ARNAUD GRIVAUD
Université Paris-Diderot – Paris 7

LA REDÉFINITION DE LA PLACE DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE DANS LES INSTITUTIONS POLITIQUES AU JAPON DEPUIS LES ANNÉES 1990

En août 2009, le Parti démocrate du Japon (PDJ) remportait haut la main les élections générales, mettant un terme au pouvoir libéral démocrate qui, depuis 1955, n'avait été interrompu que quelques mois. Outre les revirements d'orientations d'un certain nombre de politiques publiques, que tout parti d'opposition visant l'alternance se doit de mettre en avant, le PDJ avait également placé au cœur de son programme la reprise en main par les hommes politiques du processus décisionnel. Cette dernière était d'ailleurs exposée comme étant la condition *sine qua non* de ces revirements. Mais si ce n'était pas les responsables politiques qui possédaient jusqu'ici l'initiative dans le processus décisionnel ? La réponse du PDJ, aussi commode que biaisée, était la suivante : les hauts fonctionnaires. Le PDJ reprenait ici la classique – et pourtant contestée – analyse selon laquelle la politique japonaise était pilotée par la bureaucratie. S'il est vrai que pendant la Haute croissance, l'administration centrale remplissait des tâches qui, selon l'idéal type wébérien, devaient échoir aux politiciens, on a pu constater par la suite que les choses devaient être nuancées et que les hommes politiques étaient loin d'être de simples marionnettes manipulées par des hauts fonctionnaires spécialistes de leur domaine[1].

Toutefois, le regain d'influence des hommes politiques s'accompagnait à la fois d'une spécialisation de ces derniers dans un champ précis des politiques publiques, mais également d'une défense d'intérêts de plus en plus fragmentés. On a ainsi parlé d'une « fonctionnarisation des hommes politiques » à propos de

1. Les politologues Muramatsu Michio, Ellis Krauss, Satô Seizaburô, Matsuzaki Tetsuhisa sont les premiers à avoir remis en cause la thèse classique d'une haute fonction publique toute puissante (*kanryô shihairon*).

ceux que l'on appelait les *zoku gi.in*. Dans un contexte de croissance où l'enjeu essentiel de la politique semble être la distribution de retombées positives auprès d'une clientèle qui ne manque pas de mobiliser ses ressources pour la réélection du généreux parlementaire, ce type de profil est particulièrement approprié, bien que discutable du point de vue de l'éthique. Mais avec une contraction des ressources fiscales due à une économie en berne, la nécessité de réaliser des coupes budgétaires et d'établir des priorités, seuls des hommes politiques dotés d'une vision générale et transversale des politiques publiques apparaissaient comme capables de mener les réformes nécessaires. Nous proposons ici de revenir brièvement sur la nature de ces réformes et de présenter les principales influences qu'elles ont eues sur les stratégies adoptées par les différents acteurs. Nous insistons enfin sur la nécessité d'intégrer dans cette analyse l'évolution des mentalités de ces acteurs qui est, nous le croyons, partiellement à l'origine des mutations observées.

LE TOURNANT DES ANNÉES 1990 : LES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

Dans les années 1990, toute la classe politique se veut soudainement réformatrice, ou plus exactement se doit de l'être si elle veut séduire l'électorat avide de changements et inquiet de la situation. Le paysage politique, extrêmement volatile à la suite de l'effondrement du « système de 55 » en 1993, se réorganise avec des partis prônant la réforme toujours plus fortement pour se distinguer de ses concurrents sur le marché électoral[2]. C'est dans ce contexte qu'une importante partie de la classe politique adopta un discours hostile à la haute fonction publique, très largement relayé par les médias, érigeant les hauts fonctionnaires en ennemis de la réforme, responsables de la crise et de sa durée dans le temps. L'éclatement de scandales impliquant des hauts fonctionnaires finit de convaincre une opinion publique désabusée et dégoûtée par ses élites. C'est donc une défiance mutuelle qui remplaça la coopération étroite – frisant parfois le mélange des genres – existant entre les parlementaires du Parti libéral démocrate (PLD) et les hauts fonctionnaires, ces derniers se sentant trahis et utilisés par les premiers à des fins purement électoralistes.

Pour sortir le Japon de son modèle sclérosé qui l'a conduit à sa chute après lui avoir fait connaître la gloire, la solution sem-

2. La grande coalition anti-PLD réunissant huit partis ne doit son existence qu'au projet de réforme du système électoral. Elle ne tardera pas à imploser une fois la loi adoptée à la Diète en 1994.

blait évidente : il fallait avant tout réformer les institutions afin de modifier les comportements des acteurs politiques[3]. Aussi, les années 1990 ont-elles vu l'avènement d'une réforme électorale supposée faciliter l'alternance politique, d'une réforme administrative d'une envergure sans précédent et d'une réforme de la Diète. Cette réforme administrative, dont les débats préparatoires débutèrent en 1996 sous le gouvernement de Hashimoto Ryûtarô, s'inscrit en réalité dans une tendance mondiale d'introduction de logiques managériales dans les administrations publiques[4] (on parle de « nouveau management public »).

Concrètement, cela consiste sans être exhaustif en une clarification de la répartition des tâches entre hommes politiques et hauts fonctionnaires ; la réaffirmation d'un leadership politique de type « top-down » sur l'administration ; la rationalisation de l'appareil administratif par la fusion et la suppression de certaines administrations ; la séparation entre organes élaborant les politiques publiques et ceux les exécutant par le recours aux agences ; la décentralisation ; l'évaluation des politiques publiques sur un axe coût/efficacité ; l'introduction de la notion de « redevabilité » démocratique (*accountability*, ou fait que les administrations doivent rendre des comptes aux administrés) et de son corollaire la transparence administrative ; la diversification des personnels en promouvant les passerelles entre secteur privé et secteur public ; et l'évaluation des personnels en fonction des performances et objectifs atteints.

La volonté d'une reprise en main de l'administration par les responsables politiques – qui n'est en rien l'apanage du Japon – s'est notamment traduite dans ces changements institutionnels par un renforcement des capacités de coordination globale du Cabinet. Le secrétariat général du Cabinet (*naikaku kambô*) fut réorganisé et élargi, un bureau du Cabinet (*naikakufu*) fut créé, les équipes ministérielles furent renforcées avec la création de vice-ministres (*fukudaijin*) et de conseillers politiques auprès des ministres (*daijin seimukan*). Les conseillers du Premier ministre (*sôridaijin hosakan*) virent également leur nombre s'accroître. C'est donc à une réorganisation et à un accroissement des ressources institutionnelles et humaines mises à disposition des hommes

3. Selon le courant néo-institutionnel, actuellement courant majeur en science politique, le comportement des acteurs est déterminé par le cadre institutionnel dans lesquels ils évoluent.

4. Thatcher avait dix ans auparavant mené ces réformes. Le Japon disposait alors d'un certain recul sur les avantages et inconvénients qu'elles contenaient. Un conseiller du Premier ministre fut d'ailleurs envoyé en Angleterre. La méconnaissance par les élites japonaises de telles réformes à l'époque est toutefois frappante.

politiques que ces réformes ont procédé, toujours dans un souci de servir leur leadership.

LES LIMITES DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES ET LES DIFFICULTÉS D'EN ANALYSER L'INFLUENCE

Ces réformes mises en place, quelles ont été les mutations observées ? Ont-elles été celles souhaitées par les réformateurs ? Les mutations sont-elles le produit des seules réformes institutionnelles ? La réponse négative à cette dernière question semble certes évidente, mais il n'est pas inutile de la rappeler à nouveau. Les artisans des réformes eux-mêmes ne s'y trompaient pas et savaient que tout serait à faire une fois ces dernières adoptées. Mais dans un contexte où la réforme est portée en valeur absolue par les élites politiques, lesquelles ont tendance à la présenter au citoyen comme un remède miracle pour des raisons évidentes, la réforme en tant que telle apparaît devenir une fin en soi. Si tout le monde semble admettre que les effets des réformes peuvent mettre du temps à se manifester (sans expliquer vraiment pourquoi), beaucoup ont considéré les mutations enfin observées comme des acquis. On a même parlé d'un « système de 2001 » (TAKENAKA 2006). Mais les réformes institutionnelles n'ont fait qu'apporter de nouveaux outils aux acteurs concernés. Aussi la main de l'artisan qui tient l'outil a-t-elle son importance. En réalité, il existe une multitude de facteurs intermédiaires qui pour certains – n'en déplaise au chercheur – semblent être aléatoires, rendant toute tentative de prédiction de l'avenir bien vaine.

Il n'est ainsi pas aisé de déterminer ce qui a changé dans le processus décisionnel et d'en expliquer le pourquoi. En réalité, ce dernier peut être très différent selon les ministères en charge, selon les gouvernements qui vont se succéder, selon les acteurs qui seront impliqués (groupes d'intérêt ou autres), selon des facteurs ayant une incidence sur les rapports de force (coalition, Diète divisée, nombre de sièges détenus par la majorité, luttes internes au parti…), selon la visibilité médiatique du projet de loi (inscrit dans le programme politique, projet de loi mineur…), selon sa nature (redistributive, distributive, régulatoire, constitutive ou composée[5]), ou encore sa technicité. On peut toutefois tâcher d'observer les comportements des acteurs (en l'occurrence les hommes politiques et les hauts fonctionnaires ici) pour y déceler d'éventuels changements de stratégie ou au contraire une certaine continuité.

5. Typologie des politiques publiques réalisée par Theodore J. Lowi en 1972.

LES MUTATIONS OBSERVABLES

Loin de dresser ici une liste exhaustive des mutations observées au niveau du comportement des acteurs politiques depuis maintenant plus d'une dizaine d'années, voici quelques tendances qui semblent durables et attester d'un renforcement – ou du moins d'une tentative de renforcement – du leadership politique.

Concernant tout d'abord les sources d'informations, on voit clairement chez les hommes politiques la volonté de les diversifier et de ne plus dépendre exclusivement des canaux bureaucratiques. On a pu ainsi voir les gouvernants s'entourer de plus en plus de conseillers provenant du secteur privé[6]. Un ancien cadre supérieur du ministère des Finances me confiait que les hauts fonctionnaires avaient également pris conscience du fait que les informations dont ils disposaient présentaient des limites[7]. Il illustrait son propos en affirmant que lui-même, n'avait sur la fin de sa carrière plus l'impression, comme dans les années 1980, que les informations présentes sur son bureau étaient les plus complètes du Japon. L'administration centrale aurait ainsi perdu son quasi-monopole de l'information et du conseil auprès des responsables politiques[8].

Quant à la consolidation du leadership primo-ministériel, notamment par le renforcement de ses organes de soutien, on a pu voir une augmentation du nombre de projets de loi adoptés élaborés par le secrétariat général du Cabinet et le bureau du Cabinet (autour de 12 % en moyenne) ainsi qu'un accroissement des effectifs de ces organes (ces deux changements allant de pair). Il est assez intéressant de voir à ce propos que les taux les plus élevés ont été enregistrés sous les gouvernements Koizumi et les gouvernements démocrates (les premiers ayant été marqués par un fort leadership primo-ministériel et les seconds l'ayant tout du moins prôné).

Pour ce qui est de la réactivation des débats à la Diète, les effets de la suppression du système selon lequel les hauts fonctionnaires venaient en lieu et place des ministres répondre aux

6. Les Premiers ministres Hashimoto et Koizumi en avaient d'ailleurs chargé de conduire certaines de leurs réformes.

7. Il est possible que les critiques visant la collusion entre les administrations et les groupes d'intérêt, et les mesures prises pour y remédier, aient également affaibli les capacités de collecte d'informations de ces administrations.

8. Voir Itô, Mitsutoshi. « Kantei shudô-gata seisaku kettei shisutemu ni okeru seikan kankei – jôhô hitaishôsei shukugen no seiji » [Les rapports entre responsables politiques et hauts fonctionnaires dans un processus décisionnel guidé par le Premier ministre et son équipe – la politique dans un contexte de réduction de l'asymétrie d'information], *Nenpô gyôsei kenkyû*, nº 42, mai 2007, p. 32-58.

questions adressées au gouvernement sont difficiles à évaluer. Le nombre d'interventions des ministres s'est maintenu et celui des fonctionnaires a très légèrement[9] diminué (il est encore possible dans certains cas d'y avoir recours). Comme la réforme le prévoyait, les vice-ministres et conseillers politiques auprès des ministres sont en revanche intervenus bien plus fréquemment à la Diète, avec un bond remarquable sous les gouvernements démocrates. Cela étant dit, il nous est compliqué d'évaluer le contenu de quinze ans de débats à la Diète et il est inutile de dire que la quantité n'est en rien garante de qualité. Certains témoignages tendent au contraire à pointer du doigt un appauvrissement des débats, mais rien ne permet de le confirmer. D'autres ont à juste titre objecté que même si les ministres répondaient directement aux questions qui leur étaient posées, le contenu même de leurs réponses était presque invariablement rédigé par les hauts fonctionnaires[10]. Le changement ne serait alors ici que principalement symbolique.

L'autre avantage de cette réforme devait être de responsabiliser les hommes politiques et de les contraindre à maîtriser leurs dossiers (en filigrane se trouvait l'idée qu'ils seraient ainsi plus difficilement manipulables par les hauts fonctionnaires). On a pu à ce sujet constater que les nominations des ministres avaient tendance à échapper de plus en plus aux logiques partisanes (c'est moins vrai pour les postes de vice-ministres et conseillers politiques), et favoriser l'adéquation entre leurs connaissances et leur affectation. Toutefois, même le PDJ qui prônait pourtant la reprise en main des ministères par les équipes politiques a parfois laissé de côté cette adéquation du fait de certaines contraintes[11].

UNE APPROCHE CONSTRUCTIVISTE DES MUTATIONS

Si les changements institutionnels ne génèrent pas toujours les effets escomptés, c'est encore une fois parce qu'une multitude de facteurs intermédiaires entrent en jeu. La théorie néo-institutionnaliste constructiviste insiste tout particulièrement sur les changements de mentalités des acteurs pour expliquer les mutations observées dans leur comportement. Bien entendu, il n'est pas aisé de définir si l'évolution des mentalités est l'origine

9. La diminution est en revanche conséquente sous les gouvernements démocrates.

10. C'est la pratique dite des « mémos ».

11. Nombre limité de postes, mécontentement des parlementaires en attente d'un poste, domaine d'expertise plus ou moins populaire parmi les parlementaires…

ou la conséquence des changements institutionnels. Il semble raisonnable de penser qu'il existe en réalité une interaction entre ces deux phénomènes. L'intérêt d'une telle approche est qu'elle intègre les éléments symboliques – lesquels sont souvent relégués au rang de simples détails négligeables – dans l'analyse faite des mutations. Les discours et symboles que les acteurs véhiculent influencent la vision qu'ils ont des « règles du jeu ». Si ces derniers devaient être empêtrés dans des conceptions archaïques, il n'y a peu de chances pour que la réforme porte ses fruits. De même, une vision tronquée de la réalité des rapports entre responsables politiques et hauts fonctionnaires viendra autant, sinon plus, influencer leurs comportements qu'un changement institutionnel.

L'EXPÉRIENCE (MALHEUREUSE) DU PARTI DÉMOCRATE DU JAPON

L'expérience des gouvernements démocrates a relativement bien démontré cette assertion. Le PDJ, en reprenant le discours du processus décisionnel manipulé par la haute fonction publique, et en en faisant un élément central de son identité, a lui-même créé les causes de son échec. En effet, l'extrême défiance de certains hommes politiques du PDJ vis-à-vis des hauts fonctionnaires les a amenés à évincer ces derniers du processus d'élaboration des politiques publiques. Or nier l'interdépendance de ces deux types d'acteurs ne conduit qu'à une chose : l'inefficacité[12].

La suppression de la réunion des vice-ministres administratifs (*jimujikankaigi*), l'interdiction pour les hauts fonctionnaires de ministères différents de se coordonner sans l'accord de leur ministre, la tentative des équipes politiques de remplir des tâches incombant aux fonctionnaires par manque de confiance, sont autant d'éléments qui mènent à la lenteur de l'action gouvernementale et à une aggravation du caractère fragmentée de l'administration. Les démocrates s'en sont d'ailleurs rendu compte plus ou moins rapidement, mais revenir sur leurs pas les condamnait à subir des critiques pointant leur incapacité à modifier les rapports entre responsables politiques et hauts fonctionnaires. Faire de ces derniers les responsables de l'immobilisme et de tous les maux a finalement eu pour conséquence d'en créer de nouveaux, certains ayant des conséquences assez dramatiques lors de la gestion de « l'après-11 mars » par exemple.

12. Par exemple, les taux d'adoption des projets de loi sous les gouvernements démocrates ont chuté dramatiquement, passant d'une moyenne de 90 à 60 %.

UNE VISION FIGÉE DES HAUTS FONCTIONNAIRES

Une des grosses erreurs de certains parlementaires du PDJ fut d'ignorer le fait – ou de faire semblant d'ignorer – que les fonctionnaires n'étaient plus exactement les mêmes que ceux décrits dans les années 1980, âge d'or s'il en est du « système de 55 ». Les politologues ont dégagé trois types de fonctionnaires (MURAMATSU 1994, MABUCHI 2006), lesquels seraient apparus dans le temps les uns après les autres[13]. Les fonctionnaires se considérant comme les meilleurs défenseurs des intérêts nationaux et ne faisant que peu cas des hommes politiques (*kokushi gata kanryô*) ; les fonctionnaires coordinateurs des différents intérêts marchant main dans la main avec les parlementaires du PLD (*chôsei gata kanryô*) ; et les fonctionnaires ayant admis leur subordination aux hommes politiques (*ri.in gata kanryô*). Ces derniers, dont l'apparition massive remontrait aux années 1990 auraient ainsi intégré le paradigme du nouveau management public[14]. Et si leur passivité est mise en avant (contrairement au caractère proactif des deux catégories précédentes), il est également des hauts fonctionnaires qui soutiennent activement et souhaitent même participer à la réforme[15]. C'est ce que Patrick Dunleavy[16] théorisait avec son fameux « *bureau-shaping model* ».

Le PDJ, en ignorant cette évolution, n'a pas su s'entourer des fonctionnaires pourtant volontaires pour réaliser leurs réformes comme avait su le faire Koizumi (SHIMIZU 2005). A titre d'exemple, une partie des hauts fonctionnaires du ministère des Finances avait étudié minutieusement le programme politique du PDJ dans le cas où il remporterait les élections, afin d'être immédiatement opérationnels. De nombreux témoignages rapportent une certaine incompréhension de la part des

13. L'apparition des uns ne signifiant pas la disparition immédiate des autres, de sorte qu'ils coexistent.

14. En Angleterre, un sondage réalisé auprès de 10 000 fonctionnaires en 1996 nous apprenait que 76 % de ces derniers estimaient que les valeurs du nouveau management public étaient devenues un élément de la culture de la fonction publique. Au Japon, des hauts fonctionnaires me confirmaient avoir ressenti un changement dans les mentalités dans le courant des années 1990.

15. L'exemple du groupe de jeunes hauts fonctionnaires (Project K) à l'origine de plusieurs ouvrages dans lesquelles ils appellent à la réforme est le cas le plus représentatif. Il est possible d'évoquer également les « hauts fonctionnaires déserteurs » (*dappan kanryô*), très critiques vis-à-vis de la haute fonction publique.

16. DUNLEAVY, Patrick. « Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model », *British Journal of Political Science*, vol. 15, nº 3, 1985 : 299-328.

fonctionnaires quant aux attentes du gouvernement, lequel était particulièrement avare d'explications claires.

CONCLUSION

Ainsi, l'exemple de la réforme administrative au Japon illustre bien le caractère multifactoriel des mutations observées par la suite. Une attente exagérée à l'égard des changements institutionnels peut de plus nuire fortement aux buts poursuivis par ladite réforme. On a pu également constater que les discours et symboles véhiculés avaient une influence non négligeable sur les comportements des acteurs politiques et pouvaient amener ces derniers à adopter des stratégies que la théorie du choix rationnel ne saurait à elle seule expliquer.

Cela ne vient toutefois pas relativiser la nécessité de la réforme, qui se doit d'être réitérée. Mais le Japon, comme bien d'autres démocraties, gagnerait à s'exempter du fantasme du leader, de même qu'il gagnerait à en finir avec ce mythe de la bureaucratie toute puissante qui condamne les réformes institutionnelles à régler les mauvais problèmes.

BIBLIOGRAPHIE

MABUCHI, Masaru. « Kanryôsei no hen.yô – ishuku suru kanryô » [Transformation de la haute fonction publique – des hauts fonctionnaires en retrait], dans *Nihon seiji hendô no 30 nen* [Politique japonaise : 30 années de transformations], sous la direction de MURAMATSU Michio, Tôkyô, Tôyô keizai shimpôsha, 2006, p. 137-158.

MURAMATSU, Michio. *Nihon no gyôsei – katsudôgata kanryô no henbô* [L'administration japonaise : la transformation des hauts fonctionnaires proactifs], Tôkyô, Chûkô shinsha, 1994.

SHIMIZU, Masato. *Kantei shudô – koizumi jun.ichirô no kakumei* [Le Premier ministre et son équipe à la tête du processus politique : la révolution de Koizumi jun.ichirô], Tôkyô, Nihon Keiza Shimbunsha, 2005.

SHINDÔ, Muneyuki. *Seiji shud*ô – kanryô*sei wo toinaosu* [L'initiative politique entre les mains des hommes politiques : remise en cause de la haute fonction publique], Tôkyô, Chikuma shobô, 2012.

TAKENAKA, Harukata. 2006. *Shushô shihai – Nihon seiji no henbô* [La domination du Premier ministre : transformations de la politique japonaise], Tôkyô, Chûô kôron shinsha, 2006.