



HAL
open science

La simplification administrative au Japon : une réforme pour les usagers et les fonctionnaires ?

Arnaud Grivaud

► **To cite this version:**

Arnaud Grivaud. La simplification administrative au Japon : une réforme pour les usagers et les fonctionnaires ?. Julien Boudon (dir.). L'irréductible originalité des systèmes constitutionnels à la lumière des expériences française et japonaise - Actes du XIIIe séminaire franco-japonais de droit public, Universités de Reims et de Paris 1, Société de Législation Comparée, pp.269-383, 2021, 978-2-36517-116-8. hal-03425645

HAL Id: hal-03425645

<https://hal.science/hal-03425645v1>

Submitted on 25 Sep 2024

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NoDerivatives 4.0 International License

La simplification administrative au Japon :

Une réforme pour les usagers et les fonctionnaires ?

Arnaud Grivaud, maître de conférences (Université de Paris, UMR 8155 - CRCAO)

Introduction

Parmi les critiques adressées aux administrations publiques, celles relatives aux lourdeurs administratives font très probablement partie des plus récurrentes. Bien qu'il faudrait davantage d'études sur le sujet pour en être certains, il semble que ce phénomène possède un caractère relativement transhistorique¹ ; il est en tous les cas assurément transaréal. L'on pourrait en fait même émettre l'hypothèse qu'il est consubstantiel à toute organisation administrative. Si l'on se limite aux administrations modernes, entendues selon l'idéaltype wébérien, l'on constate en effet que la protection des administrés vis-à-vis de l'arbitraire des agents passait notamment par la création de règles de procédures standardisées auxquelles tous devaient se soumettre².

Alors que la bureaucratie japonaise d'après-guerre avait globalement plutôt suscité l'admiration pour le rôle non négligeable qu'on lui prêtait dans la réussite économique fulgurante du pays³, l'entrée du Japon dans la crise des années 1990 s'accompagna de critiques virulentes à l'égard de son administration. Au-delà des scandales révélant des collusions avec certaines entreprises, une mauvaise gestion de la crise, ou encore une grande opacité en matière de problème sanitaire, c'est le fonctionnement global d'une administration qui ne semblait plus œuvrer au service des citoyens qui fut sévèrement remis en cause. Ces critiques, qui s'inscrivaient dans un discours plus général sur la nouvelle gestion publique (*New Public Management*)⁴, fustigeaient, entre autres choses, les lourdeurs administratives et la trop grande rigidité qu'impliquait la culture du précédent et du formalisme (*keishikishugi*). Il était de plus difficile pour l'administration de présenter ces lourdeurs comme étant la contrepartie logique de sa neutralité vis-à-vis des

¹ Voir par exemple l'étude sur les différentes vagues de critiques de la bureaucratie de GAY Paul du, *In Praise of Bureaucracy: Weber – Organization – Ethics*, Londres, SAGE Publications, 2000, 176 p. Pour une critique de l'administration sous Charles X, voir BALZAC Honoré de, « Les Employés » dans *Œuvres complètes de H. de Balzac*, Tome 11, Paris, Alexandre Houssiaux, 1855, pp. 133-335.

² WEBER Max, « La domination légale à direction administrative bureaucratique » (1921), dans TELLIER Yvan, TESSIER Roger (dir.), *Théories de l'organisation. Personnes, groupes, systèmes et environnement* [en ligne], Chicoutimi, Les presses de l'Université du Québec, 1991, pp. 1-18.

³ Par exemple, VOGEL Ezra, *Japan as Number One: Lessons for America*, Cambridge, Harvard University Press, 1979, 272 p.

⁴ Sur le caractère hétérogène de ce courant, voir par exemple BEZES Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, n°126, juin 2005, pp. 26-37.

citoyens, lorsqu'il apparaissait évident que ce fardeau administratif⁵ (*administrative burden*) avait pour but premier de décourager certains d'entre eux de faire valoir leurs droits⁶.

Afin de remédier aux lenteurs et au manque de transparence de l'administration japonaise, plusieurs réformes furent introduites au cours des années 1990 (notamment les réformes dites « Hashimoto », nom du premier ministre de l'époque). C'est dans ce contexte que l'on vit apparaître au Japon la promotion d'un gouvernement électronique (*e-Government* ou *denshi seifu* en japonais) qui, bien plus qu'une simple évolution technique, devait le rendre à la fois plus efficace et efficient (c'est l'approche entrepreneurial du concept) et à la fois plus ouvert et proche des citoyens (c'est l'approche participante)⁷.

C'est en particulier sous cet angle de la dématérialisation des processus et des procédures que cet article abordera la question de la simplification administrative. Il présentera les réformes entamées depuis un peu plus de deux dernières en vue de faire advenir au Japon une véritable administration numérique⁸ (*Digital Government*). Il s'agira d'étudier les discours mobilisés lors de leur mise en œuvre, mais également d'analyser leurs effets réels sur les usagers, sur l'administration elle-même et sur ses agents.

1. L'administration numérique : plus de transparence et de proximité ?

Le Japon a tout d'abord connu une première vague de réformes en matière de simplification administrative et de transition numérique à partir des années 1990. Cela coïncidait à l'époque où était largement relayée l'idée selon laquelle la bureaucratie japonaise se serait affranchie du contrôle démocratique – notamment par le biais d'une supposée domination de l'appareil administratif sur le politique (*kanryō shihai*). L'exigence de transparence de l'administration fut ainsi présentée comme étant la première étape nécessaire au rétablissement du lien de confiance entre les citoyens et leur gouvernement, en réaffirmant son devoir d'explication

⁵ HERD Pamela, MOYNIHAN Donald P., *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*, New York, Russell Sage Foundation, 2019, 360 p.

⁶ Le cas des administrations municipales refusant illégalement à des personnes démunies l'accès aux aides sociales (la Protection Vitale, *seikatsu hogō*) a par exemple été assez médiatisé à partir de 2007. Voir MALINAS David Antoine, « Sans-abri : Les limites du système d'assistance », *Informations sociales*, n° 168, juin 2011, pp. 46-48. Pour un cas français, voir Alexis Spire, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Raisons d'agir, 2008, 124 p.

⁷ Voir MOSSBERGER Karen et TOLBERT Caroline J., « The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government », *Public Administration Review*, Mai-Juin 2006, pp. 354-369.

⁸ Concept proche de l'administration électronique, mais plus récent, plus approfondi et dont la dimension participative et inclusive est généralement plus prononcée. BOUNABAT Bouchaïb, « From e-Government to digital Government: Stakes and Evolution Models », *e-TI*, n°10, 2017, pp. 8-21.

(*setsumei sekinin*) et de reddition de comptes vis-à-vis du public (*accountability*). C'est du moins en ces termes qu'est décrit, dans son article premier, l'objectif de la loi relative à la transparence administrative (*jōhō kōkai-hō*) de 1999. Les citoyens disposent ainsi aujourd'hui d'un droit d'exiger des ministères (et agences administratives indépendantes) qu'ils publient toutes les informations qui ne feraient pas l'objet de restrictions particulières. Le nombre de demandes est d'ailleurs en nette augmentation avec 48 670 requêtes à l'égard des ministères en 2001 contre 141 159 en 2017. Les ministères les plus sollicités en 2017 étaient le ministère de la Justice (66 860), le ministère du Territoire, des infrastructures et du tourisme (36 838) et le ministère de la Santé, du travail et des affaires sociales (12 468). La même année, ces requêtes étaient acceptées par les ministères dans 97,8% des cas, publiant tout (33,8%) ou partie (64%) des informations demandées⁹.

Dans les faits, les ministères n'attendent pas que des demandes leur soient adressées pour publier de nombreuses informations et données diverses. Une simple consultation des sites gouvernementaux suffit pour constater le foisonnement de documents mis en ligne quotidiennement : documents préparatifs de projets de loi en cours d'élaboration, procès-verbaux de groupes de travail, statistiques¹⁰ (dans des formats modifiables et réutilisables), livres blancs (*hakusho*), etc. Le portail internet « e-Gov »¹¹ (équivalent de Légifrance), créé le 1^{er} avril 2001, permet d'accéder assez simplement à tous les textes légaux et réglementaires japonais (il a été rénové en juin 2017). Par ailleurs, depuis 2004, un site de la Bibliothèque nationale de la Diète est dédié à l'archivage des pages web et documents de l'administration qui ne sont désormais plus en ligne¹². Enfin, bien que cela ne concerne pas l'organe exécutif mais la Diète, un site dédié sur lequel sont publiés tous les débats parlementaires, en commissions comme en séances plénières, est en service depuis 1999¹³. L'on peut aujourd'hui consulter les débats parlementaires de la Diète impériale depuis 1890, avec la possibilité de faire des recherches par mots-clés, par noms ou statuts des intervenants pour ceux qui sont postérieurs à septembre 1945. Ōyama Reiko, spécialiste de l'institution parlementaire japonaise

⁹ Statistiques disponibles ici : https://www.soumu.go.jp/main_content/000611403.pdf (consulté le 15-07-2020).

¹⁰ Un site dédié « e-Stats » a été créé le 1^{er} avril 2008 : <https://www.e-stat.go.jp/en> (version anglaise).

¹¹ Site « e-Gov » : <https://www.e-gov.go.jp/en/> (version anglaise).

¹² Il s'agit du Web Archiving Project (Warp) : https://warp.da.ndl.go.jp/info/WARP_en.html. La démarche s'apparente à celle du site américain archive.org, sauf qu'elle se limite à l'administration japonaise.

¹³ Pour les débats de la Diète impériale (1890 – 1947) : <https://teikokugikai-i.ndl.go.jp/>. Pour ceux de la Diète (1947-) : <https://kokkai.ndl.go.jp/>. Ces sites ont été rénovés au 1^{er} janvier 2020.

et ancienne fonctionnaire de la Bibliothèque nationale de la Diète, affirme ainsi que le Japon est le seul pays à proposer un service aussi complet¹⁴.

La publication des documents de travail et discussions dans les commissions consultatives des ministères (*shingikai*) a également pu être utilisée comme une arme politique à l'encontre des hauts fonctionnaires. Ces commissions consultatives – sorte de *think tanks* rattachés aux ministères – furent très critiquées dans les années 1990 pour leur manque de transparence. Selon leurs détracteurs, elles n'étaient que des moyens de légitimer l'action des ministères qui faisaient appel à des membres extérieurs minutieusement sélectionnés (parmi lesquels beaucoup d'universitaires acquis à la cause du ministère et d'anciens hauts fonctionnaires ayant pantouflé dans le secteur concerné)¹⁵. Les débats qui s'y déroulaient jusqu'alors à huis clos furent soumis à publicité, sauf exceptions, et leur nombre fut ramené de 211 à 105 par une décision en Conseil des ministres le 27 avril 1999. Le cas le plus flagrant d'utilisation politique de cette publication des discussions est celui du comité consultatif pour les politiques économiques et les finances publiques (*keizai zaisei shimon kaigi*) sous le gouvernement Koizumi. Cet organe, qui avait été créé en 2001 au sein de l'Office du Cabinet, avait été transformé en une véritable tour de contrôle par le Premier ministre, chargeant ses membres (dont plusieurs étaient issus du secteur privé) de définir les grandes orientations budgétaires du gouvernement. Pour prémunir ce comité contre un éventuel travail de sape des hauts fonctionnaires, le ministre délégué, l'économiste et universitaire Takenaka Heizō, avait exigé que les comptes rendus des réunions soient rapidement mis en ligne, en faisant apparaître les détails concernant l'évolution des pourparlers avec les ministères et le parti majoritaire. La transparence du processus de décision avait perturbé les acteurs qui étaient habitués aux négociations officieuses, souvent réalisées en amont des réunions officielles (les tentatives de négociation esquissées par les ministères avaient également été rapportées en ligne)¹⁶. Ce fut l'un des nombreux cas où le Premier ministre Koizumi se servit de l'opinion publique pour battre en brèche les résistances internes que son projet politique rencontrait.

¹⁴ Elle note par exemple que le site du Congrès américain ne propose que les débats à partir de 1987. Ōyama Reiko, *La Diète japonaise : pour un Parlement qui délibère (nihon no kokkai – shingi suru rippōfu e)* (traduction d'Arnaud Grivaud), Paris, Les presses de l'Inalco, à paraître (voir pp. 215-217 de la version originale).

¹⁵ Voir par exemple, NOBLE Gregory W., « Reform and continuity in Japan's *shingikai* deliberation councils », dans AMYX Jennifer et DRYSDALE Peter (dir.), *Japanese Governance*, Londres, Routledge, 2003, pp. 113-132.

¹⁶ SHIMIZU Masato, *Kantei shudō – koizumi jun.ichirō no kakumei* (Le Premier ministre et son équipe à la tête du processus politique : la révolution de Koizumi Jun.ichirō), Tōkyō, Nihon Keiza Shinbunsha, 2005, p. 250 ; ŌTA Hiroko, *Keizai zaisei shimon kaigi no tataikai* (Le combat du comité consultatif pour les politiques économiques et les finances publiques), Tōkyō, Tōyō keizai shinpōsha, 2006, pp. 4-6.

Outre la question de la transparence, un autre dispositif vit le jour en 1999 afin de permettre aux citoyens japonais, en recueillant leurs avis, de participer à l'élaboration des textes réglementaires en préparation dans les ministères (on parle de *Public comment* ou *iken kōbo tetsuzuki* en japonais)¹⁷. Cependant, sur les 856 procédures de recueil des avis citoyens réalisées en 2004, il n'y avait aucun avis dans 30% (256) des cas et moins de 10 avis dans 38% (323) des cas. Une réforme fut donc introduite l'année suivante afin de créer un site internet dédié, d'élargir le champ des textes soumis à la procédure, de publier des documents explicatifs et d'ouvrir la consultation pour un délai minimal de 30 jours. En 2013, sur les 722 procédures de recueil des avis citoyens réalisées (1223 textes concernés), des avis furent obtenus dans 505 cas (47 en moyenne), donnant lieu pour 115 d'entre eux (22,8%) à des amendements reflétant les avis exprimés¹⁸. Par ailleurs, l'on a pu voir en 2014 des associations et avocats se saisir de cette procédure vis-à-vis d'un arrêté ministériel relatif à une aide sociale. Le ministère s'était vu adresser 1166 avis l'exhortant à répercuter clairement dans l'arrêté les déclarations faites par le ministre lors des débats parlementaires relatifs à la révision de la loi concernée (il s'agissait de points de détails, néanmoins déterminants pour les usagers, qui devaient être précisés dans l'arrêté). La situation n'est certes pas pleinement satisfaisante, mais il convient de se départir d'une posture purement cynique à l'égard des mécanismes de participation et de contrôle démocratiques directs et de reconnaître que cette procédure remplit partiellement son rôle.

2. L'administration numérique : plus d'accessibilité et d'efficience ?

Depuis les années 2010, le Japon semble connaître une deuxième vague de réformes relatives à la simplification administrative et à la transition numérique de l'administration. C'est notamment dans la « déclaration pour la construction de l'Etat numérique le plus avancé du monde » (*sekai saisentan dejitaru kokka sōzō sengen*), adoptée le 14 juin 2013 par le Conseil des ministres, que l'on retrouve les grandes lignes directrices de ces réformes¹⁹. Parmi celles-ci figurait notamment le renforcement de la transparence, faisant de la publication des informations détenues par l'administration la règle de principe, et non l'exception²⁰. En 2019, dans le classement de l'indice « *OURdata* » de l'OCDE – qui évalue les efforts fournis par les

¹⁷ Il s'agissait d'une révision de la loi relative aux procédures administratives (*gyōsei tetsuzuki-hō*) de 1993 (articles 38 à 45).

¹⁸ HARADA Hisashi, *Gyōseigaku* (Science administrative), Tōkyō, Hōritsu bunkasha, 2016, pp. 130-140.

¹⁹ Version anglaise de 2016 : https://japan.kantei.go.jp/policy/it/2016/20160520_full.pdf (consulté le 16-07-2020).

²⁰ Cela s'inscrivait dans la « stratégie pour des données gouvernementales ouvertes » (*open government data*) énoncée en juillet 2012 par le gouvernement Noda, quelques mois avant l'arrivée d'Abe au pouvoir.

gouvernements dans la promotion de l'accessibilité aux données administratives – le Japon se positionnait en quatrième place, derrière la Corée du Sud, la France et l'Irlande²¹. Mais en dehors de la transparence, c'est la volonté du gouvernement d'accroître l'accessibilité et l'efficacité de l'administration qui marque le plus cette deuxième vague de réformes.

A l'occasion de son discours de politique générale donné le 28 février 2013 devant la Diète, le Premier ministre Abe avait ainsi déclaré vouloir faire du Japon « le pays qui facilite le plus le développement des entreprises » (*kigyō ni ichiban katsuyaku shiyasui kuni*)²². Depuis, d'importants efforts sont à constater dans certains domaines. Par exemple, s'agissant de la question cruciale de la propriété industrielle²³, les délais entre le dépôt d'une demande auprès de l'Office japonais des brevets et l'obtention du titre de propriété après examen sont passés de près de 36 mois en 2010 à 14 mois en 2018²⁴.

Par ailleurs, les deux principaux syndicats patronaux (le *Keidanren* et la *Keizai dōyūkai*) ainsi que la chambre de commerce et d'industrie ont été fortement sollicités pour participer à un comité de réflexion sur l'assouplissement des réglementations, ainsi que sur la simplification et dématérialisation des procédures administratives. Bien qu'il soit tout à fait usuel que de tels acteurs soient consultés à l'occasion de l'élaboration d'un projet de loi (dans les commissions consultatives évoquées précédemment par exemple), l'emphase avait été particulièrement mise sur la nécessité de ne pas mener ces réformes « d'en haut » (*top-down*), mais au contraire de « faire remonter » (*bottom up*) les besoins des entreprises, notamment par le biais de sondages²⁵.

Ces travaux débouchèrent sur la loi relative aux procédures administratives dématérialisées (*dejitaru tetsuzuki-hō*), adoptée en 2019 à la Diète. Celle-ci ne se cantonne pas à la simple dématérialisation des procédures administratives mais vise à repenser en profondeur les procédures elles-mêmes, afin de les simplifier, voire de les supprimer complètement (il est notamment fait référence au concept de Réingénierie des processus d'affaires, *Business process re-engineering*). Les trois principes fondamentaux avancés par cette loi sont les suivants : 1)

²¹ OURdata Index – Open-useful-reusable Government Data 2019 : <http://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm> (consulté le 16-07-2020).

²² On a pu observer le même type de discours en France sous la Présidence Hollande par exemple : <https://www.gouvernement.fr/action/le-choc-de-simplification> (consulté le 16-07-2020).

²³ Le Japon est le troisième pays qui dépose le plus de brevets technologiques dans le monde, avec environ 50 000 brevets par an.

²⁴ On constate une importante réduction des délais entre 2012 et 2013 : <https://www.matsuda-pat.com/tokkyo-nagare/shinsa-kikan.html> (consulté le 17-07-2020).

²⁵ Voir le rapport du sondage mené auprès de plus de 5000 entreprises en novembre 2016 : <https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/bukai/20170119/170119bukai01.pdf>. Voir également un entretien avec le président de la commission pour la réforme administrative, Fujimori Yoshiaki, ancien cadre du *Keidanren* : https://www.doyukai.or.jp/publish/uploads/docs/2017_10_04.pdf (consultés le 16-07-2020).

une dématérialisation par principe de toutes les procédures administratives (*digital first*) ; 2) une information donnée une fois n'est pas redemandée, ni par la même administration ni par une autre (*once only*) ; 3) la mise en place de guichets uniques connectés (*connected one stop*), qui peuvent être des supérettes (*konbini*), des bureaux de poste, ou encore des portails internet²⁶ à partir desquels un usager peut avoir accès à plusieurs services (y compris des services privés). Les deux derniers points requièrent notamment une communication entre les données de plusieurs administrations, généralement par le biais d'un *cloud* sécurisé, tout en les stockant de façon décentralisée afin que les organismes et individus ne puissent avoir accès qu'aux données qu'ils sont censés posséder²⁷. La nécessité d'assurer l'interopérabilité des différents systèmes suppose ainsi de s'attaquer à la compartimentation des administrations (*tatewari gyōsei*), laquelle est particulièrement critiquée au Japon. La tâche ne devrait pas être aisée, dans la mesure où il n'est pas rare que les ministères utilisent encore différents logiciels pour une même fonction²⁸.

Par ailleurs, cette interconnexion est également présentée comme un moyen de lutter contre les fraudes (fiscales et sociales). Ce n'est pas là le seul argument avancé en matière de bénéfice pour le contribuable. Selon les prévisions du gouvernement, la simplification et la dématérialisation d'environ 75 millions de procédures engagées par an devraient conduire en 2020 à une réduction moyenne de 22% des 347 millions d'heures de travail qui y étaient consacrées par les agents, soit une économie de 196 milliards de yens (environ 1,6 milliard d'euros)²⁹. Les trois quarts de ces économies devraient concerner la sécurité sociale et les demandes de permis et autres autorisations. Il semble d'ailleurs que ces arguments convainquent l'opinion publique puisque dans un sondage réalisé en décembre 2015, les deux items arrivés en tête des attentes vis-à-vis de l'introduction d'un nouveau système de numéro d'identification individuel (voir paragraphe suivant) étaient la réduction des coûts de l'administration (33,8%) et la lutte contre les fraudes (30,4%)³⁰.

²⁶ Le portail FranceConnect lancé en 2016 s'inscrivait dans cette même idée.

²⁷ Cela est possible, par exemple, grâce à la cryptographie asymétrique (avec un système de clés publique et privée).

²⁸ Par exemple l'application sécurisée d'accès à distance à ses mails professionnels (plusieurs ministères ont néanmoins choisi l'application *cachatto*)

²⁹ Voir le tableau (p. 3) du rapport du comité pour la réforme des réglementations intitulé « Pour une réduction des coûts des procédures administratives » (version révisée du 19 juillet 2019) : <https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/publication/cost/190729hontai.pdf> (consulté le 16-07-2020). Cette prévision se basait également sur les expériences similaires réalisées à l'étranger quelques années plus tôt.

³⁰ MATSUGU Hironori, « Mai nanbā seido no mondaiten ni tsuite (Sur les problèmes liés à l'introduction du système de numéro d'identification individuel) », *chiiki sōgō kenkyū*, n°17, juillet 2016, p. 98.

3. L'administration numérique : trop d'intrusion et peu d'inclusion ?

Bien que le discours du gouvernement japonais sur sa transition numérique soit dithyrambique – avec une tendance à lui prêter une capacité à résoudre une multitude de problèmes –, plusieurs angles morts et difficultés demeurent. Tout d'abord, l'on constate que cette dématérialisation des procédures administratives et de certains services publics suscite parfois dans la population japonaise l'indifférence, voire même l'inquiétude. Cela a notamment pu se vérifier à l'occasion de l'introduction du nouveau système de numéro d'identification individuel (*My Number* ou *kojin bangō seido* en japonais) en 2016. Depuis cette date, chaque citoyen japonais (et résident étranger au Japon) s'est vu attribuer à vie un numéro d'identification individuel de 12 chiffres, qu'il doit désormais utiliser pour ses démarches auprès de la sécurité sociale, de l'administration fiscale, mais également auprès des banques ou encore de son employeur³¹. Lors du sondage de 2015 évoqué plus haut, 77,7% des sondés avaient répondu que l'introduction de ce système les inquiétait (*fuan*). La première raison invoquée était la crainte de fuites de données personnelles (59,5%), la deuxième était la crainte du renforcement de la surveillance étatique (18,8%) – preuve que les attentes en matière de lutte contre les fraudes n'éclipsent pas complètement les inquiétudes³².

Pour mieux comprendre l'origine de cette méfiance, il convient de rappeler qu'en 2006, le Japon dut faire face à l'important scandale de la « disparition des pensions de retraite » (*kieta nenkin*). Celui-éclata lorsque les services de l'agence de la Sécurité sociale – dissoute en 2009 – découvrirent qu'à l'occasion de l'informatisation des données des affiliés et la fusion de leurs différents numéros de retraite débutées en 1997, 50 millions d'occurrences n'avaient toujours pas été traitées. Quelques temps plus tard, l'on découvrit que plusieurs saisies informatiques n'avaient pas été effectuées correctement et que la trace des cotisations de certains affiliés avait disparu (notamment celles des femmes au foyer qui étaient sous le même régime que leur mari salarié, et qui avaient oublié de changer de régime dès l'instant qu'il y avait eu divorce, décès ou démarrage d'une activité libérale ou commerçante). En 2015, c'est une fuite des données d'1,25 million de citoyens causée par une cyber-attaque contre le nouvel organe de gestion des

³¹ La possibilité de changer de numéro est limitée aux cas d'utilisations frauduleuses. Il convient au passage de noter que les japonais ne disposent pas de carte d'identité. Ils possédaient en revanche plusieurs numéros pour leur assurance maladie, leur régime de retraite, leur certificat de domiciliation (depuis 2002), etc.

³² Sur ce sujet, l'on renvoie le lecteur aux travaux d'Alexis Spire sur la lutte contre la fraude fiscale « à double vitesse » en France. Alexis Spire, *Faibles et puissants face à l'impôt*, Paris, Raisons d'agir, 2012, 134 p.

retraites qui fut dévoilée. Dans un tel contexte, les inquiétudes apparaissent dès lors plus légitimes.

Sur un plan plus théorique, les auteurs d'une étude empirique réalisée en 2006 constataient que la transition numérique d'une administration pouvait certes améliorer la perception que les citoyens avaient d'elle vis-à-vis de sa réactivité et de son accessibilité, renforçant ainsi ce qu'ils qualifiaient de « confiance dans les processus » (*process-based trust*). En revanche, les résultats étaient bien moins probants lorsqu'il s'agissait de la « confiance dans l'institution » elle-même (*institutional-based trust*), laquelle découlait notamment de la perception que les citoyens avaient de sa capacité à être transparente et responsable des données personnelles confiées³³.

Qu'il s'agisse de défiance ou d'indifférence, le pourcentage de personnes ayant fait la demande de leur carte d'identification individuelle (*My Number Card*) n'était que de 16,8% (21,35 millions) en juin 2019, ce qui était bien loin des prévisions du gouvernement 4 ans plus tôt (40 millions fin mars 2018)³⁴. Bien que la détention de cette carte soit facultative, l'intérêt du système repose en grande partie sur la généralisation de son utilisation pour automatiser de nombreuses procédures grâce à sa puce électronique (comme pour une Carte Vitale). La solution envisagée par le gouvernement pour remédier à cet état de fait est assez surprenante et intéressante. Depuis septembre 2019, il est possible, pour les détenteurs de cette carte qui en feraient la demande, d'obtenir l'équivalent de 5000 yens en points (*mainapointo*) sur un porte-monnaie électronique. Ils pourront les dépenser avec leur smartphone (système NFC) par le biais d'un service de paiement sans liquide (*cashless*) qu'ils auront désigné (définitivement) parmi certains partenaires³⁵. Ces derniers, souhaitant qu'un maximum d'utilisateurs les désignent comme service de paiement pour leur carte, ont commencé à annoncer qu'ils donneraient des points-cadeaux supplémentaires, pour une valeur de 500 à 2000 yens. Cette mise en compétition des partenaires, les poussant à surenchérir, devrait renforcer d'autant

³³ Ils notaient également qu'en la matière, les administrations locales étaient généralement mieux perçues que les administrations nationales (ou fédérales) MOSSBERGER Karen et TOLBERT Caroline J., *op. cit.*

³⁴ « Mainapointo no kangen ni hitsuyō na “mai nanbā kādo” o shutoku suru ni wa ? (Comment faire pour obtenir la carte d'identification individuelle nécessaire à la récupération des *mainapointo* ?) », *ITmedia*, 9 juillet 2020 : <https://www.itmedia.co.jp/mobile/articles/2007/09/news098.html> (consulté le 19-07-2020). Le coûteux portail internet dédié au numéro d'identification, sur lequel les usagers peuvent se rendre pour consulter un certain nombre d'informations, n'était utilisé en juillet 2019 qu'à 0,02% de sa capacité mensuelle prévue initialement.

³⁵ Plus précisément, il est possible de récupérer 25% de la somme qui a été chargée sur le porte-monnaie, pour un maximum de 5000 yens par personne (il faut donc qu'elle charge 20 000 yens). Le « quota » est virtuellement fixé à 40 millions par le ministère de l'Intérieur et des télécommunications parce ce que le budget consacré à cette opération, qui ressemble fortement à la stratégie commerciale d'une entreprise privée, est de 200 milliards de yens (environ 1,6 milliard d'euros). Voir le site dédié : <https://mynumbercard.point.soumu.go.jp/>.

l'attractivité du mécanisme. Le 5 juillet 2020, environ 17 millions d'utilisateurs avaient effectué la procédure pour recevoir ces points-cadeaux³⁶.

Si ces mesures incitatives, qui semblent cibler l'*homo œconomicus* japonais, peuvent porter leurs fruits lorsque ce dernier sait naviguer sans peine sur internet et manier différents outils technologiques, elles risquent fort de laisser indifférent celui ou celle qui est moins à l'aise avec l'informatique (on parle d'« illectronisme » ou d'« inhabilité numérique », *digital illiteracy* ou *IT jakusha* en japonais)³⁷. L'on peut trouver dans les livres blancs du ministère de l'Intérieur et des télécommunications des mentions qui suggèrent une certaine prise de conscience de l'administration quant au risque qu'une « fracture numérique » (*digital divide* ou *jōhō kakusa* en japonais) se transforme en une fracture sociale, avec des citoyens n'ayant plus accès aux services publics³⁸. Plusieurs enquêtes menées par le ministère ont d'ailleurs montré – sans grande surprise – que les foyers les plus défavorisés sont les moins connectés, avec en 2017 une moyenne de 54,2% des foyers connectés parmi ceux ayant des revenus inférieurs à 2 millions de yens par an (environ 16 000€), contre plus de 85% pour ceux percevant plus du double de ces revenus. Ces enquêtes relèvent également l'existence d'une fracture entre les zones urbaines et rurales, relativisant grandement le discours relatif aux effets bénéfiques d'une dématérialisation des procédures pour les zones géographiquement éloignées³⁹. Pourtant, jusqu'ici, peu de choses semblent avoir été mises en œuvre par l'Etat pour résorber de telles inégalités. Au contraire, en 2017, ce dernier se réjouissait globalement du fait que 81,2% des 60-64 ans, 67,9% des 65-69 ans et 46,7% des 70-79 ans utilisaient internet (90% pour les 13-59 ans). Il est certes probable que ces chiffres augmentent à l'avenir (notamment pour les séniors), mais cette progression globale du taux d'utilisation d'internet ne saurait effacer les importantes disparités relatives à la nature de cette utilisation et à la maîtrise de l'outil informatique. En 2017, dans une liste d'outils et de ressources accessible sur internet (mails, e-commerce, réseaux sociaux, actualités...), les services en ligne de l'administration présentaient certes le taux d'utilisation avec le moins de variations entre les tranches d'âges, mais cela s'expliquait par le fait qu'il était aussi le plus faible (moins de 10%, tous âges confondus)⁴⁰.

³⁶ « Mainapointo, o toku wa netemate mōshikomi ha atezuni (Les *mainapointo*. Ne vous pressez pas pour vous inscrire, mieux vaut attendre pour les bonnes affaires) », *Nihon Keizai Shinbun*, 7 juillet 2020. <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO61197230W0A700C2I00000/> (consulté le 19-07-2020).

³⁷ Le financement de points-cadeaux supporté par l'ensemble des citoyens, que seule une partie d'entre eux saura récupérer, peut d'ailleurs interroger sur le caractère équitable d'une telle mesure.

³⁸ La récente crise sanitaire liée au coronavirus a également donné lieu à plusieurs articles sur ce point.

³⁹ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS, *Heisei 30 nenban jōhō tsūshin hakusho* (Livre blanc des télécommunications de 2018), pp. 235-241.

⁴⁰ *Ibid.*

Dans ces circonstances, l'on ne peut qu'être sceptique vis-à-vis de la capacité supposée de l'administration numérique à être plus inclusive et plus proche des citoyens. La promotion d'une e-démocratie, dont la place dans le débat public est particulièrement réduite au Japon, ne semble d'ailleurs pas faire partie des principaux enjeux de sa transition numérique.

4. L'administration numérique : une opportunité pour les fonctionnaires ?

En revanche, la deuxième vague de réformes relatives à la transition numérique de l'administration s'est accompagnée d'un discours assez appuyé sur les avantages que pourraient en retirer les fonctionnaires dans leur travail quotidien. Il peut paraître contre-intuitif d'arguer qu'une telle transition pourrait bénéficier aux agents de l'administration lorsque l'on sait, comme expliqué plus haut, que les raisons invoquées en faveur de cette transition étaient généralement issues des critiques relatives à l'opacité et l'inefficience de l'administration. Le renforcement de la transparence était généralement compris comme un accroissement de la surveillance à l'égard des ministères et de leurs agents, de même que la recherche de l'efficience se traduisait souvent par une augmentation des cadences et une réduction des effectifs. De fait, bien que le Japon ait été – et est toujours – le pays de l'OCDE avec la plus faible proportion de fonctionnaires par habitant, ces derniers ne purent échapper à une diminution drastique de leurs effectifs au cours des années 2000⁴¹.

Cependant, depuis une vingtaine d'années, nombreux sont les témoignages de (hauts) fonctionnaires qui se plaignent des tâches rébarbatives, inutilement chronophages, qu'ils accusent d'être en grande partie responsables de leurs (très) longues journées de travail. Plusieurs rapports rédigés par des hauts fonctionnaires – notamment par des femmes – recommandaient ainsi de rationaliser et de dématérialiser certaines procédures afin d'améliorer leurs conditions de travail (réduction du temps de travail, flexibilité des horaires...),

⁴¹ Proportion des fonctionnaires dans la population (1998-2016) : Japon 3,8%-3,6% ; Grande-Bretagne 8,1%-6,9% ; France 9,7%-8,9%. <https://www.jil.go.jp/institute/zassi/backnumber/2004/04/pdf/018-021.pdf> (1998) ; https://www.jinji.go.jp/pamfu/profeel/03_kazu.pdf (2016) (consultés le 23-07-2020). Entre 2000 et 2018, le nombre d'agents de la fonction publique territoriale a été réduit de 16%, passant de 3,2 à 2,7 millions (réduction du nombre d'enseignants du primaire et du secondaire), tandis que celui de la fonction publique d'Etat a été réduit de 51%, passant de 1,13 million à 583 000. Cette réduction est notamment due aux privatisations (la Poste en 2005) et à l'autonomisation d'entités administratives (les universités nationales en 2004 et les hôpitaux nationaux en 2016 par exemple), avec un passage sous régime de contrat de droit privé pour les agents. Depuis, la réduction des effectifs se poursuit à un rythme moins soutenu mais constant (environ -2% par an).

et de les rendre ainsi plus attractives aux yeux des jeunes recrues, que la haute fonction publique peine de plus en plus à attirer et à retenir⁴².

Depuis 2013, le ministère de l'Intérieur et des télécommunications engage, dans le cadre d'un programme de « réforme du lieu de travail » (*offisu kaikaku*), des mesures visant à encourager le télétravail et à « sortir de la culture de la paperasse » (*kami bunka*). Il n'est certes pas aisé de transformer ainsi les normes organisationnelles et les pratiques de travail, mais quelques progrès sont à constater. Le cas de la signature électronique (*denshi kessai*) – alternative au tampon – des documents engageant le pouvoir hiérarchique des agents est intéressant. Alors que la procédure dématérialisée avait été introduite en 2008 afin de simplifier et accélérer cette tâche récurrente au quotidien (près de 9 millions de documents en 2016), son taux d'utilisation n'était encore que de 55,3% en 2013⁴³. Après la mise en œuvre du programme susmentionné, ce taux augmenta rapidement pour atteindre 91,4% en 2016. Outre le gain de temps important, la signature électronique permet de garder les traces des différentes versions d'un document, ce qui fit grandement défaut lors du récent scandale *moritomo gakuen*⁴⁴.

Une autre tâche particulièrement chronophage pour certains agents – qui les immobilise régulièrement de 18h à 3h du matin – est celle de la rédaction pour le lendemain des réponses du ministre aux questions qui lui sont posées à la Diète (*kokkai tōben*). Le 30 mai 2014, un groupe de plusieurs hauts fonctionnaires demanda ainsi aux parlementaires de la majorité de transmettre leurs questions aux ministères l'avant-veille, afin de laisser aux agents le temps de rédiger les réponses en journée, la veille de la séance à la Diète. Mais outre les efforts auxquels peuvent consentir les parlementaires, la dématérialisation de la procédure a, semble-t-il, amélioré la situation. Les agents peuvent par exemple consulter sur leur smartphone les questions et les documents joints qu'ils devront traiter dans la soirée, par le biais d'une application sécurisée, leur permettant malgré tout de rentrer chez eux⁴⁵. Ce même groupe de

⁴² « Kono haru, Kasumigaseki yamemashita (Ce printemps, j'ai démissionné de l'administration) », *NHK News Web*, 19-04-2019. <https://web.archive.org/web/20190429192938/https://www3.nhk.or.jp/news/html/20190419/k10011889471000.html> (consulté le 23-07-2020).

⁴³ E-GOV, « Heisei 28 nendo seifu ni okeru denshi kessai no torikumi jōkyō (Situation de la mise en place de la signature électronique au sein du gouvernement en 2016) ». <http://www.e-gov.go.jp/doc/pdf/denshikessai.pdf> (consulté le 22-07-2020).

⁴⁴ Il s'agissait d'une vente à un prix nettement inférieur à celui du marché d'un terrain détenu par l'Etat à une école primaire privée dirigée par un proche du Premier ministre Abe et de son épouse. Il a été révélé durant les investigations que des documents avaient été falsifiés (conduisant par ailleurs au suicide de l'agent qui avait été forcé de le faire par sa hiérarchie). Cette falsification aurait été impossible si la procédure de la signature dématérialisée avait été adoptée.

⁴⁵ Il n'est pas rare, d'après les témoignages recueillis, qu'un ou plusieurs agents restent « en présentiel ».

hautes fonctionnaires suggéra également, dans un rapport rendu en juin 2014⁴⁶, de dématérialiser la procédure de rédaction des projets de loi. C'est ainsi que fut introduit en octobre 2016, le nouveau système « e-Laws » (e-Legislative Activity and Work Support System), qui permet notamment de comparer automatiquement les différentes versions de projets de loi en ébauche, générant un gain de temps substantiel⁴⁷.

Toutes ces mesures relatives à la dématérialisation des procédures devraient faciliter le développement du télétravail. Là encore, malgré des obstacles organisationnels et des résistances encore marquées, d'importants progrès sont à dénoter. Alors qu'en 2016, seuls 4460 agents avaient eu recours au télétravail (au moins un jour dans l'année) dans les ministères (8,6% des agents), ils étaient 26 285 en 2019 (47,4%). Le nombre de journées télétravaillées en 2016 était de 17 775, tandis qu'il était de 142 046 en 2019⁴⁸. Les disparités entre les ministères demeurent, mais elles ont tendance à s'estomper. Alors qu'en 2016, seuls 3 ministères et agences ministérielles comptaient plus de 11% de leurs agents en télétravail au moins une journée dans l'année (avec un maximum de 52% pour le ministère de l'Intérieur et des télécommunications), en 2019, 14 en comptaient plus de 40% (avec un maximum de 93% pour le ministère de la Santé, du travail et des affaires sociales). Après l'annonce de « l'état d'urgence sanitaire » du 11 avril 2020, les ministères ont redoublé d'efforts pour atteindre l'objectif des 70% de télétravailleurs durant la crise du coronavirus, avec plus ou moins de réussite selon les cas. Plusieurs agents se sont notamment plaints du fait que le nombre de personnes pouvant avoir accès à distance à certains services sécurisés simultanément étaient trop limité. En définitive, il est possible que dans l'administration japonaise comme ailleurs, ce choc exogène joue un rôle d'accélérateur dans la généralisation et l'intensification du télétravail. Tout l'enjeu sera alors de veiller à ce que ces transformations améliorent réellement les conditions de travail des agents et ne viennent pas, au contraire, rendre la frontière entre leur vie privée et leur vie professionnelle encore plus floue (question du droit à la déconnexion).

⁴⁶ KASUMIGASEKI DE HATARAKU JOSEI YŪSHI, « Jizoku kanō na Kasumigaseki ni mukete. Kosodate nado to mukiau josei shokuin no mesen kara (Pour une administration centrale durable. Points de vue des femmes fonctionnaires qui doivent notamment s'occuper de leurs enfants) », juin 2014, 30 p. <https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/teigen1.pdf> (consulté le 23-07-2020).

⁴⁷ Lors de la révision d'une loi dans le ministère de l'Intérieur et des télécommunications en 2016, ce qui avait nécessité 30 heures manuellement pouvait être effectué automatiquement en 10 secondes. Sur ce système, voir FUKAYA Ken, NAGATA Masakazu, KOIZUMI Mika, « Hōan ritsuan sagyō ni kansuru denshika o meguru nichifutsu hikaku (Comparaison franco-japonaise sur la dématérialisation des processus d'élaboration des projets de loi), *Gyōsei kanri kenkyū*, n° 159, septembre 2017, pp. 61-71.

⁴⁸ https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/w_lifebalance/dai10/siryou1.pdf (2016) ;
https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/w_lifebalance/dai12/bessi2.pdf (2017) ;
https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/pdf/r01_telework.pdf (2019) (consultés le 23-07-2020).

Conclusion

Si la transition numérique des administrations publiques semble être aujourd'hui inéluctable, il est crucial de mener une réflexion de fond sur sa mise en œuvre, ses modalités et ses conséquences sur la société et les individus. Outre les gains en efficacité – auxquels les usagers et les contribuables peuvent être sensibles –, cette transition peut constituer une formidable opportunité de rééquilibrer le rapport de force entre les citoyens et leur administration. En renforçant leur capacité à contrôler cette dernière et en favorisant leur implication directe dans les processus décisionnels, la transition numérique pourrait, à terme, contribuer à réduire certaines inégalités et raviver une démocratie en crise. Dans le même temps, ces transformations peuvent au contraire conduire à une consolidation du pouvoir de surveillance de l'Etat et à un recul des libertés fondamentales. Elles peuvent aussi aggraver certaines inégalités et générer davantage d'exclusion en limitant *de facto* l'accès aux services publics aux usagers équipés et formés aux outils informatiques. Ainsi, c'est parce que cette transition numérique contient en son sein cette double potentialité, qu'il est important pour les citoyens de se saisir de cette question, en dépit de la technicité de certains aspects.