

Un réexamen du modèle asiatique de gouvernement à la suite de la crise économique mondiale : un point de vue japonais tiré de l'expérience de la triple catastrophe de mars 2011

Akira Nakamura

DANS **REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES** 2012/2 Vol. 78 , PAGES 255 À 275
ÉDITIONS **I.I.S.A.**

ISSN 0303-965X

ISBN 7982802733621

DOI 10.3917/risa.782.0255

Date de mise en ligne : 02/07/2012

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2012-2-page-255?lang=fr>



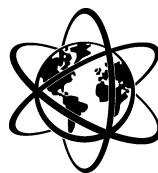
Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour I.I.S.A..

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.



Un réexamen du modèle asiatique de gouvernement à la suite de la crise économique mondiale : un point de vue japonais tiré de l'expérience de la triple catastrophe de mars 2011

*Akira NAKAMURA*¹

Résumé

Dans cet article, nous abordons trois questions connexes liées au rôle et aux fonctions de l'État en Asie du Sud-Est en général et au Japon en particulier. Premièrement, nous tentons de décrire l'importance de la bureaucratie nationale dans la croissance économique du Japon, un mode de développement que l'on qualifie souvent d'« étatisme » ou de « gouvernement centré sur l'administration ». Dans la première partie, nous expliquons comment ce modèle s'est établi dans le pays. Ensuite, nous décrivons plusieurs tentatives de réforme visant à modifier cette configuration de base du pouvoir gouvernemental japonais par le biais d'initiatives destinées à réduire le contrôle de la bureaucratie pour la remplacer par un « gouvernement centré sur l'exécutif ». Dans la deuxième partie, nous nous appuyons sur cette évolution et évaluons les résultats de différentes initiatives de réforme. Pour terminer, nous examinons l'influence des catastrophes de mars 2011 sur ces aspects de la direction du pays, et faisons observer que les responsables du parti au pouvoir avaient très peu confiance dans les idées des mandarins et voulaient résoudre les crises en cours par eux-mêmes. La dernière partie de notre article porte sur les schismes et les fissures de l'interface entre les membres électifs et les administrateurs non électifs dans le contexte des crises japonaises.

Remarques à l'intention des praticiens

Nous allons commencer par décrire l'« étatisme » traditionnel au Japon. Ce chapitre est axé sur la méthode mise au point par les bureaucrates japonais pour favoriser le développement rapide du pays dans les années 60 et au début des années 70. Nous

¹ **Akira Nakamura** est professeur émérite, université Meiji, Tokyo, Japon. Courriel : nakamura@meiji.ac.jp. Traduction de l'article paru en anglais sous le titre : « Asian model of government reexamined in the aftermath of the Global Economic Crunch : A Japanese Perspective from the Experience of the Triple Disasters in March 2011 ».

nous intéresserons ensuite aux gouvernements Hashimoto et Koizumi et déterminons la mesure dans laquelle ils sont parvenus à établir un « gouvernement centré sur l'exécutif » pour remplacer le mode de gestion traditionnel, à savoir l'étatisme. Nous nous intéresserons ensuite au séisme colossal qui a frappé le nord du Japon le 11 mars 2011. Le Parti démocratique du Japon a dû faire face aux crises dans les limites imposées par l'héritage de l'étatisme.

Mots-clés : Modèle asiatique, gouvernement japonais, centré sur l'administration, forme centrée sur l'exécutif, leadership, triple catastrophe, gestion de crise.

Introduction

Afin de réexaminer le rôle et la fonction de l'État en Extrême-Orient en général et au Japon en particulier, nous allons commencer par analyser l'évolution positive du Japon dans l'après-guerre, des années 60 aux années 80, puis le ralentissement national au cours des deux dernières décennies, en nous intéressant plus particulièrement aux initiatives de réforme de plusieurs gouvernements japonais. Dans notre article, nous qualifions le modèle de gestion traditionnel japonais de « modèle asiatique », une appellation relativement réaliste puisque c'est la bureaucratie japonaise qui a, au départ, mis au point cette méthode qui sera ensuite reprise par d'autres États dans cette région du monde. L'on qualifie souvent la méthode d'expansionnisme du Japon durant l'après-guerre d'« étatisme » ou d'« approche centrée sur l'administration », car le gouvernement central a joué un rôle décisif dans le développement de la transformation économique du pays. La République de Corée, Taiwan et la Malaisie ont ensuite adopté cette même méthode asiatique pour faciliter leurs programmes de croissance. Au Japon, l'étatisme est devenu le système national de formulation des politiques bien établi dans les années 60 et au début des années 70, lorsque l'économie japonaise s'est développée sous la direction de mandarins qualifiés. Le succès du Japon à cette époque était attribué au rôle prépondérant qu'avait joué la bureaucratie nationale. Les agents de l'État du gouvernement central japonais ont ainsi bénéficié d'une véritable reconnaissance internationale.

Lorsque l'expansion économique du Japon a pris fin au début des années 90, les éloges à l'endroit de l'approche centrée sur l'administration au Japon ont fait place à des critiques, internes et externes. Nombreux étaient les Japonais qui affirmaient que la grande notoriété du mandarin faisait partie du problème dans le ralentissement économique du pays. De plus en plus d'observateurs à l'étranger ont repris à leur compte ces opinions nationales, affirmant, pour certains, que le gouvernement centré sur l'administration au Japon n'avait profité qu'à quelques bureaucrates et n'avait pas vraiment contribué à améliorer le bien-être général de la nation. Face à ces critiques de plus en plus nombreuses à l'encontre des agents de l'État, plusieurs gouvernements ultérieurs ont insisté pour que leurs membres électifs jouent un rôle plus actif dans la direction du pays. Deux Premiers ministres appartenant au Parti libéral démocrate (PLD), Hashimoto Ryutaro (janvier 1996 – juillet 1998) et Koizumi Junichiro (avril 2001 – septembre 2006), méritent tout particulièrement d'être mentionnés à cet égard². Ils ont

² Dans cet article, nous appliquons la méthode classique pour indiquer les noms japonais. Le nom de famille apparaît avant le prénom.

tous deux tenté de diluer les vestiges de l'étatisme en vue de réformer le gouvernement et d'installer un « gouvernement centré sur l'exécutif » à Tokyo.

Dans ce contexte, nous allons commencer par décrire les principales caractéristiques de l'étatisme au Japon. Ce chapitre est axé sur la méthode mise au point par les mandarins japonais pour favoriser le développement rapide du pays dans les années 60 et au début des années 70. Nous nous intéresserons ensuite à deux gouvernements différents, le gouvernement Hashimoto et le gouvernement Koizumi, et déterminerons la mesure dans laquelle ils sont parvenus à établir un « gouvernement centré sur l'exécutif » pour remplacer le mode de gestion traditionnel, à savoir l'étatisme. Nous allons également décrire les faiblesses de leurs initiatives de réforme. Nous allons en outre aborder un phénomène plus récent : le séisme colossal qui a frappé le nord du Japon le 11 mars 2011, qui a donné lieu à un tsunami meurtrier et entraîné l'accident de la centrale nucléaire de Fukushima. On parle généralement de « triple catastrophe » pour évoquer la terrible secousse, le tsunami meurtrier et la débâcle de la centrale nucléaire – le drame le plus désastreux qu'ait connu le pays depuis l'après-guerre. Au moment de ces catastrophes, le régime prolongé du PLD avait pris fin : fin août 2009, le Parti démocrate du Japon (PDJ) prenait le pouvoir. Ce fut donc un gouvernement PDJ qui a dû faire face aux crises dans les limites imposées par la tradition de l'étatisme.

Le « modèle asiatique » – Un processus décisionnel traditionnel au sein du gouvernement central japonais

Jusque récemment, le gouvernement central japonais était très étendu, puisqu'il comptait plus de 800 000 fonctionnaires, mais ce nombre s'est réduit à la suite de plusieurs réformes gouvernementales mises en œuvres ces vingt dernières années et en 2008, les agents de l'État n'étaient plus que 662 000. Parmi ces fonctionnaires, 361 000 s'occupent de services généraux (finances, travail, sécurité sociale, science et technologie, etc.). Parmi ce groupe d'agents de l'État, 40 000 environ sont habituellement considérés comme l'« élite centrale ». Ce sont ceux qui suivent la voie royale, et on les appelle souvent « *Shin-Kansen* » (trains superexpress) en raison de leurs promotions rapides au sein de l'État. Pour faire partie de ces fonctionnaires d'élite, les étudiants du supérieur de 4^e année passent un examen national d'accès à la fonction publique, proposé chaque année par l'Autorité nationale du personnel, un organisme indépendant. Cet examen est ouvert et équitable, mais il s'agit d'un concours. En général, sur un peu plus de 15 000 candidats, environ 400 réussissent l'examen et décrochent un poste dans l'une des agences centrales. Parmi ces candidats retenus, 85 % sont généralement des étudiants licenciés en droit de l'université de Tokyo (Inat-sugu, 1996 :29-57 ; Colignon et Usui, 2003 : 29-43).

Dans le domaine de la formulation des politiques nationales, seule une partie de l'élite est essentielle – ceux qui suivent la voie royale, qui gravissent les échelons et finissent par atteindre le sommet de l'administration. Ils commencent ensuite à jouer un rôle majeur en prenant des décisions stratégiques pour le pays. Cette pratique était particulièrement manifeste dans les années 60 et au début des années 70, lorsque le Japon a connu une croissance économique rapide. Le pays a commencé à se développer en 1960 et il devenait, au début des années 70, une puissance économique internationale majeure. Il est important de noter

Tableau 1 : La taille du gouvernement central au Japon

Fonction publique nationale (662 000)	Service spécial (301 000)	Ministres, vice-ministres, secrétaires parlementaires, ambassadeurs (400)
		Juges, agents des tribunaux (26 000)
		Agents de la Diète nationale (Parlement) (4000)
		Force d'autodéfense (271 000)
	Service général (361 000)	Employés de bureau (296 000)
		Ministère public (5000)
		Agents des entreprises publiques (Foresterie nationale) (5000)
		Agents de l'Agence administrative indépendante spéciale (58 000)

Source : Soumu Sho (ministère des Affaires intérieures et des communications). *Annuaire statistique du gouvernement* (2008).

que cette évolution a été rendue possible grâce au rôle du gouvernement central en général et d'une cohorte limitée de fonctionnaires de l'élite en particulier.

Deux personnes sont considérées comme les architectes de la croissance d'après-guerre du Japon : Shimomura Osamu et Okita Saburo. Tous deux étaient des bureaucrates influents du ministère du Commerce extérieur et de l'industrie (le MITI) et ont été proches de nombreux Premiers ministres de cette époque. Ce sont essentiellement les initiatives de ces deux agents de l'État de premier plan et du MITI qui ont permis de définir et de mettre en place le plan de croissance. Sous la direction du MITI, l'économie japonaise a avancé à grands pas, en particulier dans les années 60 et au début des années 70. En 1960, le Premier ministre Ikeda Hayato (juillet 1963 – novembre 1964), qui a donné pour instruction aux bureaucrates d'étudier des méthodes de croissance, promet de doubler le revenu moyen des Japonais avant la fin de la décennie. Grâce, essentiellement, aux efforts du gouvernement, cet objectif sera atteint en 1968, lorsque le PIB du pays augmente de plus de 18,6 % en cinq ans (Johnson, 1982 :3-34)³.

³ Plusieurs auteurs ont avancé des contre-arguments à l'idée de Johnson concernant l'hypothèse de l'État en développement du Japon. Voir Daniel J. Okimoto (1989). *Between MITI and the Market : Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford, CA : Stanford University Press ; Richard J. Samuels. (1987). *The Business of the Japanese State : Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*. Ithaca, NY : Cornell University Press ; et Kent E. Calder. (1993). *Strategic Capitalism : Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance*. Princeton, NJ : Princeton University Press. Ces auteurs ont étudié des domaines stratégiques bien précis, comme l'énergie, et ont fait apparaître la nature faible du gouvernement au Japon.

C'est pendant cette période d'expansion que l'on définit la forme du processus d'élaboration des politiques au Japon : le gouvernement centré sur l'administration devient l'une des principales caractéristiques du processus politique japonais. Jusqu'en 2009, au moment où le nouveau Parti démocrate du Japon prend le pouvoir, plusieurs questions juridiques semblent renforcer ce style de gestion et contribuent à limiter le profil politique du chef d'État et de son gouvernement.

Une disposition de la loi de 1947 sur le Cabinet (article 3, clause 1) stipule que chaque ministre est responsable de la supervision des affaires de son département. L'administration de l'État relève par conséquent de chaque ministre. Cette disposition suppose que la gestion des affaires gouvernementales n'est pas centralisée, mais partagée et confiée aux différents ministres. Le chef de l'État n'a donc pas le droit de se mêler des affaires propres aux différents départements. En outre, deux autres dispositions contenues dans cette même loi contribuent à l'absence de pouvoir du Premier ministre. L'article 4, clause 1, stipule que les membres du Cabinet, y compris le chef de l'État, doivent respecter leurs propres décisions collectives. Le Premier ministre est par conséquent lié par cette disposition pour bon nombre de questions politiques et ne peut entreprendre aucune action indépendante. En outre, l'article 6 dispose que le Cabinet se prononce, dans tous les domaines, à l'unanimité, ce qui limite le pouvoir discrétionnaire du Premier ministre (Sakurai, 2010 :3-15 ; Fukuoka, 2007 : 121-55).

Les compétences du Premier ministre du Japon et de son Cabinet sont également limitées par le rôle important joué par les vice-ministres administratifs. Chaque ministère central se compose alors de deux vice-ministres : le vice-ministre administratif et le vice-ministre politique. Parmi ceux-ci, le vice-ministre administratif a le plus de poids : en effet, le poste est réservé aux fonctionnaires les plus haut placés au Japon. L'autre vice-ministre est nommé pour des raisons politiques et choisi parmi les membres du parti au pouvoir. Les vice-ministres administratifs représentaient habituellement les intérêts de leur ministère, tout en neutralisant les éventuelles intrusions externes dans leurs bureaux et leurs compétences.

Jusqu'en 2009, les vice-ministres administratifs se réunissaient régulièrement le lundi et le jeudi. Les réunions étaient prévues pour ces jours-là car le Premier ministre organisait des réunions du Cabinet deux fois par semaine, le mardi et le vendredi. Cette façon de faire avait tendance à rendre le statut politique des vice-ministres administratifs très important : ils discutaient pour essayer de résoudre les éventuels conflits politiques avant les réunions bihebdomadaires du Cabinet. La façon dont ils prenaient leurs décisions avait elle aussi son importance : comme dans le cadre des réunions du Cabinet, les vice-ministres s'abstenaient de voter et privilégiaient l'unanimité.

Au terme de leurs réunions bihebdomadaires, les vice-ministres administratifs arrêtaient ensemble l'ordre du jour de la réunion du Cabinet qui devait se tenir le lendemain. Pendant de nombreuses années, cette tradition politique bien établie voulait qu'une fois l'ordre du jour arrêté, pas même le Premier ministre ne pouvait s'en écarter – tous devaient respecter ce programme établi. Aucun nouveau point ne pouvait être ajouté à l'ordre du jour arrêté, et aucun point ne pouvait être modifié. Lorsqu'un membre du Cabinet enfreignait cette règle, son avis était considéré comme « irrégulier » et était supprimé du procès-verbal de la réunion (Furukawa, 2005 :2-23).

Le nouveau gouvernement PDJ a commencé par supprimer la réunion ordinaire des vice-ministres en septembre 2009, dès qu'il a pris le pouvoir, bien que cette pratique ait été rétablie par le nouveau gouvernement Noda en 2011. Au début de son règne, le PDJ a tenté de réduire l'influence de la réunion des vice-ministres et de renforcer celle de la réunion du Cabinet. Pendant longtemps, avant que le PDJ n'accède au pouvoir, les réunions du Cabinet étaient soumises à des règles strictes, qui donnaient lieu à un tas de problèmes. Parmi les plus importants, il y avait le fait que la rigidité des procédures et des restrictions pour les réunions réduisaient les réunions du Cabinet à la forme plutôt qu'au fond. Dans le cadre de la formule traditionnelle, la plupart des questions stratégiques de premier plan étaient déjà résolues par les vice-ministres bien avant que le Premier ministre n'organise la réunion du Cabinet. La réunion du Cabinet n'assumait qu'une fonction d'approbation automatique (Fukuoka 2007 :121-56).

Lorsqu'un membre du Cabinet souhaitait présenter une proposition de politique concrète, il devait effectuer une série de démarches politiques, à commencer par des négociations subtiles, en coulisse, avec d'autres personnalités politiques, comme le Premier ministre. Il devait ensuite faire en sorte que sa proposition arrive sur la table lors de la réunion des vice-ministres, sans quoi son idée politique, aussi importante fût-elle, avait toutes les chances d'être mise en suspens et de ne pas parvenir jusqu'à la réunion du Cabinet.

La question de l'unanimité a également débouché sur un grave problème de leadership au sein du gouvernement. Aujourd'hui encore, plusieurs organisations au Japon privilégient habituellement l'unanimité par rapport au « vote », à l'image, peut-être, de cette culture qui a tendance à privilégier l'harmonie et la cohésion du groupe. Il n'en reste pas moins que cette unanimité obligatoire a souvent fait peser une pression irrationnelle sur les décideurs des organisations. Le respect de cette règle faisait qu'une seule voix contraire lors d'une réunion du Cabinet ou des vice-ministres suffisait à faire échouer une initiative politique nouvelle ou innovante. Lorsque le groupe ne parvenait pas à atteindre l'unanimité, c'est l'ensemble du projet qui s'effondrait ; les discussions prolongées étaient dès lors la règle, jusqu'à ce que chacun accepte le programme. Compte tenu de cette règle, il était souvent très difficile, voire impossible, pour le chef de l'État de rendre une décision politique importante d'un seul coup.

Au Parlement britannique, le gouvernement et le parti au pouvoir se mettent généralement d'accord pour voter et faire adopter la politique de leur choix au Parlement. Au Japon, en revanche, et en particulier sous le règne du PLD, les législateurs exigeaient généralement que l'ensemble des propositions gouvernementales soient examinées par le parti avant d'être transférées à la Diète nationale. Le Conseil de recherche politique (CRP) du PLD était le principal responsable de ce processus d'examen. Le CRP se composait de plusieurs divisions, qui correspondaient à différents ministères. La division de l'agriculture et de la pêche, par exemple, étudiait les programmes politiques formulés par le ministère de l'Agriculture, de la pêche et de la foresterie. Lorsque la division approuvait la politique, elle était transmise au Conseil exécutif du PLD, qui l'examinait, avant de la transmettre à son tour à la Diète.

Cette façon de faire, appelée « examen préalable » du PLD, limitait et ébranlait sérieusement l'influence du chef de l'État et du Cabinet. Même si le chef du gouvernement et les membres du parti appartenaient au même parti, la pratique

de l'examen préalable du PLD avait tendance à donner plus de poids au parti qu'au chef de l'État et au Cabinet. La consolidation du gouvernement centré sur l'exécutif devenait par conséquent extrêmement difficile à réaliser (Nakamura 1984 : 3-63). Il est arrivé, à de rares occasions, que le Premier ministre introduise une politique de sa propre initiative et essaie de la faire aboutir au Parlement. Cela s'est par exemple produit en 1972, lorsque le Premier ministre Tanaka Kakuei a décidé, à lui seul, d'entamer une nouvelle relation diplomatique avec la République populaire de Chine. Très peu de membres du gouvernement connaissaient à l'avance l'orientation de la nouvelle politique de Tanaka ; celle-ci fut gardée secrète car bon nombre de membres du PLD étaient favorables à Taiwan et étaient fermement opposés à l'idée de mettre fin à la relation avec cet État insulaire. Lorsque Tanaka est rentré à Tokyo après avoir signé le nouveau traité avec le Premier ministre Zhou Enlai, un groupe de membres du PLD favorables à Taiwan et en colère l'attendaient au siège du parti. Tanaka a organisé un long débat avec eux et est finalement parvenu à l'emporter, entamant ainsi une nouvelle ère avec la Chine. L'approche de Tanaka restera cependant une exception dans la politique japonaise habituelle (Fukui 1977 : 60-102).

La fin du modèle traditionnel et la consolidation du leadership de l'exécutif au Japon

La prospérité du Japon a atteint son plus haut niveau au milieu des années 80, lorsque le pays a connu une « économie de bulle » sans précédent. Malheureusement, cette période de développement des richesses ne durera pas longtemps. À la fin des années 80, la bulle explose et l'économie commence à s'effondrer. L'étatisme axé sur l'administration, responsable de la stratégie de croissance du Japon, commence par conséquent à perdre de son lustre ; de fait, la réputation de la gestion publique japonaise est elle aussi ébranlée et est de plus en plus considérée comme responsable de l'interruption de l'expansion économique. Les reproches adressés aux bureaucrates portent notamment sur l'absence d'innovation dans les approches proposées pour générer une reprise économique. Les agences nationales continuent, comme elles l'ont fait par le passé, à injecter des fonds publics considérables dans d'énormes projets de construction, comme la construction d'autoroutes et de barrages hydrauliques. Ces politiques ne permettent pas de parer au marasme économique et ne font qu'augmenter la dette nationale. Au début des années 90, les obligations d'État émises pour couvrir les déficits budgétaires atteignent 64 % du PIB du Japon et ce pourcentage augmentera encore considérablement ensuite. En 2011, la dette nationale atteignait le niveau record de 662 billions JPY (environ 6 billions US\$). Ce nombre équivaut à 220 % du PIB du Japon, le pire record parmi les pays membres de l'OCDE (Keizai Kikakucho, 1999 : Naikakufu, 2010).

En outre, plusieurs styles nationaux de gestion tout à fait particuliers, comme l'emploi à vie, le système de rémunération basé sur l'ancienneté et le processus décisionnel ascendant, étaient souvent cités comme des exemples d'inertie du gouvernement. Un journaliste néerlandais, Karel van Wolferen, ne mâchait pas ses mots à propos du gouvernement japonais. Dans plusieurs livres provocateurs (1989 et 1994), il a épinglé plusieurs problèmes de gestion, comme la pratique bien établie de la sécurité de l'emploi après la retraite pour les agents de l'État au

Japon. Selon lui, ces modes traditionnels de gestion japonaise ne profitaient qu'aux agents de l'État, et non au citoyen ordinaire. Wolferen estimait que le système japonais ne devait pas devenir un modèle pour les autres pays. Dans la même veine, beaucoup d'observateurs étrangers avaient de plus en plus tendance à exhorter le Japon à renoncer à son approche centrée sur l'administration ; ils voulaient que le pays évolue vers un modèle de gestion publique axé sur le marché.

Les révélations à propos de la mauvaise conduite de bureaucrates principaux du gouvernement central ont encore renforcé la méfiance grandissante du public à l'égard de l'État. Un scandale mêlant le ministère de la Santé et des affaires sociales constitue un exemple représentatif. Dans les années 80, le ministère autorise les hôpitaux à traiter les patients victimes d'hémophilie en leur injectant un vaccin, visant à améliorer les taux de saignements. Les patients apprendront cependant par la suite que l'injection a été contaminée par le virus du VIH et qu'ils ont ainsi contracté cette maladie transmissible incurable. En 1989, plusieurs personnes infectées entament des poursuites en justice. Pendant plusieurs années, le ministère affirmera qu'aucune erreur de conduite n'a été commise et il continue à dissimuler les informations et autres données. Ce n'est qu'en 1996 qu'éclate la vérité à propos de cet événement aussi important que regrettable. Le nouveau ministre de la Santé, Kan Naoto, un non-conformiste qui deviendra ensuite, en 2010, le deuxième Premier ministre sous le règne du PDJ, révèle au public les actes commis, puis réfutés, par le ministère de la Santé. Cette révélation facilitera ensuite le règlement des différends juridiques en 2002 (Yakugai Kanen Sosho Zenkoku Bengodan, 2006).

Compte tenu de cette terrible faute stratégique, le Premier ministre Hashimoto Ryutaro (janvier 1966 – juillet 1998) décide finalement de réformer radicalement le gouvernement. L'objectif principal est de limiter la gestion centrée sur l'administration et de renforcer l'influence du chef de l'État. Le 21 novembre 1996, peu après sa prise de fonctions, il constitue un Conseil de la réforme administrative chargé de mener à bien trois missions connexes : 1) examiner la fonction appropriée du gouvernement pour le prochain siècle ; 2) sur la base de ses conclusions, définir une nouvelle forme organisationnelle pour le gouvernement central japonais et 3) proposer un système permettant de renforcer l'influence du Premier ministre.

Un mois plus tard environ, le 13 décembre 1996, le gouvernement divulgue la composition du conseil (quinze membres). La liste de noms surprend tant les médias que les universitaires. Le Premier ministre décide de présider lui-même le groupe, tandis que la vice-présidence est assurée par le ministre de la Gestion et de l'organisation, une décision sans précédent dans l'histoire d'après-guerre du pays. Cette décision illustre la fermeté du chef de l'État japonais. Le Premier ministre Hashimoto est convaincu, pour des raisons politiques et pratiques, que le pays a besoin d'un remaniement profond de sa gestion publique (Tanaka, 2006 : 23-51).

À côté de ces hommes politiques, le conseil se compose de six universitaires, trois journalistes et un dirigeant syndical, ainsi que des présidents de Toyota, Mitsubishi Heavy Industries et Chichibu Cement Corporation. Aucun des membres du conseil n'est expert en administration ou en gestion publiques. Les six universitaires sont spécialisés dans les relations internationales, la physique ou le droit

administratif. Les bureaucrates, qui seront les premiers touchés par la réforme de l'État, sont manifestement absents de la liste.

En décembre 1997, au terme de sa mission d'information, le conseil présente son rapport final. Celui-ci est une provocation pour certains membres du PLD et assurément un grand nombre de bureaucrates, puisqu'il préconise, pour la première fois dans l'histoire récente, des changements considérables. Le groupe de travail recommande de faire passer le nombre d'agences nationales de 22 à 13, de réorganiser des ministères influents tels que le ministère de la Construction, celui de l'Agriculture et de la pêche, le ministère du Commerce extérieur et de l'industrie et celui des Postes et des télécommunications. Ceux-ci seront remplacés par dix ministères et deux agences (Sécurité publique nationale et Défense).

Le groupe de travail propose en outre de restructurer le bureau du Premier ministre. En vue d'étendre l'influence du chef de l'État, le projet final propose un nouveau Cabinet, composé du bureau du Premier ministre, de l'Office de la planification économique et de l'Agence de développement d'Okinawa. Ce Cabinet deviendra l'organisation dirigeante de l'administration centrale. Pour y parvenir, on élève la position du Cabinet de sorte à le placer au-dessus des autres agences. La proposition prévoit que le Cabinet imagine et développe des idées stratégiques essentielles pour le pays dans son ensemble, tandis que chaque agence est censée intégrer ces concepts généraux dans des politiques concrètes. En tant qu'organisation supérieure, le Cabinet est également censé assumer une fonction de coordination entre différentes agences centrales.

Le plan de réforme vise également à renforcer l'influence du secrétariat du Cabinet, en élargissant le rôle du chef de l'État et en désignant un vice-secrétaire général et deux vice-secrétaires adjoints supplémentaires chargés d'assister le Secrétaire général du Cabinet. Ensemble, ces membres fondamentaux du Secrétariat du Cabinet offriront une aide logistique au Premier ministre. Dans le cadre du système réformé, les initiatives stratégiques émaneront du sommet et du centre, et non d'en bas, des différentes agences centrales. Le Premier ministre est ainsi habilité à définir son propre ordre du jour dans les réunions du Cabinet, du jamais vu sous les précédents gouvernements. La réforme modifie également la règle de vote au Cabinet, puisque la majorité remplace désormais l'unanimité. Ces mesures, qui composent le programme de réforme, commenceront à être mises en œuvre en avril 2001 (Tanaka 2006 :23-51).

Parallèlement à ces réformes, les législateurs commencent eux-mêmes à revoir le mode de délibération traditionnel à la Diète. Jusque fin 1999, contrairement au système parlementaire britannique, le gouvernement japonais avait pour habitude de demander aux présidents des chambres de désigner plusieurs hauts fonctionnaires en tant que « membres désignés du gouvernement ». Ceux-ci comprenaient des vice-ministres administratifs et d'autres chefs de bureau exécutif dans différents ministères. Une fois la liste approuvée, ces personnes intégraient le personnel d'appui des ministres au pouvoir. Cette pratique était bien établie, puisqu'elle remontait au milieu du XIX^e siècle, à l'époque où le système parlementaire a été introduit au Japon. Le format général était resté inchangé depuis lors : en 1964, 148 bureaucrates d'élite ont été sélectionnés ; en 1988, ce nombre était passé à 351 (*Tokyo Shimbun*, 12 octobre 1997).

Tout comme dans le système britannique, le Premier ministre et les autres ministres du gouvernement répondaient aux questions soulevées par les mem-

bres élus qui étaient à l'écart du pouvoir, des réponses qui étaient habituellement de nature générale. Au Parlement japonais, c'étaient plutôt les fonctionnaires d'élite, comme les vice-ministres administratifs et les chefs de bureau, et non les ministres du gouvernement, qui apportaient en général des réponses détaillées aux questions parlementaires. Une commission de la Diète, qui examinait la réforme des finances en mars 1997, illustre bien cette situation. La commission a délibéré pendant neuf jours, durant lesquels 29 bureaucrates ont répondu, en tant que « membres désignés du gouvernement », 410 fois à différentes questions posées par la commission. Ce nombre dépassait le nombre de réponses données par les ministres du gouvernement, qui ont répondu 337 fois à des questions de l'opposition (*Ibid.*).

Pendant des années, le législateur japonais était fortement tributaire de ces bureaucrates professionnels pour leur expertise et leur savoir-faire techniques. Les questions que l'opposition soulevait au Parlement étaient en général imaginées et formulées par des fonctionnaires nationaux ; ces mêmes bureaucrates centraux rédigeaient ensuite les réponses aux questions au nom du gouvernement. Les ministres du Cabinet lisaient ensuite ces réponses lors de la session législative comme s'ils les avaient rédigées eux-mêmes. Naturellement, cette situation donnait lieu à des maladroites car elle faisait souvent ressortir le manque de connaissances des ministres du Cabinet.

Lors d'un débat à la Diète à la fin des années 80, le nouveau ministre de la Défense, désigné depuis peu, a donné la réponse suivante à une question parlementaire : « Cette question étant essentielle pour la sécurité du pays, je vais laisser le vice-ministre administratif de la Défense expliquer la situation ». L'incompétence des membres du Cabinet a souvent été mise en avant, comme dans ce cas, et c'est toujours le cas aujourd'hui. En 2011 encore, un ministre de la défense entrant dans le Cabinet Noda (septembre 2011 -) a ouvertement reconnu qu'il n'y connaissait rien en matière de défense. Il est devenu le sujet de toutes les railleries et le Parlement a adopté une motion de censure afin de réprimander ce ministre problématique (*Yomiuri Shimbun*, 13 janvier 2014).

En 1999, les législateurs ont eux-mêmes commencé à remettre en question les procédures établies. En effet, des membres importants du Parlement national japonais se sont mis à adopter une attitude négative à l'égard de la méthode législative établie. Cela s'appuyait sur deux raisons bien précises. Premièrement, les législateurs se rendaient peu à peu compte que le recours fréquent aux bureaucrates dans les sessions législatives pouvait s'avérer autodestructeur, que les électeurs japonais risquaient d'être amenés à croire que les législateurs élus avaient abandonné leurs compétences à des bureaucrates. Deuxièmement, ils craignaient également que le manque perçu d'intégrité de la part des législateurs ait contribué au pessimisme grandissant à l'égard de la politique parmi l'électorat japonais. Pour ces raisons essentiellement, les législateurs nationaux ont imaginé leur propre projet de réforme : ils ont tenté de mettre fin à la tradition qui voulait que les bureaucrates répondent aux questions au Parlement au nom des membres du gouvernement. Tout débat à la Diète ne ferait dorénavant intervenir que les membres électifs, et les ministres du Cabinet seraient chargés de répondre aux différentes questions. En outre, le législateur a également instauré l' « heure des questions », un débat ouvert à l'anglaise entre deux chefs de parti : le Premier ministre a commencé à être confronté au chef de l'opposition à la chambre.

Ils échangeaient des questions controversées et tenaient des discussions sur différents enjeux stratégiques devant les législateurs.

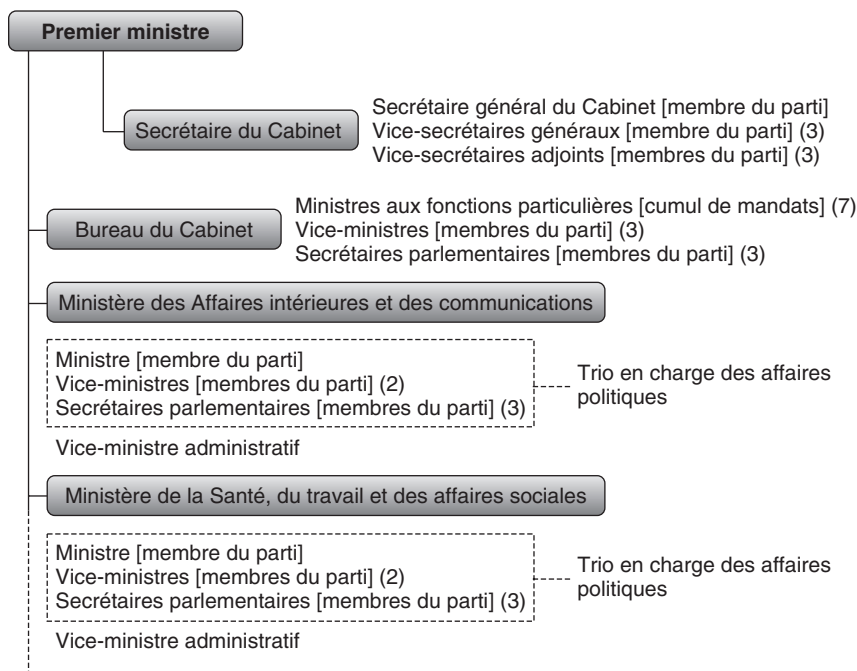


Illustration 1 : Structure du gouvernement central japonais (à partir de janvier 2012)

Les législateurs ont aussi créé de nouveaux postes : les vice-ministres et les secrétaires parlementaires, chargés d'assister les ministres du Cabinet. Ils ont par ailleurs supprimé le poste traditionnel de vice-ministre politique. Dans cette nouvelle organisation, le ministre, les vice-ministres et les secrétaires parlementaires, le « trio en charge des affaires gouvernementales », constituent le noyau des ministères, un noyau chargé de formuler la politique dans les agences concernées (*Horitsu Dai 116 Go*)⁴.

La période de réforme du Premier ministre Hashimoto de 1996 à 1998 a débouché sur plusieurs réalisations importantes. Si son intention première était de renforcer l'influence et la position du chef de l'État, les changements visaient aussi à simplifier la structure traditionnelle de la bureaucratie gouvernementale japonaise. Ces évolutions ont ravivé l'espoir qu'un nouveau style de politique allait apparaître et renforcer la fonction de commandement du Premier ministre et des membres du gouvernement. Le plan de réforme n'a cependant pas évolué comme attendu, pour un certain nombre de raisons culturelles essentiellement.

⁴ Depuis la création du poste en 1996, 38 personnes ont joué le rôle d'assistant spécial du Premier ministre. Globalement, la majorité était des membres en fonction du Parlement national. Un seul émanait du personnel du ministère des Affaires étrangères.

Deux exemples peuvent contribuer à mettre en avant les problèmes intrinsèques de l'administration publique japonaise.

Afin de renforcer le pouvoir exécutif, la proposition de réforme préconisait un système d'assistants spéciaux du Premier ministre, relativement similaire au système en place dans le système politique américain, où les assistants jouent apparemment le rôle d'organe de consultation stratégique auprès du Président. Ce concept fonctionne bien aux États-Unis car les gens peuvent changer de profession fréquemment en ne rencontrant que peu ou pas de problèmes pour réintégrer leur fonction antérieure. Au Japon, l'emploi à vie reste la règle : le professeur d'université, par exemple, qui quitte la vie universitaire pour devenir assistant ministériel ne pourra pas réintégrer le monde universitaire, tout comme les personnes qui travaillent dans le secteur privé. Compte tenu de ces contraintes culturelles, rares sont ceux qui, aussi compétents soient-ils, sont disposés à travailler comme assistants.

Il existe toutefois une exception rare à cette règle. Takenaka Heizo, un économiste de l'université de Keio, a travaillé comme conseiller pour plusieurs gouvernements PLD et a joué un rôle important dans l'administration Koizumi en facilitant la privatisation du service postal japonais. Le public lui a réservé un accueil mitigé : certains abhorraient son arrogance et le considéraient comme incompetent, tandis que d'autres admiraient véritablement ses compétences administratives. Quoi qu'on en pense, il est un fait que l'affaire Takenaka était particulière dans les circonstances japonaises : seuls les bureaucrates sont effectivement capables, normalement, d'occuper des postes d'assistant. Ensuite, la réforme n'a pas radicalement renforcé l'influence du chef de l'État et de son gouvernement : le rôle et la fonction du Premier ministre n'ont que relativement peu évolué⁵.

Dans le même ordre d'idées, l'évolution vers le vote à la majorité dans les réunions du Cabinet japonais n'est pas parvenue non plus à renforcer l'influence du Premier ministre. Au Japon, les membres du Cabinet entretenaient généralement des rapports étroits avec les responsables de plusieurs agences administratives, car ils s'exprimaient régulièrement dans l'intérêt de différents bureaux ou groupes lors des réunions du Cabinet. Dans ces circonstances, la règle de la majorité peut transformer les réunions du Cabinet en champ de bataille pour des agences rivales au lieu de produire des décisions rationnelles et objectives (Itoh, 2005 :87-107).

Outre Hashimoto, Koizumi Junichiro (avril 2001- septembre 2006) a lui aussi essayé de renforcer son leadership au moyen de deux approches. Premièrement, il ciblait le ministère des Finances, longtemps considéré comme « l'agence des agences » au sein de la bureaucratie centrale japonaise. Ce ministère contrôlait l'administration fiscale publique et les affaires financières privées, à côté des recettes et des dépenses publiques. Koizumi a divisé le ministère des Finances en deux parties : l'Agence des services financiers (*Kinyu Cho*), chargée de superviser

⁵ Takenaka Heizo est un homme dont les réalisations personnelles suscitent des réactions variées parmi le grand public. Certains ont une excellente opinion de ses réalisations, tandis que d'autres critiquent ses programmes stratégiques. C'est ce qui apparaît dans plusieurs commentaires, vidéos sur YouTube et autres images graphiques. Voir, par exemple, <http://www.youtube.com/watch?v=CkD-ZKKGyM0>

les questions monétaires et financières privées, et le ministère des Finances (*Zaimu Sho*), pour l'administration fiscale nationale et les affaires financières publiques.

Parallèlement à cela, l'administration Koizumi a décidé de recourir à un Comité consultatif sur les affaires économiques (*Keizai Zaisei Shimon Kaigi*), créé en 2001 dans le cadre du Cabinet. Présidé par le Premier ministre lui-même, le comité se composait de dix membres : le Secrétaire général du Cabinet, le ministre des Finances, le ministre de l'Économie, du commerce et de l'industrie, le Gouverneur de la Banque du Japon et deux hommes d'affaires de même que deux universitaires. L'un des principaux objectifs de cette organisation de haut niveau consistait à établir une base solide pour la direction exécutive. Dans ce cadre, le comité publiait des recommandations stratégiques bien avant que les ministères ne commencent à formuler leur budget annuel. Ces agences étaient censées respecter l'orientation stratégique du Premier ministre et en tenir compte dans leurs propositions budgétaires respectives (Kikuchi, 2010 : 223-24 ; Shiroyama, 2006 : 63-70).

Koizumi a ensuite voulu débureaucratiser l'État, une option qu'il considérait comme un autre moyen de renforcer l'influence du chef de l'État et de mettre fin à l'influence des fonctionnaires, établie depuis longtemps. En avril 2001, le gouvernement Koizumi mettait en œuvre plusieurs mesures à cette fin, dont l'une concernait l'introduction de la déréglementation gouvernementale. S'inspirant du nouveau management public (NMP), le secteur des taxis fut déréglementé, et l'emploi à temps partiel dans les entreprises privées fut également libéré du contrôle de l'État. On pouvait ainsi apercevoir, devant toutes les gares ferroviaires des grandes zones métropolitaines, de longues files de taxis libres qui attendaient des passagers, du jamais vu depuis longtemps. Le gouvernement avait auparavant strictement réglementé le nombre de taxis autorisés à travailler en ville et il était extrêmement difficile d'arriver à avoir un taxi dans des endroits comme le centre de Tokyo. La déréglementation a permis de soulager la pénurie de taxis ; parallèlement à cela, le nombre de taxis inutilisés a explosé à beaucoup d'endroits.

La déréglementation a également influencé le secteur privé à d'autres égards. Avant la déréglementation, les entreprises japonaises étaient tenues de n'engager que du personnel permanent ; les choses ont cependant commencé à changer. Beaucoup d'entreprises ont cessé d'engager des travailleurs permanents onéreux et les ont remplacés par du personnel temporaire, engagé à durée déterminée et faiblement rémunéré. Certains présentaient les déréglementations de Koizumi comme une réalisation majeure dans la réforme, essentielle pour limiter l'influence de la bureaucratie et comme un programme important pour revigorer l'économie défaillante (Kubota, 2009 : 3-15).

D'autres soutenaient en revanche que la déréglementation allait contribuer à augmenter les disparités de revenus au sein de la population. En réalité, les statistiques gouvernementales de 2009 indiquaient que le Japon comptait au total 52 millions de travailleurs, dont 34,4 millions (66 %) étaient des travailleurs permanents, tandis que 17,6 millions (34 %) étaient des travailleurs temporaires non permanents. Les travailleurs temporaires comprenaient des travailleurs à temps partiel, dits « *Pato* », essentiellement des femmes au foyer, de même que des étudiants et des personnes envoyées par une agence temporaire travaillant sur la base d'un contrat. Sur ces 17,6 millions de travailleurs temporaires,

3,5 millions (20 %) n'ont pas pu trouver de postes permanents ; les autres préféraient le travail temporaire. Les données du ministère du Travail et des affaires sociales de 2009 indiquaient que plus de 230 000 travailleurs temporaires avaient perdu leur emploi entre octobre 2008 et septembre 2009, tandis que 15,8 millions (90 %) avaient conservé leur poste temporaire. Comme l'indiquent ces données, le nombre effectif de travailleurs temporaires licenciés n'était pas considérable ; les médias ont cependant tellement parlé de cette situation qu'elle s'est transformée en problème, qui a terni l'image politique du parti au pouvoir. Le public assimilait le problème des travailleurs temporaires aux réformes de Koizumi et considérait le PLD d'un œil de plus en plus négatif (Naikakufu, 2011).

En dernière analyse, le renforcement du leadership politique de l'exécutif présente deux visages. D'une part, les dirigeants solides font preuve de détermination, d'un esprit de décision et d'attachement à la mise en œuvre de leurs politiques et programmes. Les Premiers ministres japonais étaient autrefois souvent dépourvus de ces qualités de leadership ; les dirigeants précédents étaient souvent accablés par le contrôle tenace exercé par les bureaucrates. Certains dirigeants ont essayé d'améliorer cette tradition ou ce déséquilibre en étendant la structure de pouvoir du chef de l'État. À cet égard, Hashimoto a enregistré des progrès considérables, même si les fonctionnaires ont souvent bloqué ses initiatives de réforme.

Koizumi a présenté d'autres stratégies dans le cadre de la réforme de l'État et malgré une forte opposition, même au sein de son propre parti, il était déterminé à mettre en œuvre ses projets de réforme préétablis. Sans doute le chef de l'État le plus courageux et le plus résolu, Koizumi était considéré comme un dirigeant exceptionnel dans la vie politique japonaise. Cependant, comme dans beaucoup d'autres démocraties, les dirigeants solides donnent souvent naissance à des adversaires et des opposants solides, et Koizumi, confronté à ses nombreux adversaires politiques, ne faisait pas exception à cet égard. Dès qu'il s'est retiré, ses réformes ont été affaiblies ou supprimées par ses successeurs, qui étaient tous dépourvus de qualités de leadership. Les initiatives d'Hashimoto comme de Koizumi ont suivi leur cours et le Japon a une fois encore dû faire face à l'absence de chef de l'État solide.

La gestion gouvernementale du Parti démocrate du Japon perturbée et la catastrophe de Fukushima

En août 2009, le Parti démocrate du Japon (PDJ) destitue le régime du PLD, au pouvoir depuis longtemps, et prend le contrôle du gouvernement pour la première fois en plus de cinquante ans. Dès qu'il arrive au pouvoir, le Premier ministre PDJ, Hatoyama Yukio (septembre 2009 – juin 2010) proclame le lancement d'un gouvernement centré sur l'exécutif. Pour ce faire, il adopte sans attendre des mesures visant à réduire l'influence des bureaucrates. Par exemple, les réunions bihebdomadaires des vice-ministres sont supprimées ; en revanche, dans le nouveau gouvernement, « le trio des affaires gouvernementales » (le ministre, les vice-ministres et les vice-ministres parlementaires) commencent à jouer un rôle décisif dans le processus décisionnel et dans la formulation des politiques.

En outre, le gouvernement PDJ emboîte le pas à l'expérience britannique et interdit lui aussi aux membres du parti hauts gradés de s'entretenir de questions

politiques avec les agents de l'État. Dans la même veine, le gouvernement Hatoyama entend synchroniser l'orientation stratégique du gouvernement et du PDJ et suspend la fonction du Conseil de recherche politique. Dans le cadre du régime du PLD, le parti examinait les différentes questions politiques avant leur transmission à la chambre. Cette façon de faire se traduisait souvent par une divergence politique entre le Cabinet et le parti.

Afin d'éviter cet écart, Hatoyama a restructuré et centralisé le traitement des demandes politiques des membres de premier plan du parti. Dans le cadre de la nouvelle procédure, les membres de haut niveau devaient rencontrer le secrétaire général du parti et examiner avec lui les demandes politiques. Le secrétaire général du parti, Ozawa Ichiro, l'un des principaux responsables du PDJ, envoyait ensuite les demandes politiques au chef de l'État et au Cabinet. Dans le cadre de cette organisation, aucun membre de haut niveau n'était en mesure de s'entretenir avec les membres exécutifs du gouvernement, ce qui permettait au chef de l'État de produire différentes options stratégiques sans rencontrer de troubles politiques externes (*Mainichi Shimbun*, 5 septembre 2009).

Avec ce changement et d'autres, le Cabinet Hatoyama entendait consolider le gouvernement centré sur l'exécutif, de même que l'influence et la notoriété du chef de l'État. Dans la nouvelle organisation politique, les principaux bureaucrates du gouvernement central étaient obligés de se tenir à distance de la direction du parti et devaient attendre les signaux du chef de l'État et des membres du Cabinet avant de pouvoir agir. Quelques mois après l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement, cependant, l'« engouement » pour Hatoyama a commencé à se réduire. Plusieurs raisons sont à l'origine de la baisse du soutien du public en faveur du nouveau parti au pouvoir. L'ironie veut que le leadership n'avait jamais été aussi absent : Hatoyama Yukio a perdu la confiance du public en raison de sa position indécise à l'égard de la question du déplacement des bases américaines à Okinawa. Dans le même ordre d'idées, le gouvernement PDJ n'est pas parvenu à relancer l'économie nationale, stagnante. Face à ces circonstances politiques fâcheuses, peu de Japonais ont été surpris lorsque Hatoyama a décidé de se retirer en juin 2010.

Le successeur d'Hatoyama sera Kan Naoto (juin 2010 – septembre 2011), et c'est durant son règne que le Japon va se laisser engloutir par la triple catastrophe. Le 11 mars 2011, un violent séisme d'une magnitude de 9 frappe la partie nord du pays. La terrible secousse provoque un tsunami géant, qui fera environ 15 000 victimes ; au moment où nous écrivons ceci, plus de 5000 personnes sont toujours portées disparues. Malheureusement, ces catastrophes naturelles ont provoqué un accident à la centrale nucléaire de la préfecture de Fukushima, une région située à 250 kilomètres environ au nord de Tokyo. L'Agence internationale de l'énergie atomique classe la catastrophe nucléaire de Fukushima au niveau 7, soit un degré à peine sous le niveau de l'accident de Tchernobyl, en 1986.

En tentant de contenir les crises, le PDJ a malheureusement fait ressortir plusieurs faiblesses. Celles-ci étaient essentiellement liées aux promesses faites par le parti au moment de son élection, deux ans plus tôt. L'un des principaux principes directeurs du parti consistait à renforcer le gouvernement centré sur l'exécutif et l'administration contrôlée par le parti. C'était l'antithèse directe du modèle de gestion asiatique, appliqué depuis longtemps au Japon. Cette promesse était

devenue un obstacle majeur pour le PDJ, en particulier dans les situations de crise. Au lendemain de l'accident de la centrale nucléaire, le gouvernement Kan s'est efforcé de ne pas dépendre de la bureaucratie nationale en matière de conseils et de soutien stratégiques et a préféré faire appel aux membres du parti, désireux qu'il était de faire face lui-même à cette urgence nucléaire. Cependant, tandis qu'une série de crises majeures commençaient à apparaître, il devenait de plus en plus manifeste que l'approche de Kan était une erreur grossière. Les membres du PDJ étaient assurément compétents sur le plan politique et habiles sur le plan administratif, mais ils étaient peu au fait des questions nucléaires, et peu professionnels en matière de gestion de crise. Un groupe de responsables du PDJ semblait néanmoins confiant et était convaincu qu'il parviendrait à gérer les problèmes⁶.

L'un des agents de l'État participant à la gestion de crise pour le gouvernement Kan fera ensuite observer qu'en pleine tourmente, les comités consultatifs ont soudain commencé à se multiplier. Lui et d'autres fonctionnaires étaient constamment tenus de participer à ces réunions et de consacrer pas mal de temps à des discussions interminables. Il estimait qu'il y avait un problème majeur, puisque ces conférences ne débouchaient la plupart du temps pas sur des décisions stratégiques. Il a fait observer que, face à l'orientation stratégique limitée, voire inexistante, du chef de l'État, le gouvernement ne faisait que perdre son temps et était en retard dans la présentation d'un programme pour faire face aux catastrophes. En effet, près d'un an après la catastrophe, le gouvernement PDJ n'a toujours pas créé d'organisme public responsable de la réhabilitation des sites de la catastrophe : cet organisme essentiel est tombé dans l'oubli⁷.

Une autre source a indiqué que dans le gouvernement Kan, le processus décisionnel avait tendance à se diversifier et à être réparti entre neuf centres au moins. Ceux-ci comprenaient essentiellement : le Premier ministre et le secrétaire de son Cabinet, le ministère de l'Économie, du commerce et de l'industrie, le ministère de l'Éducation et des sciences, le ministère de l'Agriculture et de la foresterie, le ministère du Territoire et de l'infrastructure et, surtout, la société Tokyo Electric and Power Company (TEPCO). Cette fragmentation du processus décisionnel entre différents centres est devenue manifeste lorsque trois agences différentes ont organisé des conférences de presse sans aucune coordination

⁶ Le comité gouvernemental chargé d'enquêter sur les causes de l'accident de la centrale nucléaire a rendu public son rapport provisoire le 26 décembre 2011. Selon ce document, le Premier ministre et plusieurs autres membres du Cabinet se sont réunis au cinquième étage de la résidence officielle du Premier ministre. Les principaux agents responsables de la gestion de crise étaient regroupés au sous-sol de cette même résidence. L'une des révélations faites dans le rapport provisoire était que les membres du Cabinet et les fonctionnaires ont échangé peu d'informations : le Premier ministre et le Secrétaire général du Cabinet ont essayé de prendre des décisions importantes par eux-mêmes, sans consulter les bureaucrates. Le groupe d'agents de l'État n'a par ailleurs rien fait pour entrer en relation avec les membres du Cabinet. Cela a par conséquent débouché sur un manque de coordination et de collaboration, ce qui a contribué à susciter la confusion et le chaos dans le processus d'élaboration des politiques, du moins au cours des premiers jours de la catastrophe. Voir *Asahi Shimbun*, 27 décembre 2011.

⁷ Entretien personnel du 24 avril 2011. Selon les informations données par les médias, le gouvernement Noda créerait enfin une Agence chargée de la réhabilitation en février 2012.

mutuelle le lendemain de la catastrophe. L'Agence de sécurité nucléaire et industrielle (NISA), qui dirige le programme d'énergie nucléaire en tant qu'antenne administrative du ministère de l'Économie, du commerce et de l'industrie, a publiquement reconnu qu'une fusion avait eu lieu dans les générateurs nucléaires à Fukushima. S'opposant à cette révélation officielle, le Secrétaire général du Cabinet et l'agent de TEPCO ont tous deux réfuté les déclarations de la NISA et affirmé qu'aucune fusion n'avait eu lieu dans les générateurs nucléaires. Ensuite, le représentant de la NISA à l'origine de la déclaration initiale lors de la conférence de presse fut réprimandé et licencié, et on ne l'a pas revu depuis lors. Ce n'est que quelques mois plus tard, en juin, que le Secrétaire général du Cabinet et TEPCO ont déclaré pour la première fois que la fusion du cœur du réacteur avait eu lieu juste après le tsunami (*Asahi Shimbun* 3 mai 2011).

À une autre occasion encore, le Secrétaire général du Cabinet a donné un avertissement à la télévision pour informer les personnes ayant des nouveaux-nés d'éviter de leur donner de l'eau du robinet et d'utiliser de l'eau en bouteille à la place. Dix minutes après cette annonce publique, l'eau en bouteille disparaissait des rayons de tous les supermarchés et autres épiceries, surtout dans la partie nord du Japon. Un désordre indescriptible s'en est bien sûr suivi. Face à cela, le Secrétaire général du Cabinet a fait une nouvelle apparition télévisée le lendemain pour revoir son avertissement de la veille : « les familles qui ne parviennent pas à se procurer de l'eau en bouteille peuvent utiliser de l'eau du robinet ; cela ne devrait pas causer de tort aux bébés, du moins pour l'instant ». Nombreux étaient les parents qui se demandaient ce qu'on entendait par « du moins pour l'instant ». Une enquête comparant la « confiance du public dans le gouvernement avant et après les catastrophes » constatait, en raison notamment de ces annonces perturbantes faites par le gouvernement, sans doute, que le nombre de personnes qui faisaient confiance dans le gouvernement national avait commencé à se réduire de plus en plus à la suite de la catastrophe (voir illustrations 2 et 3). Il est intéressant de noter que contrairement à la baisse de confiance dans le gouvernement central, la confiance dans les gouvernements locaux s'est mise à augmenter constamment à la suite de la catastrophe. L'une des raisons de cette évolution réside dans le dynamisme et la robustesse des activités de secours mises en œuvre par beaucoup de gouvernements locaux. Les personnes résidant dans les zones touchées par la catastrophe ont davantage apprécié les autorités locales que le gouvernement central en raison du fait, essentiellement, que les gouvernements locaux ont offert aux victimes qui en avaient besoin des repas et un abri.

Beaucoup d'habitants du Japon avaient déjà été psychologiquement et mentalement touchés par cette tragédie et étaient très angoissés. Les déclarations perturbantes du gouvernement ont encore exacerbé les inquiétudes générales et ont causé énormément de tort à la confiance du public dans le gouvernement PDJ en général et dans l'administration Kan en particulier. D'après plusieurs experts, l'une des raisons à l'origine de la confusion du gouvernement venait de la décision de Kan de ne pas faire appel aux opinions et aux appréciations des bureaucrates. Sa confiance dans le leadership du PDJ n'aura servi qu'à mettre en avant l'amateurisme des membres du parti sur la question nucléaire et à ébranler l'opinion du public à propos de l'intégrité et du leadership du Premier ministre.

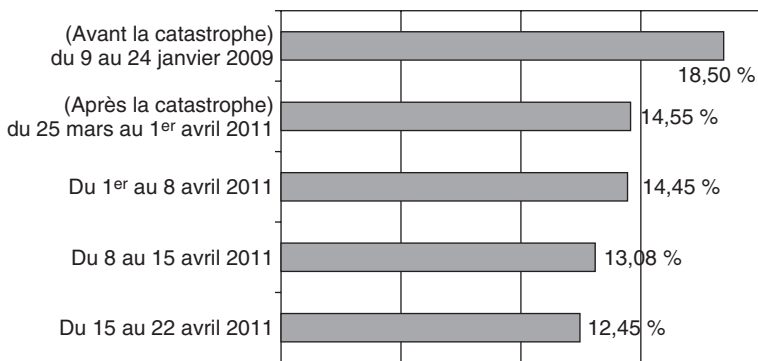


Illustration 2 : La confiance dans le gouvernement central avant et après les catastrophes

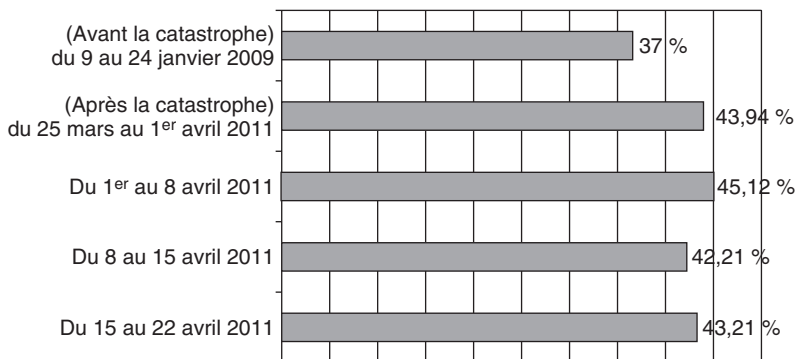


Illustration 3 : La confiance du public dans le gouvernement local avant et après les catastrophes

La triple catastrophe qui a englouti le Japon il y a peu aura sans doute fait apparaître un certain nombre de problèmes de gestion majeurs au sein du gouvernement. Le gouvernement PDJ s'est efforcé de renforcer une forme de gouvernement centrée sur l'exécutif et pour atteindre cet objectif, il a essayé de ne pas faire appel aux bureaucrates en matière de gestion de crise. Beaucoup de membres du PDJ manquaient cependant d'expérience critique dans la gestion du gouvernement et ont pris des positions publiques importantes en l'absence de connaissance ou d'expertise préalables. Cette situation est différente de l'époque où le PLD était au pouvoir, où il fallait attendre plus de dix ans avant que quelqu'un puisse devenir ministre. La formation et l'expérience étaient des conditions préalables indispensables pour pouvoir occuper un poste ministériel.

Dépourvus de ces fondements pratiques, les ministres du PDJ paraissaient instables et incertains. Une partie du problème tient au fait qu'ils n'ont pas été autorisés à demander à des bureaucrates professionnels des conseils et leur avis. Par conséquent, leurs décisions sont souvent peu adaptées aux situations de crise ou se basent sur les besoins immédiats du public. À cet égard, le PDJ a été trop impatient dans sa volonté de mettre en place un gouvernement centré sur l'exécutif. À la suite de la récente catastrophe, plus particulièrement, le parti aurait

peut-être dû profiter des connaissances et de l'expertise que les bureaucrates nationaux ont accumulées au fil des ans. Au lieu de cela, le PDJ a évité le savoir-faire professionnel et essayé de gérer la crise par lui-même. Ce parti, où les non professionnels sont nombreux, n'est par conséquent pas parvenu à faire face aux énormes problèmes et à la dévastation au lendemain de la triple catastrophe de mars 2011. C'est très regrettable pour le pays, car ce dont a besoin le Japon plus que tout autre chose à l'heure actuelle, c'est d'une réhabilitation des régions sinistrées.

Confronté aux condamnations du public de plus en plus nombreuses, le Premier ministre Kan a démissionné de son poste le 3 septembre 2011, après à peine 452 jours passés au pouvoir. Le nouveau Premier ministre, Noda Yoshihiko, (septembre 2011-) semble avoir tiré plusieurs enseignements de ses prédécesseurs. Il a remis en application les réunions ordinaires des vice-ministres administratifs, ainsi que l'examen préalable du parti. Contrairement à son prédécesseur, le gouvernement Noda s'efforce de faire appel aux bureaucrates du centre comme bon lui semble. Ces décisions ont donné lieu à un problème ironique : tandis que Noda essaie de revoir le style politique du PDJ, son gouvernement apparaît de plus en plus similaire au PLD. Le destin politique du nouveau Premier ministre reste dès lors incertain et problématique étant donné que la question de la fragilité du leadership exécutif devrait continuer à poser problème dans les années à venir au Japon.

Mot de la fin

Notre article portait sur le concept et l'utilité, ces dernières décennies, du mode japonais de gestion publique, en qualifiant le style traditionnel de « modèle asiatique ». Dans le cadre de ce système centré sur l'administration, le Japon est parvenu à développer son économie dans les années 60 et 70. La méthode fonctionnellement efficace et effective de l'étatisme a cependant commencé à s'effondrer lorsque l'économie de bulle a éclaté, à la fin des années 80. Depuis lors, les Japonais se sont efforcés tant bien que mal de venir à bout du marasme économique qui en a résulté, même lorsqu'une série de problèmes sont venus frapper le pays, en particulier après la faillite de Lehman Brothers, en 2008.

Face à ces problèmes économiques, plusieurs dirigeants politiques ont tenté de modifier le style de gestion publique basé sur l'étatisme. Dans notre article, nous avons vu qu'ils avaient essayé de limiter l'influence des agents de l'État et de renforcer le gouvernement centré sur l'exécutif dans le pays. Les gouvernements Hashimoto et Koizumi ont tous deux mis en place un certain nombre de politiques concrètes visant à renforcer l'influence du chef de l'État. Ces tentatives n'ont cependant pas abouti comme ils l'avaient espéré en raison d'autres questions de politique intérieure. Par ailleurs, toute discussion visant à renforcer l'influence du chef de l'État doit tenir compte d'un aspect majeur : le personnage du Premier ministre. La réforme gouvernementale a peut-être réussi à modifier l'institution, mais le Premier ministre en tant qu'individu, c'est une autre histoire. Même dans le cadre d'un bureau renforcé, le pays chercherait tout de même une personne capable de diriger le gouvernement avec courage et détermination.

L'expérience japonaise indique qu'il est très difficile, voire impossible, de réduire l'influence de la bureaucratie. Malgré les nombreuses tentatives dans ce

sens, la bureaucratie nationale reste très présente dans de nombreux domaines de la société japonaise, même si son degré d'influence est en baisse depuis quelques années. En réalité, notre étude révèle que les bureaucrates d'élite ont eux-mêmes le sentiment que leur influence baisse d'année en année. Ces fonctionnaires estiment, plus généralement, que l'influence des membres du parti pourrait se renforcer à l'avenir (Muramatsu, 2010 :217-45). Sur cette question, les Asiatiques ont besoin d'études interculturelles supplémentaires afin d'analyser la nouvelle interface entre les politiciens et les administrateurs dans différents contextes.

Dans le cas du Japon, le Parti démocratique a pris le contrôle du gouvernement en août 2009 et il semble avoir voulu aller trop vite pour mettre fin à la tradition de l'étatisme. Le nouveau gouvernement a essayé de réduire la dépendance à l'égard de la bureaucratie pour les conseils et l'orientation stratégiques, convaincu qu'il était que les membres du parti seraient capables de diriger le gouvernement sans aide extérieure. Cette stratégie s'est cependant avérée inappropriée lorsque le pays a connu la pire tragédie de son histoire depuis la fin de la guerre. Au lendemain des trois catastrophes, le gouvernement PDJ s'en est mal sorti et a commis, sous le regard du public, de nombreuses erreurs politiques grossières, semant la confusion et l'incertitude au sein de la population. De ce point de vue, le parti aurait dû profiter du savoir-faire, de l'expérience et de l'expertise des agents de l'État. Cette décision n'aurait pas nécessairement réduit la forme centrée sur l'exécutif du gouvernement : au contraire, un gouvernement affichant du courage et des connaissances aurait renforcé la confiance du public dans la gouvernance du PDJ. En dernière analyse, on observe un mouvement de balancier : une dépendance trop grande à l'égard de la bureaucratie centrale peut engendrer des problèmes, tandis que le fait de passer outre les agences centrales et les professionnels peut aussi être un frein à un système de gouvernement fiable et démocratique. C'est-là l'une des conclusions majeures de l'étude du « modèle asiatique » de gestion publique.

Références bibliographiques

- Calder, Kent E. (1993). *Strategic Capitalism : Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance*. Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Colington, Richard A. et Chikako Usui. (2003). *Amakudari : The Hidden Fabric of Japan's Economy*. Ithaca, NY : Cornell University Press.
- Fukui, Haruhiro. (1977). 'Tanaka Goes to Peking : A Case Study in Foreign Policymaking.' In T. J. Pempel. (Ed.), *Policy Making in Contemporary Japan*. Ithaca and London : Cornell University Press.
- Fukuoka, Shunji. (2007). 'Gyosei Kaikaku to Nihon Kanryosei no Henyo' (Administrative Reform and Transformation of Bureaucracy). *Gendai Hogaku* (Contemporary Jurisprudence). (13) : 121-55.
- Furukawa, Tejiro. 'Sori Kantei to Kanbo no Kenkyu' (A Research on Prime Minister's Official Residence and Cabinet Secretariat). In Nihon Gyosei Gakkai (Japanese Society for Public Administration) (Eds.). *Nenpo Gyosei Kenkyu-Kantei to Kanbo* (Annals of the Japanese Society for Public Administration-Prime Minister's Official Residence and Secretariat). 40 (1) :2-24.
- Horitsu Dai 116 Go (Law Number 116). *Gikai Singi no Katsuseika oyobi Seiji Shudo no Seisaku Kettei Shisutemu no Kakuritsu ni kannsuru Horitsu* (The Law for the Facilitation of Legislative Deliberation and the Promotion for Entrenching Political Leadership in Policy Making Process), July 30, 1999.

- Inatsugu, Hiroaki. (1996). *Nihon Kanryo Jinji Shisutemu* (Japan's Personnel Management System). Tokyo :Toyo Keizai Shinposha.
- Itoh, Masatsugu (2005). 'Nihon no Gogisei Soshiki Seido to Tokubetsu Komuin Seido'(The Collegial Administrative Organization and the Special Civil Service System in Japan. 'In Nihon Gyosei Gakkai (Japanese Society for Public Administration) (Eds.). *Nenpo Gyosei Kenkyu-Kantei to Kanbo* (Annals of the Japanese Society for Public Administration-Prime Minister's Official Residence and Secretariat). 40 (1) : 87-107.
- Johnson, Chalmers. (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, CA : Stanford University Press.
- Keizai Kikaku Cho. (1999). *Nenji Keizai Hokoku* (Annual Report of the State of Economy). Tokyo : Economic Planning Agency.
- Kikuchi M. (2010). Public Policy Processes and Citizen Participation in Japan. In: Berman EM, Moon MJ and Choi H (eds) *Public Administration in East Asia*. Boca Raton, FL: CRC Press, pp. 213-232.
- Kubota, Masashi. (2009). 'Kiseikaiku no Keii to Kongo no Tenbo'(The Reasons for Deregulation and Future Prospects). *Ritsupo to Chosa* (Legislation and Research) Number 299 : 3-15.
- Muramatsu, Michio. (2010). *Seikan Sukuramugata Ridashittupu no Hokai* (The Demise of the Coalesced Politico- Administrative Leadership in Japan). Tokyo : Toyo Keizai Shinsha.
- Nakamura, Akira. (1984). 'Jiyu Minshuto no Yottsu no Kao'(Four Faces of the Liberal Democratic Party). In Akira Nakamura and Yuzuru Takeshita. (Eds.), *Nihon no Seisaku Katei* (Japan's Policy Making Preocess). Tokyo : Azusa Shuppan Sha.
- Naikakufu. (2011). *Nenji Keizai Zaisei Hokoku* (Annual Report of the State of Economy and Finance). Tokyo : Government Cabinet Office.
- Okimoto, Daniel J. (1989). *Between MITI and the Market : Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford, CA : Stanford University Press ;
- Samuels, Richard J. (1987). *The Business of the Japanese State : Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*. Ithaca, NY : Cornell University Press
- Sakurai, Toshio. (2010). 'Kantei Kino no Kyoka to Gyosei Zenppan no Minaoshi.' (Improving the Power of the Cabinet Secretariat and Re-examining the General Outlook of Government Offices.' *Ritsupo to Chosa* (Legislation and Research) No. 300 : 3-15.
- Shiroyama, Hideaki. (2006). 'Naikaku Kino no Kyoka to Seisaku Keisei Katei no Henyo'(Strengthening Cabinet Power and Transformation of Policy Process). In Nihon Gyosei Gakkai (Japanese Society for Public Administration) (Eds.). *Nenpo Gyosei Kenkyu-Hashitomo Gyokaku no Kensho* (Annals of the Japanese Society for Public Administration-Re-evaluation of Prime Minister Hashimoto's Administrative Reform). 41 (1) :60-87.
- Tanaka, Itsusho (2006). 'Chuo Shocho Saihen' (Restructuring the Central Government). In Tanaka Isho (Ed.). *Gyosei Kaikaku* (Administrative Reform), Tokyo : Gyosei.
- Wolferen, Karel van. (1989). *The Enigma of Japanese Power*. Alfred A. Knopf.
- Wolferen, Karel van. (1994). *Ningen wo koufuku ni shinai Nihon to iu Shisutemui* (The System Labeld 'Japan' which would not make People Happy). Mainichi Shimbun.
- Yakugai Kanen Soshu Zenkoku Bengodan (The National Lawyers' Association for the HIV Victims). (2006). January 14, 2012, <http://www.hcv.jp/main.html>