



HAL
open science

La réforme des institutions politiques japonaises à partir des années 1990 : les emprunts faits au modèle britannique de Westminster

Arnaud Grivaud

► To cite this version:

Arnaud Grivaud. La réforme des institutions politiques japonaises à partir des années 1990 : les emprunts faits au modèle britannique de Westminster. Françoise Richer-Rossi. D'une culture à l'autre. Bras de fer et brassage(s), Houdiard, 2017. hal-02613843

HAL Id: hal-02613843

<https://hal.science/hal-02613843>

Submitted on 20 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.

La réforme des institutions politiques japonaises à partir des années 1990 : les emprunts faits au modèle britannique de Westminster

Arnaud Grivaud, ATER à l'Université Paris-Diderot

Contrairement à ce que Samuel Huntington semblait indiquer en définissant la civilisation japonaise comme unique et distincte des civilisations sinisées ou bouddhistes¹, la culture japonaise actuelle est, à l'instar de celle de bien d'autres pays, le fruit d'une histoire traversée par de nombreux échanges avec les cultures voisines (et éloignées). Lui refuser toute spécificité serait certes verser dans un relativisme excessif, mais passer sous silence les nombreux emprunts issus d'autres cultures et les points communs qu'elle partage avec ces dernières, reviendrait à l'inverse à adopter une vision particulariste et figée de la culture qui ne ferait pas grand sens². En effet, le Japon a montré à plusieurs moments de son histoire une propension relativement forte à chercher des solutions à ses problèmes en s'inspirant de modèles étrangers. Il en extrayait souvent les éléments qui pouvaient lui être bénéfiques et évinçait ceux qui lui semblaient inadaptés, débouchant ainsi sur un modèle hybride – certes spécifiquement japonais – qui répondait à ses nouveaux besoins tout en conservant ce qu'il considérait être fondamental et essentiel³. Le slogan *wakon yōsai* (« esprit japonais – connaissance occidentale ») inventé par Yoshikawa Tadayasu⁴ (1824-1884) lors de la restauration de Meiji 1867, promouvait ainsi cette idée que le Japon devait conserver ce qui faisait son identité tout en se modernisant au contact des puissances occidentales⁵.

¹ À noter que dans son énumération des principales civilisations existant dans le monde, Huntington fait du Japon l'unique pays constituant à lui seul une aire civilisationnelle. Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster, 1996.

² Le discours sur la « japonité » (*nihonjin-ron*), particulièrement populaire au Japon dans les 1980, tombe précisément dans cet écueil.

³ Les exemples sont innombrables, mais on peut citer le cas du bouddhisme qui, importé au Japon au VI^e siècle de Chine via la Corée, a subi de multiples arrangements et a fait l'objet, avec le *shintō*, d'un syncrétisme réalisé par le prince Shōtoku Taishi. On peut également évoquer le système d'écriture japonais qui mêle des idéogrammes chinois (*kanji*) et des caractères phonétiques japonais (*kana*) créés plus tardivement à partir des premiers.

⁴ Les noms patronymiques japonais précèdent les prénoms, conformément aux conventions d'usage, sauf lorsqu'ils apparaissent comme noms d'auteurs d'une référence citée en note de bas de page.

⁵ Il reprenait en fait l'expression *wakon kansai* (« esprit japonais – connaissance chinoise ») que l'on retrouve dans les écrits de Sugawara no Michizane (845-903).

Ces influences étrangères au Japon peuvent être observées dans sa culture⁶ en général, mais plus particulièrement – pour ce qui nous intéresse ici – dans son organisation politico-administrative. Aux VII^e et VIII^e siècles, le système politique, administratif et juridique japonais – appelé « État régi par les codes » (*ritsuryō kokka*) – était par exemple directement calqué sur celui de la Chine des Tang (618-907). Fondé en 1868 après la restauration de Meiji, le système du *dajōkan* reprenait cette forme ancienne de structure centralisée autour de l'Empereur. Celle-ci laissa place en 1885 à un système de Cabinet imitant cette fois-ci des exécutifs occidentaux, et cinq ans plus tard, avec l'entrée en vigueur de la Constitution Meiji grandement inspirée par la Constitution prussienne de 1848, le Japon adopta un régime parlementaire bicaméral. Suite à la défaite japonaise lors de la Seconde Guerre mondiale, l'occupant américain supervisa la rédaction d'une nouvelle Constitution entrée en vigueur en 1947, laquelle maintenait la structure parlementaire bicamérale du Japon⁷, mais privait l'Empereur de tout pouvoir politique. Les institutions qui résultèrent de ces modifications présentaient alors une forme hybride combinant des influences britanniques et américaines, ainsi que des vestiges de l'ancien système japonais – mélangeant lui-même des éléments issus entre autres de l'antiquité chinoise et de la Prusse. À partir des années 1990, dans un contexte de graves crises économique et politique, c'est davantage le modèle parlementaire britannique de Westminster qui fut mis en avant dans l'orientation des réformes. C'est sur cette tentative d'importation partielle de modèle institutionnel étranger, qui est survenue à la fin du XX^e et au début du XXI^e siècle, que notre contribution portera.

Outre la question de la gestion de la rencontre de deux cultures, l'importation d'institutions exogènes touche à une thématique centrale de la science politique : le changement institutionnel. La théorie néo-institutionnelle dite du choix rationnel établit comme présupposé que le comportement des individus – envisagés comme des êtres rationnels disposant de préférences – est en grande partie déterminé par les institutions. Celles-ci, dans la mesure où elles constituent les règles du jeu dans lequel évoluent les acteurs, doivent en effet être prises en compte par ces derniers dans l'élaboration de leurs stratégies⁸.

⁶ Sans entrer dans les débats définitionnels, nous envisageons ici la culture comme l'ensemble des éléments matériels et immatériels (valeurs, croyances, mythes, institutions, normes...) qui caractérisent un groupe par rapport à un autre.

⁷ Les parlementaires de la nouvelle Chambre haute étaient toutefois élus au suffrage universel direct contrairement aux membres de l'ancienne Chambre des pairs.

⁸ Cette théorie, originaire de la science économique, considère que les acteurs cherchent à maximiser leurs bénéfices et à minimiser leurs coûts. Ces termes ne se limitent toutefois pas à leur acception pécuniaire. Un homme politique peut, par exemple, considérer que passer du temps (le coût) dans sa circonscription est le meilleur moyen de se faire réélire (le bénéfice). Il peut également promettre à des groupes d'intérêts de mettre en place une politique publique en leur faveur (coût) afin de recueillir des financements pour sa campagne

Aussi, si l'on souhaite que les acteurs changent de comportements, le meilleur moyen semble être de modifier les institutions en introduisant des éléments dissuasifs, incitatifs, voire parfois prohibitifs. En poussant ce raisonnement plus loin, on pourrait considérer que, placés dans des cadres institutionnels strictement identiques, les acteurs devraient se comporter exactement de la même façon.

Ainsi, en s'inspirant de modèles étrangers pour modeler ses institutions, le Japon cherchait bien à reproduire des résultats au moins similaires à ceux observés dans ces pays. Cependant, les analyses montrent que la réalité est bien plus complexe, et que de multiples facteurs intermédiaires (*mediating factors*) entrent en ligne de compte⁹. Tout d'abord, lors de l'importation d'institutions étrangères dans un pays, ces dernières subissent bien souvent des modifications au cours de ce que l'on pourrait apparenter à un processus de traduction¹⁰. En outre, quand bien même une institution serait parfaitement calquée sur son modèle, celle-ci interagirait avec un environnement nécessairement différent, produisant alors des effets qui divergent de ceux constatés dans les pays d'origine.

À l'aune de ces réflexions introductives, nous nous proposons d'analyser quelques-unes des réformes institutionnelles qui s'inspiraient du système politique britannique et qui furent introduites à partir des années 1990. Après avoir présenté les principales critiques formulées à cette époque à l'encontre du monde politico-administratif japonais, nous examinerons la mise en œuvre de ces réformes et questionnerons leur portée. Nous aborderons également l'épisode de l'alternance politique de 2009¹¹ qui avait amené au pouvoir le Parti démocrate du Japon (PDJ, *minshutō*), lequel avait clairement indiqué qu'il modifierait les institutions et méthodes de gouvernement en s'inspirant du modèle de Westminster. Nous tâcherons à la lumière de

(bénéfice). Il peut aussi solliciter l'aide de son parti (bénéfice), mais il sera alors plus dépendant de ce dernier une fois élu (coût) car il lui devra partiellement sa victoire. Selon cette théorie, chaque acteur ferait ainsi ce calcul avant de prendre une décision. Plusieurs études ont cependant montré que la rationalité des individus n'est pas sans borne (notamment à travers le concept de rationalité limitée inventé par Herbert Simon).

⁹ Nous renvoyons ici aux institutionnalismes historique, sociologique et constructiviste, qui, résumés très brièvement, mettent en avant le poids du passé, celui des normes sociales, et celui des valeurs et des idées sur le comportement des acteurs et l'élaboration des institutions.

¹⁰ Les études sur les transferts de politiques publiques (*policy transfer studies*) révèlent bien souvent les différences survenant au cours de ces processus de traduction. Ces différences peuvent résulter d'un choix relativement unanime, d'un compromis réalisé entre différentes forces en présence, ou encore d'une incompréhension collective du modèle original. Les transferts peuvent parfois s'apparenter à des photocopies de politiques publiques, mais aussi à des adaptations, des formes hybrides, des synthèses, des imitations sélectives... David P. Dolowitz, David Marsh, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making », *Governance*, vol. 13, n°1, 2000, p. 5-24.

¹¹ À l'exception d'une brève coalition formée par huit formations politiques s'opposant au parti majoritaire en place depuis 1955, cette alternance de 2009 pouvait être considérée comme la première véritable alternance depuis un demi-siècle. C'était en effet la première fois qu'elle menait au pouvoir un autre parti disposant seul de la majorité absolue à la Chambre basse.

ces développements de montrer que ce processus de « britannicisation » du système politique nippon est loin d'être linéaire, et que le changement institutionnel ne saurait résoudre à lui seul les problèmes mis en avant au Japon.

I- Les réformes politiques de la fin du XX^e siècle au Japon : l'inspiration du modèle britannique de Westminster

Pour comprendre les objectifs recherchés par les différentes réformes politiques adoptées dans les années 1990, il est nécessaire de présenter brièvement les principaux griefs qui étaient adressés au système politico-administratif japonais.

Le système de 1955 : une démocratie « à la japonaise » ?

Au début des années 1990, le Japon fut confronté à une grave crise économique et financière, mais également à une profonde crise politico-administrative. Cette dernière s'illustre par de nombreux scandales qui entachaient les élites dirigeantes, générant une importante défiance des citoyens à leur égard. Ces scandales révélaient principalement deux types de problèmes. Premièrement, une collusion malsaine entre les élites politiques, administratives et économiques, dont il résultait une confusion dérangeante entre intérêt général et intérêts particuliers. Deuxièmement, ils étaient l'expression de la relative incompetence de ces élites et de l'incapacité du gouvernement à réaliser d'importantes réformes pour adapter le pays aux transformations de son environnement (fin de la Guerre froide, mondialisation, émergence de problèmes plurisectoriels, *etc*). Les causes de cette crise étaient bien sûr multiples, mais plusieurs d'entre elles semblaient provenir des particularités du système politico-administratif japonais.

Tout d'abord, la quasi absence d'alternance politique au Japon était considérée comme responsable, au moins partiellement, d'un rapprochement excessif entre les acteurs politiques, administratifs et économiques. Depuis sa création en 1955, le Parti libéral démocrate (PLD, *jiyū minshutō*) était resté au pouvoir trente-huit années, sans que son principal opposant – le Parti socialiste japonais (PSJ, *nihon shakaitō*) – n'ait pu remporter la majorité des sièges à la Chambre basse. Cela valut d'ailleurs au Japon d'être parfois qualifié de démocratie

« anormale » (*uncommon democracy*)¹². Cette hégémonie du PLD sur le paysage politique national aurait, dans la durée, permis à ses parlementaires de tisser des liens étroits avec les hauts fonctionnaires, ainsi qu'avec le monde des affaires. Moins l'alternance semblait plausible, et plus les parlementaires du PLD s'imposaient comme des partenaires privilégiés pour les différents groupes d'intérêts, débouchant ainsi sur de solides réseaux clientélistes. En défendant au niveau national les intérêts de certains groupes de pression présents dans leurs circonscriptions, les parlementaires recueillaient en échange des financements pour leurs campagnes électorales, ainsi que les voix mobilisées par les organisations bénéficiant des traitements de faveur. Cependant, l'absence d'alternance ne doit pas vraiment être perçue comme la cause, mais plutôt comme la condition pour qu'une telle situation s'inscrive dans la durée et devienne un véritable système.

En réalité, cette forte tendance clientéliste de la politique japonaise résultait avant tout du caractère fragmenté du PLD, et de la relative faiblesse du gouvernement qui en découlait¹³. Malgré son maintien au pouvoir pendant de longues années, la cohérence idéologique au sein du PLD était pour le moins réduite. Il était en outre composé de plusieurs factions de parlementaires, réunis autour de membres influents du parti qui en briguaient la présidence (et par voie de conséquence le poste de Premier ministre). Ces parlementaires promettaient de soutenir leur chef de faction dans cette course, et ce dernier leur fournissait en échange des financements pour leur campagne électorale, ainsi que des postes à responsabilité dans le gouvernement ou dans le parti¹⁴. En définitive, la nomination aux postes de ministres et de Premier ministre dépendait grandement des équilibres factionnels. Afin d'assurer la cohésion du parti malgré l'absence de ligne idéologique claire, il était en effet nécessaire de répartir équitablement, et avec un renouvellement régulier, les différents postes à responsabilité. Aussi, bien qu'il n'y ait pas eu d'alternance pendant trente-huit ans, le régime parlementaire japonais était caractérisé par une instabilité ministérielle relativement forte.

¹² T. J. Pempel (éd.), *Uncommon democracies : the one-party dominant regimes*, New York, Cornell University Press, 1990. La démocratie japonaise n'était toutefois pas la seule à être qualifiée ainsi. Il en allait de même pour la démocratie suédoise, par exemple, où le parti social-démocrate suédois des travailleurs s'est maintenu au pouvoir presque sans discontinuité de 1928 à 2006.

¹³ Stockwin qualifiait la politique japonaise de « *divided politics* », et Bouissou voyait dans l'État japonais un « État mosaïque ». J. A. A Stockwin, *Governing Japan: Divided Politics in a Major Economy*, Oxford, Wiley-Blackwell, coll. « Modern Governments », 3^{ème} édition, 1999, p. 221 ; Jean-Marie Bouissou, *Quand les sumos apprennent à danser*, Paris, Fayard, 2003, p. 231-265.

¹⁴ Ainsi, les factions ne présentaient pas nécessairement davantage de cohérence idéologique en leur sein. Les liens entre les parlementaires et leurs chefs de faction résultaient plus d'un échange de bons procédés.

En outre, pour éviter au maximum les dissensions intra-partisanes, le processus décisionnel était organisé selon un modèle ascendant (*bottom-up*). Plutôt que le gouvernement n'impose une politique publique pouvant heurter les intérêts et acquis de certains groupes de la société soutenus par les parlementaires, les projets du gouvernement étaient minutieusement étudiés, discutés, puis modifiés au sein du parti. Au cours de ce processus de filtrage appelé « examen en amont » (*jizen shinsa*), les différents parlementaires incorporaient leurs doléances et évinçaient les dispositions problématiques – souvent en collaboration avec les hauts fonctionnaires et les groupes d'intérêts concernés –, si bien qu'en principe, aucun projet de loi du gouvernement ne pouvait voir le jour sans qu'il ne recueille l'assentiment de tous. Cette recherche institutionnalisée du compromis avait certes le mérite de garantir une certaine cohésion du parti, mais elle rendait de fait presque impossible la mise en œuvre d'une politique publique transversale qui remettrait en cause des intérêts sectoriels de la société.

Or, si ce type de processus décisionnel et le clientélisme qu'il engendrait n'étaient pas gênants outre mesure dans une période de forte croissance économique, les choses étaient tout autre dans le contexte d'importante réduction des ressources budgétaires des années 1990. La capacité à imposer des choix, lésant certains intérêts particuliers, mais bénéficiant à la majorité, requérait la mise en place d'un processus décisionnel descendant (*top-down*). La crise économique facilita grandement la prise de conscience, et la réforme du système politique fut rapidement présentée comme un prérequis à la sortie de crise. En 1993, le Premier ministre Miyazawa Kiichi dut d'ailleurs dissoudre la Chambre basse suite à une motion de censure qui venait sanctionner le non-respect de sa promesse de faire adopter une réforme de la loi électorale, mettant un terme à cette longue période dite du « système de 1955 ».

Le modèle de Westminster comme remède

Au cours des débats relatifs à la réforme du système politique japonais du début des années 1990, le modèle britannique de Westminster fut très régulièrement cité comme source d'inspiration. Il y avait plusieurs raisons à cela. Tout d'abord, le régime parlementaire britannique est le premier modèle de régime parlementaire moderne, et est adopté dans plusieurs autres pays. Tout comme en Grande-Bretagne, le Japon dispose d'un parlement bicaméral (appelé la Diète), et la présence d'une institution impériale n'est pas sans rappeler celle de la monarchie anglaise. Mais au-delà des similitudes, ce sont avant tout les spécificités

du système britannique qui étaient convoitées. Le modèle de Westminster est marqué par l'adoption d'un fort principe majoritaire. Le système électoral pour les élections de la Chambre basse est en effet celui du scrutin majoritaire uninominal à un tour, lequel a tendance à générer un bipartisme¹⁵ et à faciliter les changements de majorité en exacerbant les fluctuations d'opinion chez les citoyens. En outre, les années Thatcher avaient particulièrement montré que l'exécutif pouvait faire preuve d'un puissant leadership, aspect qui fut confirmé sous le gouvernement Blair.

Au Japon, depuis 1947, le système électoral pour la Chambre basse était celui du scrutin plurinominal avec un vote unique non transférable. Dans chaque circonscription, un parti devait présenter plusieurs candidats, en espérant qu'ils se partagent relativement équitablement les voix des électeurs, afin qu'un maximum d'entre eux soient élus. Si un candidat remportait trop de voix, c'était autant de votes que ne pouvaient recevoir les autres candidats du même parti. Ceux-ci devenaient alors, de fait, des rivaux qui ne pouvaient se distinguer sur le marché politique par leur simple appartenance au parti. Le candidat devait ainsi son élection aux ressources de ses propres réseaux, ce qui avait pour conséquence de le rendre particulièrement indépendant de son parti une fois élu (et à l'inverse plutôt dépendant de sa faction qui avait, elle, grandement contribué à sa victoire électorale).

La réforme du système électoral et des règles de financement des partis politiques

Plusieurs universitaires, hommes politiques, journalistes, suggérèrent alors de passer au scrutin majoritaire uninominal à un tour comme en Grande-Bretagne. Le PLD, relativement confiant dans sa machine électorale, n'était pas opposé à un tel changement. Le PSJ, en revanche, craignait de ne plus réussir à obtenir tous les sièges que l'ancien système lui assurait assez confortablement, même s'il savait qu'il avait peu de chance d'en remporter la majorité. Les nouveaux petits partis, apparus suite aux multiples défections survenues dans les deux partis majeurs, comptaient au contraire être avantagés par ce nouveau système. Finalement, un compromis fut trouvé dans lequel trois cents sièges seraient pourvus au scrutin uninominal à un tour, et deux cents autres à la proportionnelle¹⁶, avec la possibilité pour les candidats d'être repêchés à la proportionnelle dans le cas d'une défaite dans leur

¹⁵ Conformément à la fameuse loi de Duverger. Plusieurs analyses ont montré toutefois que cette loi ne s'avérait pas toujours exacte.

¹⁶ À l'heure actuelle, ce sont deux cent quatre-vingt-quinze sièges qui sont distribués au scrutin uninominal et cent quatre-vingts qui le sont à la proportionnelle.

circonscription à siège unique. L'importation du système électoral adopté en Grande-Bretagne ne fut ainsi que très partielle.

Un autre aspect de la réforme électorale était relatif au financement des partis. Afin d'endiguer les tendances clientélistes, les contributions des grandes entreprises devaient être interdites, ou du moins limitées, et un système de financement public devait alors être introduit pour subvenir aux besoins des partis. Là encore, on peut trouver dans les débats parlementaires de nombreuses références aux règles électorales britanniques. Cependant, les parlementaires du PLD étaient bien moins enthousiastes à l'idée de perdre leur source de financement privilégiée, et de dépendre davantage de leur parti dans lequel les deniers seraient centralisés. Le système finalement adopté se rapprochait certes du modèle britannique, mais les réformes contenaient de nombreuses failles qui permettaient aux différents acteurs de contourner les dispositions les plus restrictives. Cela amena certains observateurs à considérer que la réforme n'aurait aucun effet. Ils se trompaient, en partie du moins. Bien que cela prît de nombreuses années et plusieurs élections, on a pu constater l'émergence d'une tendance bipartite dans le paysage politique japonais au cours des années 2000. Plusieurs partis politiques mineurs se sont ainsi progressivement regroupés autour du PLD et du PDJ, rendant notamment possible l'alternance de 2009 (soit quinze ans après la réforme électorale). Cela étant, les dissensions intra-partisanes et défections sont encore d'actualité, et les petites formations politiques se présentant comme les véritables alternatives continuent d'apparaître et remportent parfois un certain succès. Enfin, malgré leur affaiblissement, les factions n'ont pas complètement disparu. De même, le renforcement de la figure du président du parti ne permet pas toujours d'assurer la discipline partisane¹⁷.

La réforme de la Diète et du leadership politique

D'autres réformes politico-administratives s'inspirant du système britannique furent également adoptées à la fin des années 1990. La réforme sur le leadership politique et la réactivation de la Diète offre un cas particulièrement intéressant à étudier. L'un des principaux objectifs de cette réforme était de renforcer les équipes de soutien des ministres afin de leur permettre de mieux contrôler leurs administrations et les hauts fonctionnaires y

¹⁷ Au sujet des effets mitigés de la réforme électorale de 1994 sur les factions, la gouvernance du PLD et sur les autres éléments du système politique japonais, nous renvoyons au remarquable ouvrage suivant : Ellis S. Krauss, Robert J. Pekkanen, *The Rise and Fall of Japan's LDP: Political Party Organizations as Historical Institutions*, New York, Cornell University Press, 2010.

travaillant. Outre le fait que les remaniements ministériels très fréquents (tous les ans en général) empêchaient les ministres d'influencer durablement leurs administrations, le manque de personnels de confiance dans leur entourage avait été de nombreuses fois mis en cause. Contrairement à leurs homologues français qui disposaient de cabinets ministériels, ou à leurs homologues britanniques disposant de *Ministers of State*, de *Parliamentary Under-Secretaries of State* et de *Parliamentary Private Secretaries*, chaque membre du gouvernement japonais n'était entouré que d'un vice-ministre parlementaire (*seimu jikan*) politiquement nommé pour l'assister dans la conduite de son ministère¹⁸. Dans les faits, le ministre était contraint de s'en remettre largement aux hauts fonctionnaires. Cette relative dépendance vis-à-vis des agents de la haute administration était telle qu'il avait souvent recours à ces derniers pour répondre à sa place aux questions qui lui étaient posées à la Diète¹⁹. Ce mécanisme était problématique à plusieurs titres. Tout d'abord, il n'encourageait pas les ministres à avoir une bonne connaissance de leurs dossiers. Ensuite, il donnait l'impression – parfois à raison – que c'était davantage les hauts fonctionnaires, plutôt que les ministres, qui étaient à l'origine des projets de loi débattus à la Diète. Cela renvoyait ainsi au citoyen l'idée que c'était en réalité l'administration, et non le gouvernement, qui était responsable de la conduite de la politique.

La réforme de la Diète et du leadership politique devait permettre de remédier à cette situation. Il s'agissait en premier lieu de multiplier le nombre de parlementaires nommés dans le gouvernement, en créant des postes de vice-ministres (*fukudaijin*) et de conseillers politiques (*daijin seimukan*)²⁰. En intégrant ainsi davantage de parlementaires de la majorité dans l'exécutif – comme c'était le cas en Grande-Bretagne –, l'objectif était d'en finir avec la situation de dichotomie et de concurrence entre le gouvernement et le parti (*seifu-yotō nigentaisei*). Plutôt que d'exercer leur influence dans les comités du parti au cours d'un processus décisionnel opaque, les parlementaires devaient alors participer à l'élaboration des politiques au sein du Cabinet, et en assumer ainsi la responsabilité. Ensuite, au-delà de l'aide à fournir dans la conduite des affaires du ministère, ils devaient également assister leur ministre à la Diète pour répondre aux questions qui lui étaient adressées. Dans le même temps,

¹⁸ Trois ministères disposaient cependant de deux vice-ministres parlementaires. Le secrétaire parlementaire (*giin hisho*) – lequel n'est pas un membre de la Diète – accompagne également le ministre, mais il est principalement chargé de maintenir le contact avec la circonscription électorale du ministre. Le *Parliamentary Private Secretary* britannique, en revanche, est un membre du Parlement qui fait office de passerelle entre le ministère et la Chambre basse.

¹⁹ En 1980, 72% des réponses du gouvernement étaient assurées par les hauts fonctionnaires, contre 28% par les ministres. Ce rapport avait progressivement évolué par la suite, mais en 1996, les chiffres étaient encore respectivement 66 et 34%. Voir Katsuhiko Tani, « Giin rippō to kokkai kaikaku (La production législative d'origine parlementaire et la réforme de la Diète) », *Nihon kōkyō seisaku gakkai nenpō*, 2000, p. 1-14.

²⁰ Respectivement, vingt-deux et vingt-six postes. Ils sont depuis 2012, respectivement, vingt-cinq et vingt-sept.

le système permettant aux ministres d'avoir recours aux hauts fonctionnaires lors des séances de questions-réponses était supprimé²¹. Ces changements institutionnels étaient censés faciliter l'émergence à la Diète d'un véritable débat politique entre l'opposition et la majorité gouvernementale.

Quinze années après l'introduction de cette réforme, quel bilan peut-on dresser ? Tout d'abord, on constate que jusqu'à l'arrivée du PDJ au pouvoir en 2009, la répartition des postes de vice-ministres et de conseillers politiques continua à être essentiellement dictée par les équilibres factionnels au sein du PLD et par le nombre de mandats effectués par les parlementaires (c'est la règle de la séniorité)²². La prise en compte des connaissances des parlementaires dans certains domaines de politiques publiques comme critère d'attribution des postes de vice-ministre demeura très marginale de 2001 à 2009. Dans ces circonstances, l'intérêt d'augmenter le nombre de parlementaires assistant des ministres était plutôt limité. Ces postes continuèrent finalement à servir essentiellement de moyen pour satisfaire les parlementaires de la majorité désireux d'intégrer le gouvernement. C'est seulement avec l'alternance que la situation évolua.

Le PDJ, qui avait grandement calqué l'organisation de son style de gouvernement sur le modèle britannique (voir *infra*), souhaitait accorder une véritable importance aux postes de vice-ministres et de conseillers politiques. Il avait même été un temps question d'augmenter leurs effectifs de vingt-cinq postes environ, pour passer d'un gouvernement intégrant soixante-treize parlementaires (ministres inclus) à cent parlementaires, à l'image de l'exécutif britannique²³. Le PDJ s'était ravisé sur ce point, mais il avait en revanche nommé les parlementaires aux postes de vice-ministres et de conseillers politiques sans tenir compte des

²¹ Il était en revanche possible pour le parlementaire qui posait une question particulièrement technique de demander à ce qu'un haut fonctionnaire lui réponde. En outre, les ministres pouvaient indirectement continuer à solliciter les hauts fonctionnaires en demandant aux parlementaires de la majorité d'en faire la requête pour lui (ce qui arrive en réalité assez souvent).

²² Sous les gouvernements Koizumi (2001-2006), Abe I (2006-2007), Fukuda (2007-2008) et Asō (2008-2009), seuls les parlementaires effectuant leur troisième ou quatrième mandat à la Diète pouvaient être nommés vice-ministres, s'ils étaient issus de la Chambre basse (mandat de quatre ans). Ils effectuaient en général leur deuxième mandat lorsqu'ils provenaient de la Chambre haute (mandat de six ans). Les parlementaires nommés conseillers politiques, effectuaient généralement leur premier ou deuxième mandat, et plus rarement, leur troisième. Pour espérer être nommé à un postes de ministre, le prérequis en termes de nombre de mandats effectués était bien évidemment plus élevé.

²³ Ironiquement, une commission spéciale sur l'administration publique en Grande-Bretagne rendait approximativement au même moment un rapport recommandant la diminution du nombre de membres du gouvernement. Ce dernier mettait en avant les nombreux dysfonctionnements résultant d'effectifs trop importants à la tête de l'exécutif britannique. Voir Public Administration Select Committee, page consultée le 31/10/2016, Too Many Ministers?, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmpubadm/457/457.pdf>.

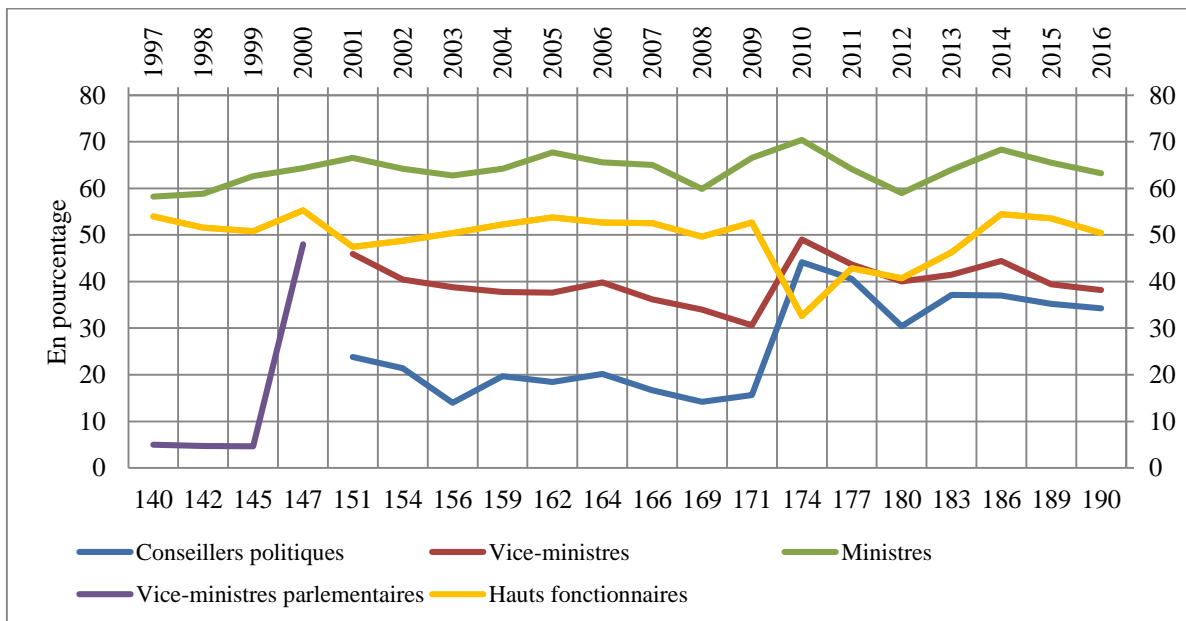
factions, et sans grand respect de la règle de séniorité²⁴. La nomination à ces postes, qui jusqu'ici résultait d'une concertation entre le Premier ministre, son entourage, et les cadres du parti, avait même été laissée à la discrétion de chaque ministre sous le gouvernement Hatoyama (2009-2010). Cela avait l'avantage de produire des équipes ministérielles plus soudées, dans lesquelles la confiance entre les différents membres était plus grande que d'ordinaire. Plusieurs ministres apportèrent d'ailleurs une certaine attention aux connaissances des parlementaires qu'ils nommaient dans leur équipe afin qu'ils constituent pour eux de véritables atouts. Le rôle joué par ces vice-ministres et conseillers politiques dans le processus décisionnel fut clairement plus important sous les gouvernements PDJ qu'il ne l'avait été jusqu'alors. Plusieurs des parlementaires ayant occupé ces postes déclarèrent même *a posteriori* avoir été complètement submergés par la charge de travail qui leur incombait. Il est intéressant de noter cependant qu'en revenant au pouvoir en décembre 2012, le Premier ministre PLD Abe Shinzō mit à profit l'expérience du PDJ en ne tenant pas compte des factions, en cherchant à nommer des parlementaires à des ministères en adéquation avec leurs connaissances et en leur accordant une plus grande importance que sous les anciens gouvernements PLD.

Concernant le nombre d'interventions à la Diète des vice-ministres, conseillers politiques et hauts fonctionnaires, le constat que l'on peut retirer de ces quinze dernières années est similaire. Juste après l'adoption en 1999 de la loi sur le leadership politique et la réactivation de la Diète, les vice-ministres parlementaires avaient répondu aux questions posées aux ministres bien plus régulièrement qu'auparavant. Alors qu'ils n'intervenaient en moyenne que dans 5% des séances de commissions parlementaires entre 1997 et 1999, ce chiffre atteignait 48% en 2000 (voir figure ci-dessous). À partir de 2001, les vice-ministres et conseillers politiques – qui avaient remplacé les vice-ministres parlementaires en janvier de la même année – étaient intervenus respectivement dans 45 et 23% des séances, mais ces chiffres diminuèrent progressivement par la suite pour n'atteindre que 30% et 15% des séances en 2009. Les hauts fonctionnaires continuèrent toutefois à intervenir dans 50 à 55% des séances. Les changements les plus notables furent ainsi constatés là encore avec l'arrivée du PDJ au pouvoir, puisqu'en 2010, les hauts fonctionnaires n'intervenaient plus que dans un tiers des séances, tandis que les vice-ministres et conseillers politiques prenaient la parole dans respectivement 50 et 45% des séances de commissions. Par la suite, les hauts fonctionnaires

²⁴ Certains vice-ministres avaient même effectué plus de mandats de parlementaires que leurs ministres, chose impensable sous les gouvernements PLD.

furent davantage sollicités, tandis que les vice-ministres et conseillers politiques le furent un peu moins. Le PDJ avait compris que le recours aux hauts fonctionnaires était parfois nécessaire pour répondre à des questions techniques et élever le niveau des débats, de même qu’il avait pris conscience de la surcharge de travail qui reposait sur ses vice-ministres et conseillers politiques. On note qu’en cette matière, Abe Shinzō prit également en compte l’expérience du PDJ en continuant à faire intervenir les vice-ministres et conseillers politiques à la Diète de façon plus régulière que sous les anciens gouvernements PLD.

Pourcentage de prise de parole dans les commissions à la Diète (1997-2013)²⁵



On voit ainsi que malgré les nombreuses références à un modèle étranger, l’introduction de ce dernier dans un système politique donné s’opère généralement après avoir subi plusieurs modifications. Les forces en présence tâchent bien souvent de modeler les réformes de sorte que leurs intérêts ne soient pas trop lésés, conduisant alors à l’émergence de systèmes hybrides ne pouvant par essence produire exactement les mêmes effets que le modèle originel dont il s’inspirait. En outre, plusieurs facteurs endogènes peuvent modifier grandement ses effets. Ici, le manque de cohérence idéologique des grands partis, leur mode de fonctionnement et le système de gestion des carrières adopté par eux ont considérablement réduit la portée de la réforme. En 2003, bien que notant les efforts du Premier ministre Koizumi (2001-2006), la politiste Aurélia George Mulgan considérait encore que le Japon

²⁵ Données récoltées par l’auteur à partir du site internet dédié à l’archivage des débats parlementaires, consulté le 16/11/2016, <http://kokkai.ndl.go.jp/>.

présentait un système « anti-Westminster »²⁶. La politiste Margarita Estévez-Abe notait trois ans plus tard que les réformes institutionnelles produisait tout de même une « force structurelle » poussant le système politique japonais à ressembler de plus en plus au modèle de Westminster²⁷. Nous constatons dans les exemples présentés ici, que ce sont davantage les variations existant au niveau des valeurs et idées partagées par les acteurs politiques – lesquels vont accorder plus ou moins d’importance aux objectifs de la réforme et aux outils qu’elle propose –, qui ont constitué les éléments les plus décisifs dans les changements de paradigmes. Dans ce cas précis, nous constatons que le changement des mentalités est plus porteur d’évolution que le changement institutionnel en tant que tel. Bien entendu, le changement institutionnel peut faciliter un changement de mentalité, de même qu’un changement de mentalité peut déboucher sur un changement institutionnel²⁸. L’épisode des trois années passées par le PDJ au pouvoir en est une illustration intéressante.

II- L'échec des expérimentations institutionnelles du Parti démocrate du Japon

Un pas de plus vers le modèle de Westminster

La victoire du PDJ aux élections générales de 2009 marqua une nouvelle étape du processus d’isomorphisme institutionnel du système politico-administratif japonais vers le modèle britannique. Le PDJ, afin de provoquer l’alternance, ne promettait pas seulement d’opérer un revirement de plusieurs politiques publiques²⁹, mais il déclarait encore vouloir changer le système de prise de décision et la façon de gouverner. Le PDJ considérait en effet que l’incapacité des gouvernements PLD à réformer le pays et à le sortir de la crise économique, provenait en grande partie de la faiblesse du Cabinet et de l’institution primoministérielle vis-à-vis des parlementaires de la majorité et des hauts fonctionnaires. Malgré les

²⁶ Aurelia George Mulgan, « Japan's “Un-Westminster” System: Impediments to Reform in a Crisis Economy », *Government and Opposition*, vol. 38, 2003, p. 73-91. Cette vision fut toutefois contestée par Masatsugu Yoshioka. Yoshioka Masatsugu, page consultée le 18/11/2016, Is Japanese Politics ‘Un-Westminster’? Examining the Role of the PARC, <http://www.japanesestudies.org.uk/discussionpapers/2007/Yoshioka.html>.

²⁷ Margarita Estévez-Abe, « Japan’s Shift Toward a Westminster System: A Structural Analysis of the 2005 Lower House Election and Its Aftermath », *Asian Survey*, vol. 46, n°4, 2006, p. 632-651.

²⁸ La deuxième partie de cette assertion constitue d’ailleurs le présupposé de base du néo-institutionnalisme constructiviste.

²⁹ Parmi lesquelles on peut citer la redéfinition de l’alliance nippo-américaine et la réduction des dépenses liées aux infrastructures pour financer les dépenses sociales, tels que le renforcement et l’élargissement du système d’allocations familiales, l’accroissement des dépenses de santé, ... Ces dernières mesures s’illustraient dans l’un des slogans du PDJ : « Passons du béton aux hommes » (*konkurīto kara hito e*).

réformes qui avaient été menées dans les années 1990, le PDJ estimait qu'elles n'avaient dans l'ensemble pas suffisamment porté leurs fruits, notamment à cause de leur caractère incomplet et d'un manque de volonté de la part des parlementaires du PLD. Le PDJ proposait ainsi d'aller plus loin dans la réforme du système politico-administratif japonais, afin de se rapprocher encore davantage du modèle britannique de Westminster.

Dans son ouvrage publié en 1996, Kan Naoto exprimait déjà clairement son attirance pour un système adoptant un fort principe majoritaire, dans lequel le Premier ministre pouvait déployer un puissant leadership descendant (*top-down*). Il déclarait en effet considérer la démocratie comme « une dictature dans laquelle l'alternance est possible » (*kōtai kanō na dokusai*)³⁰. En juin 2009, Kan Naoto et Furukawa Motohisa – qui devinrent respectivement Premier ministre de 2010 à 2011 et ministre de 2011 à 2012 – s'étaient rendus en Angleterre avec plusieurs membres du PDJ afin d'y rencontrer des parlementaires et d'échanger avec eux sur les institutions politiques britanniques ainsi que sur les moyens d'en introduire certains éléments au Japon en cas de victoire aux élections. Un deuxième groupe mené par Ozawa Ichirō, ancien président du PDJ, était parti juste après l'alternance en septembre 2009 dans le même objectif³¹. Les principaux points retenus étaient relatifs à la redéfinition des rapports entre le Cabinet d'un côté, et l'administration et le parti majoritaire de l'autre.

Le renforcement de l'exécutif vis-à-vis des hauts fonctionnaires et des parlementaires de la majorité

Concernant le renforcement des moyens du Cabinet et du Premier ministre, le PDJ avait prévu d'instaurer une direction de la stratégie nationale (*kokka senryakukyoku*), qui devait devenir le centre névralgique du gouvernement, où se décident les orientations fondamentales des politiques publiques majeures portées par l'exécutif. Cet organe devait s'inspirer de la *Policy Unit* britannique. Cependant, le rôle qu'il devait réellement jouer était loin de recueillir le consensus au sein du parti. De nombreux détails concrets n'avaient pas été abordés et chacun possédait sa propre vision, si bien que des désaccords ne tardèrent pas à apparaître à

³⁰ Naoto Kan, *Daijin - zōhoban* (Ministre – édition augmentée), Tōkyō, Iwanami shoten, coll. « Iwanami shinsho », 2009, p. 151.

³¹ Ozawa avait déjà effectué un autre voyage de ce type en 2002, alors qu'il n'était pas encore membre du PDJ. Les rapports des deux groupes sont disponibles sur le site internet du PDJ aux adresses suivantes, pages consultées le 7/12/2016, Minshutō eikoku seiken un.ei chōsadan hokoku, http://www1.dpj.or.jp/governance/act/images/eikoku_seikenunei_chousa_200906.pdf (juin 2009) ; http://www1.dpj.or.jp/governance/act/images/eikoku_seijijitsumu_chousa_200910.pdf (septembre 2009).

ce sujet entre les membres du Cabinet. Tandis que le Premier ministre Hatoyama semblait souhaiter que cette direction constitue un véritable organe décisionnel, Kan Naoto – alors ministre délégué à la stratégie nationale – l’envisageait plus comme un simple organe consultatif directement placé sous le Premier ministre, à l’image de son modèle britannique³². De même, alors que la direction devait définir les orientations générales en matière de budget, le ministre des Finances Fujii Hirohisa s’empressa de déclarer, le surlendemain de la création du gouvernement, que l’élaboration du budget était une prérogative réservée à son ministère et que la direction devait se contenter de faire de la stratégie. Le ministre des Affaires étrangères, Okada Katsuya, avait adopté la même position en affirmant la veille que la direction de la stratégie nationale ne devrait pas s’occuper des questions diplomatiques sauf demande explicite du Premier ministre. Ces déclarations trahissaient l’existence de tensions entre des ministres cherchant à asseoir leur position au sein d’un nouveau système de prise de décision encore balbutiant. On peut également y voir une opposition plus fondamentale concernant les différentes conceptions relatives à la forme que peut prendre un gouvernement – que l’on retrouve aussi dans la doctrine britannique –, à savoir : un exécutif où le Premier ministre n’est que « *primus inter pares* », où chaque ministre est maître dans le domaine dont il a la charge et où le caractère collégial du Cabinet est privilégié (*Cabinet government*), ou bien un exécutif caractérisé par la prépondérance du Premier ministre sur les autres membres du Cabinet (*Prime ministerial government*). Aussi, même si tous disaient s’inspirer du modèle britannique, chacun en avait une compréhension différente et sélectionnait en priorité les aspects qui allaient dans le sens de ses intérêts. Finalement, ces divergences de conceptions furent telles que la loi devant officiellement instaurer la direction de la stratégie nationale ne fut jamais adoptée, privant de base légale et de véritables moyens d’action sa forme temporaire : la cellule de la stratégie nationale (*kokka senryakushitsu*).

Outre la création de nouveaux organes, le PDJ avait également mis en avant dans son programme politique la modification de certaines pratiques des institutions. Dès le premier jour du gouvernement Hatoyama, le 16 septembre 2009, un document définissant le cadre général de la relation entre les responsables politiques et les hauts fonctionnaires fut adopté au cours d’une réunion informelle organisée juste après la tenue du Conseil des ministres. Ce

³² C’est d’ailleurs la forme que cet organe prit lorsque Kan Naoto succéda à Hatoyama Yukio au poste de Premier ministre en juin 2010. Akihisa Shiozaki, « Seiji shudō – tonza shita "go saku" (Le gouvernement mené par les responsables politiques – les « 5 mesures » qui ont échoué) », in Nihon saiken inishiatibu (éd.), *Minshutō seiken shippai no kenshō* (L’étude de l’échec du PDJ), Tōkyō, Chūō kōron shinsha, 2013, p. 49-86 ; H. Takada, page consultée le 15/11/2016, *Kokka senryakushitsu no chōsen – seiken kōtai no seika to kadai* (Le défi de la cellule de la stratégie nationale – les accomplissements et les problèmes de l’alternance politique), <http://www.geocities.jp/weathercock8926/nationalpolicyunit.pdf>.

document était en réalité une version modifiée de celle datant du 16 juillet 2001³³. Alors que dans cette dernière, les hauts fonctionnaires étaient autorisés à s'entretenir avec des parlementaires ne faisant pas partie du gouvernement, sous la supervision et conformément aux directives de leurs ministres, la version de 2009 était, quant à elle, plus radicale. En effet, elle disposait que ces contacts entre hauts fonctionnaires et parlementaires n'appartenant pas au gouvernement devaient être par principe proscrits, et autorisés seulement à titre dérogatoire. C'est en réalité Ozawa Ichirō, alors secrétaire général du parti, qui avait insisté pour que cette règle en vigueur en Grande-Bretagne soit également introduite au Japon³⁴. Ce durcissement avait pour but d'en finir avec la dispersion du pouvoir de décision entre le gouvernement et le parti caractéristique du « système de 55 », et d'éviter ainsi que le Cabinet ne soit court-circuité par des parlementaires de sa propre majorité travaillant main dans la main avec des hauts fonctionnaires. Néanmoins, ces mesures ne ciblaient pas seulement les parlementaires de la majorité, puisqu'un témoignage rapporte que les cadres de la haute fonction publique reçurent de leurs supérieurs l'ordre de ne plus fréquenter les parlementaires de l'opposition (notamment ceux du PLD, parti avec lequel les fonctionnaires avaient travaillé plusieurs décennies) et de ne plus leur fournir de documents lorsqu'ils le demandaient. Un autre témoignage indique cependant que certains hauts fonctionnaires continuèrent, malgré ces directives, à s'entretenir avec des parlementaires de l'opposition qui les contactaient par téléphone, certains se rendant parfois directement dans leur bureau³⁵. Finalement, cette interdiction relative de prise de contact entre hauts fonctionnaires et parlementaires de la majorité fut, dans les faits, très largement assouplie six mois plus tard face à la grogne de ces derniers. Les parlementaires du PDJ se sentaient en effet écartés du processus décisionnel auquel seuls ceux disposant de postes gouvernementaux pouvaient participer. Or, on l'a vu, les parlementaires dans ce cas étaient bien moins nombreux que leurs homologues britanniques.

³³ Voir les deux versions du document disponibles aux adresses suivantes, consultées le 12/11/2016, Sei-kan no arikata (Ce que doit être la relation entre les responsables politiques et les hauts fonctionnaires), <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/forum/h200110/pdf/siryou3.pdf> (juillet 2001) ; <http://www.cas.go.jp/jp/siryou/pdf/090918siryou.pdf> (septembre 2009).

³⁴ Karol Zakowski, *Decision-Making Reform in Japan – The DPJ's failed attempt at a political-led government*, Londres, Routledge, 2015, p. 4.

³⁵ Ce témoignage évoque l'anecdote de hauts fonctionnaires s'éclipsant dans les couloirs et escaliers de secours de leur ministère afin que leurs conversations téléphoniques ne soient pas entendues de leurs collègues. Nihon Keizai Shinbunsha, *Seiken – The Ruling Power* (Le pouvoir gouvernant), Tōkyō, Nihon keizai shinbun shuppansha, 2010, p 144-146.

La tentative d'unification du Cabinet et du parti

Le gouvernement Hatoyama avait pris d'autres dispositions afin de rompre avec cette structure dyarchique « Cabinet-parti majoritaire » qui s'était construite au Japon à partir des années 1960. Le PDJ avait, durant sa campagne électorale, clairement affiché sa volonté d'unifier le Cabinet et le parti majoritaire à l'image du modèle de Westminster. Aussi, le Premier ministre décida de supprimer le comité de recherche sur les politiques du parti (CRP, *seisaku chōsakai*) – organe correspondant au comité de recherche des affaires politiques (*seimu chōsakai*) du PLD – dans lequel l'essentiel du processus décisionnel se déroulait jusqu'alors. À la place furent instaurées des réunions explicatives des politiques (*seisaku kaigi*) rattachées à chaque ministère et présidées par les vice-ministres. Or, si du temps où ils étaient dans la majorité, les parlementaires du PLD recevaient également des explications – provenant essentiellement des hauts fonctionnaires –, ils pouvaient cependant filtrer et modifier de manière parfois conséquente les projets de loi de leur gouvernement. Les réunions explicatives des politiques instaurées au lendemain de l'alternance n'offraient guère ce type de possibilité aux parlementaires du PDJ. Ces derniers ne pouvaient que donner leur avis sur les projets de loi, et au mieux, transmettre aux vice-ministres leurs propositions. Si elles étaient validées, ce n'était pas aux parlementaires à l'origine des propositions, mais bien aux équipes ministérielles, d'élaborer les politiques publiques sous forme de projets de loi.

Les parlementaires du PDJ avaient en effet reçu l'interdiction de présenter à la Diète des propositions de loi, à quelques exceptions près. En outre, la fréquence de ces réunions explicatives des politiques des ministères était bien trop faible pour que les parlementaires aient le sentiment de pouvoir influencer sur les décisions (de l'ordre de une à trois fois par mois seulement)³⁶. Elles furent d'ailleurs rapidement délaissées par ces derniers³⁷. Ce qui devait ainsi être une unification du Cabinet et du parti majoritaire releva davantage d'une éviction hors du processus décisionnel des parlementaires sans postes gouvernementaux. Le parlementaire du PDJ Ubukata Yukio avait d'ailleurs déploré qu'en ne permettant pas à ces derniers de participer réellement à l'élaboration des projets de loi, il suffisait aux hauts fonctionnaires de convaincre les membres des équipes ministérielles pour insérer leurs

³⁶ Katsuhiro Musashi, « Minshutō renritsu seikenka no rippō katei (Le processus législatif sous le gouvernement de coalition du PDJ), *Hokudai hōgaku ronshū*, n°61, 2011, p. 115-150.

³⁷ Nihon Keizai Shinbunsha, 2010, *Seiken – The Ruling Power*, *op. cit.*, p. 220.

préférences dans les projets promus par le gouvernement, sans avoir à convaincre les autres parlementaires du parti³⁸.

L'impossibilité pour ces derniers d'influer sur le contenu des politiques ne tarda pas ainsi à susciter des mécontentements au sein du parti. Pour les apaiser, des réunions de travail (*shitsumontō kenkyūkai*) organisées autour des parlementaires à la tête des différentes commissions à la Diète furent mises en place. Mais là encore, quand bien même ces réunions auraient pu être formatrices pour les nombreux parlementaires débutant leur premier mandat en 2009³⁹, elles n'étaient pas de nature à assouvir leur envie de peser, ne serait-ce qu'à la marge, sur le contenu des politiques publiques⁴⁰. Ainsi, le 8 avril 2010, le gouvernement dut se résoudre à autoriser les parlementaires de la majorité à présenter des propositions de loi à la Diète, ainsi que des propositions d'amendements. Celles-ci devaient recevoir l'aval des équipes ministérielles concernées, puis être examinées conjointement par une équipe représentant le gouvernement et une équipe représentant le parti. Or, dans les faits, ces propositions n'avaient que peu de chance de passer lesdits examens. De surcroît, la démission du Premier ministre, survenant à peine deux mois plus tard, mit définitivement fin à ce système. Aussi, si le processus décisionnel ascendant avait sous le « système de 1955 » eu l'inconvénient d'obliger le Premier ministre et son Cabinet à tenir compte des différentes voix présentes au sein du parti ; il avait également eu l'avantage d'assurer la cohésion de ce dernier malgré l'hétérogénéité idéologique de ses membres⁴¹. Les cadres du PDJ, oubliant que leur parti était confronté à un problème similaire de cohérence idéologique⁴², crurent à tort qu'ils pouvaient se dispenser de permettre à leurs parlementaires exclus du gouvernement –

³⁸ Hajime Kidera, « “Datsu kanryō izon” to “naikaku ichigenka” no airo (Le goulot d'étranglement créé par la « sortie de la dépendance envers les hauts fonctionnaires » et l'« unification du Cabinet »), in T. Mikuriya (éd.), “Seiji shudō” no kyōkun – seiken kōtai wa nani o motarashita no ka (Les leçons à tirer du gouvernement mené par les hommes politiques : ce que l'alternance a apporté), Tōkyō, Keisō shobō, 2012, p. 189-213.

³⁹ Au nombre de 134 à la Chambre basse. Ne sont pas comptabilisés les parlementaires ayant déjà effectué un mandat à la Chambre haute.

⁴⁰ Le parlementaire Genba Kōchirō – qui devint par la suite président du CRP sous le gouvernement Kan – avait à ce titre tiré la sonnette d'alarme en expliquant que les jeunes parlementaires du PDJ disposaient de moins en moins d'occasions de se former. Le désir de ces derniers d'influer sur le processus décisionnel se serait par ailleurs accru avec l'augmentation des critiques de l'opinion publique envers le gouvernement (le taux de soutien du Cabinet avait chuté de 71 à 42% environ, et le taux de non soutien du Cabinet augmenté de 15% à 42% entre septembre 2009 et janvier 2010). *Ibid.*, p. 197-198.

⁴¹ Jun Iio, *Nihon no tōchi kōzō - kanryō naikakusei kara giin naikakusei e* (Les organes de gouvernement au Japon : d'un régime des fonctionnaires à un régime parlementaire), Tōkyō, Chūō kōronsha, coll. « Chūkō shinsho », 2009, p. 85-86.

⁴² Le politologue Yamaguchi Jirō, qui avait clairement affiché son soutien au PDJ, le qualifia de « parti opportuniste » (*hōben seitō*) car il n'était pour beaucoup de parlementaires anti PLD qu'un moyen de conserver leur siège. Plusieurs parlementaires auraient également choisi de se présenter pour le PDJ pour la simple raison que le PLD disposait déjà de candidats dans toutes les circonscriptions à siège unique. Jirō Yamaguchi, *Seiken kōtai to wa nan datta no ka, Seiken kōtai to wa nan datta no ka* (Retour sur l'alternance de 2009), Tōkyō, Iwanami shoten, coll. « Iwanami shinsho », 2012, p. 47-48.

particulièrement nombreux en comparaison de ceux y étant inclus – de participer au processus décisionnel. Introduire tel quel un système de prise de décision calqué sur le modèle de Westminster se révéla au final particulièrement inadapté à un parti présentant une nature radicalement différente de celles des partis britanniques. En outre, certaines spécificités institutionnelles rendaient la recherche de compromis avec les parlementaires de la majorité d'autant plus nécessaire pour le Cabinet japonais que pour l'exécutif britannique⁴³.

Conclusion

Aujourd'hui, vingt années ont passé depuis la réforme électorale survenue au milieu des années 1990. Plusieurs réformes ont suivi, portant toujours en filigrane le souhait d'orienter davantage le système politico-administratif japonais vers le modèle britannique de Westminster. Comme bien souvent en matière de réformes et de changements institutionnels, le bilan de ces deux décennies est mitigé. Cela était souvent imputé au caractère incomplet des réformes, à l'existence de certaines forces résistantes, au manque de volonté de la part de certains acteurs. Les trois années de gouvernements PDJ ont été à ce sujet particulièrement riches en enseignements pour les politistes.

Hatoyama, Kan et Ozawa, pour ne citer qu'eux, pensaient qu'en introduisant certains éléments institutionnels inspirés du modèle de Westminster, les Premiers ministres japonais pourraient déployer le même leadership que leurs homologues britanniques. Cependant, c'était négliger le fait que ces institutions étaient le produit d'une longue histoire, qui avait eu des conséquences sur la culture politique du pays et sur sa structure partisane, elles-mêmes ayant à leur tour façonné les institutions⁴⁴. Le paysage politique britannique profondément bipartite, les alternances relativement nombreuses, et la discipline partisane dans le processus

⁴³ On peut évoquer par exemple le fait que les gouvernements japonais ne disposent pas de la maîtrise de l'ordre du jour à la Diète (ils ne peuvent pas obliger les parlementaires à se prononcer sur un projet de loi), ou encore le principe de discontinuité des sessions parlementaires, selon lequel un projet de loi qui ne serait pas adopté au cours de la session parlementaire à laquelle il a été présenté, devient caduc, sauf décision contraire. Le gouvernement a ainsi grand intérêt à s'assurer que ses projets de loi recueillent bien l'assentiment de sa majorité parlementaire avant qu'ils ne soient présentés à la Diète s'il veut les voir adoptés. En Grande-Bretagne, ce sont principalement les *whips* qui se chargent de faire respecter la discipline partisane lors des votes au Parlement.

⁴⁴ L'institutionnalisme historique étudie très bien ces processus de renforcements institutionnels par le biais de retours sur expérience positifs (*positive feedbacks*) et de relation de complémentarité entre institutions (*complementary institutions*). Pour une étude allant en ce sens, voir Kyōko Ryū, « Nihon kanryōsei – nihon-gata kara uesuminsutā gata e (La haute fonction publique au Japon : du modèle japonais au modèle de Westminster) », in Michio Muramatsu et Ikuo Kume (éds.), *Nihon seiji hendō no 30 nen* (Politique japonaise : 30 années de transformations), Tōkyō, Tōyō keizai shimpōsha, 2006, p. 223-255.

législatif au Parlement constituaient, par exemple, des éléments très différents de ceux que l'on pouvait observer au Japon. Considérer qu'en introduisant au Japon des institutions calquées sur celles existant en Grande Bretagne – partiellement de surcroît – ces éléments de la culture politique britannique seraient presque automatiquement générés, revenait à inverser ce qui relève des causes et ce qui relève des conséquences. Les promoteurs de ces transformations institutionnelles avaient commis le même impair dans leur analyse du système politique japonais. En effet, s'ils avaient critiqué le processus décisionnel ascendant pour avoir renforcé le pouvoir des parlementaires de la majorité vis-à-vis du Cabinet et du Premier ministre, ils n'avaient pas suffisamment intégré le fait que c'était l'absence de cohérence idéologique au sein du PLD qui avait amené le parti à adopter un tel système en premier lieu. La recherche permanente de compromis apparaissait en effet comme le seul moyen de maintenir une majorité de nature si hétérogène. Les cadres du PDJ espéraient certes unifier les parlementaires du parti derrière leur programme politique, à la manière des partis britanniques, mais ils oubliaient là encore que l'élaboration de ces programmes s'y faisait selon un processus ascendant, lequel favorisait l'émergence de compromis. Si l'on devait établir un parallèle entre le processus d'importation d'un modèle étranger avec celui de la traduction d'un texte d'une langue à l'autre⁴⁵, on pourrait affirmer que le PDJ reprochait aux réformes de 1990 d'avoir constitué une traduction trop éloignée de l'œuvre originale qu'était le système politique britannique. Cependant, en essayant de trop coller au texte, le PDJ proposa une traduction littérale qui ne pouvait recueillir en l'état la compréhension d'acteurs politico-administratifs évoluant dans un environnement culturel différent. Le Premier ministre Noda (2011-2012), qui succéda à Kan, s'empressa d'ailleurs de revenir à une pratique plus traditionnelle des institutions, à tel point qu'on l'accusa d'avoir « PLDiser » le PDJ.

Finalement, l'expérience du PDJ nous invite, une fois de plus, à nous garder de toute prévision hâtive et d'analyse tranchée annonçant des changements paradigmatiques presque automatiques, qui résulteraient de l'introduction de nouvelles institutions. S'il est clair que ces dernières influent sur le comportement des acteurs – c'est d'ailleurs leur objectif –, cette influence est loin d'être directe. Il est en effet nécessaire de prendre en compte de nombreux facteurs intermédiaires, tels que les institutions préexistantes (paysage politique, règles intra-partisanes, institution parlementaire,...), la psychologie des acteurs (défiance vis-à-vis d'autres acteurs, perception de leur rôle dans le système politique,...), ou encore le *timing* de

⁴⁵ Certains politistes estiment d'ailleurs que les études sur les transferts de politiques publiques gagneraient à prendre en compte les travaux de la sociologie de la traduction. Voir Laurence Dumoulin, Sabine Saurugger, « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, n° 48, 2010, p. 9-24.

l'introduction des réformes⁴⁶. Ce sont ces facteurs qui influent sur les stratégies adoptées par les acteurs en réponse aux nouveaux *stimuli* institutionnels, et qui modifient ainsi les effets produits par les réformes. L'existence d'une multitude de facteurs endogènes, qui pour certains sont caractérisés par l'incertitude et l'aléatoire, rend toute tentative de prédiction de l'avenir bien vaine – n'en déplaise au réformateur et au politiste.

Bibliographie

- Jean-Marie Bouissou, *Quand les sumos apprennent à danser*, Paris, Fayard, 2003, 635 p.
- David P. Dolowitz, David Marsh, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making », *Governance*, vol. 13, n°1, 2000, p. 5-24.
- Laurence Dumoulin, Sabine Saurugger, « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, n° 48, 2010, p. 9-24.
- Margarita Estévez-Abe, « Japan's Shift Toward a Westminster System: A Structural Analysis of the 2005 Lower House Election and Its Aftermath », *Asian Survey*, vol. 46, n°4, 2006, p. 632-651.
- Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster, 1996, 367 p.
- Jun Iio, *Nihon no tōchi kōzō - kanryō naikakusei kara giin naikakusei e* (Les organes de gouvernement au Japon : d'un régime des fonctionnaires à un régime parlementaire), Tōkyō, Chūō kōronsha, coll. « Chūkō shinsho », 2009, 248 p.
- Naoto Kan, *Daijin - zōhoban* (Ministre – édition augmentée), Tōkyō, Iwanami shoten, coll. « Iwanami shinsho », 2009, 257 p.
- Hajime Kidera, « “Datsu kanryō izon” to “naikaku ichigenka” no airo (Le goulot d'étranglement créé par la « sortie de la dépendance envers les hauts fonctionnaires » et l'« unification du Cabinet »), in T. Mikuriya (éd.), “Seiji shudō” no kyōkun – seiken kōtai wa nani o motarashita no ka (Les leçons à tirer du gouvernement mené par les hommes politiques : ce que l'alternance a apporté), Tōkyō, Keisō shobō, 2012, p. 189-213.
- Ellis S. Krauss, Robert J. Pekkanen, *The Rise and Fall of Japan's LDP: Political Party Organizations as Historical Institutions*, New York, Cornell University Press, 2010, 318 p.
- Aurelia George Mulgan, « Japan's “Un-Westminster” System: Impediments to Reform in a Crisis Economy », *Government and Opposition*, vol. 38, 2003, p. 73-91
- Nihon Keizai Shinbunsha, *Seiken – The Ruling Power* (Le pouvoir gouvernant), Tōkyō, Nihon keizai shinbun shuppansha, 2010, 518 p.

⁴⁶ Les partisans du courant de l'institutionnalisme historique ont remarquablement mis en évidence l'importance de prendre en compte les notions de temps et de séquences dans la science politique. Voir notamment Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, New York, Princeton University Press, 2004.

T. J. Pempel (éd.), *Uncommon democracies : the one-party dominant regimes*, New York, Cornell University Press, 1990, 330 p.

Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, New York, Princeton University Press, 2004, 196 p.

Kyōko Ryū, « Nihon kanryōsei – nihon-gata kara uesuminsutā gata e (La haute fonction publique au Japon : du modèle japonais au modèle de Westminster) », in Michio Muramatsu et Ikuo Kume (éds.), *Nihon seiji hendō no 30 nen* (Politique japonaise : 30 années de transformations), Tōkyō, Tōyō keizai shimpōsha, 2006, p. 223-255.

Akihisa Shiozaki, « Seiji shudō – tonza shita "go saku" (Le gouvernement mené par les responsables politiques – les « 5 mesures » qui ont échoué) », in Nihon saiken inishiatibu (éd.), *Minshutō seiken shippai no kenshō* (L'étude de l'échec du PDJ), Tōkyō, Chūō kōron shinsha, 2013, p. 49-86.

J. A. A. Stockwin, *Governing Japan: Divided Politics in a Major Economy*, Oxford, Wiley-Blackwell, coll. « Modern Governments », 3^{ème} édition, 1999, 288 p.

Katsuhiko Musashi, « Minshutō renritsu seikenka no rippō katei (Le processus législatif sous le gouvernement de coalition du PDJ) », *Hokudai hōgaku ronshū*, n°61, 2011, p. 115-150.

Katsuhiko Tani, « Giin rippō to kokkai kaikaku (La production législative d'origine parlementaire et la réforme de la Diète) », *Nihon kōkyō seisaku gakkai nenpō*, 2000, p. 1-14.

Jirō Yamaguchi, *Seiken kōtai to wa nan datta no ka, Seiken kōtai to wa nan datta no ka* (Retour sur l'alternance de 2009), Tōkyō, Iwanami shoten, coll. « Iwanami shinsho », 2012, 241 p.

Karol Zakowski, *Decision-Making Reform in Japan – The DPJ's failed attempt at a political-led government*, Londres, Routledge, 2015, 252 p.