité du système est cependant qu'ils doivent être, à l'instar des juges japonais, renommés tous les dix ans.

Il n'existe pas en Corée de séparation suivant les ordres de juridiction. Ce sont les mêmes tribunaux qui jugent des affaires civiles, pénales ou administratives.

Une mention doit être faite pour les cours martiales qui sont explicitement prévues à l'article 110 de la nouvelle Constitution mais, à la différence de la Constitution précédente, c'est la Cour Suprême qui est juridiction d'appel. La Cour suprême est "l'autorité judiciaire la plus élevée" du pays.

Son président est nommé dans les mêmes conditions que le Président de la Cour Constitutionnelle. Il doit avoir exercé pendant 20 ans dans les milieux judiciaires. Les membres de la Cour sont nommés par le Président de la République sur recommandation du Président de la Cour Suprême et avec l'accord du Parlement. En outre des juges n'appartenant pas à la Cour Suprême peuvent être désignés auprès d'elle. Ils sont alors nommés par le Président de la Cour Suprême avec l'accord de la conférence des juges de la Cour Suprême (Art. 104). Le Président est nommé pour six ans et son mandat ne peut être renouvelé. Il en va différemment pour les juges. Les juges affectés auprès de la Cour Suprême et qui n'en font pas exclusivement parti sont nommés pour dix ans, comme les juges ordinaires. La cour peut être divisée en plusieurs chambres.

Le budget de la Justice s'établit à 1,5 % environ du budget de l'Etat. Comme au Japon toutefois, il semble que le recours à la justice soit moins développé qu'en occident et qu'une incitation très forte soit donnée en faveur des procédures de conciliation (le recours gracieux à

l'égard de l'administration constitue, semble-t-il, un préalable obligatoire). La politique pénitentiaire semble inspirée par celle des Etats-Unis (édiction de normes minimales de surface par détenu). La peine de mort (par pendaison) existe mais ne serait que rarement appliquée.

V. ADMINISTRATION LOCALE ET EVOLUTION VERS UNE DECENTRALISATION

1) Le renouveau vers la décentralisation

Un mouvement vers une plus grande décentralisation paraissait être un des grands thèmes d'actualité du débat politique lors du séjour de la délégation en Corée. En fait ce débat avait, semble-t-il, commencé depuis quelques années à l'initiative du Président CHUN DOO-HWAN.

La Constitution de 1948 déjà dans ses articles 96 et 97 avait prévu que chaque Gouvernement local serait doté d'un Conseil dont la composition, l'élection des membres et les compétences feraient l'objet de dispositions législatives. Une série de réformes étaient ensuite intervenues pour l'application de ces articles. La loi la plus importante fut la loi sur l'autonomie locale du mois de juillet 1949. C'est sur la base de cette loi qu'avaient été organisées le 25 avril 1952 les premières élections de conseillers des grandes villes et des cantons. En février 1956 était décidée l'élection des préfets, sous-préfets, chefs d'arrondissements et des cantons. Ces élections se tenaient le 8 août de la même année.

Les années 1958 à 1961 ont constitué un brutal coup d'arrêt à cette politique. Le 26 décembre 1958, le principe de l'élection de préfets et de leurs subordonnés était abrogé. Après une brève période d'hésitation pendant le mois de novembre 1960, le Général PARK fait voter le 16 mai 1961 une loi dite provisoire sur l'administration locale qui est toujours en vigueur et qui supprime l'élection de l'ensemble des pouvoirs locaux. Les raisons invoquées furent les désordres que ces élections risquaient de provoquer : "Une campagne électorale suffisait pour raviver les oppositions entre régions, familles, voisins et, même dans nos campagnes autrefois si paisibles, on voyait apparaître des luttes de camps et des éléments de discorde" (2).

Les autorités officielles rencontrées à Séoul justifiaient également a posteriori cette suppression des élections locales par la nécessité de l'effort économique. Il faut convenir également qu'il n'existait pas de tradition décentralisée en Corée, et l'on sait d'autre part que l'occupation japonaise avait eu entre autres effets un renforcement sensible de la centralisation d'une administration déjà très structurée.

Le Président ROH TAE-WOO a fait du thème de l'autonomie locale l'un des principes de la démocratisation du régime. C'est ainsi que la nouvelle Constitution comporte un titre VIII consacré à l'autonomie locale. Peu explicites, ces articles renvoient à des lois d'application la mise en oeuvre progressive de cette réforme.

La délégation a pu constater tant au ministère de l'Intérieur à Séoul que lors de ses entretiens avec les autorités locales de la ville et de la préfecture de Suwon que cette perspective suscitait de grands espoirs

et que l'expérience française dans ce domaine était dans ce domaine parfaitement étudiée et connue. Elle fut appelée à faire également les mêmes constatations lors du déjeuner de travail avec les professeurs de droit dont certains étaient consultants du gouvernement coréen et avaient séjourné à Paris, notamment comme professeurs associés. Il semble bien que les autorités coréennes veuille procéder de manière très progressive en commençant par l'élection des conseils locaux et des maires et en renvoyant à plus tard l'éventuelle élection des gouverneurs.

La nouvelle orientation à cet égard, telle qu'elle a été exprimée officiellement et à de multiples échelons lors des entretiens sur place prend donc d'autant plus de relief.

2) L'organisation des structures locales en Corée

a) Les structures :

La République de Corée est divisée en neuf provinces. Quatre villes jouissent d'un statut particulier comparable, sur le plan de l'autonomie administrative, à celui des provinces : Séoul, la capitale, forte de 9 millions d'habitants, Pusan 3,2 millions, Taegu 1,9 million et Incheon 1,2 million. Chacune de ces villes est indépendante de la province dans laquelle elle se trouve. Chaque province est elle-même divisée en villes (Si) et en arrondissements (gun). On dénombre ainsi 46 agglomérations de plus de 50 000 habitants qui ont le statut de ville et qui correspondent grosso modo à nos préfetures.

Les arrondissements sont au nombre de cent trente neuf. Au niveau local l'arrondissement est divisé de façon différente suivant qu'il sert de cadre administratif à une région rurale ou urbaine. En zone rurale l'arrondissement est divisé en "myeons" qui ont une assise comparable à nos cantons. Chaque canton rassemble plusieurs villages ou "ris". La ville la plus importante de l'arrondissement - qui correspond par conséquent à nos sous préfetures - porte le nom de "eup".

En zone urbaine chaque arrondissement, de même que chaque préfeture ou sous-préfeture, est composé de plusieurs quartiers ("dong") eux-mêmes divisés en "tong" puis en "ban". Ce dernier échelon extrêmement restreint rassemble de cinq à dix habitations. Enfin les villes spéciales sont elles-mêmes divisées en arrondissements (Ku). On compte dix-sept "ku" dans la capitale.

Au total, la Corée compterait environ 1 253 cantons, 188 sous-préfeture 37 106 quartiers et villages (dont 417 pour la seule Séoul). On notera pour mémoire qu'il existe également une "agence pour les cinq provinces du Nord" qui gère fictivement 8 préfetures, 83 arrondissements, 46 sous-préfetures, 753 cantons et 8 182 quartiers et villages.

Les éléments sont donc en place pour une organisation administrative très centralisée du sommet jusqu'à la plus petite unité de vie.

b) Les institutions :

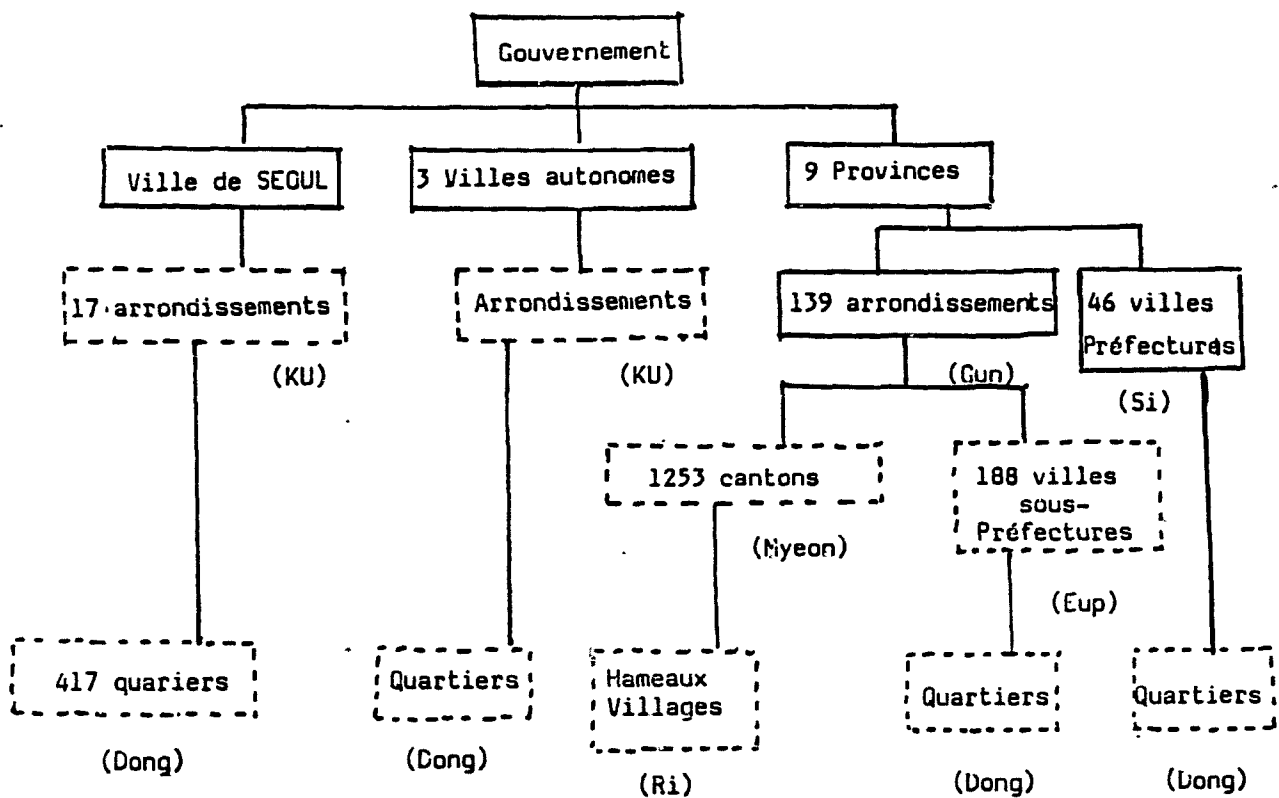
A la tête des provinces se trouvent en effet des gouverneurs nommés par le pouvoir central. Le maire de Séoul est lui-même placé directement sous l'autorité du Premier Ministre et a rang de ministre. La biographie de M. Kim YONG-RAE, Maire de Séoul, donne une idée de la carrière brillante des hauts-fonctionnaires qui sont à la tête des administrations provinciales. Agé d'une cinquantaine d'années, M. Kim YONG-RAE, après des études de droit à l'université nationale de Séoul, est devenu directeur du Bureau des Affaires internationales de cette ville puis, successivement directeur du Bureau du Bétail au ministère de l'Agriculture, directeur du Bureau des Pensions du ministère des Affaires administratives et directeur du Bureau de la Planification et de la Justice de ce même ministère.


Après avoir été vice-ministre au ministère des Affaires administratives (en fait le chef de l'administration) il fut nommé premier secrétaire pour les Affaires politiques au secrétariat du Président puis gouverneur de la Province de Kionggi, celle-là même qu'a visitée la délégation. Il est ensuite passé directement du poste de gouverneur au poste de maire de Séoul.


Les maires et chefs d'arrondissements sont pour leur part nommés par le Président sur proposition du gouverneur de la province dont ils dépendent et ce dernier peut, avec l'accord du ministère de l'Intérieur, modifier, le cas échéant, leur affectation dans la province.

Ces responsables locaux ont le statut de fonctionnaire d'Etat. Ils sont choisis pour deux ans, en général parmi les hauts-fonctionnaires du ministère de l'Intérieur. Le maire, et surtout le gouverneur, agissent soit en tant qu'exécutif local soit, le plus souvent, comme exécutant de règlements ou de directives donnés par chaque administration centrale. Ils disposent de nombreux bureaux correspondant aux différents ministères. Ils dirigent en fait des sortes de services extérieurs de l'Etat. Il en est de même des villes autonomes avec toutefois quelques spécificités. On notera que le ministère de l'Education possède une structure administrative particulière dépendant directement de lui à la fois pour l'enseignement primaire et secondaire.

Les structures locales en Corée



 - "Gouvernement local autonome".

 - Subdivision administrative subordonnée à un gouvernement local.

Les responsables d'administrations locales sont tenus de faire un compte-rendu d'activité tous les trois mois à leur supérieur hiérarchique : le ministère de l'Intérieur pour les gouverneurs, le maire et les sous-préfets auprès des gouverneurs. Ces derniers ont un pouvoir d'approbation des arrêtés et règlements des autorités locales des rangs inférieurs. Ce sont eux qui fixent le budget.

Cette structure pyramidale est tempérée par la présence de conseils consultatifs élus aux niveaux municipal et provincial. A Suwon par exemple, il existe un conseil consultatif de cinquante membres qui permet quatre fois par an au minimum de recueillir le point de vue des administrés sur la gestion municipale. Ce conseil consultatif assiste le maire dans sa gestion. Si les projets affichés par le Gouvernement actuel se concrétisent, la ville de Suwon bénéficiera d'un conseil plus restreint (24 membres) élu directement par la population et qui sera habilité à prendre de véritables délibérations.

Le maire dirige les services locaux de l'Etat ou de la province dans la commune et rend compte de sa gestion. On observera toutefois que les chefs de villages ou de quartiers sont élus par la population.

c) Administration et finances locales :

L'administration locale est assurée par 130 000 fonctionnaires locaux environ et 50 000 fonctionnaires d'Etat qui assurent les fonctions de commandement et d'encadrement (les effectifs totaux de la fonction publique d'Etat étaient en 1982 de 470 000). Fonctionnaires locaux et fonctionnaires d'Etat sont soumis à une formation continue et régulière qui est aussi une occasion d'assurer la cohérence de l'administration locale.

Cette centralisation administrative s'accompagne d'une centralisation financière : en 1982, le budget global des collectivités locales atteignait près de 4 000 milliards de won soit un peu moins de la moitié du budget de l'Etat. Les collectivités locales coréennes ont connu une progression de leurs activités très importante au cours de ces dernières années puisque si l'on se réfère à une base 100 en 1977, leurs dépenses s'élevaient à 461 en 1982. Ces ressources se répartissaient ainsi par catégories de collectivités locales :

- 29,1 % pour Séoul,
- 33,4 % pour les 3 villes autonomes et les 9 provinces,
- 22,2 % pour les 139 arrondissements,
- 15,3 % pour les 46 villes.

On distingue un budget général qui représente près de 70 % de l'ensemble et un budget spécial. Le budget général était en 1982 alimenté à hauteur de 55,3 % par des revenus locaux de la région, le reste provenant d'aides et de subventions de l'Etat. Il était affecté

principalement aux investissements (près de 50 %), à la santé et aux affaires (près de 12 %) et aux dépenses générales (37 %) ; le solde était consacré au remboursement des emprunts.

Le budget spécial correspond à des projets pluriannuels qui sont isolés dans la comptabilité. Dans la plupart des cas, il concerne également des dépenses d'investissement et, à un moindre degré, des dépenses de santé. Il est financé pour sa quasi-totalité par les collectivités locales elles-mêmes.

L'Etat assure donc en moyenne plus de 30 % des ressources. En fait il existe une péréquation très importante qui fait que les grandes villes s'autofinancent presque complètement.

Les ressources fiscales sont en effet fort diverses. La loi sur la fiscalité locale promulguée pour la première fois le 8 décembre 1961, crée trois taxes provinciales sur les achats, les enregistrements et les permis ou licences. Les villes spéciales, les préfetures et les sous-préfetures ainsi que les arrondissements collectent pour leur part six taxes ordinaires et trois taxes spéciales. Les taxes ordinaires portent sur la production agricole, les propriétés foncières, les véhicules automobiles, un impôt local par tête, l'abattage du bétail et, pour Séoul, les courses hippiques. Les trois taxes spéciales sont assises sur la construction, les équipements de lutte contre l'incendie et la création d'entreprises.

A ces ressources fiscales s'ajoutent les revenus du domaine mais aussi les fonds perçus par voie d'émission de bons locaux (cas de Séoul pour la construction de son métro). Le solde est fourni par les subventions et les crédits d'Etat.

Ces subventions proviennent de deux fonds spéciaux, un fonds général de financement des collectivités locales, alimenté par 12,06 % du total des taxes perçues au niveau national ; un fonds spécial de financement des collectivités locales qui alimente dans la limite de 10 % du total des taxes nationales des subventions pour des projets locaux spécifiques ou des subventions d'équilibre.

VI. LA NAISSANCE D'UN NOUVEAU PAYS INDUSTRIEL

Même si le but du déplacement de la délégation de la commission des Lois du Sénat ne pouvait être, par nature, qu'institutionnel et juridique, ses membres ne pouvaient négliger l'un des événements économiques qui a fait l'actualité mondiale de ces dernières années, à savoir la naissance d'une nouvelle puissance économique de première grandeur. Des quatre nouvelles puissances d'Asie (Corée, Hong-Kong, Singapour et Taïwan) que l'on appelle parfois "les quatre dragons", la République de Corée est en effet la plus importante et celle qui a connu le développement le plus spectaculaire.

Cette prise de conscience est, d'autre part, indispensable si l'on veut tenter d'explorer les perspectives offertes au développement des relations franco-coréennes.

A. Le miracle économique coréen

Privée des principales ressources par l'armistice de 1953, épuisée par plusieurs années de guerre, la Corée était en 1960 l'un des pays les plus pauvres du monde. La République de Corée compte aujourd'hui parmi les quinze principales puissances industrielles, son produit national brut a connu en effet une croissance régulière de 1962 à 1986 de 6,8 % en terme réel. Il en est résulté d'importantes modifications dans sa population active. C'est ainsi que le secteur agricole qui était traditionnellement dominant et qui occupait près de 60 % de la population en 1964, n'en occupait plus en 1985 que moins de 30. Suivant une règle bien connue du développement économique, cette baisse du secteur agricole était compensée par une augmentation du secteur secondaire passé de 8,8 % de la population active à 23,8 % entre 1964 et 1985 et surtout, du secteur tertiaire qui occupe aujourd'hui près de 50 % de la population (contre 30 % en 1964).

En terme de produit national brut et selon des statistiques fournies par le Bureau de la planification économique de la République de Corée, c'est ce même secteur tertiaire qui en assure plus de la moitié (57,4 %) avec 57,4 % en 1985, tandis que le secteur primaire ne concourt à la croissance qu'à raison d'environ 1/8ème (39 % en 1960). La part de l'industrie lourde a été multipliée par quatre et celle de l'industrie légère est passée de 9 % à 12 %.

Ce développement s'est poursuivi de manière rationnelle et très largement planifiée au cours de ces trente années, s'orientant dans un premier temps vers la construction d'industries clés et une expansion des infrastructures afin de réduire la dépendance extérieure. Ce fut l'objet d'un premier plan quinquennal (1962-1966) réalisé grâce aux entreprises étrangères et à une audacieuse politique d'emprunt.

Le deuxième plan quinquennal (1967-1971) a eu pour but d'accélérer l'industrialisation de la Corée. Il s'est appuyé sur les industries traditionnelles que constituent les branches textile et agro-alimentaire. Ce dernier objectif devait bénéficier pour sa réalisation de la modification du régime de propriété qui avait été entreprise pendant l'occupation japonaise et permettre, pendant quelque temps du moins, d'éviter un décrochage trop grand entre les revenus du secteur rural et les revenus du secteur urbain.

Le troisième plan quinquennal (1972-1976) mit l'accent sur les industries lourde et chimique. De 1975 à 1980, la chimie et la pétrochimie accrurent leur production de près de 130 % tandis que la construction navale, regroupée autour de quatre grandes firmes (Hyundai, Daewoo, Samsung, Ksec) prenait peu à peu une place importante derrière celle du Japon. La sidérurgie bénéficiait également des efforts gouvernementaux au point qu'aujourd'hui la Corée figure parmi les dix premiers producteurs d'acier avec près de 15 millions de tonnes.

Avec le quatrième plan puis le cinquième, apparaît une préoccupation plus qualitative qui fait que les exportations coréennes, qui constituent l'une des principales clés de la croissance, ne sont plus seulement alimentées par des productions à faible intensité capitaliste mais de plus en plus par des produits manufacturés et, plus récemment, à haute technologie. L'industrie manufacturière occupait ainsi près du 1/4 des emplois industriels en 1979. Parmi les succès récents de l'industrie coréenne, il convient de souligner le formidable développement de son industrie automobile qui a produit en 1986 près de 1 million d'unités dont plus de la moitié est exportée, notamment sur le marché nord-américain (depuis mars 1985, la Corée est notamment devenue le premier exportateur sur le marché canadien avec la marque Hyundai). L'industrie textile demeure le principal secteur d'exportation et rapporte, à ce titre, plus de 10 milliards de dollars.

Avec une production totale de 17 milliards de dollars dont plus de la moitié à l'exportation, l'industrie électronique coréenne a battu tous les records en 1987 et ses performances lui ont permis de se hisser au sixième rang dans le monde et de rattraper celle de Taïwan. Les chiffres les plus récents, tels qu'ils ont été fournis par l'Ambassade de France, ne laissent paraître aucun signe véritable d'essoufflement puisqu'on relève une croissance du produit national brut en 1987 de 12,2 % en valeur par rapport à l'année précédente, ce qui devrait permettre au produit national brut par habitant d'atteindre 2 817 dollars en 1988, soit 22,5 % de mieux que l'année précédente (2 296 dollars). Le "boum" du commerce extérieur se confirme : 46 milliards de dollars d'exportations, soit une augmentation de 31 % par rapport à 1986. 40 milliards d'importations, soit 26,6 % de mieux qu'en 1986. Tout au plus, peut-on prévoir un certain ralentissement du taux de croissance (aux environs de 8 %) et un maintien du taux d'inflation à un niveau relativement élevé (5,8 %). L'objectif affiché par les autorités coréennes

d'atteindre 6 000 dollars par habitant en 1993 ne paraît pas, en l'état, inaccessible.

B. Quelques facteurs explicatifs

On a souvent comparé le miracle économique coréen au miracle économique japonais et beaucoup prédisent à la Corée du Sud un avenir comparable à son puissant voisin. De fait, il semble bien que, toute proportion gardée, les ingrédients qui ont fait le miracle japonais se retrouvent en partie dans la société coréenne :

Comme le Japon, la Corée du Sud est presque totalement dépourvue de matière première. Comme lui aussi, au moins dans un premier temps, elle dispose d'une main-d'oeuvre abondante, relativement éduquée et fortement imprégnée de l'enseignement confucianiste qui fait que l'avenir individuel ne paraît pas vraiment dissociable de l'avenir de l'ensemble. En 1985, la population active dépassait assez sensiblement 60 % d'une population totale où les moins de 25 ans représentaient, pour leur part, environ 56 %. En même temps, l'évolution démographique laissait prévoir une répartition par âge relativement équilibrée puisque les moins de 14 ans, qui représentaient 43,5 % en 1966, n'en représentaient plus que 34 %. Cette population nombreuse était convenablement instruite malgré le caractère payant de la scolarité. 97 % des Coréens en âge d'étudier étaient scolarisés et 70 % environ étaient d'un niveau comparable au baccalauréat. Les universités accueillaient 1 million d'habitants, soit un chiffre comparable à celui de la France, pourtant beaucoup plus peuplée.

Cette main-d'oeuvre disponible et relativement qualifiée ne bénéficie pas, bien entendu, du même niveau de rémunération ni surtout des mêmes protections sociales que celles des grands pays industriels. Certains économistes ont pu par exemple estimer que le coût horaire global de la main-d'oeuvre en Corée du Sud était environ cinq fois inférieur à celui du coût horaire en France.

Comme au Japon, ce développement économique a bénéficié, au moins au départ, d'une importante aide américaine liée aux suites internationales de la guerre de Corée. Elle a surtout bénéficié d'une intervention active de l'Etat et de la constitution de très grands groupes. L'intervention de l'Etat a eu pour cadre une politique de planification impérative ainsi qu'un contrôle des structures bancaire et financière. Sept ou huit grands groupes appelés en coréen Chaebol ou, en anglais, G.T.C. (General Trading Companies) bénéficiant de facilités financières, fiscales et administratives fabriquaient en 1984, 69 % des produits manufacturés et employaient 40 % de la population active.

La menace extérieure et l'obsession d'une attaque du Nord finissaient de contribuer à la cohésion sociale.

Peut-on considérer pour autant que la Corée du Sud est en train de devenir un nouveau Japon ?

C. Les questions d'avenir qui se posent

Bien qu'elle ait atteint un haut niveau de technologie dans certains secteurs, l'économie coréenne conserve encore dans une certaine mesure une **structure dualiste**. A côté d'un secteur salarié qui demeure l'apanage des grands groupes industriels, persiste une économie d'agriculture et de pêche traditionnelle activement soutenue par le Gouvernement et un tissu industriel et artisanal composé de plus de 36 000 petites et moyennes entreprises.

Contrairement au Japon, ces petites et moyennes entreprises ne sont pas intégrées comme sous-traitantes des grands groupes. Elles constituent davantage une survivance d'un système d'économie plus ancien et dont la part de marché a baissé de moitié en 20 ans. A ce **déséquilibre de secteur**, s'ajoutent **des déséquilibres géographiques importants dont certains coïncident avec des clivages politiques** (cas du Sud-Ouest, par exemple, beaucoup plus rural). Le maintien de la cohésion nationale nécessitera donc, dans un proche avenir, une très active politique d'aménagement du territoire. Cet objectif figure d'ailleurs dans le programme du Président ROH TAE WOO.

On peut s'interroger également sur le caractère durable d'une société très marquée par l'obsession de la guerre. Cette obsession et le souci d'un développement économique accéléré ont justifié un encadrement important de la population et une restriction des libertés élémentaires.

Il est impressionnant de voir comment, à quelques kilomètres de Séoul, tout est organisé pour faire face à une éventuelle invasion militaire par voie de terre ou par voie de mer. La "peur du Nord", avec les phobies et les mouvements irrationnels qu'elle peut susciter, est un élément important de la compréhension de la psychologie coréenne d'aujourd'hui, surtout dans la capitale, distante d'à peine 40 kilomètres de la ligne de démarcation. La "peur du Nord" explique aussi dans une très large mesure les dispositions exceptionnelles prévues en matière de sécurité en vue du déroulement des prochains Jeux olympiques.

Les manifestations de l'année dernière peuvent ressurgir à tout moment. Elle donnent à penser que le consensus social coréen est plus faible que le consensus social japonais où la vie politique, par exemple, est dominée par le parti libéral démocrate. La majorité et l'opposition semblent ici susceptibles de se livrer une bataille incertaine et permanente. On estime, par exemple, à 3 milliards de dollars la perte d'exportation due aux grèves. Au cours des mois de juillet à septembre 1987, plus de 3 000 cas ont en effet été recensés.

La très grande inégalité de répartition des revenus paraît devoir être difficilement tolérée par la population coréenne. En dix ans, de 1970 à 1980, les 20 % des ménages les plus favorisés ont vu leur part de revenu global passer de 42 à 46 %. A l'inverse, les 40 % des ménages les moins favorisés ont vu baisser la part du total des revenus qui leur incombe (16 %). Si le niveau moyen a connu un incontestable progrès (malgré l'inflation), plus de 10 % des ménages vivent au dessous du seuil de pauvreté absolue et 14 % peuvent être classés par les économistes parmi les ménages atteints de pauvreté relative.

Séoul elle-même fournit un contraste très frappant entre la ville moderne conçue pour le XXème et sans doute pour le XXIe siècles, avec ses gratte-ciel et ses hôtels, et les quartiers populaires dont certains demeurent construits selon le mode traditionnel et abritent ces foules grouillantes par lesquelles on caractérise souvent l'extrême orient.

Le développement du modèle coréen de croissance paraît donc exiger désormais une attention croissante aux problèmes sociaux. Le nouveau Président paraît en avoir conscience. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles il souhaite compléter sa modernisation économique par une modernisation politique.

Cette libéralisation politique devrait s'accompagner également d'une libéralisation économique. Le pouvoir de direction semble être appelé à passer insensiblement des organes de régulation d'Etat entre les mains des dirigeants des grands Chaebol. Or, il semblerait que les grands groupes soient actuellement confrontés à des problèmes de succession et que, selon certains observateurs, la Corée ne possède pas un nombre suffisant de gestionnaires de haut niveau : selon une étude du centre de productivité coréenne, la plupart des entreprises sont encore dirigées par le père fondateur ou ses enfants. Dans les 390 entreprises examinées, 50 % des fondateurs étaient encore en exercice, dans 16 % des entreprises, la succession avait été prise par les enfants, seulement 18 % d'entre-elles étaient dirigées par des gestionnaires professionnels. 15 % étaient gérées par des employés sortis du rang. L'actionnariat d'entreprise demeure peu répandu.

Enfin, la Corée est confrontée à un environnement international moins favorable que ne l'était celui du Japon il y a 20 ans. On peut même dire que, d'une certaine manière, elle risque de souffrir des mésaventures survenues au pays occidentaux dans leur confrontation avec le concurrent japonais. Un indice de cette difficulté de l'environnement international peut être trouvé dans les relations avec les Etats-Unis. La balance du commerce extérieur est en effet très favorable à la Corée qui pouvait dégager en 1987 un excédent de 9,9 milliards de dollars. Les Etats-Unis ont pris des mesures protectionnistes et exercent de fortes pressions pour un rééquilibrage de leur commerce extérieur. Les efforts entrepris par le Gouvernement coréen n'ont pas jusque là donné de résultat tangible. Ces problèmes dans les relations avec les Etats-Unis sont d'autant plus préoccupants que ceux-ci absorbent près de 40 % du total des exportations. Le même

taux de dépendance existe à l'égard du Japon mais au niveau des importations. La situation globale est cependant inverse puisque les échanges nippon-coréens se soldent par un déficit coréen très élevé de l'ordre de 5 milliards de dollars.

Cette grande dépendance à l'égard du commerce extérieur est d'autant plus préoccupante qu'elle s'accompagne d'un fort taux d'endettement imputable aux emprunts effectués pour financer la croissance économique. La dette extérieure s'élevait à 46,7 milliards de dollars fin 1985 et son remboursement a absorbé la quasi totalité de l'excédent commercial. L'objectif serait de ramener cette dette à 25 milliards de dollars avant d'accepter l'ouverture du marché intérieur réclamée par les partenaires commerciaux de la Corée. L'économie coréenne paraît en effet marquée par une très grande défiance à l'égard des produits étrangers, ce qui justifie parfois un développement de certaines productions sans considération de la rentabilité économique. On peut penser, d'autre part, que devant la progression même de l'économie coréenne, la réorientation de ses choix vers des productions à forte valeur ajoutée risque de susciter les plus grandes réticences des pays avancés à l'égard des transferts de technologie. C'est ainsi que tout récemment, le groupe Samsung Semi Conductor a dû verser 90 millions de dollars à la société américaine Texas Instruments en raison de l'utilisation frauduleuse de brevets de cette société. Les Japonais eux-mêmes commencent à se plaindre de la concurrence "déloyale" de la Corée dans ce domaine.

Enfin, on citera pour mémoire une différence structurelle importante entre l'économie japonaise et l'économie coréenne. A la différence du Japon dont les dépenses militaires dépassent à peine 1 % du produit national brut, la Corée a investi jusqu'à 6 % du même produit national brut pour sa défense et est fortement sollicitée par les Etats-Unis pour accroître encore sa participation à l'effort de défense.

L'économie coréenne se trouve donc confrontée à la nécessité d'une reconversion profonde, suscitée par la pression extérieure. Elle devrait désormais recourir davantage pour son développement à un marché intérieur qui demeure, par définition, relativement déprimé dans un contexte où les autorités seront sûrement obligées d'accepter un maximum d'ouverture s'ils veulent bénéficier des revenus tirés de leur commerce extérieur. Leur développement exigera également une plus grande diversification des exportations et des importations. Ce contexte serait donc favorable à un développement plus dynamique des relations avec l'Europe et la France en particulier.

ANNEXE II

**CE QUE L'ON POUVAIT LIRE DANS
LA PRESSE DE SEOUL,
LORS DU SEJOUR DE LA DELEGATION**

Bien qu'il faille prendre avec toute la prudence nécessaire une observation qui s'appuie sur cinq jours seulement de presse coréenne en langue anglaise (The Korea Herald et The Korea Times), il semble que si la presse coréenne accorde, comme la presse japonaise, sa première page à l'actualité internationale, elle fait une plus large place à l'actualité politique intérieure. Sans doute faut-il y voir simplement la marque d'une activité politique particulièrement intense, liée à la mise en place de la VI^e République.

Au cours de ces quelques jours en effet, l'actualité était dominée par les débats concernant la détermination du nouveau mode de scrutin pour les élections législatives qui devaient, selon la Constitution, se tenir avant la fin du mois d'avril.

La presse relatait par le menu les débats au sein des différents organes du parti gouvernemental, le Parti Démocratique pour la Justice.

Initialement tentés par un système comportant des circonscriptions à plusieurs sièges (ce qui leur aurait permis de limiter une éventuelle défaite dans les grands centres urbains), les dirigeants du PLD paraissaient devoir se rallier à un système de circonscription à un seul siège, système qui avait les faveurs de l'opposition, dans le souci de parvenir à un compromis avec celle-ci (1). Leurs efforts tendaient à convaincre un certain nombre de membres de leur propre groupe parlementaire, apparemment menacés de ne pas être réélus, du bien-fondé de leur choix.

La presse quotidienne rendait compte tout aussi en détail des débats internes à l'opposition sur le même sujet. Les tentatives d'accord entre le Parti de la Réunification Démocratique et le Parti de la Paix et de la Démocratie étaient complaisamment décrites. Le débat sur la loi électorale paraissait d'ailleurs céder le pas à la lutte ouverte entre les

(1) le nombre de sièges entre les circonscriptions ne pouvait être qu'un des éléments de l'accord car majorité et opposition (qui ne semblait pas susceptible de mettre au point, contrairement à ce qui avait été annoncé, une proposition commune) se séparaient aussi sur la répartition des circonscriptions entre zones rurales et zones urbaines, le nombre de sièges répartis entre les circonscriptions locales d'une part et la liste nationale d'autre part, ainsi que la manière dont les sièges seraient répartis à partir des résultats en voix.

"deux KIM" (KING YOUNG SAM et KIM DEE-JUNG) qui semblaient poursuivre à propos de la direction du futur parti unifié d'opposition la lutte fratricide qui leur avait été fatale lors de la récente élection présidentielle.

Le cheminement des avant-projets et des projets dans les commissions de l'Assemblée nationale était par ailleurs minutieusement décrit.

Le 5 mars, The Korea Times rendait compte d'un remaniement concernant 15 postes de vice-ministres (dont ceux des deux vice-ministres des Affaires étrangères et de la Justice rencontrés la veille) et 14 postes de directeurs d'agences gouvernementales.

Parmi les autres nouvelles de politique intérieure figurait aussi un article se faisant l'écho de la volonté présidentielle de démocratiser la nomination des présidents d'université. Les candidatures seraient désormais "filtrées" par des comités composés de professeurs.

Sur le plan extérieur, on apprenait que la Corée, comme le Japon, était en butte aux récriminations de Washington et qu'une délégation devrait se rendre prochainement aux Etats-Unis afin d'effectuer des achats de produits industriels susceptibles de réduire quelque peu le déficit des échanges entre les deux pays.

Un autre article s'intéressait aux réactions chinoises à la proposition du Président ROH-TAE-WOO de nouer des relations commerciales directes avec la Chine.

Enfin, on pouvait trouver l'écho des principaux événements de politique internationale : sommet de l'OTAN, plan Schultz pour le Moyen-Orient, négociations sur le retrait des troupes russes d'Afghanistan, élections américaines.

NOTES ET PRINCIPALES SOURCES UTILISEES

- (1) Ce chapitre a été rédigé à partir de documents officiels traduits en français fournis par les autorités coréennes. Il s'agit de la traduction de la Constitution du 25 octobre 1980, complétée par la "loi sur l'Assemblée nationale, et du texte de la Constitution du 29 octobre 1987 assorti de "notes explicatives" émanant du "service coréen d'information pour l'étranger".

- (2) PARK CHUNG HEE, Corée, "la Voie du Renouveau de la Nation"
- Stock, 1979.

- Jacques PEZEU - MASSABUAU, - Que Sais-Je ? - PUF, 1981.

- La Corée telle qu'elle est, Séoul, HOLLYM CORPORATION 1985
(Service coréen d'information pour l'étranger).

- Jacqueline BOYER, En Corée, "Guide Bleu" - Hachette, 1983.

- Chapitre "Corée du Sud" du livre "Les Nouveaux Conquérants ?" de
P. LOROT et J. SCHWOB, Paris - Hatier, 1986.

Les ambitions officielles pour l'an 2000

Prévisions pour l'économie coréenne jusqu'en l'an 2000.

					Moyenne annuelle du taux de croissance %	
	Unité	1984	1990	2000	1985- 90	1991- 2000
Population	Million	40,6	44,1	49,4	1,38	1,14
PNB	Trillion de wons, prix courants	65,3	119,2	342,3	10,7	12,3
	Trillion de wons prix 1980	49,1	75,8	147,1	7,5	6,8
	Milliards de \$ prix 1984	(81,1)	(125,6)	(252,0)	7,8	7,2
Revenu par habitant	Millier de wons prix courants	1 595	2 693	6 837	9,1	9,8
	Millier de wons, prix 1980	1 211	1 719	2 978	6,0	6,0
	(\$, prix 1984)	(1 998)	(2 849)	(5 103)	6,2	6,0
Indice PNB	1980=100	131,6	157,2	232,7	3,0	4,0
Exportations	Milliards de \$, prix courants	29,2	62,46	230,92	15,3	14,0
Importations	Milliards de \$	30,6	61,40	223,97	14,2	13,8
Endettement à l'étranger	Milliards de \$	44,1	62,5 ¹	54,0		
Habitations en propriété	%	67,0	68,8	82,2		
Nbre d'heures de travail	Par semaine	54,2 ²	45,0	41,0		
Durée moyenne de vie	Années	66 ²		72		

¹⁾ en 1984
²⁾ en 1980

Source: Institut du Développement Coréen

Extrait de : la Corée telle qu'elle est

Service coréen d'information pour l'étranger-Séoul . 1985

TROISIEME PARTIE

ENTRETIENS A HONG-KONG

Très limité dans le temps et par le nombre des contacts, le passage par Hong-Kong s'imposait en raison de l'incertitude pesant sur l'avenir du territoire. Il a certes permis de "sentir un climat" mais il ne pouvait déboucher que sur une vision partielle des problèmes. Il a paru cependant utile, à défaut de solutions, d'exposer les problèmes tels qu'ils paraissaient se poser.

Célèbre pour le développement exceptionnel de son économie, Hong-Kong est en effet aujourd'hui au coeur de l'actualité par ses institutions.

I. GENERALITES

Peuplé de 5.400.000 habitants, le Territoire de Hong-Kong est composé de trois parties distinctes : l'île de Hong-Kong proprement dite (76 km²), la péninsule de Kowloon (10 km²) et les Nouveaux Territoires (730 km²). A ceux-ci s'ajoutent 237 îles situées à environ 150 km au Sud de Canton.

La "rade parfumée" (Heung Gong en cantonais) où chaque gratte-ciel est un miracle d'architecture, est un paradoxe vivant où se cotoient les sampans -en voie de disparition- au large d'Aberdeen et des pelouses aussi vertes qu'en Ecosse ; on y trouve à la fois une foule grouillante et industrielle, chinoise dans sa très large majorité, et des clubs aussi fermés qu'au coeur de la City de Londres.

En dépit d'un développement récent du secteur manufacturier, Hong-Kong est avant tout une réussite commerciale : 87 % de la valeur ajoutée totale est imputable au secteur tertiaire dont 75 % au titre du commerce et de la finance.

Née du commerce maritime et de l'activité d'entrepôt, l'activité de service n'a cessé de se développer, faisant de Hong-Kong le premier supermarché du monde : le tourisme, deuxième source de revenus, rapporte 55 % des devises du seul fait des achats divers dans les magasins. Le territoire possède l'une des compagnies aériennes les plus importantes (Cathay Pacific).

La réussite de Hong-Kong, malgré quelques hésitations récentes, est cependant particulièrement éclatante en matière financière : avec 140 banques dont 96 étrangères, 400 établissements financiers, 4 bourses, Hong-Kong est la troisième place financière du monde et toutes les monnaies peuvent très facilement y être échangées. Le dollar de Hong-kong, qui appartenait à la zone sterling est, depuis 1982, directement rattaché au dollar américain. Fait unique cependant, il n'est pas émis par une Banque centrale mais par deux établissements privés : la Hong-Kong and Shanghai Banking Corporation et la Standard Chartered Bank. Troisième marché mondial de l'or également, Hong-Kong est le symbole du libéralisme le plus sauvage.

On ne s'étonnera pas, dans ces conditions, que le Territoire soit l'une des plaques tournantes du commerce international. Sa balance commerciale dégageait ces dernières années un solde positif du fait de l'excédent très important des exportations sur les importations (36 contre 25 milliards de dollars de Hong-Kong) dans le secteur des services (transports, voyages, assurances). Les exportations s'orientent majoritairement vers les États-Unis (plus de 45 %). La Chine arrive en seconde position (10 %). Les courants d'importations proviennent d'abord du Japon (25 %) puis de Chine (20 %) et des États-Unis (12 %). Ce commerce concerne pour l'essentiel des biens de consommation. Il faut signaler d'autre part que nombre d'importations ont pour vocation à être réexportées après transformation, notamment en direction de la Chine.

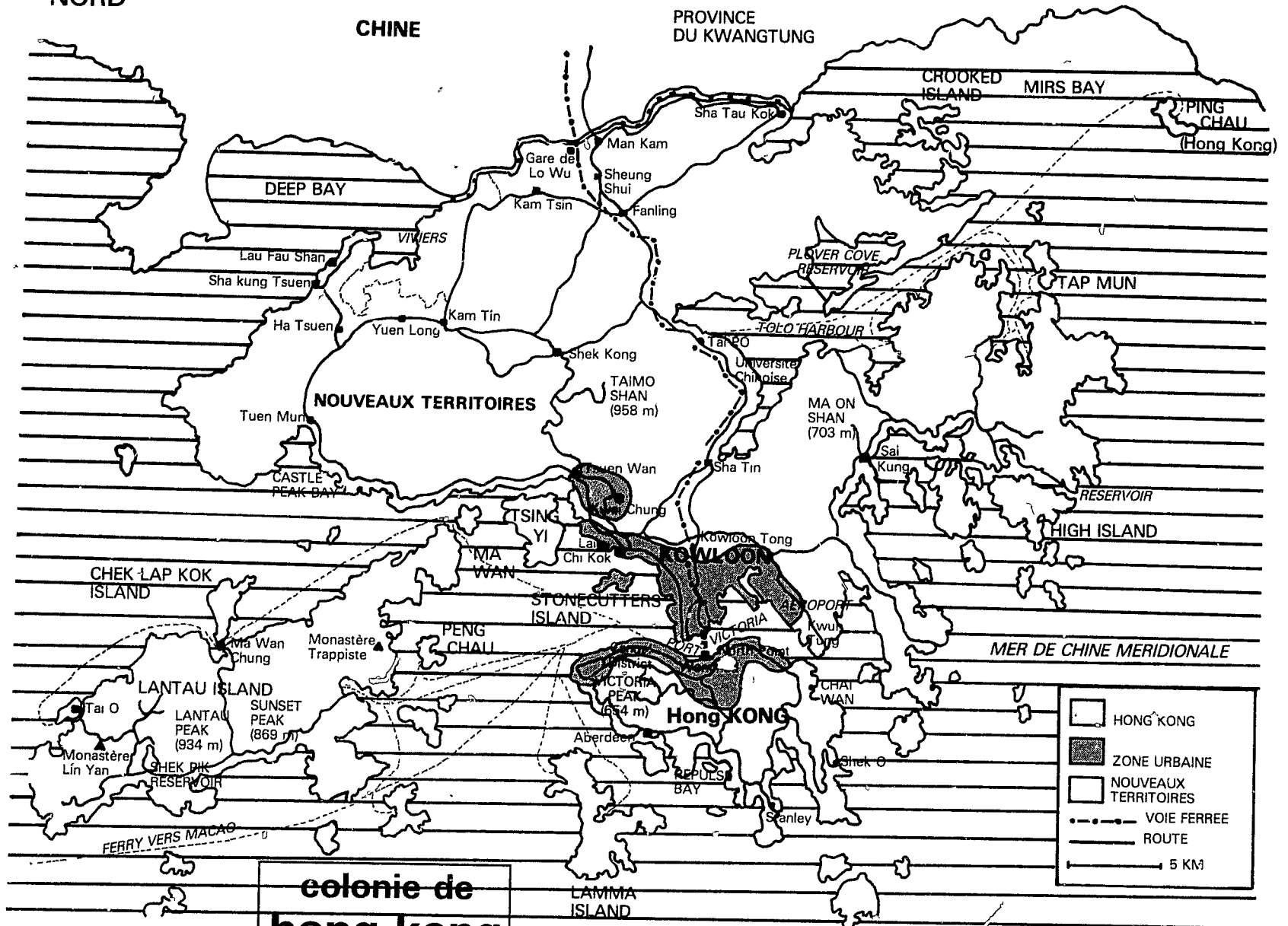
L'évolution économique contribue ainsi à rapprocher la colonie de son puissant voisin pour lequel elle sert de débouché commode (l'un des problèmes des autorités de Hong-Kong est cependant de limiter l'immigration chinoise alors même que la colonie a dû absorber une très grande quantité de "boat people").

Les engagements internationaux de la Grande-Bretagne et la volonté chinoise ont eu cependant pour effet de mettre au premier rang de l'actualité la question du "retour" institutionnel et politique dans le giron de la Chine de Pékin.

NORD

CHINE

PROVINCE
DU KWANGTUNG



**colonie de
hong kong**

II. LE DEBAT SUR L'AVENIR DU TERRITOIRE

Aussi anachronique que cela puisse paraître, il n'y a pas d'autre adjectif que "colonial" pour définir le statut actuel de Hong-Kong.

Cela résulte de l'histoire, cela résulte aussi de la réalité institutionnelle d'aujourd'hui dont on ne peut pas dire qu'elle corresponde tout à fait, en cette fin du XXe siècle, aux critères d'un pays démocratique à l'occidentale.

A. Les institutions actuelles de la colonie

Hong-Kong a été cédé par la Chine à la Grande-Bretagne par le traité de Nankin en 1842. Il en a été de même pour Kowloon, par le traité de Tientsin, en 1852. Les "Nouveaux Territoires" furent cédés à bail pour 99 ans à la Grande-Bretagne, le 9 juin 1898. C'est la question du renouvellement de ce bail, évoqué par le Premier ministre du Royaume-Uni, Madame Margaret Thatcher, lors de sa visite à Pékin en septembre 1982, qui a fourni l'occasion à la Chine de réaffirmer sa position constante selon laquelle la colonie britannique de Hong-Kong constitue depuis l'origine un territoire chinois. La question de son "retour à la Chine" a donc été officiellement posée.

Entre-temps, malgré quelques tentatives, notamment en 1946 et 1966, qui se heurtèrent à la fois au contexte international et à l'apathie de la population, le statut de la colonie n'avait guère évolué : celle-ci est toujours dirigée par un gouverneur nommé par Londres. Les questions de défense et les affaires étrangères demeurent de la compétence directe du gouvernement britannique.

Le gouverneur est assisté d'un conseil exécutif qui comporte 4 membres de droit (dont le commandant des forces britanniques) et 10 membres nommés par lui (8 "officiels" et 2 "non-officiels"). Le conseil exécutif a un pouvoir consultatif. Le gouverneur est toutefois tenu de suivre son avis dans un certain nombre de domaines, sauf à demander l'arbitrage de la Couronne. Le gouverneur est assisté d'un "chief-secretary" qui dirige les différents bureaux du gouvernement de la colonie.

Le "pouvoir législatif" est assuré par un conseil législatif qui comprend, outre les 4 membres de droit du conseil exécutif et le gouverneur qui le préside, 7 membres "officiels" nommés (en fait les chefs de service), 22 membres désignés et 24 membres élus. Ce conseil se réunit chaque semaine et joue le rôle de Parlement. Ses délibérations doivent être approuvées par le gouverneur pour recevoir le statut d'ordonnances. Toute dépense publique requiert l'approbation du conseil législatif.

L'organisation institutionnelle est complétée par plusieurs conseils locaux dont certains sont de création extrêmement récente.

Le conseil municipal a été restructuré en 1983. Il est composé de 30 membres mais 15 seulement sont élus (pour 3 ans). Il est compétent pour l'administration des "zones urbaines". Des conseils de district consultatifs, au nombre de 19, complètent l'administration municipale.

Un conseil régional a été créé en avril 1986 pour administrer les "Nouveaux Territoires" et les zones rurales. Il n'est, lui aussi, que partiellement élu.

B. Echancier et problèmes posés

Après 2 ans de négociations, les gouvernements britannique et chinois rendirent publique une "déclaration commune", le 26 septembre 1984. Aux termes de celle-ci, il était décidé qu'Hong-Kong deviendrait, le 1er juillet 1997, une "région administrative spéciale" de la République Populaire de Chine pour une période théorique de 50 ans. Pendant ce délai, Hong-Kong conserverait une certaine autonomie judiciaire et financière et ses citoyens pourraient continuer à jouir des principales libertés (association, presse, aller et venir). Le régime de l'économie de marché serait maintenu selon le principe "un pays, deux systèmes".

Un comité bipartite a été mis en place. Il est chargé de rédiger le projet de loi fondamentale qui sera soumis à l'Assemblée nationale populaire de Chine en 1990.

En attendant, le souci commun aux deux gouvernements fut d'organiser une période de transition dans des conditions telles que le gisement de richesses que constitue Hong-Kong ne soit pas cassé et que sa population ne cède pas à la panique. Des signes d'inquiétude apparurent néanmoins (chute du dollar de Hong-Kong, exode, notamment au Canada, aux Etats-Unis et en Australie, expatriation de capitaux). La perspective du "retour à la Chine" n'est pas, en effet, de nature à satisfaire une population qui, à raison de 50 %, est composée d'hommes et de femmes (ou de descendants d'hommes et de femmes) qui ont fui le régime communiste, souvent dans des conditions tragiques. Cette réticence a cependant quelque mal à s'exprimer du fait de la très grande apathie déjà signalée, de l'inexistence de consultations électorales régulières et aussi parce que chacun paraît se contenter du moment présent. Certains habitants émigrés sont même revenus et les apparences semblent leur donner raison puisqu'en 1987, l'économie a crû de 12 % en volume, succédant à une excellente année 1986 (+ 11 %).

Les choses ne paraissent cependant pas simples, pour autant que l'on puisse en juger, ni du côté chinois, ni du côté britannique.

Du point de vue chinois, la notion de "zone administrative spéciale", créée dès 1978 et dans laquelle peuvent s'appliquer des "lois spéciales adaptées à des situations concrètes", n'est pas neutre. Elle est destinée très vraisemblablement, l'expérience de Hong-Kong ayant réussi, à servir de structure d'accueil pour la Chine de Tai-Wan. A aucun moment, d'autre part, la République Populaire n'a envisagé d'accepter, pour l'avenir, des limitations de sa souveraineté.

La République Populaire de Chine, qui se préoccupe d'adopter des méthodes de développement économique nouvelles, ne paraît pas néanmoins considérer Hong-Kong comme une simple vitrine ni comme une sorte de "poule aux oeufs d'or" (encore qu'elle en retire 40 % de ses devises). Elle y investit au contraire massivement, rachetant par exemple les nombreux immeubles en vente. La Bank of China recueille aujourd'hui 25 % des dépôts. Beaucoup pensent que la volonté chinoise "d'apprendre à gérer" Hong-Kong existe réellement.

Le gouvernement britannique s'efforce de trouver, de manière pragmatique, les voies et moyens qui permettront de garantir effectivement le respect des engagements chinois.

Plusieurs livres blancs ont été publiés qui proposent, pour la phase transitoire, des modifications du statut de Hong-Kong dans un sens plus démocratique. Les propositions introduites dans le dernier document publié le 10 février 1988 ("Le développement d'un gouvernement représentatif: la voie en avant") suscitent un sentiment de déception dans l'opposition libérale qui avait cru comprendre qu'il était dans les intentions du gouvernement britannique d'organiser une consultation au suffrage universel direct dès 1988.

Il est prévu qu'en 1992, 10 des 56 membres du conseil soient élus au suffrage universel direct. Le nombre des conseillers désignés serait réduit immédiatement de 22 à 20, portant le nombre d'élus au suffrage indirect par des "collèges professionnels" de 10 à 12, dès le renouvellement d'octobre 1988. Le conseil municipal, devenu conseil urbain, passerait de 30 à 40 membres, les 10 nouveaux étant désignés par les conseils de district. Le conseil exécutif demeurerait inchangé.

Les entretiens de la délégation avec le "conseiller politique" pour Hong-Kong d'une part et le leader de l'opposition libérale d'autre part, M. Lee, ont montré qu'une différence de stratégie les opposait, le second estimant qu'une consultation au suffrage universel avant 1997 était indispensable pour créer une sorte d'"état de fait démocratique", le premier prenant argument du peu d'écho rencontré dans la population par cette perspective, pour préférer un dialogue d'Etat à Etat. Ce dernier aurait également pour avantage d'éviter que les élections à Hong-Kong ne servent de lieu d'affrontement indirect entre le parti communiste chinois et le Kuo Min Tang...

ANNEXE III

L'ACTUALITE A HONG-KONG

LES 9 ET 10 MARS 1988

L'actualité internationale, si l'on se réfère à la presse en langue anglaise (South China Morning Post), était dominée par la préparation de l'élection primaire américaine dite du "super tuesday" qui devait voir la victoire du vice-président Georges BUSH chez les candidats républicains.

Sur le plan intérieur, on pouvait lire, par exemple, que le Secrétaire aux Finances M. Piers JACOB dans son discours de présentation budgétaire avait annoncé que le produit national brut par habitant de Hong-Kong était sur le point d'atteindre 72 000 dollars par an "juste en-dessous de celui de la Grande-Bretagne". Cette prospérité confirmée justifiait des revendications salariales de salariés de Hong-Kong soucieux de participer aux fruits de l'expansion mais, selon un sondage, "généralement (en fait à 50 %) satisfaits de leur emploi".

Sur le plan institutionnel, on trouve mention d'une pétition qui aurait recueilli 410 signatures en cinq heures pour protester contre le report à 1991 d'élections directes (et encore pour 10 sièges seulement) mais le journal met surtout l'accent sur le départ du "Chief Justice" Sir Denys ROBERTS, en poste depuis 26 ans et consacre sa première page à une interview de cette haute personnalité judiciaire ; celle-ci confirme que la possibilité d'appel devant le Privy Council de Londres sera abolie en 1997 et que celle-ci sera remplacée par un appel devant une Cour d'Appel, juge en dernier ressort qui pourrait fonctionner à compter de 1997, soit cinq ans avant le terme prévu pour le "retour à la Chine". Selon les négociations en cours entre la Grande-Bretagne et la Chine, le pourcentage de juges et magistrats recrutés localement atteindrait 50 % en 1995 (contre 40 sur 100 e.viron aujourd'hui), le cantonais devrait être progressivement introduit comme langue usuelle dans les tribunaux. En conclusion, le Chief Justice (qui conserve ce même poste dans le sultanat de Brunei et qui s'apprête à siéger comme membre de la Cour Suprême de Birmanie) se dit confiant dans l'avenir de Hong-Kong et dans le maintien d'un certain niveau de qualité de sa justice car dit-il "les Chinois ont dit qu'ils étaient prêts à accepter le système actuel et à ne pas y apporter de modification majeure pour les cinquante ans à venir...".

PRINCIPALES SOURCES UTILISEES

- Documents fournis par la représentation diplomatique de Hong-Kong à Paris.

- Green paper : The 1987 review of developments in representative government - may 1987.

- White paper : The développement of representative government : The way forward.

- Jean-Rémy BURE - Hong-Kong - Le Seuil - 1979.

- Chapitre Hong-Kong du livre "les nouveaux conquérants ?" de P. LOROT et T. SCHWOB - Hatier - 1986, 2ème édition.

- Article "Hong-Kong" de l'encyclopédie Universalis.