



HAL
open science

L'impact de la nouvelle gestion publique sur les administrations centrales japonaises à partir des années 1990

Arnaud Grivaud

► **To cite this version:**

Arnaud Grivaud. L'impact de la nouvelle gestion publique sur les administrations centrales japonaises à partir des années 1990. Colloque international du CASE – la diversité des capitalismes asiatiques : regards croisés dans un contexte de globalisation, Jun 2018, Lille, France. hal-02583571

HAL Id: hal-02583571

<https://hal.science/hal-02583571>

Submitted on 21 May 2020

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.

L'impact de la nouvelle gestion publique sur les administrations centrales japonaises à partir des années 1990

Arnaud Grivaud, CRCAO (UMR 8155) – Post-doctorant à l'Inalco

Document de travail – ne pas citer sans autorisation de l'auteur.

Introduction

De l'après-guerre aux années 1990, la littérature a largement présenté la bureaucratie japonaise comme particulièrement puissante¹. Mais à la fin du XX^e siècle, après une première vague de grandes privatisations survenue dans les années 1980, une série de réformes inspirées du courant de la nouvelle gestion publique (NGP, *New Public Management* en anglais) a sensiblement modifié les équilibres existant entre les administrations centrales, le pouvoir politique, les collectivités locales ou encore les acteurs du secteur privé. Cet article vise tout d'abord à expliquer comment le Japon a introduit ces réformes qui s'inscrivent dans une tendance générale d'amincissement des administrations publiques dans les pays développés. En nous inspirant de l'approche des « trois i »², nous décrivons le processus d'hybridation de ces réformes, lequel a résulté des intérêts des acteurs et des rapports de force en présence, de l'existence de certaines institutions et pratiques propres au Japon, et enfin, d'idées, de valeurs et de discours plus ou moins partagés. Nous présentons ensuite le cas de la création des agences administratives indépendantes (AAI) qui nous semble emblématique en ce qu'il illustre bien les caractères hybride, non-linéaire et incrémental des réformes étudiées. Enfin, cet article analyse les conséquences de ces réformes sur le rôle de l'État. Comme bien d'autres pays à avoir introduit des réformes néo-managériales, le Japon semble s'être peu à peu orienté vers un État concentré sur des domaines stratégiques. Concomitamment à une réduction drastique des effectifs de la fonction publique, l'État japonais a délégué plusieurs missions de service public à des intermédiaires (collectivités locales, entreprises, associations,...) et a déréglementé de nombreux secteurs de l'économie, mais il joue aujourd'hui un rôle qui s'apparente davantage à celui d'un coordinateur des différents acteurs de la société. Au-delà de la dichotomie entre engagement et désengagement de l'État, ce sont avant tout les modalités de son action qui ont évolué vers des interventions qui relèvent plus de l'impulsion et de l'incitation que de l'intervention directe et quasi-coercitive. En ce sens, bien que le recours à des réseaux et à des communautés de politiques publiques puisse rappeler les « triangles de fer » tant critiqués dans les années 1990, la situation diffère en ce que l'État doit aujourd'hui faire usage de leviers plus indirects pour s'appuyer sur ses partenaires. Nous constatons néanmoins que généralement, ces outils doivent s'accompagner d'importantes contreparties pour que les acteurs acceptent d'abonder dans le sens souhaité par les pouvoirs publics. Si la recherche du consensus a longtemps été décrite comme le mode privilégié d'évitement et de résolution des conflits au Japon³, la situation a largement évolué

¹ Tsuji Kiyooki, *Nihon kanryōsei no kenkyū* (1952), (Étude de la bureaucratie japonaise), Tōkyō, Tōkyō daigaku shuppankai, nouvelle édition, 1969, 243 p. ; Pempel T. J. « The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan », *American journal of Political Science*, vol. 18, n° 4, novembre 1974, p. 647-664 ; Johnson Chamlers, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press, 1982, 393 p

² Hall Peter A., Taylor Rosemary C. R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, juin-août 1997, p. 469-496 ; Palier Bruno, Surel Yves, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, janvier 2005, p. 7-32.

³ Pour une approche plus nuancée de ce lieu-commun, voir Bouissou Jean-Marie, *L'envers du consensus. Les conflits et leur gestion dans le Japon contemporain*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, 237 p.

depuis ces deux dernières décennies. À la fois l'État japonais ne semble plus aujourd'hui avoir ni les moyens ni la volonté de compenser les efforts consentis par certains acteurs, et à la fois il ne dispose plus autant qu'auparavant des moyens de les contraindre. Ainsi, malgré un net renforcement de l'influence du Premier ministre et de son Cabinet sur son administration, l'on constate que les impulsions initiées dans le sens des réformes structurelles peinent à trouver des relais et à se concrétiser.

I- L'introduction des réformes néo-managériales dans les administrations japonaises

1. Le contexte et les acteurs des réformes

Dans les années 1990, alors que le Japon traversait une profonde crise financière et économique, les administrations centrales furent l'objet de vives critiques. Jusqu'alors elles avaient bénéficié d'une appréciation plutôt positive de la part des citoyens, qui la considéraient comme étant plus compétente et moins corrompue que l'élite politique. Mais l'élite administrative fut minée par la survenance de multiples scandales liés à la mauvaise gestion de la crise et à la découverte de certaines malversations⁴. Cette administration, qui avait été très souvent décrite comme prépondérante vis-à-vis des hommes politiques et des acteurs économiques, fut ainsi assez commodément désignée comme responsable de tous les maux (on parla de *kanryō tataki*, que l'on pourrait traduire par « défoulement sur les hauts fonctionnaires »). Les décideurs politiques, y compris certains parlementaires du Parti libéral-démocrate (PLD) qui avaient pourtant largement côtoyé les hauts fonctionnaires lorsqu'ils étaient au gouvernement⁵, se désolidarisèrent de ces derniers et adoptèrent une rhétorique largement antibureaucratique. Après la réforme du système électoral survenue en 1994, c'est la réforme administrative qui fut présentée comme le prérequis à toutes les transformations structurelles nécessaires à la sortie de crise. Pourtant, si les médias eurent tendance à reprendre et à renforcer le récit de la dichotomie entre, d'une part, des hommes politiques réformateurs désireux de s'attaquer aux privilèges de l'administration et, d'autre part, des hauts fonctionnaires attachés à leur gloire passée et réticents à tout changement, il apparaît que la réalité fut bien plus complexe.

D'un côté, l'on a pu clairement constater que tous les hommes politiques n'étaient pas nécessairement de fervents partisans de la réforme. Cette évidence put se confirmer à maintes reprises, par exemple lors des débats relatifs à la privatisation de la Poste en 2005. De l'autre,

⁴ On peut citer le scandale révélé en 1995 qui impliquait le ministère des Finances (MOF) et celui de l'agriculture (MAFF), concernant le rachat à l'aide de fonds publics de créances douteuses appartenant à des organismes financiers spécialisés dans le prêt immobilier. On peut également évoquer le scandale des transfusions de sang contaminé par le VIH survenu à la fin des années 1980, et particulièrement médiatisé à partir de 1995 lors des procès en première instance, dans lesquels la responsabilité du ministère de la Santé a été largement mise en cause.

⁵ Le PLD, parti conservateur, s'est maintenu au pouvoir de 1955 à 1993, puis de 1994 à 2009, et il est aujourd'hui à nouveau au pouvoir depuis 2012 avec le retour d'Abe Shinzō comme Premier ministre.

plusieurs hauts fonctionnaires, notamment ceux faisant partie des plus jeunes générations, partageaient quant à eux l'idée que le pays, et en premier lieu les administrations centrales, devait être réformé en profondeur. Ces agents correspondaient à l'archétype dépeint par Patrick Dunleavy dans son *Bureau-shaping model*⁶, c'est-à-dire à des fonctionnaires dont l'attachement à leur ministère était moins important que leur désir de participer à des réformes audacieuses de restructuration et leur souhait de s'en voir éventuellement gratifier à l'avenir. L'autre éventualité envisagée par Dunleavy était que les fonctionnaires cherchaient en réalité à prémunir leur ministère des attaques frontales, en montrant leur bonne volonté de s'engager pleinement dans le mouvement des réformes. Quoi qu'il en soit, c'est précisément parce que le Premier ministre Hashimoto Ryūtarō sut s'entourer de hauts fonctionnaires réformateurs comme Eda Kenji⁷, parmi tant d'autres, qu'il parvint à outrepasser les résistances provenant de certains ministères et à introduire la réforme la plus importante de l'administration depuis l'après-guerre.

2. Un processus décisionnel non-linéaire pour des réformes hybrides

Si les recommandations du courant de la NGP imprégnèrent très largement cette vaste réforme de l'administration, celles-ci furent importées au cours d'un processus d'hybridation. Celui-ci résultait à la fois d'une compréhension parfois lacunaire des préconisations néo-managériales et à la fois de rapports de force variables selon les différents items⁸. Il convient également de noter que bien que d'origine anglo-saxonne, nombre de ces recommandations n'étaient pas tout à fait étrangères au Japon. Dès 1961, le premier comité extraordinaire pour la réforme administrative (*dai ichi rinchō*) avait relevé l'essentiel des points problématiques qui furent au centre des réformes mises en place dans les années 1990. Le Premier ministre Hashimoto expliqua lui-même que les travaux de ce comité furent l'une des sources privilégiées pour la mise en place de ses réformes plus de trente années plus tard. Cela étant, il avait également effectué une visite en Grande Bretagne avant d'entrer en fonction et y avait constaté les effets des réformes thatchériennes⁹. En 1981, le second comité extraordinaire pour la réforme administrative (*dai ni rinchō*) dirigé par le président du syndicat patronal *Keidanren* avait, quant à lui, posé les bases de la déréglementation et engagé la privatisation de trois grandes entreprises nationales (chemins de fer, télécoms et vente de tabac). Dans les années 1990, le *Keidanren* multiplia les appels à la réforme administrative et à la déréglementation. La crise économique, la perte de légitimité de l'administration, le soutien issu du monde économique et l'émergence d'un entrepreneur politique tel qu'Hashimoto

⁶ Dunleavy Patrick, « Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model », *British Journal of Political Science*, vol. 15, n°3, 1985, p. 299-328.

⁷ Eda Kenji était un haut fonctionnaire ayant intégré le ministère du Commerce international et de l'industrie en 1979. Il avait étudié un an à Harvard entre 1987 et 1988, durant le mandat de Ronald Reagan, et avait ainsi une certaine connaissance des réformes néo-managériales qu'il participerait à introduire dix ans plus tard au Japon. Eda Kenji est, depuis 2002, un parlementaire à la Chambre basse et est toujours un fervent partisan de la réforme de l'État.

⁸ Sur ce point, notons que la nouvelle gestion publique a souvent été décrite comme un ensemble de mesures sans grande cohérence. Certains ont parlé de « puzzle doctrinal », quand d'autres n'y voyaient qu'un « programme politique » plutôt qu'un « rigoureux paradigme ». L'hybridation de ces préconisations ne doit donc pas être vue comme une exception mais davantage comme la règle. Voir Hood Christopher, « Contemporary Public Management: A New Global Paradigm? », *Public Policy and Administration*, vol. 10, n°2, juin 1995, p. 104-117 ; Suleiman Ezra N., *Dismantling Democratic States* (2003), New York, Princeton University Press, nouvelle édition, 2013, p. 124, 191-194 ; Bezès Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, n°126, juin 2005, p. 26-28.

⁹ Yamamoto Hiromi, « New Public Management – Japan's Practice », *IIPS Policy Paper*, Janvier 2003, p. 17-18. Disponible à cette adresse : <http://www.iips.org/en/research/data/bp293e.pdf> (consultée le 25 avril 2018).

Ryūtarō, constituèrent les principales causes de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité pour une réforme administrative de grande envergure.

À cette réforme engagée à partir de 1997, succédèrent plusieurs autres mesures tout au long des années 2000. Celles-ci se virent opposer plus ou moins de résistances, selon leur objet, débouchant sur des réformes à vitesse variable, dont la cohérence globale était toute relative¹⁰. L'engagement des responsables politiques fluctua lui-aussi selon les items, en fonction de l'avantage électoral qu'ils estimaient pouvoir retirer de ces réformes. La réduction des effectifs de la fonction publique ou la lutte contre la pratique du pantouflage (*amakudari*), par exemple, étaient relativement populaires dans l'opinion publique. Cette inconstance dans l'investissement des acteurs et dans les thèmes abordés, a amené la politiste Ryū Kyōko¹¹ à considérer que la réforme administrative au Japon était moins le résultat d'une lutte entre des acteurs rationnels, que le fruit de résolutions successives et temporaires (*temporal sorting*) de problématiques sélectionnées et placées dans l'agenda politique, suivant le modèle de la poubelle (*garbage can model*)¹². Pour résumer ce processus à l'aune de l'approche dite des « trois i », l'on pourrait affirmer que l'issue de ces réformes a résulté de confrontations d'intérêts et de négociations se déroulant dans une séquence particulière et un contexte institutionnel propre au Japon. Les idées portées par le courant néo-managérial ont été par ailleurs plus ou moins assimilées et soutenues, par les acteurs et/ou par l'opinion publique, en fonction des problèmes que le Japon rencontrait antérieurement à la réforme et qui bénéficiaient d'une certaine saillance médiatique.

3. Les cinq piliers des réformes

Nous ne pourrions ici présenter en détail tous les points des réformes administratives menées au cours de ces deux dernières décennies mais l'on peut en revanche en dégager les cinq principaux aspects :

- 1) **Centralisation du pouvoir décisionnel vers le cœur de l'exécutif (*core executive*)** : renforcement des pouvoirs du Cabinet en général et du Premier ministre en particulier, renforcement du contrôle politique exercé sur les administrations et leurs agents.
- 2) **Réorganisation des administrations centrales** : réduction du nombre de ministères (fusions et suppressions), séparation entre les organisations responsables de la planification et de l'élaboration des politiques publiques (ministères) et les organisations responsables de leur mise en œuvre (création des AAI), décentralisation et transfert de compétences aux collectivités locales, *etc.*
- 3) **Réorganisation des ressources humaines et des carrières** : réduction des effectifs de la fonction publique (non remplacements de départs en retraite mais surtout privatisations et

¹⁰ Les déréglementations menées sous le gouvernement Nakasone (1982-1987) avaient déjà, selon Yves Tiberghien, suivi ce « chemin de moindre résistance ». Les lacunes du nouveau système déréglementées furent d'ailleurs en grande partie à l'origine de l'émergence d'une bulle spéculative à la fin des années 1980. Tiberghien Yves, « Trente ans de réformes néolibérales au Japon », dans Lechevalier Sébastien (éd.), *La grande transformation du capitalisme japonais*, Paris, Les presses Sciences Po., 2011, p. 115-116.

¹¹ Ryū Kyōko, « Jimintō seiken no hōkai to kōmuin seido kaikaku (La chute du PLD et la réforme de la fonction publique) », *Nenpō seijigaku*, n°1, 2012, p. 89-113.

¹² On parle aussi d'anarchie organisée. Ce concept a été découvert par le trio d'universitaires Cohen, March et Olsen. Cohen Michael D., March James G., Olsen Johan P., « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, n°1, mars 1972, p. 1-25.

agencification), promotion à la performance, ouverture (restreinte) du recrutement au secteur privé, règlementation de la pratique du pantouflage.

- 4) **Transformation de la relation entre l'État et les acteurs économiques** : déréglementations progressives de plusieurs secteurs, restriction de la pratique des directives administratives¹³ (*gyōsei shidō*) qui, bien que juridiquement non-contraignantes, s'accompagnaient souvent de répercussions néfastes pour les entreprises ne s'y soumettant pas, préparation de la privatisation de la Poste, introduction de partenariats public-privé, délégation de services publics, *etc.*
- 5) **Transformation de la relation entre l'État et les citoyens** : introduction de la notion de redevabilité démocratique (*accountability*) pour l'administration, transparence administrative (publication des documents administratifs, ouverture des commissions à huis clos), évaluation des politiques publiques mises en œuvre par l'administration par des organes tiers, *etc.*

L'objet de cet article concerne essentiellement les points 2, 3 et 4. Ceux-ci sont en outre étroitement imbriqués et complémentaires dans la mesure où ils sont respectivement relatifs à l'aspect organisationnel, humain et aux missions et modalités d'action de ces administrations. Les promoteurs de ces réformes expliquaient d'ailleurs que c'était – en théorie du moins – pour que l'État soit en mesure de répondre à son nouveau rôle (4) qu'il fallait en modifier l'organisation (2) et la gestion des ressources humaines (3). Toutefois, bien qu'ils aient mis l'emphase sur la nécessité pour l'État de s'adapter aux nouveaux besoins des administrés et des acteurs économiques, c'est avant tout dans un souci de réduction des dépenses publiques que cette réorganisation devait avoir lieu, à l'instar de la plupart des pays ayant introduit ce type de réformes. Les services publics devaient alors gagner en qualité, tout en étant moins coûteux pour les contribuables. C'est cette logique de réduction apparente des coûts qui, parfois au mépris d'une certaine logique, a constitué le fil rouge de ces réformes pendant plus d'une dizaine d'années.

4. *Le double principe de subsidiarité introduit par les réformes*

Cette volonté de « dégraisser l'État » (*chiisana seifu*), s'est traduite par la mise en place d'un double principe de subsidiarité qui fut répété tel un mantra durant la décennie de réformes : « du public au privé » (*kan kara min e*) et « de l'État à la province » (*kuni kara chihō e*)¹⁴. Autrement dit, il ne fallait désormais laisser au secteur public que les missions qui nécessitaient impérieusement qu'elles soient menées par lui, et déléguer tout le reste au secteur privé, ou à défaut, au secteur parapublic. D'autre part, il fallait désormais que les administrations centrales ne s'occupent que des missions qui ne pouvaient être remplies directement par les collectivités locales.

L'on peut au moins formuler deux remarques concernant ce principe de subsidiarité qui définit les missions de l'État de façon négative – toutes celles que le secteur privé, parapublic, ou que les collectivités locales ne peuvent remplir pour certaines raisons : 1) il instaure un système où la charge de la preuve repose sur l'administration, c'est-à-dire qu'il lui incombe d'expliquer en quoi telle ou telle mission ne peut être conduite que par le secteur public et en

¹³ Voir sur ce sujet Johnson Chamlers, *MITI and the Japanese Miracle...*, *op. cit.*, p. 242-274.

¹⁴ Ces formules apparaissaient pour la première fois dans le rapport final de la commission pour la réforme administrative publié le 3 décembre 1997: <https://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/IV.html> (consulté le 26 avril 2018).

particulier par l'État ; 2) les critères d'évaluation sur lesquels il est décidé si la mission doit être menée par l'État ou non, de même que les mentalités des acteurs et évaluateurs vis-à-vis de la frontière public/privé, évoluent avec le temps. Ainsi, l'on a pu considérer en premier lieu que seule une administration centrale était en mesure de remplir une mission particulière, puis au fur et à mesure que l'idéologie néolibérale s'enracinait au Japon, estimer qu'elle pouvait être déléguée en partie au secteur privé, voire en totalité. Nous évoquerons postérieurement cet aspect plus en détail, mais c'est cette possibilité de procéder de façon incrémentale qui permit parfois au gouvernement japonais d'apaiser certaines oppositions dans un premier temps, pour parvenir à ses fins quelques années plus tard. En effet, bien que l'évaluation dût s'opérer sur des critères objectifs établis à l'avance, ceux-ci demeuraient suffisamment flous pour laisser une large part à l'interprétation (notamment quand il n'était pas aisé de quantifier les effets d'une politique publique). Aussi, la décision de supprimer ou de fusionner des AAI, par exemple, résulta plus d'une volonté politique que d'une véritable appréciation de la gestion et des actions menées par ces agences¹⁵.

En résumé, c'est par le biais de la privatisation, de la création d'AAI et de la décentralisation, que les administrations centrales furent « amincies » (on parle au Japon de *surimuka*, de l'anglais *slim*) afin qu'elles ne s'occupent que des missions stratégiques de planification et d'élaboration des politiques publiques.

5. La réduction des effectifs de la fonction publique comme pierre angulaire des réformes

Le corollaire évident de ce principe de subsidiarité était celui de la réduction des effectifs. Il est intéressant de constater à ce titre que le fait que le Japon ait été un pays employant très peu de fonctionnaires¹⁶, avec une très faible part des dépenses publiques dans le PIB en comparaison des autres pays développés¹⁷, n'a pas empêché la rhétorique du Japon comme État trop lourd de s'enraciner dans les débats. Certes, l'on a expliqué que le dirigisme économique dont faisait preuve l'administration était la principale raison de ce sentiment de lourdeur et d'omniprésence, mais cette rhétorique n'en a pas moins été utilisée pour réduire drastiquement les effectifs et externaliser les missions de service public. Selon les chiffres du FMI, entre 1975 et 1995, la part des dépenses publiques dans le PIB représentait entre 29 et 35%, alors qu'aux États-Unis, ce taux oscillait entre 33 et 39%, en France et en Allemagne, entre 45 et 55% environ. S'agissant du nombre de fonctionnaires, en 1998, ils représentaient 3,6% de la population alors qu'en Allemagne ce taux atteignait 5,9%, aux États-Unis 6,7%, en

¹⁵ Inatsugu Hiroaki, « Dokuritsu gyōsei hōjin no sōsetsu to sono seika (La création des entités administratives indépendantes et leur bilan) », *Nenpō gyōsei kenkyū*, Vol. 41, 2006, p. 42-59 ; Murai Shingo, « NPM-gata gyōseinaï bunri ni kansuru ichikōsatsu : Agency-sei o jirei to shite (Réflexions sur la division des rôles dans les administrations prônée par la NGP : une étude de cas sur le système d'agence) », *hokudai hōgaku kenkyūka junia risāchi jānaru*, vol. 12, 2006, p. 209-242.

¹⁶ Le politiste Maeda Kentarō explique cela par le fait que le gouvernement japonais, pouvant difficilement jouer sur le montant des salaires à cause de contraintes institutionnelles, s'est concentré sur la maîtrise des effectifs pour éviter l'explosion des dépenses des administrations. Maeda Kentarō, *Shimin o yatowanai kokka – nihon ga kōmuin no sukunai kuni e itatta michi* (Un État qui n'emploie pas ses citoyens. Comment le Japon est devenu un pays avec peu de fonctionnaires), Tōkyō, Tōkyō Daigaku Shuppankai, 2014, 306 p.

¹⁷ Environ 31% en 1990 selon l'OCDE. L'augmentation de la part des dépenses publiques dans le PIB depuis une vingtaine d'années est essentiellement liée à l'augmentation des dépenses en matière de santé (près du triple en trente ans) qui s'explique par le vieillissement accéléré de la population japonaise.

Grande Bretagne 7,6% et en France 8,7% (les militaires ne sont pas comptabilisés)¹⁸. Après deux décennies d'importantes réductions des effectifs, le Japon était en 2017 le pays de l'OCDE qui employait le moins de fonctionnaires (ceux-ci ne représentant plus que 5,9% de la population active)¹⁹. En 2000, la fonction publique territoriale comptait 3,2 millions d'agents, en 2015, elle n'en comptait plus que 2,7 millions (cela résulte en grande partie de la réduction du nombre d'enseignants du primaire et du secondaire). Sur cette même période, les multiples plans quinquennaux de réduction des effectifs dans la fonction publique d'État²⁰ ont porté le nombre d'agents de 850 000 à environ 300 000 aujourd'hui, soit une baisse de 65%. La quasi-totalité de cette réduction s'est en outre effectuée en l'espace de trois années, de 2003 à 2005. Depuis, la réduction des effectifs se poursuit à un rythme moins soutenu mais constant (environ -2% par an)²¹.

Cette baisse est essentiellement due à trois évènements intervenus sur la période dans l'administration japonaise : 1) la transformation en 2003 de l'agence de la Poste (*yūsei jigyō-chō*) en une entreprise publique (*nihon yūsei kōsha*)²² dont les 286 000 agents se virent retirer le statut de fonctionnaires ; 2) l'autonomisation en 2004 des 89 universités nationales et la perte subséquente du statut de fonctionnaire pour les 134 000 enseignants du supérieur et agents administratifs ; 3) la création entre 2001 et 2006 de 113 AAI employant environ 171 000 agents, soit sous des contrats de droit privé, soit sous le statut de fonctionnaire.

¹⁸ Chiffres disponibles sur le site de l'institut japonais pour les politiques du travail et la formation professionnelle à l'adresse suivante : <http://www.jil.go.jp/institute/zassi/backnumber/2004/04/pdf/018-021.pdf> (consultée le 24 avril 2018).

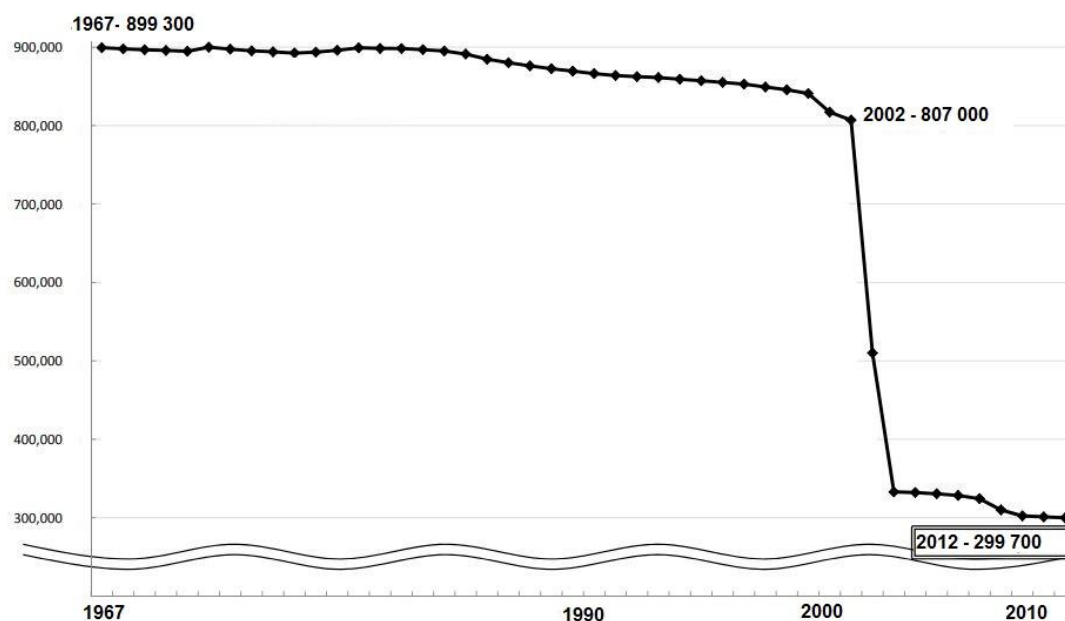
¹⁹ Voir OCDE, *Government at a Glance 2017* : <https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-japan.pdf> (consultée le 24 avril 2018).

²⁰ Ne sont comptés ici que les emplois dits « ordinaires » (*ippan-shoku*), qui bénéficie de la garantie du statut. Les emplois dits « spéciaux » correspondent essentiellement aux membres du gouvernement, aux ambassadeurs, aux juges, aux parlementaires et à leurs assistants, ainsi qu'aux membres des forces d'Autodéfense. Ils étaient 300 000 environ en 2017 et n'ont guère subi de réduction d'effectifs. C'est même plutôt l'inverse.

²¹ Le dernier plan quinquennal prévoit une nouvelle diminution de 10% avant 2020. Chiffres disponibles sur le site de l'Office du Cabinet à l'adresse suivante (consultée le 20 avril 2018) : <http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/000249690.pdf>.

²² L'objectif était qu'elle soit transformée ensuite en sociétés à capitaux privés détenus intégralement par l'État (ce fut le cas en 2007), puis d'ouvrir enfin les capitaux aux marchés financiers (ce fut le cas en 2015).

Figure 1 - Réduction des effectifs de la fonction publique d'État



II- Le cas des agences administratives indépendantes

Il nous apparaît intéressant de s'attarder un instant sur le cas de ces AAI qui illustre bien les caractères hybride, erratique et graduel des réformes.

1. Le modèle britannique des agences exécutives

Dans le cadre de la réforme administrative menée par le Premier ministre Hashimoto, alors que la plupart des discussions portait sur la réduction du nombre de ministères et le renforcement des organes de soutien du Cabinet, il apparut dans les débats l'idée de séparer d'un côté les tâches relatives à la planification et à l'élaboration des politiques publiques, et de l'autre, celles relatives à leur mise en œuvre. Ces dernières devaient alors être déléguées à des organismes plus ou moins autonomes qui, s'inspirant des méthodes managériales en vigueur dans le secteur privé, étaient supposées générer un gain en productivité. Cela devait permettre à la fois aux agents « sur le terrain » d'être plus indépendants dans la mise en œuvre des politiques publiques, et à la fois de les empêcher d'influencer les ministères dans l'élaboration de ces politiques (cette influence était considérée comme en partie responsable de l'hypertrophie des administrations). Le modèle mis en avant fut celui des agences britanniques (*executive agencies*) introduites par Margareth Thatcher en 1988 lors des réformes dites *Next Steps*. Le conseiller du Premier ministre en charge de la réforme administrative, Mizuno Kiyoshi, avait effectué un bref voyage en Grande Bretagne pour recueillir des avis et conseils des membres du gouvernement britannique. Au vu des débats de l'époque, force est de constater qu'au Japon, les connaissances des membres de la commission pour la réforme administrative étaient extrêmement limitées s'agissant de ces

agences exécutives²³. Assez rapidement, ceux-ci s'écartèrent du modèle britannique afin que les nouvelles AAI japonaises (*dokuritsu gyōsei hōjin*, le nom fut fixé sans faire l'objet de véritables débats) constituent une réponse aux problèmes alors les plus saillants dans le pays.

2. L'hybridation japonaise

Tout d'abord, alors que les agences britanniques n'étaient que des démembrements des ministères, les AAI japonaises se virent octroyer une personnalité juridique distincte de leur ministère de rattachement. Outre les différences juridiques existant entre les deux pays, cela peut notamment s'expliquer par le fait qu'il existait déjà au Japon des « entités spéciales » (*tokushu hōjin*) disposant de personnalités juridiques distinctes, et qui devaient en partie être transformée en AAI. Le nouveau système des AAI était alors supposé remédier aux aspects problématiques de ces entités spéciales (manque d'indépendance vis-à-vis du ministère de rattachement, hypertrophie, auto-préservation malgré la perte d'utilité de leurs missions,...). Par ailleurs, tandis que les agences britanniques recrutent leurs directeurs dans le secteur public ou privé, les agences japonaises recrutent, elles, tantôt en interne, tantôt en faisant un appel public à candidature. Or, deux tiers des directeurs et cadres des AAI étaient des anciens (hauts) fonctionnaires (435 sur 655) en 2007. Cette situation a été maintes fois critiquée dans de nombreux rapports qui y voyaient un obstacle à leur indépendance vis-à-vis de leur ministère de tutelle. En 2009, la règle concernant les recrutements fut ainsi modifiée afin que les recrutements donnent lieu, sauf exception, à un appel public à candidature. Aujourd'hui, environ 10% seulement des cadres des AAI sont d'anciens hauts fonctionnaires. Une dernière divergence importante avec le modèle britannique réside dans le fait que les AAI japonaises emploient soit des fonctionnaires, soit des agents sous des contrats de droit privé, alors que les agences britanniques sont exclusivement peuplées de fonctionnaires (à l'exception de leurs directeurs, comme nous venons de l'expliquer). En 2001, 60% des fonctionnaires britanniques étaient employés par ces agences, lesquelles avaient en charge la mise en œuvre de 80% des services publics. L'objectif pour le Japon était donc clairement de réduire les effectifs de la fonction publique, ce que n'aurait pas permis l'introduction d'un système strictement calqué sur le modèle britannique. Le fait que cette réforme ait davantage mis l'accent sur son aspect organisationnel (séparation avec l'administration centrale, réduction des effectifs de la fonction publique) et moins sur son aspect managérial (gain en efficacité, assouplissement des règles budgétaires et comptables,...) fut à ce titre plusieurs fois critiqué²⁴.

À la lecture des travaux préparatoires, il apparaît que les AAI furent avant tout considérées comme une solution à mi-chemin vers la privatisation. Selon l'article 2 de la loi fixant les règles générales relatives aux AAI, l'on devait confier à ces agences les missions pour lesquelles il n'était pas nécessaire qu'elles soient menées par les ministères, mais que l'on ne pouvait en revanche déléguer aux marchés privés à cause d'un risque de discontinuité du service public (notamment parce qu'elles n'étaient pas rentables).

²³ Okada, Akira and Tanaka, Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku – hashimoto gyōkaku ga mezashita “kono kuni no katachi”* (La réforme de l'administration centrale – la « forme de l'État » visée par la réforme administrative de Hashimoto), Tōkyō, Nihon hyōronsha, 2000, p. 187.

²⁴ Fukui Kentarō, Yokozawa Ryōko, « Dokuritsu gyōsei hōjin ni okeru "Keiei" no hitsuyōsei (De la nécessité d'introduire du « management » dans les AAI », *Seisaku – keiei kenkyū*, vol. 4, 2008, p. 112-136 ; Kitazawa Sanae, *Shizuka na bōsō – dokuritsu gyōsei hōjin* (La silencieuse cavalcade – Les agences administratives indépendantes), Tōkyō, Nihon Hyōronsha, 2005, 264 p.

3. L'incrémentalisme : les trois phases de la réforme

C'est en 1999 que la loi fixant les règles générales relatives aux AAI fut adoptée, et c'est en 2001 que les 57 premières agences virent le jour. Afin d'éviter de se heurter trop frontalement aux résistances éventuelles des syndicats de la fonction publique²⁵, 52 d'entre elles furent désignées comme des AAI spéciales (*tokutei dokuritsu gyōsei hōjin*), c'est-à-dire que leurs agents continuaient d'appartenir à la fonction publique (16 564 fonctionnaires)²⁶. L'on peut ainsi qualifier la période s'étalant de 2001 à 2003 de phase d'introduction douce des AAI (voir figure 2). De 2003 à 2006, l'on assista à une phase d'expansion avec 52 nouvelles AAI créées, mais dont les agents étaient cette fois-ci employés avec des contrats de droit privé. Parmi ces nouvelles agences, 32 étaient d'ailleurs d'anciennes entités spéciales. Les AAI introduites lors de cette deuxième vague différaient en outre par leurs profils de celles de la première vague, qui étaient essentiellement des organismes de recherche, de formation, ou des musées. L'on peut par exemple citer le passage en 2006 du statut d'entité spéciale à AAI du Fonds d'investissement des pensions de retraite japonais – le plus important du monde – qui gérait 162 672 milliards de yen en 2017. Le nombre de personnes employées par les AAI, nonobstant leur statut, passa sur cette période de 18 095 à 130 062²⁷. En 2006, l'on procéda à la suppression ou à la « défonctionnarisation » de 45 agences employant des fonctionnaires, de sorte que sur les 104 existant alors, seules 11 comptaient des agents de la fonction publique. Cela représentait encore 69 004 fonctionnaires, dont près de 70% travaillaient dans les 144 hôpitaux publics d'État. En 2015, ces derniers se virent retirer leur statut ; au 1^{er} janvier 2018, il ne restait plus que 7 163 fonctionnaires employés dans les AAI²⁸ ; l'objectif initial de réduction des effectifs de la fonction publique était ainsi parachevé, 15 ans après l'introduction du système.

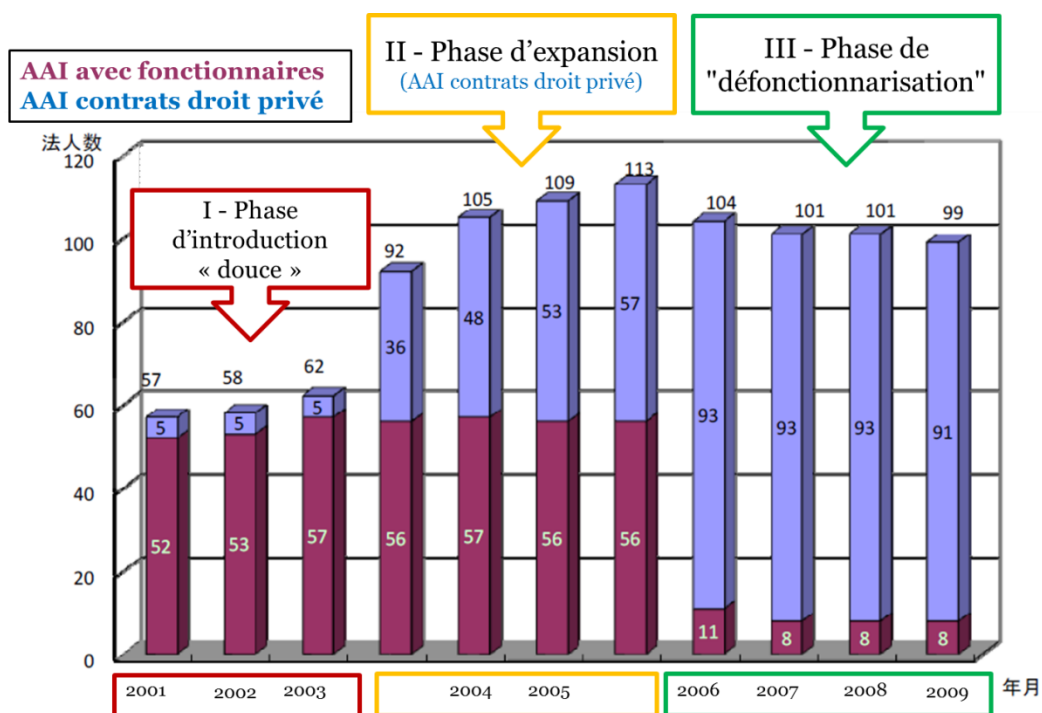
²⁵ Okada Akira, Tanaka Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku*, *op. cit.*, p. 200.

²⁶ Chiffres disponibles sur le site du ministère des Affaires générales (MIC) à l'adresse suivante (consultée le 25 avril 2018) : http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/pdf/satei2_06_02.pdf.

²⁷ Chiffres disponibles sur le site du MIC à l'adresse suivante (consultée le 25 avril 2018) : http://www.soumu.go.jp/main_content/000365261.pdf. Cette inflation importante du nombre d'agents résulte notamment de la création de l'agence à la tête des hôpitaux publics d'État (47 423 fonctionnaires), de l'agence pour la médecine du travail (13 549 salariés de droit privé).

²⁸ Chiffres disponibles sur le site du MIC à l'adresse suivante (consultée le 25 avril 2018) : http://www.soumu.go.jp/main_content/000539655.pdf.

Figure 2 : Évolution du nombre et du type d'AAI (2001-2009)



4. L'évaluation des AAI

Ce processus graduel se déroula notamment dans le cadre d'une procédure d'évaluation périodique des AAI (triennale ou quinquennale). Tout en étant indépendantes dans la mise en œuvre des politiques publiques qu'on leur confie, les AAI doivent néanmoins remplir les objectifs fixés par leur ministre de tutelle au risque d'être sanctionnées lors de leur évaluation. Ce mécanisme substituait ainsi aux directives *ex ante* du ministère, un double contrôle *ex post*, réalisé en premier lieu par une commission d'experts extérieurs. Celles-ci évaluent certes les effets des actions menées par les AAI, mais surtout leur gestion et l'adéquation entre leur mission et leur mode d'organisation. C'est par exemple à l'issue de ces évaluations quinquennales des agences de la première vague (en 2006), que les 45 AAI employant des fonctionnaires furent supprimées ou « défonctionnalisées ». Conformément à une décision prise en Conseil des ministres le 1^{er} août 2003, toute AAI se trouvant dans l'incapacité de justifier la nécessité pour leurs missions d'être réalisées par des agents de la fonction publique devait voir son statut modifié pour qu'ils passent à des contrats de droit privé.

Il est aujourd'hui difficile de dresser un bilan de l'action des AAI ; la réponse varierait d'ailleurs très certainement selon les AAI²⁹. Toutefois s'agissant de leur financement, l'on constate que les dotations globales de fonctionnement qui sont versées aux AAI et aux universités nationales sont en moyenne réduites d'1% chaque année (selon le principe du plafond négatif, *minus ceiling*). Pour pallier cette réduction des ressources budgétaires, les AAI et universités nationales sont encouragées à augmenter la part de leurs recettes personnelles. Celles-ci représentaient en 2015 63,7% des recettes des AAI et 49% des recettes

²⁹ Ōsako Takeshi, « dokuritsu gyōsei hōjin seido no kadai (Les problématiques relatives aux agences administratives indépendantes », *Chōsa to jōhō*, n°688, octobre 2010, p. 1-12.

des universités nationales³⁰. Elles proviennent généralement des administrés qui contribuent en partie au service qui leur est rendu (frais de scolarité, de formation, d'hôpitaux, tickets d'entrée, dons...) ou de la gestion de leur patrimoine immobilier (location des locaux, de parking,...). Ainsi, si la réduction des dotations globales de fonctionnement peut sembler bénéfique pour le contribuable, celui-ci peut être sollicité par le biais d'une contribution plus directe dans les cas où les AAI ne parviennent pas à compenser cette réduction par un gain en efficacité. Quoi qu'il en soit, il apparaît clairement que l'évaluation des AAI porte davantage sur leur capacité à réduire les coûts que sur leur faculté à produire un service de qualité³¹. Certes, une dégradation trop prononcée de la qualité du service aura toutes les chances de se répercuter sur les recettes des AAI, mais d'après plusieurs témoignages réunis lors d'entretiens individuels, l'essentiel pour les AAI semble être de pouvoir justifier la gestion de leurs budgets. Nombreux sont les personnels et hauts fonctionnaires à avoir confirmé ce glissement vers une logique comptable, vis-à-vis de laquelle la notion de service public semble être reléguée au second plan.

III- Les (nouvelles) modalités d'action pour l'État

1. Un désengagement de l'État ?

Dans nos précédents développements, nous avons insisté sur la façon avec laquelle l'État s'est désengagé de certains secteurs en déléguant à d'autres acteurs une partie de ces missions. Il est indéniable en effet que depuis une vingtaine d'années au Japon, le passage par le marché comme mode d'allocation des ressources est devenu la norme et un réflexe pour beaucoup d'administrations. Il apparaît d'ailleurs clairement qu'une partie de l'élite administrative japonaise a bien intégré les valeurs promues par le néolibéralisme. Mais au-delà de cette conversion idéologique – certes incomplète –, l'on remarque que la NGP a produit un système tautologique dans lequel les administrations sont essentiellement évaluées sur leur capacité à suivre les recommandations de ce courant. Les agents, qui en acteurs rationnels cherchent avant tout à éviter l'évaluation négative (*blame avoidance*), vont avoir tendance à ajuster leur comportement pour qu'il coïncide aux valeurs et préconisations dominantes dans le milieu où il évolue. Ainsi, même si les agents que nous avons pu interroger confient n'avoir jamais réfléchi aux effets de la NGP sur leurs conduites – considérant généralement qu'il ne s'agit là que de débats doctrinaux –, leur cadre cognitif en apparaît imprégné dans les discussions³². Enfin, la réduction des ressources financières et humaines participe également à restreindre les administrations dans leurs options, de sorte qu'il ne subsiste de fait plus d'alternative à

³⁰ Autorité d'examen des comptes publics, « Dokuritsu gyōseihōjin oyobi kokuritsu daigaku-tō no jikō shūnyū no kakuho-tō ni muketa torikumi no jōkyō ni tsuite no hōkokusho (yōshi) (Rapport sur l'état des mesures introduites par les AAI et les universités nationales autonomisées pour s'assurer des revenus propres [Résumé]) », décembre 2015, 13 p.

³¹ Un ancien haut fonctionnaire à la tête de la direction générale notamment en charge de ces évaluations confirmait qu'il s'agissait d'évaluer la performance (*performance measurement*) des agences et pas seulement l'impact de leur action (*impact measurement*), même s'il admettait qu'en pratique, les évaluateurs n'étaient pas toujours conscients de cette nuance (entretien réalisé à Tōkyō le 17 janvier 2018). Les employés des agences semblent avoir en revanche bien intégré cette notion. Un chercheur employé dans une de ces agences nous expliquait que les résultats de leurs activités de recherche ne représentaient qu'un item parmi une dizaine soumis à évaluation, l'essentiel des autres étant relatifs au management de l'agence (entretien réalisé à Tōkyō le 16 janvier 2018).

³² Entretien réalisé à Tōkyō le 9 Janvier 2018 ; entretien réalisé à Paris le 13 avril 2018.

l'externalisation où à la recherche de financements privés. Dans un rapport relatif à la délégation à des entreprises privées de certaines tâches afférentes aux bureaux de poste, la quasi-totalité d'entre eux justifiait son choix de déléguer par un manque de personnel et par une charge de travail trop importante³³. L'espoir d'obtenir un gain en productivité ou en qualité n'apparaissait que de façon très marginale dans les justifications. Bien qu'anecdotique, ce rapport montre bien comment la restriction des ressources crée un contexte dans lequel l'externalisation devient l'unique solution, quoiqu'elle puisse s'accompagner de certains désagréments à moyen ou à long terme.

2. *L'État régulateur, l'État facilitateur*

Cela étant, ce transfert d'une partie des activités de l'État vers le secteur privé n'en demeure pas moins organisé par l'État lui-même. Ainsi, loin d'être le produit d'un retrait de l'État comme le suggérerait une vision naturaliste du marché, le marché libre doit au contraire être regardé comme un marché libéralisé, façonné et encadré par un État qui travaille volontairement à sa déréglementation³⁴. Les spécialistes de Droit public français, comme Jacques Chevallier, ont ainsi très justement remarqué que la déréglementation allait de pair avec un mouvement de régulation qui consistait notamment pour l'État à « poser des règles aux opérateurs [...] en s'efforçant d'harmoniser leurs actions »³⁵. L'émergence d'un « droit de la régulation » et de nouvelles entités régulatrices – comme les autorités administratives indépendantes en France – doit être perçue comme l'émanation concrète de ce phénomène. Ces mêmes publicistes constataient par ailleurs que la déréglementation, en instaurant de multiples exceptions et en participant à la « prolifération des dispositifs de régulation », s'accompagnait finalement d'une inflation législative et normative³⁶.

Enfin, l'on s'aperçoit que les interventions sont nombreuses lorsqu'il s'agit pour les États de rendre leur marché national attractif pour les investisseurs dans un contexte de concurrence mondiale. Foucault expliquait déjà à la fin des années 1970 que : « le néolibéralisme ne [se place pas] sous le signe du laisser-faire mais, au contraire, sous le signe d'une vigilance, d'une activité, d'une intervention permanente ». L'État apparaît ainsi souvent comme un facilitateur des investissements qui, loin de se retirer du jeu, intervient très activement, entre autres, par le biais de réformes fiscales et financières. Ce désir d'attirer les investissements étrangers au Japon a ainsi été maintes fois réaffirmées par le Premier ministre Abe Shinzō depuis son retour au pouvoir en décembre 2012³⁷. Parmi les multiples mesures allant en ce sens, depuis octobre 2013, le gouvernement actuel a par exemple institué au Japon plusieurs zones économiques spéciales (*kokka senryaku tokubetsu kuiki*) dans lesquelles diverses réglementations peuvent être assouplies dans le but de créer « l'environnement le plus

³³ Mizuho Research Institute, « Chihō kōkyōdantai ni okeru minkan itaku no genjō (État des délégations de missions de service public au secteur privé dans les collectivités locales) », février 2018, 15 p. Les bureaux de postes sont aujourd'hui gérés par une entreprise privée chargée de missions de service public, mais la logique s'applique de la même façon aux administrations publiques.

³⁴ Voir à ce sujet les travaux de Steven Vogel sur la notion de « fabrication des marchés » : Vogel Steven, *Marketcraft: How Governments make Markets Work*, New York, Oxford University Press, 2018, 256 p.

³⁵ Chevallier Jacques, *Science administrative*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 4ème édition, 2007, p. 226-232 ; Chevallier Jacques, « L'état régulateur », *La Revue française d'administration publique*, n°111, mars 2004, p. 473-482 ; Chevallier Jacques, « Régulation et polycentrisme dans l'administration française », *La Revue administrative*, n°301, janvier-février 1998, p. 43-53.

³⁶ Chevallier Jacques, « La régulation juridique en question », *Droit et société*, n°49, mars 2001, p. 827-846. L'auteur ajoutait que cette inflation normative se traduisait par une perte d'efficacité de la régulation juridique.

³⁷ Voir par exemple son discours aux Nations-Unis donné le 19 septembre 2016 (consulté le 28 avril 2018) : https://japan.kantei.go.jp/97_abe/statement/201609/1219185_11015.html.

business-friendly au monde »³⁸. L'économiste Takaaki Suzuki, quant à lui, qualifie d'« hybridation néolibérale de l'État développeur »³⁹, le retrait de l'État en matière de réglementation économique et de protection sociale au profit d'un plus grand investissement de sa part dans le domaine du marché.

3. L'État catalyseur d'idées

Il est d'autres fonctions de l'État qui n'ont pas été remises en cause par les réformes administratives. L'État remplit toujours – sinon davantage qu'avant – une fonction de « catalyseur d'idées »⁴⁰. Par cette notion, Éric Boulanger explique que l'État est tout d'abord un consommateur d'idées, qu'il capte, digère et adapte. C'est d'ailleurs sur ces processus de captation, de transfert et d'hybridation des idées et des techniques, que les études relatives à la circulation des savoirs de gouvernement portent depuis une quinzaine d'année leur attention. Mais Boulanger note que l'État est également producteur et diffuseur d'idées. Bien entendu, la compétition entre les idées se déroule de façon plus générale dans le débat public ou d'autres acteurs interviennent, mais l'État dispose malgré tout d'outils et de ressources qui lui permettent dans une certaine mesure de peser sur ce débat, de l'orienter, de lui imposer une temporalité par la maîtrise de l'agenda politique. Le renforcement en 2001 des organes dits de « coordination globale » (*sōgō chōsei*), directement placés sous la supervision du Premier ministre ou de son Cabinet, peut à ce titre être perçu comme la volonté de garder la main sur cette fonction d'arbitrage, éminemment politique, entre les idées et les intérêts. La sélection des idées est certes toujours influencée par les luttes interministérielles ou les différents courants qui traversent le parti majoritaire, mais la centralisation du pouvoir dans les mains du Premier ministre et de son équipe lui a offert une marge de manœuvre bien plus importante qu'auparavant en la matière. C'est ainsi que les idées néolibérales ont bénéficié d'une plateforme exceptionnelle dans le comité consultatif relatif aux politiques économique et aux finances publiques (*keizai zaisei shimon kaigi*), un organe placé dans l'Office du Cabinet et présidé par le Premier ministre. De même, un récent ouvrage a très clairement montré comment les hauts fonctionnaires du ministère de l'Économie, du commerce de l'industrie (METI) – dont certains sont des conseillers personnels du Premier ministre – ont joué un rôle déterminant dans la mise à l'agenda des Abenomics auxquelles le ministère des Finances (MOF) était plutôt opposé⁴¹. Bien entendu, octroyer une tribune à certaines idées ne saurait suffire à transformer la société, mais cela permet néanmoins d'agir sur les mentalités, de mobiliser et d'orienter les acteurs économiques dans une direction donnée (on le voit à certains égards pour la promotion des femmes dans les entreprises et la réforme des méthodes de travail).

4. L'État incitateur

³⁸ Voir le site de la résidence du Premier ministre à l'adresse suivante (consultée le 30 avril 2018) : http://www.kantei.go.jp/jp/headline/kokkasenryaku_tokku2013.html.

³⁹ Takaaki Suzuki, « L'hybridation néolibérale de l'État développeur japonais », *Critique internationale*, n°63, février 2014, p. 19-39.

⁴⁰ Boulanger Éric, *Le nationalisme économique dans la pensée et les politiques publiques du Japon : particularisme, pragmatisme et puissance*, Cahiers de Recherche – CEIM, 2002, p. 12-15.

⁴¹ Karube Kensuke, *Kanryōtachi no abenomikusu – ihen no keizai seisaku ha ika ni tsukurareta ka* (Les Abenomics des hauts fonctionnaires. Comment cette politique économique hors du commun a été élaborée ?), Tōkyō, Iwanami Shoten, 2018, 272 p.

Dans cette entreprise, l'État dispose de plusieurs outils incitatifs et dissuasifs qui, s'ils restent des leviers indirects et non-coercitifs, sont néanmoins producteurs d'effets sur les différents acteurs de la société. On trouve parmi ces outils, la création de normes et de labels qui permettent la mise en valeur de certaines bonnes pratiques. L'on compte par exemple de nombreux labels et prix à destination des entreprises qui s'illustrent en matière écologique ou dans le cadre de la promotion des femmes dans le monde du travail. Ces entreprises communiquent sur les mesures concrètes qu'elles ont mises en œuvre, créant à terme un guide des bonnes pratiques que d'autres entreprises peuvent alors consulter⁴². En échange de leurs efforts, celles-ci bénéficient d'une certaine visibilité et, l'espèrent-elles probablement, des retombées économiques positives liées à l'amélioration de leur image d'entreprise socialement responsable. Du côté de l'État, le coût de telles mesures restent très modeste, mais certains arguent qu'il en est de même de leurs effets. L'on peut même faire l'hypothèse que la multiplication de ces labels entraîne généralement une diminution de leur impact respectif. Tous ces leviers indirects ne doivent donc pas être négligés lorsque l'on s'interroge sur les modalités d'action de l'État, mais l'on ne saurait toutefois attendre de ceux-ci qu'ils produisent les mêmes effets que des mesures coercitives ; ce n'est d'ailleurs pas là leur objectif.

Ces outils pourront toutefois être utilisés en complément d'autres, plus classiques, comme l'octroi de subventions et la menace de suppression ou réduction de leur montant, pour orienter les comportements des acteurs qui en bénéficient. Si aujourd'hui, la perspective d'obtenir une nouvelle subvention est circonscrite aux quelques domaines vers lesquels l'État a décidé d'allouer ses ressources⁴³, c'est davantage la crainte de voir ses subventions réduites dans d'importantes proportions qui peut jouer un rôle incitatif. Autre dispositif incitatif classique, plus indolore en apparence pour les finances publiques : les mesures fiscales avantageuses. Le Japon use bien évidemment lui aussi de ce type de mesures incitatives, mais comme ailleurs, elles ne sont pas sans inconvénient, *a fortiori* dans un pays qui ne parvient à financer son budget ordinaire que pour moitié avec ses recettes fiscales, l'autre moitié nécessitant de recourir à l'emprunt⁴⁴. Le gouvernement travaille par exemple en ce moment à étendre la défiscalisation des dons à destination de certaines associations reconnues d'utilité publique (*kōeki hōjin*) qui réussiraient un « test de soutien populaire » (*public support test*)⁴⁵. Le montant des dons reste néanmoins très modeste dans un pays où la pratique de la donation est encore assez marginale⁴⁶. L'objectif est d'encourager la société civile à s'impliquer dans la production de services publics, mais aussi de s'en remettre au marché (aux donateurs) pour déterminer quelles associations et quelles causes méritent un soutien financier.

5. L'État partenaire

À l'image de ces associations reconnues d'utilité publique, depuis ces deux dernières décennies, l'État a de plus en plus recours à d'autres acteurs, non seulement au niveau de la mise en œuvre des politiques publiques, mais également au niveau de leur élaboration.

⁴² Il est d'ailleurs possible pour les entreprises de faire des recherches par branche ou par domaine d'activité sur le site dédié.

⁴³ Pour la construction de crèches, l'aide à la personne, la recherche de pointe, ... Le Japon investit par exemple 3,2% de son PIB dans la recherche et le développement alors que la moyenne de l'OCDE est de 2,3%

⁴⁴ Depuis 2014, la situation s'est un peu améliorée puisque les recettes fiscales financent environ 60% du budget ordinaire.

⁴⁵ Elles doivent avoir reçu un certain nombre de dons sur une période donnée, lesquels doivent représenter au moins 20% de leurs ressources financières.

⁴⁶ En 2009, le montant des dons au Japon représentait 0.22% du PIB, contre 0.87 en Grande Bretagne et 1.87 aux États-Unis.

Comme l'ont montré les études sur la nouvelle gouvernance publique⁴⁷, les États développés ont aujourd'hui davantage tendance à solliciter des réseaux constitués d'acteurs publics et privés (collectivités locales, entreprises,...), à les mettre en contact et à coordonner leur action. L'on pourra objecter que lorsqu'il était quasi-unanimement qualifié d'État développeur, l'État japonais disposait déjà de réseaux d'acteurs privés avec lesquels il entretenait des relations très étroites (parfois trop, au vu de certains scandales). La théorie polyarchique (ou pluraliste) insistait précisément sur cette multiplicité des acteurs qui évoluaient dans le milieu décisionnel pour contester l'idée que la bureaucratie japonaise était toute puissante. Cependant, même les partisans de cette thèse admettaient généralement qu'au Japon, la haute administration occupait dans ces relations une place prépondérante. C'est en ce sens que l'on parlait de *bureaupluarlistism* ou de polyarchie encadrée par la bureaucratie⁴⁸. Cette situation était également souvent résumé par l'adage « *kanson minpi* » formulé un siècle auparavant par l'une des principales figures de l'ère Meiji (1868-1912), Fukuzawa Yukichi, que l'on pourrait traduire par : « tandis que la bureaucratie est respectée, le secteur privé, lui, est dénigré »⁴⁹.

Si aujourd'hui la place de l'État demeure particulière, celui-ci apparaît de plus en plus comme un partenaire avec lequel les autres acteurs peuvent entretenir une relation plus égalitaire. La mentalité des hauts fonctionnaires eux-mêmes a d'ailleurs sensiblement évolué sur ce sujet⁵⁰. Le sentiment de supériorité qu'ils pouvaient avoir dans les années 1980 semble avoir été largement mis à mal par les erreurs commises par l'administration dans les années 1990, les scandales, et l'idée généralement portée par la NGP que le secteur privé est plus performant que le secteur public. Le choix de plus en plus répandu parmi les étudiants des filières élitistes de se tourner vers des carrières dans le secteur privé, semble indiquer, entre autres choses, que le prestige d'une carrière dans l'administration ne permet plus de compenser l'écart de rémunération. Un ancien haut fonctionnaire du ministère des Finances nous confiait également que dans les années 1980, alors qu'il avait le sentiment que les informations dont disposait le MOF étaient les meilleures de tout le Japon, ce sentiment avait progressivement disparu par la suite, à mesure qu'il était évident que les entreprises possédaient un savoir et des expertises qui commençaient à faire défaut à l'administration⁵¹.

C'est notamment pour remédier à cette situation qu'à la fin des années 1990, fut introduite la possibilité pour les ministères de recruter des spécialistes dans le secteur privé pour des missions pouvant aller jusqu'à cinq ans. De même, depuis 2000, un programme d'échange de personnels entre les ministères et les entreprises vise à permettre à des hauts fonctionnaires de

⁴⁷ Voir par exemple Osborne Stephen P., *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Londres, Routledge, 2010, 448 p ; Akiyama, Kazuhiro and Iwasaki, Masahiro, *Kokka o meguru gabanansuron no genzai* (Situation actuelle du discours sur la gouvernance étatique), Tōkyō, Keisō shobō, 2012, 189 p.

⁴⁸ Les appellations peuvent différer, mais l'idée défendue est généralement la même chez tous ces auteurs : Aoki Masahiko, *Information, Incentives and Bargaining in the Japanese Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 257-297 ; Krauss Ellis S., Muramatsu Michio, « Japanese Political Economy Today: The Patterned Pluralist Model », dans Okimoto Daniel I., Rohlen Thomas P., *Inside the Japanese System: Readings on Contemporary Society and Political Economy*, Standford, Stanford University Press, 1988, p. 208-210 ; Inoguchi Takashi, Iwai Tomoaki, *Zoku giin no kenkyū* (Études sur les zoku giin : les principaux agents phagocytant le PLD), Tōkyō, Nihon keizai shinbunsha, 1987, p. 5 ; Matsuzaki Tetsuhisa, Satō Seizaburō, *Jimintō seiken* (Le pouvoir PLD), Tōkyō, Chūō kōronsha, 1986, p. 5, 168-172.

⁴⁹ Voir par exemple Tsuji Kiyooki, *Nihon kanryōsei no kenkyū* (1952), *op. cit.*, p. 37.

⁵⁰ Voir notamment Mabuchi Masaru, « Kanryōsei no hen.yō - ishuku suru kanryō (Transformation de la haute administration - des hauts fonctionnaires en retrait) », dans Muramatsu Michio, Kume Ikuo (dir.), *Nihon seiji hendō no 30 nen* (Politique japonaise : 30 années de transformations), Tōkyō, Tōyō keizai shimpōsha, 2006, p. 137-158.

⁵¹ Entretien mené à l'OCDE, Paris, le 19 décembre 2013.

se former dans le secteur privé et *vice versa*, pour une durée allant de deux à trois ans⁵². L'objectif de ces mesures était également d'introduire dans les administrations centrales une culture managériale issue du secteur privé (souvent résumé dans les documents officiels par la notion de « prise de conscience des coûts », *kosuto ishiki*). Malgré ces dispositifs, le nombre d'agents issus du secteur privé qui sont employés dans les administrations centrales et les services déconcentrés demeure assez modeste. Il est néanmoins en légère augmentation : ils étaient 4 112 en 2008, dix ans plus tard, leur nombre atteignait 5 621⁵³.

Le développement des partenariats public-privé se constate également à d'autres niveaux : en 1999 fut adoptée une loi dite PFI (*Private Finance Initiative*) pour permettre le financement de la construction et la gestion par le secteur privé d'infrastructures destinées à une mission de service publique afférente à l'État ou aux collectivités locales. Mais les partenariats public-privé ne se limitent pas à ces cas. À titre d'exemple, une expérience est actuellement menée par le METI, qui finance avec un consortium de 13 grandes entreprises⁵⁴ un fond destiné à investir dans des entreprises qui exportent et vendent à l'étranger des produits culturels, artisanaux et gastronomiques, dans le cadre de sa politique dite « Cool Japan ». Ce système de co-financement permet de mutualiser les risques, mais également de bénéficier d'un savoir-faire particulier qui peut parfois faire défaut aux acteurs institutionnels. Ces partenariats constituent aujourd'hui l'une des solutions privilégiées du gouvernement pour relancer la croissance. Dans son plan initié en 2016, le gouvernement fait porter ses espoirs d'une « quatrième révolution industrielle » sur dix grands projets de partenariats public-privé réalisés dans divers secteurs de l'économie (agriculture, santé, économie numérique, énergie, sport, services, logement...) ⁵⁵.

6. L'État adjudicateur

Enfin, dans la continuité du précédent paragraphe, l'État japonais peut également jouer son rôle de partenaire en tant qu'acheteur public. L'État peut notamment, par le biais de la commande publique, dynamiser certains secteurs de l'économie, orienter les acteurs dans une direction qui serait en accord avec sa politique. Entre autres choses, la commande publique a constitué l'un des principaux outils de l'État développeur japonais. Cependant, la volonté de réduire les dépenses liées aux infrastructures et travaux publics a conduit à une diminution du montant global de cette commande publique, même si celle-ci a beaucoup augmenté dans les années 1990 – en particulier pour les collectivités locales – pour absorber les effets de la crise. Si en 1980 la commande publique de l'État représentait environ 3,8% du PIB, elle n'en représente en 2017 plus que 1,2%. Lorsque l'on se réfère au montant de l'ensemble des commandes publiques passées par des entités adjudicatrices au Japon (l'État,

⁵² En Grande Bretagne, le même type de dispositifs existait. L'objectif était que 65% des 3000 hauts fonctionnaires aient effectué un détachement dans le secteur privé avant 2004. Eymeri Jean-Michel, *Pouvoir politique et haute administration. Une comparaison européenne*, Maastricht, IEAP, 2001, p. 54.

⁵³ Chiffres disponibles sur le site du Secrétariat général du Cabinet à l'adresse suivante (consultée le 29 avril 2018) : http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/jinji_f1.html.

⁵⁴ Le ratio du financement État/entreprises est d'environ 85/15.

⁵⁵ L'objectif est d'atteindre les 600 000 milliards de yen (4 600 milliards d'euros environ) de PIB nominal (en 2017, le PIB nominal était de 546 billions de yen). Les grandes lignes du plan sont disponibles à cette adresse (consultée le 29 avril 2018) : <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkaigi/dai26/sankou1.pdf>.

les universités nationales, les AAI et les collectivités locales), il représentait 8% du PIB en 1980, un peu moins de 6% en 1990 et 2000, 3,7% en 2010 et environ 4% aujourd'hui⁵⁶.

On constate ainsi que depuis la fin des années 1980, la part des collectivités locales dans l'ensemble de la commande publique est devenue bien plus importante que celle de l'État. En 2017, pour une commande publique d'un montant global de 22 100 milliards de yen environ, l'État (et administrations rattachées) ne représentait que 6 900 milliards de yen tandis que les collectivités locales représentaient 15 200 milliards de yen (dont 2 500 milliards environ pour le département de Tōkyō, notamment en charge des travaux pour les jeux olympiques de 2020). À titre de comparaison, la commande publique représente en France entre 10 et 15% du PIB, et la moyenne de l'Union européenne était de 20%. On ne pourrait en outre expliquer la faible part la commande publique dans le PIB japonais – comme c'est parfois le cas pour la France – par l'existence d'un important secteur public. Ce levier d'action dont dispose l'État japonais, s'il ne doit pas être négligé, ne semble donc guère suffisant pour stimuler durablement l'activité économique du pays⁵⁷.

Conclusion

Au fil de ces développements, nous espérons avoir pu donner un aperçu de la façon dont l'État japonais avait, au cours de ces deux dernières décennies, réformé en profondeur ses administrations et ajusté en fonction ses modalités d'action. En intégrant les préconisations du courant de la NGP, le Japon a commencé à appliquer des recettes que d'autres pays développés avaient déjà mises en place. Malgré certains aspects hybrides et l'absence d'une convergence globale vers un modèle unique, il est aujourd'hui difficile de dégager une spécificité marquante de l'État japonais en la matière. L'on notera cependant deux éléments qui nous semblent essentiels dans la trajectoire japonaise : la relative puissance de la haute administration et l'habitude pour elle d'avoir recours à des réseaux et de passer par des intermédiaires pour mettre en œuvre ses politiques publiques. En un sens, les administrations centrales japonaises étaient déjà coutumières de pratiques qui furent recommandées plus tard par le courant de la nouvelle gouvernance publique.

Ainsi, s'il est clair que l'État a largement délégué tout un ensemble de missions de service public au secteur privé et parapublic, il est loin de se complaire dans une attitude de laisser-faire. L'État et ses administrations affichent toujours l'ambition de revitaliser l'économie, de participer à son développement et d'orienter les acteurs de la société dans une direction qui se veut être celle de l'intérêt général. En somme, si l'État n'envisage plus aujourd'hui son rôle comme celui de conducteur de l'économie (dirigisme), il correspond plus à un co-pilote qui guiderait et indiquerait les directions à prendre (gouvernance) pour demeurer ou devenir compétitif sur le marché mondial. Cela étant, les outils dont l'État dispose aujourd'hui pour

⁵⁶ Agence des PME (METI), « Kankōju keiyaku no tebiki (Manuel pour les contrats et marchés publics) », 2017, 255 p.

⁵⁷ Direction générale de l'évaluation de l'administration (MIC), « Keiyaku ni okeru jishitsuteki na kyōsōsei no kakuho ni kansuru chōsa (Enquête sur la réalisation d'une véritable concurrence dans les contrats publics) » janvier 2014, 272 p. Le montant des commandes de l'État à destination des PME ne représente que 55% de l'ensemble (40% en 1990), mais ce taux est de 70% pour les collectivités locales (et ce depuis 1972). Parmi les commandes de l'État, en 2011, les trois ministères qui avaient émis le plus de commandes (en valeur) étaient le ministère de la Défense (MOD) avec 38,4% de l'ensemble, celles du ministère du Territoire, des infrastructures et des transports (MLIT) 35% et celles du ministère de l'Agriculture, des forêts et de la pêche (MAFF). À noter enfin que près de 80% de cette commande publique (en valeur), donne lieu à des marchés publics ouverts à la concurrence, mais que dans un tiers des cas, il n'y a qu'une seule candidature.

obtenir le consensus et influencer l'issue des négociations avec les différents acteurs économiques semblent moins puissants que les mesures quasi-coercitives. Même si les mécanismes de marché et l'ouverture de certains secteurs à la concurrence peuvent parfois suffire, les différents dispositifs incitatifs auxquels l'État a recours requièrent généralement d'importantes contreparties pour qu'elles soient porteuses d'effets. Or, la réduction des budgets et la situation préoccupante des finances publiques sont des éléments de nature à limiter considérablement la marge de manœuvre de l'État japonais. À titre d'exemple, bien qu'il ait accédé à plusieurs doléances du syndicat patronal *Keidanren* en matière de politique monétaire, financière et budgétaire dans le cadre des Abenomics introduites en 2013, le gouvernement d'Abe Shinzō peine à obtenir des grandes entreprises qu'elles augmentent substantiellement les salaires afin de relancer la consommation des ménages. Pourtant, le Premier ministre qui espère une augmentation de 3% pour l'année 2018, a multiplié depuis 5 ans les demandes en ce sens. Ainsi, bien que la plupart des observateurs estime aujourd'hui qu'Abe Shinzō est l'un des plus puissants premiers ministres de l'après-guerre – sinon le plus puissant –, et bien qu'il entretienne des liens privilégiés avec le monde des affaires, ce que le chef du gouvernement peut exiger des acteurs économiques apparaît aujourd'hui bien limité lorsqu'il s'agit de remettre en cause certains de leurs intérêts, ne serait-ce que sur le court terme.

Bibliographie

- Akiyama, Kazuhiro and Iwasaki, Masahiro, *Kokka o meguru gabanansuron no genzai* (Situation actuelle du discours sur la gouvernance étatique), Tōkyō, Keisō shobō, 2012, 189 p.
- Agence des PME (METI), « Kankōju keiyaku no tebiki (Manuel pour les contrats et marchés publics) », 2017, 255 p.
- Autorité d'examen des comptes publics, « Dokuritsu gyōseihōjin oyobi kokuritsu daigaku-tō no jikō shūnyū no kakuho-tō ni muketa torikumi no jōkyō ni tsuite no hōkokusho (yōshi) (Rapport sur l'état des mesures introduites par les AAI et les universités nationales autonomisées pour s'assurer des revenus propres [Résumé]) », décembre 2015, 13 p.
- Bezès Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, n°126, juin 2005, p. 26-37.
- Bouissou Jean-Marie, *L'envers du consensus. Les conflits et leur gestion dans le Japon contemporain*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, 237 p.
- Boulanger Eric, *Le nationalisme économique dans la pensée et les politiques publiques du Japon : particularisme, pragmatisme et puissance*, Cahiers de Recherche – CEIM, 2002, 57 p.
- Cohen Michael D., March James G., Olsen Johan P., « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, n°1, mars 1972, p. 1-25.

- Chevallier Jacques, « La régulation juridique en question », *Droit et société*, n°49, mars 2001, p. 827-846.
- Chevallier Jacques, « L'état régulateur », *La Revue française d'administration publique*, n°111, mars 2004, p. 473-482.
- Chevallier Jacques, « Régulation et polycentrisme dans l'administration française », *La Revue administrative*, n°301, janvier-février 1998, p. 43-53.
- Chevallier Jacques, *Science administrative*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 4^{ème} édition, 2007, 628 p.
- Direction générale de l'évaluation de l'administration (MIC), « Keiyaku ni okeru jisshitsuteki na kyōsōsei no kakuho ni kansuru chōsa (Enquête sur la réalisation d'une véritable concurrence dans les contrats publics) » janvier 2014, 272 p.
- Dunleavy Patrick, « Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model », *British Journal of Political Science*, vol. 15, n°3, 1985, p. 299-328.
- Eymeri Jean-Michel, *Pouvoir politique et haute administration. Une comparaison européenne*, Maastricht, IEAP, 2001, 157 p.
- Fukui Kentarō, Yokozawa Ryōko, « Dokuritsu gyōsei hōjin ni okeru "Keiei" no hitsuyōsei (De la nécessité d'introduire du « management » dans les AAI) », *Seisaku – keiei kenkyū*, vol. 4, 2008, p. 112-136.
- Hood Christopher, « Contemporary Public Management: A New Global Paradigm? », *Public Policy and Administration*, vol. 10, n°2, juin 1995, p. 104-117
- Hall Peter A., Taylor Rosemary C. R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, juin-août 1997, p. 469-496.
- Inatsugu Hiroaki, « Dokuritsu gyōsei hōjin no sōsetsu to sono seika (La création des entités administratives indépendantes et leur bilan) », *Nenpō gyōsei kenkyū*, Vol. 41, 2006, p. 42-59.
- Inoguchi Takashi, Iwai Tomoaki, *Zoku giin no kenkyū – Jimintō o gyūjiru shuyakutachi* (Études sur les *zoku giin* : les principaux agents phagocytant le PLD), Tōkyō, Nihon keizai shinbunsha, 1987, 309 p.
- Johnson Chamlers, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press, 1982, 393 p.
- Kaikei kensain, *Dokuritsu gyōseihōjin oyobi kokuritsu daigaku-tō no jikō shūnyū no kakuho-tō ni muketa torikumi no jōkyō ni tsuite no hōkokusho (yōshi)* (Rapport sur l'état des mesures introduites par les AAI et les universités nationales autonomisées pour s'assurer des revenus propres [Résumé]), décembre 2015, 13 p.
- Karube Kensuke, *Kanryōtachi no abenomikusu – ihen no keizai seisaku ha ika ni tsukurareta ka* (Les Abenomics des hauts fonctionnaires. Comment cette politique économique hors du commun a été élaborée ?), Tōkyō, Iwanami Shoten, 2018, 272 p.

- Kitazawa Sanae, *Shizuka na bōsō – dokuritsu gyōsei hōjin* (La silencieuse cavalcade – Les agences administratives indépendantes), Tōkyō, Nihon Hyōronsha, 2005, 264 p.
- Krauss Ellis S., Muramatsu Michio, « Japanese Political Economy Today: The Patterned Pluralist Model », dans Okimoto Daniel I., Rohlen Thomas P., *Inside the Japanese System: Readings on Contemporary Society and Political Economy*, Stanford, Stanford University Press, 1988, p. 208-210
- Mabuchi Masaru, « Kanryōsei no hen.yō - ishuku suru kanryō (Transformation de la haute administration - des hauts fonctionnaires en retrait) », dans Muramatsu Michio, Kume Ikuo (dir.), *Nihon seiji hendō no 30 nen* (Politique japonaise : 30 années de transformations), Tōkyō, Tōyō keizai shimpōsha, 2006, p. 137-158.
- Maeda Kentarō, *Shimin o yatowanai kokka – nihon ga kōmuin no sukunai kuni e itatta michi* (Un État qui n'emploie pas ses citoyens. Comment le Japon est devenu un pays avec peu de fonctionnaires), Tōkyō, Tōkyō Daigaku Shuppankai, 2014, 306 p.
- Matsuzaki Tetsuhisa, SATO Seizaburō, *Jimintō seiken* (Le pouvoir PLD), Tōkyō, *Chūō kōronsha*, 1986, 416 p.
- Mizuho Research Institute, « *Chihō kōkyōdantai ni okeru minkan itaku no genjō* (État des délégations de missions de service public au secteur privé dans les collectivités locales) », février 2018, 15 p.
- Murai Shingo, « NPM-gata gyōseinai bunri ni kansuru ichikōsatsu : Agency-sei o jirei to shite (Réflexions sur la division des rôles dans les administrations prônée par la NGP : une étude de cas sur le système d'agence) », *hokudai hōgaku kenkyūka junia risāchi jānarū*, vol. 12, 2006, p. 209-242.
- Osborne Stephen P., *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Londres, Routledge, 2010, 448 p.
- Okada, Akira and Tanaka, Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku – hashimoto gyōkaku ga mezashita "kono kuni no katachi"* (La réforme de l'administration centrale – la « forme de l'État » visée par la réforme administrative de Hashimoto), Tōkyō, Nihon hyōronsha, 2000, 273 p.
- Ōsako Takeshi, « dokuritsu gyōsei hōjin seido no kadai (Les problématiques relatives aux agences administratives indépendantes) », *Chōsa to jōhō*, n°688, octobre 2010, p. 1-12.
- Palier Bruno, Surel Yves, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, janvier 2005, p. 7-32.
- Pempel T. J. « The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan », *American journal of Political Science*, vol. 18, n° 4, novembre 1974, p. 647-664.
- Ryū Kyōko, « Jimintō seiken no hōkai to kōmuin seido kaikaku (La chute du PLD et la réforme de la fonction publique) », *Nenpō seijigaku*, n°1, 2012, p. 89-113.
- Suleiman Ezra N., *Dismantling Democratic States* (2003), New York, Princeton University Press, nouvelle édition, 2013, 344 p.
- Takaaki Suzuki, « L'hybridation néolibérale de l'État développeur japonais », *Critique internationale*, n°63, février 2014, p. 19-39.

- Tiberghien Yves, « Trente ans de réformes néolibérales au Japon », dans Lechevalier Sébastien (éd.), *La grande transformation du capitalisme japonais*, Paris, Les presses Sciences Po., 2011, p. 99-140.
- Tsuji Kiyooki, *Nihon kanryōsei no kenkyū* (1952) (Étude de la bureaucratie japonaise), Tōkyō, Tōkyō daigaku shuppankai, nouvelle édition, 1969, 343 p.
- Vogel Steven, *Marketcraft: How Governments make Markets Work*, New York, Oxford University Press, 2018, 256 p.